



La Trampa de la Transición

*Una guía de campo para el Bucle Crisis–Centralización–
Movilización Periférica–Acomodación — y cómo la democracia
más plurinacional de Europa puede construir la capacidad de
cierre integrativo que su constitución nunca proporcionó*

España no es un estado fallido — es un estado que triunfó brillantemente en la transición democrática y ahora está limitado por ese mismo éxito. Este informe diagnostica un Déficit de Cierre Integrativo producido por la ambigüedad congelada de la Constitución de 1978 y la trampa fiscal-territorial.

Björn Kenneth Holmström

Mayo de 2026

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International

Informe de País · España

<https://bjorkkennethholmstrom.org/reports/spain-transition-trap>

Resumen Ejecutivo

La paradoja

España no es un Estado fallido. Es uno de los logros de gobernanza más notables de finales del siglo XX: una transición pacífica de la dictadura a la democracia, la construcción de un Estado de bienestar moderno, la integración en la Unión Europea y una descentralización radical del poder en diecisiete comunidades autónomas que transformó un Estado históricamente hipercentralizado en uno de los más descentralizados de Europa. En el curso de una sola generación, España se transformó de un remanso autoritario y aislado en una democracia europea próspera, pluralista y descentralizada.

Y, sin embargo, el sistema sigue atrapado en ciclos recurrentes de crisis territorial, enfrentamiento constitucional y fragmentación política. El referéndum de independencia de Cataluña de 2017 y sus secuelas —la suspensión de la autonomía en virtud del artículo 155, el procesamiento judicial de los líderes independentistas, las manifestaciones masivas, los indultos, los frágiles acomodos— no fueron una aberración. Fueron la iteración más reciente y más dramática de un patrón que se repite desde la propia Transición. España oscila entre dos polos incompatibles —la recentralización centralizadora y la afirmación centrífuga— sin que ninguno de los dos logre plena legitimidad. Madrid no puede centralizar del todo sin romper la legitimidad democrática; las periferias no pueden separarse del todo sin quebrar la viabilidad económica y geopolítica.

La Constitución de 1978 fue una obra maestra de la ambigüedad constructiva, que dejó deliberadamente sin resolver cuestiones fundacionales para asegurar el consenso más amplio posible entre facciones que hasta poco antes se habían estado matando. Cuarenta y cinco años después, esa ambigüedad se ha convertido en la arquitectura de la crisis recurrente. España no puede resolver su cuestión territorial. No puede resolver su cuestión constitucional. Es estable, democrática, europea, pero constitucionalmente inacabada. Esta es la Trampa de la Transición.

El diagnóstico central: el déficit de cierre integrativo

España no carece de legitimidad democrática, capacidad institucional ni resiliencia social. Posee una de las estructuras de gobernanza más descentralizadas de Europa, una sociedad civil vibrante y una capacidad cultural profundamente arraigada para la convivencia pacífica a través de las diferencias: la *convivencia*. De lo que carece es de la capacidad para *metabolizar su propio pluralismo en instituciones compartidas estables* —de cerrar el círculo entre reconocer la diversidad e integrarla en una arquitectura coherente de gobernanza multinivel.

La Constitución de 1978 apunta hacia ese cierre. Afirma tanto «la indisoluble unidad de la nación española» como «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones». Crea un marco dentro del cual distintos territorios pueden ejercer distintos niveles de autogobierno. Pero nunca especifica qué ocurre cuando estos principios entran en conflicto. No proporciona un mecanismo claro para dirimir las disputas entre el centro y

las comunidades autónomas. No establece un árbitro constitucional genuinamente independiente con autoridad para resolver definitivamente la cuestión territorial. Las ambigüedades que fueron necesarias para la Transición se han convertido en el sistema operativo de una oscilación permanente.

El déficit de cierre integrativo no es un fracaso de la Transición. Es una consecuencia de su éxito. Los constituyentes aplazaron las cuestiones más difíciles —sobre el territorio, la identidad y la soberanía— porque responderlas habría amenazado el frágil consenso del que dependía la democratización. Su elección fue racional. Su éxito fue real. Pero el aplazamiento se volvió permanente, y la permanencia del aplazamiento es hoy la dinámica central de gobernanza del Estado español.

Los déficits gemelos

Aspecto	Externo (Hardware)	Interno (Sistema operativo)
Fortaleza	Descentralización asimétrica hacia 17 comunidades autónomas; integración en la UE como andamiaje estabilizador; Estado de bienestar funcional e infraestructura moderna	Alta capacidad de <i>convivencia</i> —coexistencia pacífica a través de profundas diferencias culturales, lingüísticas y políticas; resiliencia democrática forjada en la transición desde la dictadura
Déficit	Arquitectura multinivel incompleta: distribución ambigua del poder, desequilibrios fiscales-territoriales, judicialización de los conflictos políticos	Brecha de cierre integrativo: dificultad para metabolizar el pluralismo en instituciones compartidas estables; la fisura de <i>Las Dos Españas</i> ; <i>El Aplazamiento</i> —la práctica culturalmente arraigada de diferir las decisiones difíciles
Manifestación	Tensión fiscal permanente entre contribuyentes netos y receptores; tribunales como campos de batalla politizados; cinco elecciones en ocho años (2015–2023); artículo 155 invocado por primera vez en la historia democrática (2017)	Oscilación entre polos centralizadores y centrífugos; cada acomodo desactiva la crisis inmediata mientras profundiza la polarización a largo plazo

