

LAS ELECCIONES GENERALES DE MARZO DE 2004: ASPECTOS PROBLEMÁTICOS Y CONSECUENCIAS

ANTONIO J. PORRAS NADALES

SUMARIO

1. ANTECEDENTES.—2. UN FINAL ELECTORAL DRAMÁTICO Y LLENO DE IRREGULARIDADES.—3. UN ANÁLISIS PRECARIO DE LOS RESULTADOS.—4. LAS DERIVACIONES DE UN PROCESO POLÍTICO PROGRESIVAMENTE ENRARECIDO.—5. LAS IMPLICACIONES DE TIPO HISTÓRICO.—6. LA RECUPERACIÓN DE LA NORMALIDAD POLÍTICA Y EL IMPACTO DE LA ALTERNANCIA.—7. CONSIDERACIONES FINALES.

1. ANTECEDENTES

Las elecciones generales de 14 de marzo de 2004 han generado un nuevo proceso de alternancia política en España tras la victoria alcanzada por el PSOE, traducíendose finalmente en el ascenso a la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero con un gobierno monocolor en minoría. La evidente normalidad de un proceso de alternancia, tras ocho años de gobierno del Partido Popular, se ha visto sin embargo afectada por unos acontecimientos excepcionales en la recta final de la campaña a partir del dramático atentado terrorista de 11 de marzo, suscitando algunos aspectos problemáticos y diversas interrogantes relacionadas con el proceso electoral.

Los preliminares de la campaña no parecían preludear en principio un cambio sustancial de tendencias en la opinión pública ni reflejaban una particular intensificación de la competitividad política. Por parte del partido gobernante, los efectos del lógico desgaste tras ocho años de gobierno (con sus hitos fundamentales en torno a los conflictos sociales tras el denominado «decretazo», la crisis medioambiental por el vertido del buque «Prestige» y las intensas movilizaciones contra la participación en el conflicto de Iraq), se

compensaban con la percepción de una buena situación económica y el efecto renovador que imponía su nuevo candidato Mariano Rajoy. Por parte del principal partido de la oposición, el PSOE, los posibles efectos negativos generados por el caso de «transfuguismo» en la Asamblea de Madrid o algunos acontecimientos conectados con el pacto tripartito en Cataluña («caso Carod Rovira»), se compensaban igualmente con una percepción positiva de su nuevo candidato José Luis Rodríguez Zapatero.

Una campaña que podemos calificar como de perfiles tenues parecía estabilizar un margen de diferencias algo amortiguadas, que según los estudios demoscópicos realizados a lo largo del período preelectoral preludiaban un cierto mantenimiento del mapa político preexistente (aunque, en todo caso, sin una clara mayoría absoluta del Partido Popular); sin que fuera posible detectar en los sondeos de opinión un impulso sustancial de trasvase de votos ni de cambio drástico en las posiciones generales de la opinión pública. La encuesta del CIS de febrero 2004 ofrecía las siguientes predicciones:

Partido	% Votos	Escaños
PP.....	42,2	176
PSOE.....	35,5	131
IU.....	6,6	10
CIU.....	3,7	12
ERC.....	1,9	6
PNV.....	1,8	7
BNG.....	1,2	3
CC.....	1,0	3
EA.....	0,5	1
CHA.....	0,3	1

Por su parte, el «Pulsómetro» de la cadena SER (elaborado por el Instituto OPINA) ofrecía para las jornadas de la campaña electoral las siguientes predicciones:

	26-2-04	27-2-04	28-2-04	29-2-04	1-3-04	2-3-04	3-3-04	4-3-04
PP.....	41,5	41,5	41	40,5	40,5	41	41,5	41,5
PSOE.....	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5
IU.....	6,0	6,4	6,5	7	6,5	6,5	6,5	7
CiU.....	4	3,8	3,8	3,5	3,2	3,2	3	3,5
PNV.....	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,6	1,5

No es fácil comprobar, pues, ninguna tendencia dinámica que reflejara la lenta formación de un cambio sustancial en la opinión pública, ni un proceso de trasvase de votos tan masivo como el finalmente producido.

Finalmente, la encuesta poselectoral del CIS detecta nada menos que a un 21,5 por 100 de votantes que confiesan que el atentado terrorista de 11 de marzo les influyó mucho o bastante en su decisión de voto: en total, un 21,9 por 100 afirma que les animó a votar (por tratarse pues de potenciales abstencionistas), mientras que un 13,5 por 100 afirma haber cambiado el sentido de su voto. Nada menos que un 10,6 por 100 de los electores encuestados afirman haber decidido el sentido de su voto después del atentado. Lo que significa pues que las claves del sustancial cambio de tendencia se sitúan en los efectos y consecuencias del atentado de 11 de marzo.

2. UN FINAL ELECTORAL DRAMÁTICO Y LLENO DE IRREGULARIDADES

Las traumáticas vísperas electorales situaron efectivamente a nuestro país ante el peor de los escenarios imaginables para un acontecimiento tan central y decisivo en un sistema democrático: un dramático atentado terrorista y un conjunto de movilizaciones populares y mediáticas impactaron sobre la opinión pública en el momento más delicado para todo proceso de formación de la voluntad popular, alterando así gravemente el ambiente de normalidad ciudadana que debe presidir la formación y expresión de una opinión pública plenamente libre en una convocatoria electoral.

Recordemos que, para cualquier sistema representativo, el proceso electoral no se limita a ser un simple instrumento a través del cual se procede a la selección de la clase gobernante, sino que constituye al mismo tiempo una de las principales fuentes de legitimación del sistema (1). Precisamente por ello, el momento de la recta final en el proceso de formación y expresión de la opinión pública se configura como un período dotado de las máximas precauciones, rigurosamente vigilado mediante un sistema de garantías que tratan de tutelar la *libertad* de los ciudadanos en un ambiente de plena normalidad democrática a la hora de determinar el sentido de su voto (2). Cabe decir

(1) En general cfr. G. SARTORI: *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992. M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986. H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977. J. HABERMAS: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

(2) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene reiteradamente estableciendo una conexión directa entre la garantía de una opinión pública libre y el propio principio democrático, que implica una expresión normalizada del pluralismo; un eje argumentativo de donde surge el propio concepto de *garantía institucional*, aplicado especialmente a la libertad de información y entendido en una dimensión suprasubjetiva, al afectar al conjunto de la sociedad. Se trata, pues, del reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político (la serie jurisprudencial sería in-

que se trataría del momento de la garantía institucional máxima en cualquier agenda democrática, en la medida en que se pretende asegurar el más exquisito juego limpio tanto en la expresión del pluralismo político como en la aplicación de las reglas que determinan la sucesión en el poder: es decir, el proceso a través del cual se autoreproduce el poder legítimo del Estado.

Pese a que el principio de libertad de voto suele estudiarse habitualmente en los manuales de derecho constitucional desde la simplificada perspectiva de la mera comparación histórica, haciendo referencia a períodos históricos pretéritos en los que predominaban sistemas corruptos basados en la lógica de la oligarquía y el caciquismo, debe recordarse, sin embargo, que en el contexto de las democracias avanzadas las amenazas a la libertad revisten nuevas y sofisticadas manifestaciones, abriendo ámbitos problemáticos originales que parecen exigir no sólo constantes reajustes o reactualizaciones en los instrumentos normativos de control, sino también actitudes de responsabilidad activa y de conciencia crítica por parte de los propios ciudadanos.

Por una parte, parece constatar que la dinámica propia del Estado de bienestar, caracterizado por una alta cuota de prestaciones de dimensión social o asistencial, ha venido suscitando una constante deriva clientelar en los comportamientos electorales, donde la lógica del intercambio ha llegado incluso a interpretarse como un tipo de comportamiento «racional», según el cual el ciudadano formula su opción electoral a la vista de los beneficios potenciales que espera recibir (3); en este contexto, sociedades con alto grado de dependencia social presentan, especialmente en zonas rurales o áreas más atrasadas, un riesgo difuso de comportamientos clientelares que no constituyen el mejor modelo de calidad democrática en términos de libertad (4).

Por otra parte, se ha insistido en el riesgo alternativo que aparece en sociedades más o menos modernizadas con alto grado de protagonismo de los medios de comunicación de masas: el de la manipulación mediática, vinculada frecuentemente a la pura propaganda electoral, que se convierte en el principal obstáculo para la formación de esa opinión pública libre que constituye, desde los mismos orígenes de la democracia occidental, el fundamen-

terminable, cfr. entre otras, SSTC 104/1986, 158/1986, 105/1990, 172/1990, 371/1993, 78/1995, 21/2000).

(3) En general para la literatura sobre *rational choice* cfr. G. BUCHANAN, G. TULLOCK: *El cálculo del consenso*, Espasa Calpe, Madrid, 1980. D. C. MUELLER: *Elección pública*, Alianza, Madrid, 1984.

(4) Cfr. recientemente sobre el tema A. ROBLES EGEA: «El clientelismo político y la democracia en Andalucía (Texto indicativo para la reflexión)», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003. Un enfoque de caso singular en S. CORZO: *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural en Andalucía: un estudio de caso*, Universidad de Granada, Granada, 2002.

to mismo de la legitimidad del estado (5). Los efectos de la denominada «videopolítica» contemporánea (6) han acabado por hacer de los medios de comunicación de masas el auténtico circuito central en torno al cual se desenvuelve la campaña electoral y el propio proceso político (7).

Ambos tipos de riesgos se contemplan siempre, desde la perspectiva de las reglas fundamentales de juego que regulan el proceso electoral, dentro de un contexto de «normalidad» democrática; es decir de normalidad en la vida ciudadana, en el ambiente social e institucional, y en el propio orden público. Casi como una pura obviedad, el artículo 116,5 de nuestra Constitución prohíbe la disolución del Congreso (y por lo tanto la convocatoria de elecciones) durante la vigencia de estados excepcionales: una interpretación coherente de la voluntad de la Constitución conduciría pues a la conclusión de que, cuando circunstancias de excepcional gravedad pueden afectar al proceso de formación o expresión de la voluntad popular, no es el momento adecuado para celebrar elecciones (8).

