

David Delgado Ramos*

Darnstädt, Thomas:
La trampa del consenso
Editorial Trotta, Madrid, 2005, 248 pp.

I

El consenso. Esa hermosa palabra, anhelo de políticos y empresarios, de ciudadanos y sociedades democráticas, garantía, en teoría, de moderación y de paz social, de vigencia de las grandes reformas más allá de gobiernos e ideologías, de estabilidad *mutatis mutandis*, es el centro del debate en torno al que se articula el libro de Thomas Darnstädt.

El autor, sin embargo, frente a la concepción laudatoria del consenso, tanto social como política, incluso frente a la mitificación extendida en torno a él, opta por desmontar el consenso como concepto político pero, sobre todo, como “metodología”, como forma de resolución de los problemas y conflictos que se suceden en la Alemania del canciller Schröder (1998-2005), pero que se remontan a muchos años atrás, concretamente a la promulgación de la *Grundgesetz* (Ley Fundamental de Bonn) en 1949, tras la Segunda Guerra Mundial.

El autor, jurista y periodista del prestigioso semanario *Der Spiegel*, —azote de gobiernos de todo signo, como bien sufriesen Konrad Adenauer y Helmut Schmidt— define el consenso, rompiendo con el relato político-social construido durante decenios en la ejemplar y pacífica Alemania de posguerra, como “una forma carísima de organizar la irresponsabilidad”, en la que nadie se hace responsable de nada, lo que acaba poniendo en peligro la legitimidad política.

Por ello, por la indudable vigencia de su relato, y pese a que lleva en el mercado algunos años —concretamente, desde 2005—, no resulta fácil resistirse a reseñar un libro con un título tan atrayente, especialmente cuando en España —como ya sucediese en Alemania hace un decenio— las circunstancias económicas están obligando a replantearse cuestiones que hasta hace poco

* Doctorando en Derecho Constitucional (UCM).

se consideraban intocables, como la sostenibilidad del Estado del Bienestar y el modelo de Estado.

Cuestiones que, en una coyuntura económica también compleja, fueron planteadas en 2003 con fuerte polémica por el canciller Schröder en su “Agenda 2010”, pero que a medio plazo y como revela la fortaleza de su economía en la actualidad, demostraron no sólo su extraordinario éxito, sino una gran visión de país y de su futuro en un contexto de incipiente globalización económica.

A modo de prólogo, y de muy recomendable lectura, el estudio introductorio del profesor Francisco Sosa Wagner, catedrático de Derecho Administrativo y uno de los mayores expertos en el derecho público alemán —y en sus difíciles “costuras” competenciales e institucionales entre el Estado y los *Länder*— aporta críticamente muy interesantes planteamientos y observaciones, incluyendo un somero repaso histórico al concepto de Estado.

II

Señala el profesor Sosa Wagner con acidez que *“el consenso, como el diálogo, es una encantadora disposición de ánimo, pero para sentarse a la mesa e iniciarlo es aconsejable partir de ciertas convicciones previas expresadas con rigor, a cambiar o matizar, pero sólo si las razones que se ofrecen de contrario resultan más poderosas o plausibles”*.

Una afirmación bajo la que esconde que la democracia de consenso, como praxis política, y llevada hasta sus últimos extremos, involucrando a actores públicos y privados, puede acabar convertida en un juego, y el sistema político, *“en una democracia de trueque, de toma y daca, lo que es bien visible en múltiples procesos legislativos y, más acusadamente aún, en la aplicación de tales procedimientos en y por las Administraciones públicas”*. Una amenaza, como se ve, que se ha convertido en real.

Sin embargo, un problema de base, en torno al consenso, surge cuando se analiza su legitimidad política y la de sus actores implicados. En ese sentido, como señala Sosa Wagner, al consenso *“sólo puede reconocérsele validez si el mismo se produce entre los partidos políticos”*, ya que, tal y como están configurados en la mayoría de las Constituciones de los países de nuestro entorno, y en la española, *“expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política”*. Por ello, sólo quien es legítimo representante del pueblo puede, en puridad, ser actor en el proceso, y no los *lobbys* y grupos de interés.

En lo que respecta al qué, al objeto, al elemento sustantivo y nuclear del consenso, la opción para Sosa es clara, al señalar, con buen criterio jurídico e histórico, que se debe consensuar tan sólo lo primordial, lo fundamental, lo constituyente, porque *“intentar viajar más lejos a la búsqueda de acuerdos dilatados y de mayorías aplastantes lleva habitualmente a la confusión y, lo que es acaso peor, a la pérdida de la responsabilidad última del Gobierno en el ejercicio*

de la iniciativa de la potestad legislativa". Si todo se consensua, si todo es objeto de pacto o acuerdo, el sentido del Gobierno, de la capacidad de gobernar, se desvirtúa, siendo indiferente el resultado electoral porque, en la práctica, Gobierno y oposición acaban pactando cualquier cosa.