El patrón característico: el bucle Crisis–Centralización–Movilización periférica–Mediación de la UE–Acomodo

España no deriva ni da bandazos. Oscila entre dos modos de gobernanza —afirmación centralizadora y resistencia centrífuga— con crisis periódicas que activan la oscilación y bloqueos constitucionales que impiden su resolución.

Crisis. Un choque económico (el colapso financiero de 2008 y la crisis de deuda de la eurozona), un desafío territorial (el referéndum de independencia de Cataluña de 2017) o una fragmentación política (el colapso del sistema bipartidista a partir de 2015) pone al descubierto las tensiones no resueltas de la arquitectura

constitucional.

Centralización. Madrid reafirma su autoridad —suspensión de la autonomía catalana mediante el artículo 155, controles fiscales sobre las regiones endeudadas, procesamientos judiciales de los líderes independentistas, despliegue de la policía nacional. Cada respuesta es jurídicamente defendible y políticamente incendiaria en las periferias.

Movilización periférica. Los partidos identitarios de Cataluña, el País Vasco y Galicia enmarcan las acciones de Madrid como un ataque al autogobierno. Siguen manifestaciones masivas, referendos simbólicos y declaraciones parlamentarias de soberanía.

Mediación y restricción de la UE. La Unión Europea estabiliza el sistema —los fondos estructurales modernizan la infraestructura, el Banco Central Europeo absorbe el riesgo fiscal—, pero también posibilita el aplazamiento indefinido al reducir la presión para completar la arquitectura constitucional. La UE transforma el conflicto territorial existencial en una tensión administrativamente gestionable.

Acomodo. Transferencias fiscales, indultos, frágiles gobiernos de coalición desactivan la crisis inmediata sin abordar los motores estructurales. El equilibrio se restablece temporalmente, pero las tensiones subyacentes se acumulan.

Crisis renovada. La siguiente crisis llega desde una base más frágil, con menor confianza, resentimientos más profundos y menos capital político disponible para la resolución.

El anclaje cultural: *Convivencia + Las Dos Españas + El Aplazamiento*

La cultura de gobernanza de España opera mediante tres lógicas entrelazadas. La *convivencia* —el arte de la coexistencia pacífica a través de la diferencia— es una fortaleza genuina, pero también permite el aplazamiento indefinido de la resolución. *Las Dos Españas* —la fisura persistente entre lo laico y lo religioso, izquierda y derecha, centro y periferia— permanece sin reconciliar tras dos siglos, generando la energía cultural que alimenta la oscilación. *El Aplazamiento* —la postergación como tecnología sofisticada de gestión del conflicto— es adaptativa a corto plazo, preserva las relaciones y evita resultados de suma cero, pero resulta estructuralmente desestabilizadora a lo largo de décadas, a medida que se acumula la diversidad no resuelta.

Los mecanismos estructurales

La Constitución de 1978 funciona como una transición congelada: las ambigüedades deliberadas que hicieron posible la democratización impiden ahora la culminación constitucional. La descentralización asimétrica crea una trampa fiscal-territorial: el

concierto económico

vasco proporciona un modelo funcional de autonomía fiscal que Cataluña demanda y que Madrid no puede generalizar sin llevar a la quiebra al Estado. El poder judicial, empujado al papel de árbitro constitucional sin la legitimidad institucional adecuada, se convierte en un campo de batalla politizado. El andamiaje de la UE

absorbe el riesgo existencial a la vez que permite el aplazamiento de la reforma estructural: una dinámica clásica de «desplazar la carga».

Estos motores primarios del bucle se ven amplificados por tensiones adicionales.

La España Vacuada

—el vasto interior que se despuebla— transforma la dinámica territorial de una lucha binaria centro-periferia en una realidad tripartita que cualquier acuerdo debe abordar. Un equilibrio económico muy dependiente del turismo proporciona justo el empleo precario suficiente para suprimir la crisis sistémica sin generar la presión para una mejora estructural. La dualidad del mercado laboral deja fuera a la generación más joven del pacto que negociaron sus mayores. La rápida secularización ha debilitado los mecanismos tradicionales de cohesión más deprisa de lo que han surgido nuevos marcos cívicos. La monarquía —constitucionalmente portante como resolución simbólica del legado franquista— está perdiendo legitimidad. Y la crisis hídrica impulsada por el cambio climático genera nuevos conflictos territoriales que la arquitectura institucional existente no puede resolver.