Tras el dramático atentado terrorista del 11 de marzo, con cerca de doscientos muertos y dos mil heridos, las condiciones mínimas de normalidad social en España resultaron radicalmente trastornadas y las perspectivas de que, a dos días de la jornada electoral, pudiera expresarse en las urnas una opinión pública libremente formada resultaban seriamente afectadas. Una opción congruente conforme a la voluntad de la Constitución —para la que seguramente ya no quedaban plazos— hubiese sido en consecuencia el aplazamiento de la convocatoria electoral (9). La situación de auténtico *shock* colectivo, la sensación de incertidumbre generalizada, la parálisis institucional subsiguiente y la falta de plazos, permitieron sin embargo la continuidad del proceso electoral, en unas jornadas dramáticas donde casi todas las ga-

(5) P. DE VEGA: «Parlamento y opinión pública», en M. A. APARICIO (ed.): *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1979. De hecho, cabe afirmar que este problema constituye uno de los argumentos centrales de la monumental obra filosófica de J. HABERMAS: cfr. en especial su *Historia y crítica de la opinión pública*, México, 1986, Gustavo Gili; y *Teoría de la acción comunicativa*, Tecnos, Madrid, 1987.

(6) G. SARTORI *op. cit.*

(7) A. PORRAS NADALES: *Representación y democracia avanzada*, CEC, Madrid, 1994.

(8) Implicando pues que los argumentos valorativos de la propia «gestión de la crisis» se desplazarían en su caso hacia un momento posterior de formación serena y libre de la opinión pública, sin necesidad de expresarse colectivamente bajo el impacto de *shock* o de perturbación colectiva generado bajo la propia crisis o situación excepcional.

(9) Una decisión que teóricamente debería corresponder a la Junta Electoral central. Sin embargo, la traumática experiencia de marzo de 2004 parece venir a demostrar las insuficiencias de una administración electoral relativamente «débil», así como de una normativa electoral diseñada para enfrentarse a alteraciones mínimas del orden electoral establecido, pero sin capacidad institucional suficiente para responder a situaciones de auténtica emergencia.

rantías que, en términos de normalidad ciudadana, tratan de tutelar el proceso final del llamamiento a las urnas, resultaron desbordadas.

La *primera* perturbación procedería de la propia introducción del factor terrorismo como un elemento condicionante del propio cálculo electoral, es decir, como un argumento que —se supone— «debería» influir en el comportamiento de los votantes. Si se trataba de un argumento inducido por elementos externos (líderes, medios de comunicación, etc.) o generado espontáneamente en el propio medio social, seguramente es algo que a estas alturas resulta intrascendente: pero la dinámica de tratar de «castigar» en las urnas al chivo expiatorio «culpable» del atentado, constituye una auténtica aberración de la lógica democrática, ya que al fin y al cabo todas las fuerzas políticas que concurrían a las elecciones se supone que eran claramente contrarias al terrorismo. Sin embargo, la interconexión temporal inmediata entre el atentado y la propia jornada electoral venía prácticamente a impedir una separación entre ambos acontecimientos.

La *segunda* perturbación surgía casi inmediatamente con la sorprendente campaña de agitación mediática puesta en marcha por la más poderosa cadena privada de medios de comunicación de España: en última instancia, que los propios sujetos protagonistas del proceso electoral, los partidos políticos, pudieran cometer errores estratégicos en momentos de tanta confusión, cabría excepcionalmente entrar dentro de lo explicable, ya que ellos son los auténticos protagonistas del proceso electoral. Pero la interferencia de grupos de interés privado en un momento de tan extrema vulnerabilidad de la opinión pública, situaba a la sociedad española ante un riesgo evidente de «captura», en un ambiente de crispación y agresividad que, por momentos, recordaba episodios casi olvidados de la historia europea.

Sobre todo considerando que, en *tercer* lugar, y en conexión o no con esta campaña mediática, hicieron finalmente su aparición amenazantes manifestaciones «espontáneas» (por supuesto al margen de toda legalidad), que contribuyeron a crispar y radicalizar adicionalmente el ambiente, acompañadas de toda una campaña de mensajes de contenido electoral transmitidos a través de móviles. En una incomprensible culminación de desvaríos colectivos, gran parte de la opinión pública recibió pues el mensaje difuso de que se trataba de darle una «respuesta» en las urnas (?) al terrorismo y a sus posibles culpables.

Si el primero de estos tres factores se presentaba como un imponderable claramente al margen de cualquier intencionalidad política, en cambio, tanto la campaña mediática como las manifestaciones y mensajes tenían un claro sentido de movilización político-electoral deliberada en contra del partido gobernante. Suponían, pues, actuaciones contrarias a la decisión de interrupción de la campaña electoral adoptada por todos los partidos, implicando un

claro activismo político que conllevaba el llamamiento colectivo al voto en contra de un determinado partido. Todo ello en un momento en que la campaña podía darse por finalizada y en consecuencia los llamamientos directos o indirectos al voto, prohibidos por la normativa electoral.

Desbordadas las Juntas Electorales, cabe pues afirmar que todo el sistema de garantías que trata de asegurar la libre formación de la voluntad popular durante el proceso electoral, tanto las explícitamente formuladas en el ordenamiento como las reglas implícitas de «*fair play*», acabó siendo claramente rebasado por los acontecimientos. En semejante contexto de alteración del normal orden constitucional en unas jornadas que, tras la interrupción de la campaña, debían entenderse como de «reflexión», la validez de los resultados electorales iba a quedar inexorablemente afectada por un evidente riesgo de deslegitimación.

3. UN ANÁLISIS PRECARIO DE LOS RESULTADOS

Tratar de aplicar el foco del análisis electoral, basado en pautas de comportamiento colectivo normalizado expresadas a lo largo del tiempo, a un acontecimiento donde fallaron los requisitos y garantías procesuales necesarias para la formación y expresión serena de una opinión pública auténticamente libre, constituye probablemente una pretensión ilegítima además de científicamente inconsistente. Un proceso electoral donde quiebran las garantías legales que lo regulan, así como los propios postulados constitucionales de normalidad social o ciudadana que lo presiden, generará unos resultados ciertamente válidos desde el punto de vista jurídico-político, pero inexorablemente afectados por un riesgo de crisis de legitimación (10), ofre-

(10) En su proyección contemporánea, la noción central de *legitimación a través del proceso* tiene su referencia más clásica en N. LUHMANN: *Legitimation durch verfahren*, primera edición de 1969, Neuwied, Luchterhand. Con algunos antecedentes en los teóricos pluralistas ingleses de comienzos del siglo XX, su aplicación tanto al proceso legislativo como en general a cualquier proceso de decisión pública (inclusive al propio ámbito jurisdiccional) implica la sustitución histórica de mecanismos de racionalidad sustantiva o vertical por mecanismos de racionalidad reflexiva que operan en clave procesualista. Cfr. también sobre el tema G. TEUBNER: «Substantive and reflexive elements in modern law», *Law & Society Review*, 17, 2, 1983. Naturalmente se trata de una noción que debe diferenciarse de la *validez* en la medida en que una crisis de legitimación por vulneración de las reglas de juego que regulan un proceso (en este caso el electoral) no genera consecuencias jurídicas inmediatas en términos de resultados (que dependerán lógicamente en este supuesto de los votos computados), sino un fenómeno inmaterial y difuso de pérdida de confianza o de credibilidad en las instituciones y en el propio sistema en su conjunto. Igualmente deben recordarse las diferencias entre legalidad y legitimidad, aunque en este caso ya hemos señalado que las previsiones de la

ciendo unos datos atípicos y por lo tanto de difícil valoración; pues en este contexto, ni los parámetros analíticos pueden ser científicamente consistentes, ni los criterios interpretativos sobre la atribución y el sentido del comportamiento electoral rebasarían los límites de la más estricta provisionalidad. Cuando los cimientos del sistema democrático se tambalean, los resultados del mismo sólo pueden valorarse desde una perspectiva de precariedad o incertidumbre, y en términos de mera provisionalidad.

En un esfuerzo por rebasar sintéticamente todos estos límites, cabe sugerir que el elemento novedoso de las elecciones del 14 de marzo ha sido la incorporación del movimiento antiguerra de Iraq como un foco de canalización del voto (fundamentalmente juvenil) contra el gobierno del Partido Popular: lo que constituiría una respuesta evidente ante el sentido de la propia campaña de agitación desencadenada. Sin embargo, su localización geográfica parece señalar algunas peculiaridades.

El total de votos contabilizados, de 25.846.620, supera en algo más de 2,5 millones a los emitidos en el año 2000, incluyendo tanto el incremento del censo como, sobre todo, el de la participación, que finalmente experimentó una subida de cerca de diez puntos. Los resultados finales (*Cuadro I*) reflejan una victoria del PSOE con algo más del 42 por 100 de los votos emitidos, cinco puntos por delante del Partido Popular.

CUADRO I

Partido	Esaños	Votos	%
PSOE	164	10.909.687	42,64
PP	148	9.630.512	37,64
CiU	10	829.046	3,24
ERC	8	649.999	2,54
EAJ-PNV	7	417.154	1,63
IU	5	1.269.532	4,96
CC	3	221.034	0,86
BNG	2	205.613	0,8
CHA	1	93.865	0,37
EA	1	80.613	0,32
Na-Bai	1	60.645	0,24

normativa electoral quedaban claramente desbordadas, en la medida en que no existen tipificaciones específicas para todo este tipo de comportamientos; aunque puede que puntualmente sí para algunos de ellos en el artículo 144.1.a) de la LOREG.