La estructura federal de Alemania, para el autor, es el origen de la "trampa del consenso", ya que ha producido que *"En el Estado diseñado por la Ley Fundamental ya nadie tiene la última palabra pero todos pueden oponer su veto. Dado que Federación (Bund) y estados regionales (Länder), partidos y grupos parlamentarios, Canciller y compañeros de coalición, asociaciones y Tribunal constitucional continuamente se obstaculizan entre sí, ya sólo es posible la toma de decisiones por consenso. La vía democrática, en la que las decisiones son tomadas por mayoría por representantes electos, está bloqueada"*.

En el centro de este bloqueo, como actor principal a través del veto, se encuentra el *Bundesrat*, el Consejo Federal, que representa a los *Länder*, concretamente, a los gobiernos de los estados regionales, por lo que no son representantes directos de los ciudadanos de cada estado.

Sin embargo, los dieciséis *Länder* germanos, cada uno con sus peculiaridades, con sus "particularismos", conspiran mutuamente para que todo se haga por y a través del consenso. Un consenso para que todos ellos siempre salgan beneficiados o, al menos, no perjudicados, pero sin altura de miras, sin sentido de Estado. En caso contrario, se produce un "atasco", hasta que la Federación y los estados se ponen de acuerdo. La situación es en el fondo antidemocrática ya que, como observa Darnstädt, *"en la democracia parlamentaria las decisiones no se toman por medio de un acuerdo, sino que es la mayoría la que decide lo que quiere. Los acuerdos sólo se hacen excepcionalmente necesarios con el fin de no ahuyentar para siempre a las minorías"*. El resultado de ello es que *"el consenso ha hecho inviable la democracia"*.

Y son los partidos, en ese sentido, responsables de lo que el autor denomina *"la supresión de la democracia"*, ya que, más preocupados por el poder que por su ejercicio, por el reparto de prebendas que por la articulación de una respuesta responsable a los problemas a los que se enfrentan las sociedades modernas, han socavado su legitimidad.

Dos puntos más, de importante reflejo en nuestro país, son tratados de forma particular por el autor. El primero, referido a los municipios y su crisis actual, que viene originada porque *"son demasiados los que piensan que éstos ya no son viables económicamente. Lo que ha llevado a que los municipios reciban sistemáticamente menos dinero del que tienen que gastar"*, es resuelta por el autor desde una doble vía: la privatización de determinados servicios públicos no esenciales y, por el otro, desde la responsabilidad de los ciudadanos con la gestión de su municipio, desde el conocimiento del coste que conlleva la prestación de los servicios. Sólo así mejorará su salud financiera y se garantizará su viabilidad futura pero, además, desde un punto de vista estrictamente democrático, sus implicaciones son aún mayores, ya que, su reorganización *"se convertirá en el abandono de las viejas ataduras de la democracia de base"*.

El segundo punto, el gran caballo de batalla de las sociedades modernas, la educación, es analizado, con importante reflejo en España, desde una visión muy crítica del ejercicio de la competencia por los Estados federales que, como señala el autor, no ha contribuido a la mejora de la calidad de la enseñanza, antes al contrario, la ha dañado con su burocracia e inacción, a través de una institución conjunta de los ministros de Educación de los *Länder*, la KMK, perjudicando, desde el absoluto consenso, eso sí, “*lo que quizá sea la única ventaja del federalismo: la competitividad*”. La solución pasa, para Darnstädt, porque los centros de enseñanza sean autónomos y el control de la calidad educativa se encuentre en manos de una agencia nacional e independiente. Todo ello desde la libre concurrencia entre escuelas.

El autor, sin embargo, no se queda sólo en el diagnóstico del problema, sino que propone una serie de soluciones, articuladas a través del principio de competencia que, para el autor, contribuirán de forma decisiva a reformular el federalismo alemán, resolviendo sus problemas.

Estas reformas, cinco, pasan por la descentralización efectiva en torno a un poder central que funcione, el establecimiento de la competencia en la Ley Fundamental, que la educación sea competencia estatal, la transformación de los estados regionales, reduciendo su número y equiparándolos en tamaño y potencia y, por último, el establecimiento de economías separadas, de tal manera que “*al obtener la soberanía sobre los gastos, la responsabilidad sobre los ingresos sea mayor*”. Todas estas reformas, para el autor, redundarán en una mejora de la competitividad de los estados federales al poderse dotar de una política económica propia.