En relación con el año 2000, las pérdidas del PP serían en términos absolutos de algo menos de 700.000 votos, mientras que el incremento del PSOE asciende a cerca de tres millones frente a lo obtenido cuatro años antes, implicando, pues, una presencia dominante de anteriores abstencionistas o de nuevos votantes jóvenes recién incorporados al censo. De tener una ventaja sobre el PSOE de 2,4 millones de votos en el año 2000, el PP pasa cuatro años después a tener una diferencia negativa de cerca de 1,3 millones. Mientras que Izquierda Unida mantiene prácticamente invariables sus cerca de 1,3 millones de votos obtenidos en todo el territorio nacional, dando la impresión de que parte de su electorado potencial ha podido atender a la llamada del voto útil a favor del PSOE. En cuanto a las minorías restantes se mantienen relativamente estables, salvo el particular incremento que experimenta ERC en unos 450.000 votos.

Sin embargo, en el análisis geográfico de los votos llama la atención la peculiar ubicación de las tendencias: si la diferencia total de votos entre PSOE y PP para toda España es de 1.279.175 votos, en realidad puede comprobarse que geográficamente las claves del cambio se ubican casi exclusivamente en Cataluña y Andalucía, Comunidades ambas gobernadas por el PSOE: en Cataluña, el PSOE saca una diferencia al PP de 956.982 votos; en Andalucía, la diferencia favorable del PSOE es de 855.053 votos. Es decir, en total, la ventaja favorable del PSOE en estas dos Comunidades sube hasta unos 1.812.035 votos. Las restantes diferencias favorables del PSOE se obtienen en el País Vasco, Aragón y Extremadura (con cifras relativamente «normales»), mientras el Partido Popular resulta ser ganador en las restantes 12 Comunidades.

Siendo difícil y precaria —como venimos afirmando— la interpretación de los resultados, la singular proyección geográfica del voto contra el Partido Popular nos permite identificar como eje del cambio a dos Comunidades con una clara inercia de proyección anticentro, ambas gobernadas por el PSOE. El llamado voto reactivo del miedo podría, pues, interpretarse de forma ambivalente, tanto como un voto en contra al Partido Popular o bien a favor del partido gobernante en estas dos Comunidades. La polarización territorial de las tendencias electorales parece marcar así una notable dispersión geográfica de comportamientos, que se acentúa especialmente en Comunidades donde el PSOE consigue una mayor presencia mediática, siendo capaz de canalizar a su favor las tendencias anticentro.

De este modo se ponía fin a un período de ocho años de gobierno del Partido Popular, con una mayoría relativa alcanzada por el PSOE, el cual tendría que contar lógicamente con el apoyo de algunas de las restantes minorías para asegurar su gobernabilidad en la nueva legislatura.

4. LAS DERIVACIONES DE UN PROCESO POLÍTICO PROGRESIVAMENTE ENRARECIDO

Las razones estrictamente políticas que pueden explicar una agudización tan intensa de la conflictividad y de la competitividad electoral como la que se desencadenó inmediatamente después de los graves atentados de Madrid deben buscarse, lógicamente, en el proceso político gestado durante el último mandato del Gobierno Aznar, y particularmente en su arriesgada apuesta de apoyo al gobierno norteamericano en el conflicto de Iraq.

Parece evidente que la segunda legislatura con mayoría del Partido Popular (en este período con mayoría absoluta) ha venido suscitando un ambiente de progresivo enrarecimiento en la vida política española: un ambiente que, más allá de los concretos acontecimientos que la han jalonado, parece responder a un exceso de presión competitivo-electoralista en la comprensión e interpretación de los principales asuntos que han venido centrado la agenda política, así como en su proyección a través de los medios. Daría así la impresión de que el emergente bipartidismo a través del cual se viene encauzando el proceso político español a comienzos del siglo XXI presenta bastantes dificultades para asegurar normalizadamente tanto los procesos de alternancia como la propia expresión del pluralismo de la sociedad española. Y ello a pesar del innegable gesto de José María Aznar de comprometerse a limitar sus mandatos presidenciales.

La estrategia puesta en marcha por el último gobierno Aznar para enfrentarse a dos de los grandes problemas de la política española (el terrorismo y el proceso autonómico) mediante el recurso a la defensa del orden constitucional, no parecía suponer —en principio y en teoría— una alteración sustancial de las reglas de juego: se trataba en efecto de problemas «de Estado» que podían ser fácilmente compartidos en lo fundamental por el resto, o al menos por una parte sustancial de los restantes partidos políticos. Y de hecho así pareció suceder durante el primer período del mandato de Rodríguez Zapatero al frente del PSOE.

Que el terrorismo es un fenómeno que requiere una respuesta unificada y compartida por parte de los partidos democráticos (además de por la propia sociedad) seguramente es un dato que no requiere mayores justificaciones. Sin embargo, cuando en su última gran oleada de terror ETA sometió a una implacable persecución a numerosos concejales del Partido Popular, dejando un reguero de sangre y de crímenes, comenzó de forma imperceptible a abrirse paso uno de los más siniestros argumentos interpretativos de la realidad política española: el de que se estaba produciendo un uso «electoralista» de los atentados terroristas. Visto desde una cierta perspectiva pudiera parecer un error inocuo, fruto de una interpretación interesada de la realidad:

pero los acontecimientos posteriores han venido a descubrir el inmenso horror que se ocultaba tras el mismo. ¿Acaso puede concebirse que exista un terrorismo con impacto electoral de derechas y otro de izquierdas? ¿Uno que favorezca al gobierno u otro que favorezca a la oposición? La simple formulación de estas preguntas serviría para deslegitimar a cualquier oferta política y para hacer quebrar cualquier convocatoria electoral; pues el terrorismo es justamente lo contrario del sistema de valores sobre el que se sustenta la democracia constitucional.

Una situación parecida se suscitaba en relación con el proceso territorial, donde el argumento gubernamental de la defensa de la Constitución ha llegado a considerarse como equivalente a la defensa de los arcaicos conceptos de la España «una, grande y libre» del período franquista. Lo que supone olvidar no solamente que la Constitución es la base del espectacular desarrollo autonómico experimentado en la España democrática, sino el dato evidente de que la realidad autonómica es hoy por hoy, tras veinticinco años de Constitución, un hecho institucionalmente consolidado, incluso bajo el gobierno del Partido Popular (11). Que algunas Comunidades llamadas «históricas» pretendieran una reapertura del proceso constituyente en un afán de reivindicar su diferencialidad, no significa que veinticinco años de intenso desarrollo territorial hayan dejado de pronto de existir, para hacernos retornar a todos los españoles al período originario de la transición.

Es posible, en todo caso, que el diseño de una estrategia política de corte «constitucionalista» pueda contener un cierto error de base —inducido seguramente por una generalización al resto de España de situaciones propias del País Vasco— en el sentido de que parece restringir o estrangular las opciones alternativas de la oposición (también constitucional). En este contexto, el riesgo resultaría ser la generación de un perverso efecto contrario o de carácter alternativo, debido al exceso de presión competitivo-electoralista del sistema: o sea, que en lugar de avanzar hacia la efectiva «despolitización» de ciertos asuntos de naturaleza supracompetitiva, éstos acaben finalmente

(11) Ni la primera ni la segunda de las ediciones de la obra de ELISFO AJA: *El Estado Autonómico* (Alianza) de fechas 1999 y 2003, parecen detectar un fenómeno de bloqueo o parálisis sustancial del proceso autonómico: antes al contrario, su visión coincide en el diagnóstico de la consolidación del sistema, como sucede en otras obras similares. Cfr. J. SUBIRATS, R. GALLEGO (eds.): *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid, 2002. A. RUIZ ROBLEDO: «Veinticinco años de Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004. En realidad las tareas pendientes se refieren más bien a las exigencias de coordinación y cooperación. En todo caso, el hecho de que se acentúe más o menos una tendencia política centralista por parte del gobierno central (algo que, por otra parte, no parece nada novedoso) no sería más que el reflejo legítimo de una determinada tendencia política, no una ruptura de las reglas de juego del sistema.

siendo «capturados» por la propia arena pluralista de la política. De este modo nos enfrentaríamos a una nueva manifestación de ese feroz desbordamiento generado por la dinámica competitiva de nuestro sistema de partidos, hasta el punto de acabar reubicando en el terreno plural de la política a un tipo de asuntos que, en principio, podrían ser susceptibles de proyectarse en una dimensión suprapolítica o de Estado. El paso inmediato parece predecible: frente al discurso constitucionalista, procedería la reforma de la Constitución; frente a la aparente rigidez del sistema autonómico, la reforma de los Estatutos de Autonomía. O sea, el debate sobre las reglas de juego acabará así trasvasado a la arena competitiva del pluralismo partidista.

De este modo, y aunque en apariencia resulte paradójico, la experiencia de la pasada legislatura parecería demostrar que, finalmente, en un contexto de bipartidismo imperfecto fuertemente competitivo, un discurso orientado a la inserción de asuntos «de Estado» en la esfera propia de la agenda política (es decir, el denominado «discurso constitucionalista») puede acabar generando al cabo del tiempo efectos disfuncionales, al hacer derivar hacia un ámbito de competitividad o incluso de coyunturalidad a un tipo postulados que, en principio, serían susceptibles de ubicarse más allá de las tensiones propias de la competencia política.

Obsérvese que se trata, por otra parte, de tensiones que en última instancia parecen provocadas por minorías: ya sea la propia y exigua minoría de los grupos terroristas, ya sean algunas minorías territoriales que se resisten a aceptar normalizadamente la vigencia de las reglas fundamentales de juego del sistema. Por otro lado, el desarrollo del proceso competitivo entre mayoría y oposición parece conducir inevitablemente en tal contexto a proyectar a la oposición hacia posturas no ya anticonstitucionales, pero sí claramente orientadas hacia la reforma de la norma suprema; lo que podría constituir a la postre un factor añadido de inestabilidad constitucional a medio o largo plazo.