Ciertamente, a nadie se le escapa la resonancia, nada refractaria, que sobre nuestro modelo de Estado revela la obra de Darnstädt. La construcción federal de Alemania, tan frecuentemente invocada como referente como pésimamente entendida, es fuertemente criticada por el autor, ante la evidencia de que la construcción federal surgida diseñada en la *Grundgesetz* dificulta en la actualidad el proceso de toma de decisiones, especialmente por el “veto” que ejerce el *Bundesrat*, lo que ha propiciado, en palabras del autor, una “*república bloqueada*”.

En ese sentido, resulta particularmente llamativo el análisis efectuado por el autor en lo que respecta a la financiación, justo en el momento en el que en nuestro país se cuestiona el sistema de financiación autonómico. Para él, “*repartir por consenso es posible, alterar el reparto, no. El consenso es en caso de necesidad un sinsentido. Cuando sobre lo que hay que decidir no son incrementos, sino a quién se le ha de quitar algo, se podrá discutir largo y tendido con los afectados pero no servirá de nada. Quien quiera desecar una charca no puede contar con el beneplácito de las ranas*”.

En estos momentos de crisis e incertidumbre, cuando todo se cuestiona, conviene adentrarse, antes de hacer cualquier análisis basado en el escaparate, en el contenido del modelo, más que en el continente, la fachada, sin idealizar ningún sistema como arquetipo o panacea capaz de resolver todos los males de nuestro Estado. Ningún sistema de ningún país es extrapolable sin entender

lo que subyace, su trasfondo y, desde luego, la cultura político-social y la historia del país que lo ha gestado. El modelo que funciona en un país, muy posiblemente, sea un fracaso institucional en otro.

Por ello, una extrapolación a la realidad institucional de nuestro país, inevitable e incluso necesaria, puede resultar peligrosa, porque desde un punto de vista político-institucional el federalismo alemán, de poder ser aplicado en España, requeriría no sólo, obviamente, de un cambio constitucional, sino, sobre todo, de un cambio de cultura, tanto política como social.

III

Pese al tenor del texto y la claridad de su análisis, las conclusiones no son ni unívocas ni mucho menos fáciles. La historia política, en ese sentido, ha demostrado que para el modelo de Estado no basta ni resulta válido el aforismo de la *"navaja de Ockham"*, según la cual, como es conocido, la respuesta correcta es la más sencilla, o simple.

Pero como sencillo y simple son dos términos distintos en cuanto a sus planteamientos y formulaciones, tal argumentario no resulta válido como instrumento metodológico de resolución.

Sin embargo, muy probablemente, la respuesta no sea la solución, sino el cuestionamiento de la realidad vigente y, particularmente, de un modelo de democracia desvirtuada y desnaturalizada por una clase política profundamente partitocrática. Una democracia basada en reuniones y componendas, en extraños pactos, en el "hoy por ti, mañana por mí" que socava gran parte de la opinión popular expresada en las urnas.

Esa democracia, la democracia de la "trampa del consenso", conduce a un callejón sin salida porque nadie nunca se responsabiliza de nada y porque, como en el adagio *lampedusiano*, *"todo cambia para todo seguir igual"*. Esa es la democracia que critica Darnstädt, una democracia inadaptada a los tiempos, a las sociedades y fuertemente encorsetada por los vicios de su clase política. Una democracia, en suma, "presa" de los partidos políticos.

Para el autor, entre otras cosas, y junto a las reformas antes señaladas, es necesaria una reforma electoral que introduzca el principio mayoritario, el principio de que gobierna, con todas sus consecuencias, el vencedor de unas elecciones, lo que no implica que desdeñe totalmente el consenso, sino tan solo el consenso entendido como forma de no gobernar.

Así, el verdadero consenso, el consenso cimentado en el compromiso y las negociaciones, sólo es posible *"si las partes que negocian son libres de dejarse convencer, de formar su propia opinión y de dar prioridad a los argumentos más convincentes. Y al revés, sólo podrán actuar con sentido tanto partidos como parlamentos si no son arrastrados a defender los prejuicios dictados por los grupitos en la sombra de la cultura de la proporcionalidad"*.

Como reflexión última, y como exponía con dureza el profesor Sosa Wagner en su estudio introductorio al libro, el Estado, *"si continúa adelgazando y*

empequeñeciéndose, si se “feudaliza”, acabará siendo lo poco que reste después de haber tirado de él los intereses corporativos por un extremo y los territoriales por el otro”.

El peligro es la ausencia de gobierno o de desgobierno, de falta de responsabilidad en la toma de decisiones. El objetivo es evitar que la democracia sea presa de la “trampa del consenso” porque el político de consenso, tal y como señalase el exprimer ministro británico John Major, *“es alguien que hace algo que no cree que sea correcto porque eso mantiene a la gente callada cuando lo hace”*. Y eso no es una verdadera democracia.