Sin embargo, cabe señalar que, más allá del fenómeno terrorista y del problema autonómico, la realidad política española presentaba (y presenta) toda una larga serie de temas donde caben multitud de opciones plurales, con capacidad suficiente para expresar el pluralismo político, permitiendo el libre juego de la competencia política y el desarrollo de estrategias de oposición consistentes y electoralmente rentables: asuntos como la vivienda, la educación o el desempleo, por ejemplo, constituyen materias de suficiente relevancia política y atractivo electoral en el plano de la competencia política; y de hecho, gran parte del discurso de la oposición durante las primeras fases de la campaña parecía concentrarse sobre estos asuntos.

Haciendo un balance sintético de la legislatura, parece que la labor de oposición al gobierno Aznar no ha conseguido definir una posición crítica

suficientemente objetivada y ubicable en el ámbito propio de la arena política, ni tampoco ha conseguido proyectarse en un sentido suficientemente constructivo. Lo que se demostraría finalmente en el argumento que ha constituido el mayor *leit motiv* de la crítica política durante las etapas finales de la legislatura: la acusación sobre las características subjetivas o el «estilo» personal de Aznar, al que se ha venido acusando reiteradamente de soberbia. Por mucha importancia que quepa atribuir a los estilos personales de liderazgo en el contexto de la videopolítica contemporánea, cuando la crítica política se acaba resumiendo en aspectos puramente subjetivos tan secundarios, sólo cabe preguntarse si estamos ante un proceso político democrático normalizado o más bien si es que la lógica perversa de la «prensa-basura» ha hecho finalmente su desembarco triunfal en el universo de nuestra vida pública, en coincidencia con el creciente impacto de los *mass media* (12).

La consecuencia de esta dinámica política desarrollada durante la anterior legislatura ha sido en todo caso la emergencia de un ambiente de creciente crispación e intolerancia, alimentado sobre todo desde ciertos medios de comunicación, reflejando una imagen deformada del pluralismo social y de la normalizada convivencia ciudadana. Sin embargo, aparte de las transitorias tensiones suscitadas en el ámbito sociolaboral a propósito del llamado «decretazo» y de las protestas tras la catástrofe del petrolero «Prestige», parece que en rigor la única actuación del gobierno Aznar que ha provocado una masiva y consistente reacción ciudadana por parte de la opinión pública ha sido la participación en la coalición de apoyo al gobierno norteamericano en el conflicto de Iraq. El siniestro argumento de buscar una relación de causalidad entre los atentados terroristas del 11 de marzo y la participación española en tal conflicto, se convertía así en una sorprendente «baza electoral» que se despertaría explosivamente en los dos días previos a las elecciones (13).

No obstante, debe recordarse que, con anterioridad al propio 11 de marzo, los estudios sobre opinión ciudadana coincidían en señalar un balance positivo de la legislatura (especialmente en el capítulo de su política económica) y definían previsiones reiteradas de una continuidad del tipo de mayo-

(12) El argumento puede resultar frívolo o paradójico en el contexto de un sistema constitucional que se supone plenamente consolidado, pero bastaría recordar el tratamiento dado en la prensa y en el debate político posterior a un acontecimiento privado tan intrascendente como la boda de la hija del Presidente Aznar, para comprender su perversa trascendencia: se trata de un acontecimiento que ha dado lugar incluso a una obra satírica de teatro.

(13) Obsérvese que, en una paradójica interpretación de causalidades, se trataría del mismo argumento —puesto a la inversa— que la opinión pública mundial se ha encargado reiteradamente de manifestar en contra de la política agresiva del gobierno Bush contra Iraq, bajo la excusa de su aparente interconexión con el terrorismo fundamentalista.

ría existente. Lo que significaría, pues, que, teóricamente, la defensa de un discurso «constitucionalista» no despertaba en principio y en condiciones de normalidad ciudadana, ningún tipo de rechazo o de reacción masiva en contra por parte de la opinión pública.

5. LAS IMPLICACIONES DE TIPO HISTÓRICO

Que un fenómeno tan característico y normal de la vida democrática como la alternancia en el poder haya tenido que montarse no sólo sobre una interpretación perversa de las consecuencias de un dramático atentado terrorista, sino apoyarse adicionalmente en una violación difusa de las reglas de juego limpio que deben presidir el proceso electoral, constituye, pues, no sólo un factor potencial de deslegitimación de sus resultados, sino al mismo tiempo un preocupante precedente histórico que vendría a demostrar una grave disfunción de nuestro sistema de partidos y, en consecuencia, de nuestro propio modelo de democracia parlamentaria.

Inevitablemente viene a la memoria el ejemplo de la lamentable historia constitucional española a lo largo del siglo XIX y parte del XX, cuando los procesos de alternancia no conseguían operarse normalizadamente sino que debían apoyarse en factores de tipo extraelectoral: la asonada o el levantamiento militar, la interferencia regia, o la corrupción y el caciquismo generalizado durante el período de la Restauración, constituían entonces los mecanismos de apoyo a la alternancia, contribuyendo así al fracaso histórico de los intentos de consolidación política de nuestro sistema liberal. ¿Estamos los españoles de principios del siglo XXI comenzando a reproducir pautas similares, donde los factores extrapolíticos que impulsan el cambio se sustituyen ahora por la agitación mediática o la violación difusa de las reglas del juego electoral? Debe recordarse que la comparación histórica contiene igualmente otros paralelismos no menos peligrosos: como, por ejemplo, el hecho de que el desencadenamiento del proceso de alternancia se traduzca de forma inmediata en la propuesta de reformar la Constitución; lo que implica pues un ambiente de emergente inaceptación de las reglas de juego del sistema y de consecuente inestabilidad constitucional. ¡Y todo ello justo en el momento en que todas las voces académicas e institucionales acababan de celebrar entre alharacas y sin posturas discrepantes el veinticinco aniversario de la Constitución de 1978!

Las insuficiencias de la dinámica bipartidista, desarrollada tras la crisis del centrismo a comienzos de la década de los ochenta (14) y asentada sobre

(14) Cfr. sobre el tema JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO (eds.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

la necesidad de apoyos en algunos partidos nacionalistas que no aceptan (implícita o explícitamente) la propia consolidación del sistema autonómico (e indirectamente la propia Constitución), tiende a generar finalmente una profunda inestabilidad subyacente que parece situar en una dimensión agónica y precaria a un postulado tan elemental —y teóricamente tan inocuo— como la defensa del orden constitucional. Una inestabilidad subyacente que parece poner en crisis las relaciones normalizadas entre mayoría y oposición, acentuando una dinámica de bipolarización que se proyecta territorialmente para acabar desbordando al propio marco parlamentario, donde debería residir su auténtica arena institucional; algo que se ha venido demostrando con el reiterado uso de las mayorías territoriales alternativas de las distintas Comunidades Autónomas a modo de auténticas armas arrojadas contra el gobierno de Madrid (15).

En semejante situación, desencadenada justamente al cabo de veinticinco años de vigencia de la Constitución, sólo cabe preguntar si realmente los españoles nos estamos aproximando históricamente a la Europa democrática y a sus modelos políticos consolidados y plenamente legitimados, o si por el contrario seguimos más bien las tentaciones que nos llegan desde nuestra otra alma colectiva, la que nos conduce hacia una dinámica política de perfiles latinoamericanos. En todo caso, parece que nuestro modelo de Estado de partidos ha olvidado por completo, al cabo de un cuarto de siglo, las claves de consenso político y reconciliación colectiva que se pusieron en marcha durante el período de la transición bajo Adolfo Suárez; para terminar generando un proceso político crecientemente enrarecido donde se han acabado enfrentando, de un lado, una versión inmovilista de un discurso «constitucionalista» y, de otro, una estrategia de oposición radical empeñada en desbordar periódicamente los cauces institucionales, apoyando la toma de la calle como instrumento normalizado de acción política (16).

En este contexto de dimensión histórica, seguramente no es una pura casualidad que diversas iniciativas de reconstrucción o recuperación de nuestra memoria histórica (exposiciones sobre el exilio republicano, exhumaciones de restos de fusilados de la guerra civil, etc.) hayan venido desbordando fre-

(15) Precisamente es en las Comunidades donde mayor proyección ha tenido esta dinámica anticentro donde se ha producido el vuelco masivo sistemático del voto a favor del PSOE: Cataluña, Andalucía y País Vasco. Cfr. sobre el tema A. PORRAS NADALES: «Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)», *Revista de Fomento Social*, núm. 229, 2003.

(16) Recordemos, por ejemplo, como un dato aparentemente anecdótico pero de consecuencias tan preocupantes, el hecho de que el anterior partido gobernante hubiese tenido que retirar de las fachadas de muchas de sus respectivas sedes sus símbolos identificativos, ante la reiteración de agresiones de diverso tipo.

cuentemente su dimensión estrictamente histórica para incorporarse al propio discurso político. La terrible duda que se suscita ante estos datos es la de si tratar de recuperar en el contexto político del presente (a comienzos del siglo XXI) la brecha histórica anterior al momento de la transición, o de reactualizar la dramática memoria de nuestra guerra civil, constituye el mejor bagaje para incorporarnos colectivamente a los desafíos del futuro —es decir, a una democracia avanzada que debe adecuarse a las crecientes exigencias del proceso europeo—, o más bien si no resulta ser a la postre una especie de invocación a unos fantasmas del pasado llamados a perturbar nuevamente nuestro presente.

Debe entenderse bien: no se trata de rechazar la estricta recuperación de la memoria histórica sino de discutir sus efectos cuando se pretende su incorporación operativa al contexto político-competitivo del presente (17). Porque la ubicación de tal memoria histórica en nuestro entorno político contemporáneo daría lugar a dos tipos de identificaciones colectivas alternativas cuya proyección, en términos de legitimidad, estaría en última instancia más allá de las urnas: por una parte, el Partido Popular no podría eludir su identificación inexcusable con el franquismo; por otra, el PSOE ahondaría al fin su identificación con la legitimidad de «las izquierdas», brutalmente alterada por el impacto del alzamiento militar y la guerra civil en 1936. En la medida en que la realidad contemporánea no responde, lógicamente, a las claves autocráticas del franquismo, resultaría así una consecuencia inexorable: que el PSOE tendría un derecho «natural» a gobernar España como representante legítimo de las fuerzas republicanas violentamente despojadas del poder por «la derecha»; frente a la evidente ilegitimidad histórica de las fuerzas identificadas como del franquismo, el PP (18). Se trata, por otra par-

(17) Probablemente la gran diferencia, y el aprendizaje positivo que en este sentido parece haberse desarrollado en la experiencia sudafricana, sea que allí la *Comisión de la verdad y reconciliación* (que desarrolló sus trabajos entre 1995 y 1998) presidida por el arzobispo Desmond Tutu, tenía precisamente un sentido claramente suprapartidista. Cfr. Sobre el tema T. GROPPI: «Sudafrica: la reconciliazione attraverso il diritto», *Quaderni Costituzionali*, XXIII, núm. 5, 2003.

(18) Paradójicamente se reproduciría así uno de los argumentos más gratos al pensamiento conservador del denominado «liberalismo doctrinario» de la primera mitad del siglo XIX, donde la legitimidad histórica se entendía como una fuerza capaz de enfrentarse al desarrollo del racionalismo y a la exigencias democráticas que imponía el nuevo orden constitucional nacido de los movimientos revolucionarios. Cfr. Sobre el tema L. Díez DEL CORRAL: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, reed. 1984. En cambio, el impacto traumático de la memoria de la guerra civil vendría a ocultar un núcleo problemático seguramente más importante: el de las razones que explicaron, tanto en España como en otros países europeos, la degradación de los sistemas democráticos de entreguerras. Una lección histórica que no debería olvidarse en el presente.

te, de un argumento implícito en el conocido y reiterado discurso de ciertos líderes de la izquierda, quienes abundan en el argumento retórico de dirigirse a «los demócratas» (?) cuando parece que se están dirigiendo a los ciudadanos en general.

En semejante escenario político, el final del franquismo acabaría entonces siendo interpretado subliminalmente no como la apertura a un proceso democrático históricamente nuevo, donde pueden gobernar legítimamente tanto «las derechas» como «las izquierdas» (por utilizar la expresión de otras épocas), sino como el sino inexorable de la «vuelta de la tortilla» y de la consecuente imposición histórica de una hegemonía «natural» de la izquierda.

Se trata de una interpretación que nos sitúa ante los más siniestros fantasmas pretéritos de la «España negra», induciéndonos a ignorar olímpicamente cuanto supone en el mundo occidental todo el período de desarrollo democrático posterior a la segunda guerra mundial (al que los españoles tratamos incorporarnos colectivamente tras el final de la dictadura y durante el proceso de la transición), donde la lógica de bipolarización y conflictividad política propia de la primera mitad del siglo XX y su contexto de lucha de clases, han acabado siendo sustituidas por el apogeo creciente de unos sistemas de partidos relativamente desideologizados (los denominados partidos «*catch all*») y por la identificación del centrismo como la auténtica clave del éxito electoral; un modelo sobre el que se ha asentado precisamente el apogeo del propio Estado de bienestar contemporáneo (19).

Por otra parte, tal reconstrucción artificiosa de nuestras más negras raíces históricas llevaría implícito un peligroso dato adicional: la sospecha de ilegitimidad del gran pacto social o de reconciliación entre todos los españoles durante el período de la transición, sobre el que se asentaba el propio consenso constituyente que dio lugar a nuestra norma suprema (20).

Debemos recordar, en todo caso, que no se trata de una interpretación *ad hoc*, sino de una línea argumentativa que ha tenido ya otras aplicaciones (21); por otra parte, sería precisamente en Cataluña y País Vasco donde

(19) Cfr. C. OFFE: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992.

(20) Una argumentación en la que han venido insistiendo autores como V. NAVARRO: cfr. *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998; y *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Anagrama, Madrid, 2002. Además de una abundante producción en prensa.

(21) En concreto, a la hora de analizar las claves históricas de la larga hegemonía socialista en Andalucía a partir de la interpretación de las principales dicotomías que se manifiestan durante el período de la transición y sus consecuencias posteriores, cfr. A. PORRAS NADALES: «El marco político de la transición en Andalucía», en *Congreso sobre la Transición en Andalucía*, Universidad de Cádiz, abril 2001.

con mayor intensidad se ha venido desarrollando todo un discurso institucional de rechazo a la legitimidad histórica del pacto constituyente, lo que implica lógicamente edificar (con el apoyo necesario en el respectivo sistema cultural y educativo público) un imaginario social que se situaría en claves preconstitucionales y en el cual tienden a reactualizarse inevitablemente las grandes brechas históricas anteriores a la transición.

Debería insistirse en las peligrosas derivaciones que, más allá de la estricta recuperación de la memoria histórica, emergen tras esta serie de líneas argumentativas, tanto en términos de deslegitimación de nuestra normativa fundamental y su sistema de valores, como en clave de bipolarización competitiva de la propia política española, estimulando el lejano sustrato de «guerracivilismo» subyacente en la memoria colectiva de los españoles y, en consecuencia, justificando una visión de la competencia política y del proceso electoral como una auténtica «guerra sucia» donde todo vale.

6. LA RECUPERACIÓN DE LA NORMALIDAD POLÍTICA Y EL IMPACTO DE LA ALTERNANCIA

Que todos estos negros nubarrones que acechan a nuestro sistema democrático puedan llegar a serenarse a posteriori con el efecto balsámico de la alternancia y la promesa de un nuevo estilo de gobierno, constituye una hipótesis perfectamente razonable si no fuera porque subsisten por ahora diversos interrogantes sin respuesta.

El *primero* de ellos estaría relacionado con el fenómeno de la *captura*, en este caso del partido ganador de las elecciones de 14 de marzo de 2004. Como es sabido, se denomina genéricamente como procesos de «captura» (22) a la colonización de esferas públicas por intereses privados organizados, siendo abundantes las referencias en la moderna teoría del derecho público a los riesgos de la presencia de poderes privados en las democracias contemporáneas (23). En nuestro caso, no es una novedad la fuerte dependencia del PSOE respecto del grupo PRISA: sin embargo, en la interpreta-

(22) Aunque se trata de un concepto de uso creciente, el hallazgo de la noción se atribuye originariamente a G. STIGLER en su «Theory of economic regulation», *Bell Journal of Economic and Management Science*, núm. 2, 1971. Cfr. más recientemente, entre la abundante bibliografía, en especial M. E. LEVINE, J. L. FORRENCE: «Regulatory Capture, Public Interest and the Public Agenda: Toward a Synthesis», en *Journal of Law, Economics and Organization*, Num 6 (especial), 1990; y, en general, en el contexto europeo, G. MAJONE (ed.): *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.

(23) P. DE VEGA: «Mundialización y Derecho Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998.

ción de los oscuros acontecimientos que discurren durante los días 12 y 13 de marzo, parece que el impacto fundamental de agitación y de crispación de la opinión pública tuvo su principal eje motor en algunos de los principales medios de tal cadena privada. Bajo la excusa de la reacción contra las «mentiras» del gobierno (cuando nadie podía saber entonces si se trataba de mentiras o de simple torpeza o ignorancia), todo un proceso de agitación mediática —en flagrante contradicción con las exigencias propias de lo que debe entenderse como jornadas de «reflexión»— comenzó a galvanizar a la opinión pública en momentos de máxima vulnerabilidad de la misma. Analizado el proceso desde una perspectiva mediática, cabría afirmar, pues, que ha sido el grupo PRISA el que ha llevado en volandas al PSOE de Zapatero al poder, cuando ni los analistas más optimistas podían predecir tal cambio.

El panorama resultante nos ofrece pues una situación no ya de partido capturado, sino de un posible gobierno capturado por un grupo de interés privado; situación que, pese a su evidente gravedad, cuenta, sin embargo, —entre otros— con un conocido precedente comparado, el de la Italia de Berlusconi, donde entre los medios intelectuales libres y en general entre sectores conscientes de la opinión pública se respira una notable frustración y un ambiente de relativo pesimismo ante el hecho de que el propietario del más poderoso grupo mediático sea al mismo tiempo Presidente del Gobierno. Daría la impresión de que el impacto negativo de la videopolítica contemporánea sobre los procesos de formación de una opinión pública libre, no sólo no parece haberse superado sino que más bien, al contrario, presenta síntomas de agravamiento; especialmente en contextos de crisis política como la que provocó la disolución del viejo sistema italiano de partidos a comienzos de la década de los noventa, o la que impactó sobre la sociedad española tras el atentado del 11 de marzo de 2004.

Ciertamente, habría una diferencia sustancial entre ambos casos: y es que en Italia, al fin y al cabo, el proceso se desarrolla de forma abierta y transparente, siendo el propio Silvio Berlusconi quien presenta su candidatura obteniendo el apoyo mayoritario de los ciudadanos; sin que las reiteradas protestas de los órganos reguladores europeos parezcan haber producido hasta el presente un impacto sustancial en esta dinámica política. En cambio, otras democracias, como la norteamericana, con una trayectoria más larga en coexistencia con las limitaciones y condicionamientos de las grandes cadenas de comunicación de masas parecen haber desarrollado —con mejores o peores resultados— mecanismos de regulación o autorregulación orientados a evitar estos riesgos, asegurando un control pluralista de los grandes medios de comunicación de masas.

El *segundo* de los interrogantes se situaría en torno al problema de la toma de conciencia colectiva sobre lo realmente ocurrido y sobre sus posi-

bles implicaciones y consecuencias, suscitando así la emergencia de una voluntad de regeneración, de amortiguación o de respuesta frente a los riesgos existentes; no solamente pensando ya en los acontecimientos pasados sino, sobre todo, en una perspectiva de futuro.

Se trataría, por formularlo de un modo sencillo, de discutir qué se puede hacer cuando sobreviene la amenaza de una difusa crisis de legitimación como consecuencia —en este caso— de una serie de actuaciones contrarias a la lógica del juego limpio durante el período álgido del proceso electoral, que acaban afectando necesariamente a la libre formación y expresión de la voluntad popular. Planteando así la interrogante adicional de si cabría, en última instancia, una especie de «legitimación *a posteriori*».

Parece razonable comenzar afirmando que, para enfrentar esta cuestión problemática —igual que para cualquier otra—, el punto de partida debería consistir en tomar conciencia de su propia existencia como «problema». Pero una premisa tan elemental resultaría ser en este caso una cuestión harto difícil debido a que la propia noción de «crisis de legitimación» constituye normalmente para el común de los ciudadanos una noción algo etérea e inaprensible. La propia existencia de obstáculos a la libre formación de una voluntad colectiva destinada a expresarse en las urnas es algo que no rebasa a veces los límites de la propia subjetividad individual, especialmente en un contexto socio-cultural habituado a convivir con altas dosis de presencia —y de manipulación— mediática. Cualquier votante individual podrá entender que, pese a las campañas mediáticas de cualquier tipo, pese a manifestaciones y estrategias de agitación, finalmente al nivel personal y subjetivo ha votado con «libertad» (24); especialmente cuando tal decisión puede venir envuelta en la proyección «heroica» de que se ha tratado de responder o de reaccionar frente a las provocaciones del terrorismo (25) o las mentiras del gobierno (26).

(24) Lo que sin duda sería sustancialmente correcto para la gran mayoría de electores que tiene decidido su voto con suficiente antelación: pero no para la franja oscilante de indecisos que suele ser la que finalmente otorga la victoria en las urnas. Cfr. al respecto los datos de la encuesta postelectoral del CIS *supra*.

(25) La que podríamos denominar como «versión heroica» en la interpretación de los hechos consistiría en la argumentación puesta en marcha desde ciertos medios de comunicación según la cual, en un acto de decisión y valentía colectiva, el electorado español se movilizó masivamente para responder a la «provocación» de los terroristas ejerciendo su derecho al voto: una argumentación que carece de congruencia, pues el voto no es ni puede ser en ningún caso un instrumento de respuesta a atentados terroristas cuando no existen fuerzas políticas que los apoyan. Subyace aquí probablemente una interposición en la mentalidad colectiva española del problema vasco, donde sí han existido fuerzas políticas favorables al terrorismo: pero tras la ilegalización de Herri Batasuna, no es posible mantener congruentemente tal tipo de planteamiento.

(26) En cuanto a la segunda de las líneas interpretativas, que podríamos denominar

La terrible duda que se suscita tras esta dramática experiencia colectiva parece afectar nada menos que a la propia dimensión o percepción subjetiva de la libertad: ¿podemos los ciudadanos llegar a errar cuando creemos que somos libres, y resulta que realmente no lo somos? Como hemos indicado más arriba, las amenazas a la libertad en las sociedades contemporáneas revisten nuevas y sofisticadas formas de manifestación, impactando sutilmente sobre el ámbito subjetivo de la conciencia de los ciudadanos: pero sería realmente difícil que los propios electores puedan llegar a reconocer que han sido víctimas de los efectos del miedo o de la manipulación mediática a la hora de decidir su voto.

Ahora bien, si desde la perspectiva de la propia sociedad civil puede resultar difícil enfrentar este problema, cabría alternativamente plantear si se trata más bien de una responsabilidad que debería residenciarse en las propias instituciones públicas, con independencia de que tales instituciones estén ahora controladas por la nueva mayoría surgida de las urnas. En la medida en que debemos operar en un sistema representativo donde son las instituciones las que expresan el interés general, sería congruente afirmar que deberá ser esa misma esfera pública la que tendría que enfrentarse ahora, al menos, a estos dos elementos problemáticos: por una parte, una toma de conciencia sobre la existencia de evidentes anomalías en el proceso electoral (generadoras en su caso de un fenómeno de deslegitimación de sus resultados, ya que no de su validez); por otra, determinar el tipo de estrategia de respuesta que debería ponerse en marcha en su caso *a posteriori*.

En principio parece que ninguno de estos dos elementos problemáticos podrá abordarse —y mucho menos llegar a resolverse— acudiendo a una estrategia de ignorancia o de olvido de lo sucedido, apostando por una aparente «normalización» del proceso político a partir del evidente efecto positivo que genera la alternancia. Se trata de un conjunto de problemas de dimensión inmaterial pero realmente existentes, que vienen a superar la propia dimensión funcional de la alternancia y su aparente «normalidad» desde el punto de vista político-institucional: pues debe recordarse que, tras el escrutinio de los resultados el día 14 de marzo y reconocida discretamente su derrota por el líder del Partido Popular Mariano Rajoy, se pusieron en marcha

como «versión de la verdad», algo posterior en el tiempo, reorientaría el sesgo reactivo del comportamiento colectivo de los españoles como una respuesta contra las mentiras del gobierno y de su ministro Acebes. Dejando a un lado su dificultad procesual (¿cómo podía alguien saber durante los primeros momentos posteriores al atentado cuál era la verdad o cuáles las manifestaciones de pura torpeza o ignorancia?), reflejaría una sorprendente versión «puritana» del principio de veracidad que los propios teóricos de la comunicación y profesionales del periodismo vienen rechazando reiteradamente y que se armoniza difícilmente con un contexto de creciente manipulación generalizada de la información.

las previsiones ordinarias hasta la investidura del nuevo Presidente, quien se limitó a presentar su programa de gobierno y a designar un nuevo equipo. Salvo las velas y flores a las víctimas del atentado terrorista, aparentemente no habría pasado nada. Al hacer suyo el argumento de que el electorado se ha limitado a «responder libremente» a las provocaciones del terrorismo, rechazando cualquier posible impacto del voto del miedo o de la manipulación mediática, e ignorando las irregularidades de las vísperas electorales, la nueva mayoría en el gobierno parece pretender prescindir no ya de las consecuencias de toda una serie de violaciones legales, sino incluso de la propia existencia adicional de un riesgo evidente de captura. Por no hablar del diagnóstico sobre otras posibles causas más profundas.

Seguramente no habría que sorprenderse en exceso de esta postura. Encontrar casos comparados que puedan servir indiciariamente como supuestos de referencia sobre los que marcar un tipo de comportamiento o de pauta prescriptiva más adecuada, parece una tarea casi imposible (27). Para el debate político cotidiano, la existencia de un «golpe de mano mediático» puede constituir siempre una fenomenología discutible, evanescente o de validez relativa, dependiendo de las versiones: o incluso una pura y justificable reacción contra las manipulaciones del gobierno. En cuanto a los amenazantes manifestantes o «piqueteros» de las vísperas electorales, los emisores de mensajes a móviles, etc., están salvo excepciones ignorados o desaparecidos (pese a que muchos de ellos se autoidentificaron inicialmente como miembros del PSOE). Los circuitos normales de control jurisdiccional de las elecciones parecen hasta ahora haber optado o bien por una estrategia de no actuación, o bien se han puesto en marcha a través de su habitual y lenta rutina.

¿Debemos en consecuencia los ciudadanos españoles resignarnos a pasar página y a continuar con el normal proceso social y político, como si nada hubiese sucedido? La exigencia colectiva de clarificar los hechos y responsabilidades en una comisión de investigación parlamentaria siempre estará condicionada por los propios términos políticos del debate y sus efectos parecen fácilmente reconducibles en la práctica, bien mediante la reducción de

(27) A título de ejemplo, podrían remotamente encontrarse algunas líneas comparativas con los resultados electorales producidos en México en 1994 tras el asesinato del candidato oficialista del PRI Luis Donaldo Colosio, un acontecimiento que vino acompañado de la insurrección zapatista en Chiapas, suscitando la hipótesis del voto del miedo. Recordemos que se trata de las elecciones donde se registró una mayor participación de toda la historia electoral de México (un 77,7 por 100, similar al 77,2 de las elecciones de 14 de marzo de 2004 en España), en un ambiente de alta valoración positiva de la gestión del presidente saliente Salinas de Gortari. Cfr. sobre el tema G. PÉREZ (coord.): *Las elecciones a debate*, Diana, México, 1994. S. R. ORTEGA MARTÍNEZ: *La transición votada: reformas electorales en México, 1986-1996*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2001.

su objeto o bien mediante la habitual desustanciación a la hora de atribuir responsabilidades (28). Incluso la propia noción de «crisis de legitimación» tiene igualmente una percepción difusa, no ya entre los propios ciudadanos sino incluso entre muchos de los propios protagonistas de la vida pública; para algunos podría limitarse a ser, finalmente, el velo tras el que se oculta un puro y justificable resquemor de quienes han perdido las elecciones.

Tal situación de amnesia colectiva y de autismo político suscita razonables preocupaciones de cara al futuro, al restringirse un ámbito de debate que requeriría alternativamente las máximas cuotas de libertad de expresión y de opinión. Particularmente cuando unas de las líneas programáticas del nuevo gobierno resulta ser nada menos que la propia regeneración democrática de nuestro sistema político; pues resulta difícil imaginar cómo puede enfrentarse con éxito la trascendental tarea de avanzar hacia una regeneración democrática partiendo de la más absoluta ignorancia sobre la crisis de legitimación producida en las vísperas electorales; o cómo va a ser posible su puesta en práctica ante un ambiente de continuada reiteración de la peligrosa bipolaridad en que viene cayendo nuestro sistema representativo; cuando todo proceso de regeneración democrática requiere más bien, alternativamente, un esfuerzo adicional y compartido de consenso.

Si tratamos de enfocar el problema en clave constructiva, desde la perspectiva de lo que podríamos entender como un intento de legitimación *a posteriori*, puede resultar acaso una sugerencia elemental, pero probablemente el mero reconocimiento o la toma de conciencia pública del carácter excepcional de las elecciones de 14 de marzo y la manifestación de una voluntad institucional de enfrentar sus consecuencias, constituiría ya un precioso instrumento de amortiguación de la crisis de legitimación subyacente. Es posible que el presidente Rodríguez Zapatero perdiera una oportunidad de oro en su discurso de investidura al obviar una simple y pura referencia al carácter «excepcional» de la convocatoria electoral de 14 de marzo y a la eventual voluntad de su gobierno para enfrentar los desafíos que ello comportara.

Si partimos, pues, de la razonable premisa de que quien tendría que encarar el problema debería ser el poder público legalmente constituido, es decir, la nueva mayoría (ya que la opción perdedora de las elecciones siempre podría ser acusada de no aceptar los resultados), cabría en principio formular tres hipótesis interpretativas de la situación.

a) En primer lugar podría entenderse que, por parte de la nueva mayoría, existe un silencio interesado respecto de unos acontecimientos que generan un

(28) Cuando se terminaron de redactar estas páginas (julio 2004) la Comisión de investigación parlamentaria se encontraba en pleno desarrollo de sus actividades.

inevitable efecto deslegitimador, debido a la dificultad para encontrar respuestas adecuadas. Es decir, ante el impacto imprevisto de una realidad nueva y excepcional, que rebasa ampliamente las previsiones de la Constitución y del ordenamiento jurídico, y en ausencia de criterios adecuados con los que abordarla, seguramente sería mejor atender a la pura «normalización» del proceso de alternancia y proceder a la aplicación pura y simple del programa ganador de las elecciones, ignorando lo sucedido. La estrategia de la amnesia colectiva sería pues como una forma indirecta de respuesta al evidente *shock* traumático producido en la sociedad española en las dramáticas jornadas de marzo de 2004. Aunque se trata de una visión algo miope de la realidad, estaríamos ante una especie de mentira piadosa por parte de los nuevos gobernantes.

b) La segunda hipótesis, algo más preocupante, sería la de la pura ignorancia: es decir, el equipo gobernante surgido de la nueva mayoría creería firmemente que los dramáticos acontecimientos del 11 de marzo y jornadas subsiguientes no han influido en los resultados electorales y que, en consecuencia, el proceso de alternancia ha tenido lugar de forma perfectamente limpia y normalizada. La verdadera preocupación sería, en este caso, si el gobierno ignora igualmente el riesgo de captura, lo que vendría a sugerir la peligrosa hipótesis de que estamos bajo el gobierno de un equipo político que no conoce realmente cuál es el terreno que pisa.

c) La tercera hipótesis, aun más preocupante todavía, sería la de que el equipo gobernante procura ignorar la realidad precisamente para tratar de ocultar su propia complicidad activa en los hechos.

Para la sociedad española en su conjunto, la ausencia de respuestas operativas o inmediatas desde la esfera de la política no excluye sin embargo la responsabilidad colectiva de rechazar el recurso al olvido y la ignorancia, para tratar de enfrentar una clara toma de conciencia acerca de lo sucedido y de sus auténticas causas. Pues difícilmente podremos encarar una tarea de regeneración democrática si previamente no somos conscientes de cuáles son realmente los problemas a que nos enfrentamos.

Ante este cúmulo de problemas pendientes y de interrogantes sin respuesta, pretender reducir el proyecto de la acción de gobierno a la pura lógica de la alternancia y a la aplicación normalizada del programa electoral del partido ganador, constituye como mínimo un disculpable ejercicio de inocencia política. Está claro que en una sociedad como la española, que se autodefine como democrática y que forma parte de la Unión Europea, los ciudadanos deben esperar de las instituciones gubernamentales algo más que el mero cumplimiento de unas promesas electorales elaboradas desde y para un contexto de razonable normalidad social. Se trata, por el contrario, de enfrentarse a los desafíos problemáticos de un contexto imprevisto nuevo y distinto, que no se caracteriza solamente por los coyunturales zarpazos de un

terrorismo globalizado, sino que hunde sus raíces en una crisis de legitimación nacida de comportamientos contrarios a las exigencias de la lealtad institucional y de la normalidad democrática.

Porque si acudimos a una clave interpretativa desde la perspectiva de la teoría de la representación, la calificación más correcta de la situación presente sería que nos encontramos en una legislatura carente de mandatos suficientes en términos de legitimidad. Es decir, ante un tipo de problema previo y anterior, desde un punto de vista lógico-jurídico, a cualquier tipo de compromiso electoral o de línea de actuación política concreta. Abrir la legislatura mediante la ponderación de un nuevo estilo de liderazgo personal y de gobierno basado en el diálogo, la transparencia y el consenso, conforme a lo prometido en su investidura por Rodríguez Zapatero, constituye probablemente una buena baza de partida: pero pretender reducir las claves de la transparencia al cumplimiento de los compromisos o promesas electorales, se convierte en una especie de paso en el vacío. Por más que la teoría de la representación haya insistido reiteradamente en el carácter meramente «político» de las promesas electorales, rechazando su pretendida naturaleza contractual, en realidad no se trataría en este caso de contraponer diferentes «estilos» personales de liderazgo como una fórmula para la regeneración del sistema, sino de algo bastante más complejo. Porque aunque normalmente las promesas electorales se hacen para ganar —es decir, como servidumbres electoralistas al servicio de la competencia política—, el verdadero problema en el contexto presente es que ningún programa electoral podía predecir la emergencia de una problemática tan grave como la desencadenada en las dramáticas jornadas de marzo de 2004. Si aceptamos una interpretación coherente de tales acontecimientos, entendiendo que las causas del amplio movimiento de votos se sitúan en el atentado de 11 de marzo y los acontecimientos subsiguientes, resultaría que la mayoría electoral obtenida por el PSOE no es realmente una mayoría a favor de un determinado programa, sino en contra de un partido —o mejor, de un líder, Aznar— al que se identificaba, directa o indirectamente, como chivo expiatorio responsable del dramático atentado. Entender esta excepcionalidad sería una premisa esencial para que la posterior acción de gobierno se desenvuelva normalizadamente; pues gobernar no consiste simplemente en aplicar un programa electoral sino en la capacidad para dar respuesta a las complejas demandas y exigencias que en cada momento y circunstancia plantea la sociedad (29).

(29) Para una discusión general sobre la noción de acción de gobierno y sus múltiples implicaciones, cfr. R. K. WEAVER & D. A. ROCKMAN: *Do institutions matter? Governmental capabilities in the U.S. and abroad*, Washington DC, The Brooking Institution, 1993, en particular Capítulo I.

La situación se complica adicionalmente al comprobar que algunos de los contenidos más sustanciales de la programación del nuevo gobierno no se limitan a la pura acción política o a las meras innovaciones legales, sino que se sitúan en el proceloso ámbito de la reforma de la Constitución y, en su caso, de algunos Estatutos de Autonomía: lo que suscita el riesgo de que la propia reforma de las reglas fundamentales del sistema pueda quedar afectada adicionalmente por la misma crisis de legitimación preexistente. Lo cual implicaría avanzar otro paso más hacia la reproducción de las conocidas pautas de nuestra nefasta historia constitucional del siglo XIX, cuando los procesos de alternancia (impulsados por factores extraelectorales) se traducían en cambios de las propias reglas de juego, en forma de nuevas constituciones. Un factor de inestabilidad institucional que —como venimos recordando— sirvió al cabo del tiempo para quebrar las posibilidades de consolidación histórica de nuestro sistema político liberal.

En cuanto a las perspectivas de la política territorial y la apertura de un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, parece que en este caso no podrán basarse en un sistema de «pactos autonómicos» como los que han presidido los principales avances de nuestro sistema territorial en el pasado: lo que implicaría progresar hacia un modelo asimétrico y altamente diferenciado que, aparte de otras tensiones, producirá a corto o medio plazo efectos reactivos en las Comunidades que no puedan incorporarse a la nueva oleada de reformas estatutarias.

Por lo tanto, la situación política española se situaría ante el conflictivo contexto de una reforma sistemática y encadenada de nuestra normativa fundamental (tanto en la escala central como territorial), sin que resulte claro que en las elecciones de 14 de marzo de 2004 haya existido una voluntad mayoritaria de apoyo libre, consciente y deliberado al programa del partido ganador (o de rechazo a un teórico programa «constitucionalista»), sino más bien la expresión de una voluntad primaria de castigo colectivo a quienes resultaron inicialmente identificados como «responsables» de los atentados terroristas.

Naturalmente, más allá de las incertidumbres originarias, resulta evidente que todo gobierno válidamente constituido tiene ante sí la necesidad de enfrentar las responsabilidades propias de la acción de gobierno: es probable que estemos entonces ante uno de los escasos supuestos históricos en que la dinámica de la «gobernanza» (es decir, el desarrollo de políticas públicas eficaces) puede llegar a configurarse como una condición esencial no ya para la normalización de la agenda política, sino para tratar de aportar a nuestro sistema institucional los suplementos de legitimidad de los que ha carecido originariamente al comienzo de la legislatura.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El panorama resultante parece que viene a confirmar el impacto negativo que nuestro actual sistema de partidos, con su efecto de fuerte bipolarización competitiva, estaría operando sobre el proceso de consolidación democrática a medio o largo plazo de nuestro país, así como sobre el funcionamiento general del sistema institucional nacido de la Constitución de 1978. Aunque en este sentido resulta paradójico que el grado de crispación y de rigidez de nuestro proceso político aparezca claramente dissociado del propio ambiente social o ciudadano: las tensiones o los enfrentamientos políticos y mediáticos no parecen ser, hasta ahora, un reflejo de la propia tensión ciudadana, sino más bien al contrario, una especie de lastre que viene soportando pacientemente la sociedad española; aunque no sepamos hasta qué momento la reiterada tensión política pueda acabar impactando finalmente sobre el propio ambiente social.

En este contexto enrarecido, los ejercicios de autismo político, de amnesia o de silencio colectivo, o incluso de ignorancia sobre las graves irregularidades de las vísperas electorales, responderían a una estrategia política cuyas consecuencias a medio plazo no pueden acabar siendo positivas. En última instancia, podríamos resumir nuestra interpretación de la forma más simple mediante un argumento negativo: unas elecciones legítimas son aquellas que se celebran sin bombas, sin campañas de agitación mediática y sin amenazantes manifestaciones callejeras. Es decir, en ese ambiente de garantías legales y de normalidad ciudadana que implícitamente prevé la Constitución para el momento culminante de la expresión libre de nuestra voluntad colectiva.

La emergente continuidad de la misma dinámica política anterior —aunque ahora en sentido inverso— tras los resultados electorales de 14 de marzo, parece augurar pues el mantenimiento del mismo sistema de bipartidismo imperfecto, complementado por la presencia de diversos partidos nacionalistas (algunos de los cuales se caracterizan por una lealtad institucional bastante dudosa), donde el debate público seguirá probablemente inmerso en su habitual tendencia reductiva y bipolarizadora (reproduciendo la misma crispación anteriormente existente, pero ahora en un sentido inverso), relativamente alejado de las claves de un debate ciudadano sereno, reflexivo y abierto al conjunto de la comunidad.

El panorama resultante parece suscitar pues la impresión de que, definitivamente, los españoles hemos entrado en el siglo XXI sin conseguir desvincularnos de los negros fantasmas que nos persiguen como consecuencia de nuestra propia historia del siglo XX. Sin embargo, más allá de las meras invocaciones a la toma de conciencia de la sociedad española y a su capacidad de

movilización autónoma para enfrentar este complejo panorama, cabría discutir sobre la existencia de posibles vías de salida o sobre estrategias reformistas a partir de la experiencia adquirida.

A la hora de pensar en claves de salida, la primera hipótesis debería ser lógicamente la posible presencia de una opinión crítica neutral, especialmente entre sectores intelectuales independientes, con capacidad para operar más allá del reducido horizonte de la competencia partidista a corto plazo o de los circuitos mediáticos establecidos. Se trata sin embargo de una vía que se enfrenta a numerosas dificultades: ya sea por el impacto de la dinámica reductiva de los *mass media* o por el efecto indirecto de dinámicas corporativas o de otro tipo (que afectan sobre todo al medio universitario), la voz crítica de los intelectuales independientes parece notablemente aletargada o amortiguada, dificultando así la comprensión problemática de la propia realidad presente.

La segunda hipótesis sería, lógicamente, la de los circuitos participativos, entendidos como instrumento de desarrollo o innovación de los modelos representativos existentes: se trata sin embargo de un circuito que normalmente opera en clave «microdemocrática», vinculado a la denominada opción del comunitarismo, implicando la formación de espacios sociales autónomos con una fuerte presencia compartida de valores identificativos propios (conectada, pues, con los denominados «nuevos movimientos sociales»), cuya principal vía de proyección sobre la arena pública (aparte de las acciones de protesta) serían básicamente los instrumentos participativos. Parece evidente que la dinámica comunitarista ha tenido hasta ahora un amplio desarrollo en nuestro país, en conexión tanto con el apogeo de nuevos movimientos sociales como con la gran moda de «oenegeización» de nuestra realidad social. Sin embargo, la aparente y superficial conexión teórica del comunitarismo con la noción de «ciudadanía republicana» (donde suele situarse el mejor discurso ideológico de Rodríguez Zapatero), no parece haber superado hasta ahora los riesgos alternativos que impulsan hacia una refeudalización del sistema o hacia un desarrollo del proceso social como mera superposición de egoísmos colectivos. Las experiencias de los nuevos movimientos sociales y del voluntariado parecen demostrar en efecto —salvo excepciones—, una cierta dificultad para incorporarse a las exigencias de una ciudadanía abierta, implicando la puesta en práctica una racionalidad reflexiva o intercomunicativa de tipo horizontal; por el contrario la tendencia parece ser más bien el mantenimiento de ámbitos vitales reduccionistas relativamente aislados o reacios al diálogo, en estricta defensa de sus intereses segmentados. Aparte de que muchos de los jóvenes militantes de los nuevos movimientos sociales constituyen a la postre no solamente unos soportes útiles para cualquier proceso de movilización social sino, al mismo tiempo, las

mejores víctimas de todo proceso de manipulación mediática (especialmente si ésta se canaliza a través de las nuevas tecnologías). Igualmente debe recordarse que la fuerte dependencia de muchas de estas organizaciones de las subvenciones públicas reproduce los conocidos riesgos de colonización clientelar por parte de los correspondientes circuitos políticos.

La tercera hipótesis de salida sería la que podemos denominar como línea «neoinstitucional», basada en el desplazamiento de ciertos circuitos decisionales hacia esferas institucionales o «agencias» autónomas, independientes o no competitivas, implicando así una descarga del alto grado de capacidad decisional conquistado históricamente por el subsistema de partidos, así como una menor dependencia de las líneas de acción pública respecto de las servidumbres electoralistas que determinan la agenda pública y su inexorable vinculación al corto plazo que marcan las periódicas llamadas a las urnas. Se trata de una tendencia de innovación que, aunque cuenta con una presencia significativa en el organigrama de la Unión Europea (30), sigue manifestando entre nosotros —igualmente salvo excepciones— su dependencia de los sistemas de cuotas partidistas (31). Lo que al cabo del tiempo acaba por debilitar su propia consistencia autorreferencial, acentuando así el conocido fenómeno de colonización por parte del propio sistema político-competitivo (32).

Ahora bien, más allá de la pura detección de tendencias evolutivas presentes en la sociedad española que puedan suponer a corto o medio plazo un cambio constructivo en nuestra dinámica política, cabría plantear igualmente la necesidad de tener en cuenta la terrible experiencia de los acontecimientos de marzo de 2004 para plantear posibles reformas legales (o incluso constitucionales, ya que parece haberse abierto la agenda en este ámbito), bien sea en la normativa electoral o bien en los propios instrumentos de defensa excepcional de nuestro orden constitucional configurados en el artículo 116 de nuestra norma suprema y la posterior Ley Orgánica 4/1981.

(30) Entre las mejores referencias científicas, cfr. G. MAJONE: «Non-majoritarian Institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, núm. 1, 2001.

(31) Hemos señalado ese problema en nuestra crónica-balance «La Constitución Española en su 25 aniversario», en *Revista de Fomento Social*, núm. 23, 2003. De hecho, las experiencias de agencias independientes que hayan conseguido un cierto grado de éxito parecen ser tan escasas que, en la práctica, constituirían más bien excepciones a la pauta general.

(32) Teóricamente, la interconexión entre ambos circuitos (o sea, esferas institucionales autónomas que operan sobre redes sociales organizadas) constituye una de las líneas de progreso hacia un modelo democrático avanzado, basado en la cultura de las «políticas públicas» y en las implicaciones de la moderna noción de *gobernanza*, donde en consecuencia el circuito político-partidocrático tendría unas responsabilidades más limitadas y, por lo tanto, un grado de conflictividad y de competitividad más atenuado.

Es sabido que la citada ley orgánica de estados de alarma, excepción y sitio introdujo una modificación en la tipificación de los supuestos materiales que pueden dar lugar al desencadenamiento de situaciones excepcionales, dando lugar así a dos tipos de hipótesis (33): por una parte las que se incluían dentro del supuesto de la alarma, que venían condicionadas por factores extrapolíticos (alertas sanitarias, catástrofes, desabastecimientos, o similares, enumeradas en el artículo 4.º de la citada norma legal), frente al resto donde se diseñaban hipótesis de alteración del orden público que debían ser valoradas y calificadas en cuanto a su impacto político por parte tanto del Gobierno como del Congreso. Al cabo del tiempo, el escaso uso de esta normativa parece ser consecuencia de una doble serie de fenómenos: por una parte las hipótesis propias de los estados de alarma ha sido progresivamente vaciadas por la respectiva legislación específica de cada materia (leyes sanitarias, antiincendios, etc.); por otra, parece que en el contexto contemporáneo las amenazas al orden constitucional no proceden en absoluto de las hipótesis que se podían imaginar durante el período del proceso constituyente (es decir, de levantamientos populares armados), sino más bien de un terrorismo globalizado frente al cual los instrumentos de defensa constitucional no parecen encontrar hasta ahora vías consistentes de salida. Un problema similar podría detectarse en la normativa electoral, donde los instrumentos de garantía se limitan básicamente a la defensa de derechos individuales o al ejercicio de las competencias (siempre limitadas) de las juntas electorales: con lo cual posibles violaciones difusas de difícil imputación directa acaban teniendo el riesgo de caer en la pura impunidad.

Encarar la tarea de reformar algunos aspectos de esta normativa se convertiría así en una nueva y trascendental tarea pendiente, siempre y cuando los españoles seamos capaces de enfrentar una toma de conciencia colectiva respecto de los problemas detectados, y de generar un adecuado proceso de aprendizaje colectivo a partir de las terribles experiencias pasadas.

(33) P. CRUZ VILLALÓN: «El nuevo derecho de excepción», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981.