Cómo sería construir la capacidad de cierre integrativo

La Constitución de 1978 no puede reescribirse directamente: la Máquina del Consenso bloquearía cualquier intento. La arquitectura de la Transición debe, por tanto, proceder de forma ortogonal: construyendo subsistemas paralelos y adaptativos que creen el federalismo en red de facto que la Constitución insinúa pero nunca materializó.

La Condicionalidad Invertida de la UE exigiría proyectos interregionales transfronterizos como requisito para acceder a una parte específica de los fondos estructurales: Cataluña, Aragón y la Comunidad Valenciana cooperando en energía verde; el País Vasco, Navarra y La Rioja mancomunando recursos para la política industrial. El municipalismo en red y la gobernanza biorregional elevarían el poder de las redes de ciudades y los consejos de cuenca que trascienden los límites autonómicos. Un Estatuto Laboral Paralelo —un marco voluntario con prestaciones transferibles y contratos flexibles pero seguros— daría a la generación más joven un interés en el futuro económico sin dismantelar las protecciones de las que depende la generación mayor. Las asambleas ciudadanas institucionalizadas, seleccionadas por sorteo, generarían mandatos públicos legítimos sobre las tóxicas cuestiones de financiación territorial que el sistema de partidos no puede resolver. El

kaizen

constitucional —reformas puntuales e incrementales— aclararía gradualmente la distribución de competencias y establecería un árbitro constitucional genuinamente independiente. Y la crisis hídrica impuesta por el clima se aprovecharía como mecanismo forzoso para una cooperación regional funcional mediante consejos de cuenca y pactos interregionales.

El sistema inmunológico político: la Máquina del Consenso

El sistema inmunológico español no es una barrera al cambio añadida a un Estado funcional. Es la lógica operativa central del Estado: la orientación de las instituciones políticas, constitucionales y culturales hacia la preservación de la ambigüedad constructiva del acuerdo de 1978, y el tratamiento de cualquier intento de resolver definitivamente esa ambigüedad como una amenaza a la

convivencia

que la Transición aseguró. La Máquina del Consenso se sostiene por una clase política adaptada a la negociación permanente, partidos nacionalistas periféricos cuyas bases electorales se movilizan mediante el agravio territorial, una fuerza laboral envejecida cuyos contratos fijos se verían amenazados por la reforma estructural y regiones dependientes de la UE cuya viabilidad fiscal depende de la continuación de los flujos de fondos estructurales. La ambigüedad constitucional misma es el principal mecanismo inmunológico: la falta de claridad impide la resolución, y los procedimientos de reforma son prohibitivos por diseño.

El sistema inmunológico no puede ser vencido mediante un asalto frontal. Hay que flanquearlo: construyendo mecanismos de gobernanza alternativos que sorteen el bloqueo central, que enmarquen el cambio como continuidad y que honren el logro de la Transición argumentando, de manera persuasiva, que la mejor forma de preservar lo que la Transición construyó es completar la arquitectura que dejó inacabada.

Un primer paso concreto: el Fondo de Pactos Interregionales y la Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial

Dos innovaciones institucionales paralelas apuntan directamente a los motores primarios del bucle. Un Fondo de Pactos Interregionales, inserto en el marco de los fondos estructurales de la UE, pondría una parte específica de los fondos a disposición únicamente de consorcios de tres o más comunidades autónomas que presenten proyectos genuinamente integrados y transfronterizos, eludiendo así el bucle vertical de agravio Madrid-Periferia mediante incentivos fiscales para la cooperación horizontal. Una Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial —un órgano de ciudadanos españoles seleccionados aleatoriamente y demográficamente representativos— deliberaría sobre la arquitectura fiscal del Estado multinivel y produciría recomendaciones no vinculantes pero públicas y razonadas, con una obligación de respuesta gubernamental obligatoria, generando los mandatos públicos legítimos que las Cortes son estructuralmente incapaces de producir.

La conclusión honesta

La trayectoria de España en las condiciones actuales es de oscilación continuada, con el andamiaje de la UE absorbiendo los peores choques pero también facilitando el aplazamiento que impide la resolución. El escenario por defecto no es el colapso, sino un limbo permanente: estable, democrática, europea, pero constitucionalmente inacabada. La transformación es posible, pero requiere intervenciones ortogonales que sorteen el bloqueo central, no un asalto frontal al acuerdo de 1978. La Transición triunfó brillantemente. La tarea ahora es completar lo que la Transición comenzó.

La condición de contorno de la serie

España es el caso que pregunta:

¿Qué ocurre cuando una arquitectura de gobernanza se deja deliberadamente incompleta —cuando las cuestiones fundacionales del territorio, la identidad y la soberanía se aplazan indefinidamente en nombre del consenso, y el aplazamiento se convierte en la arquitectura misma?

La respuesta no es el colapso, sino la oscilación: crisis periódicas, acomodos temporales y una lenta erosión de la confianza que se acumula con cada ciclo del bucle. Junto con Israel —el otro caso de incompletitud constitucional impulsada por una amenaza existencial a la seguridad más que por la fragilidad democrática— España revela que las arquitecturas de acuerdo no resueltas constituyen una familia diferenciada de trampas de gobernanza, cada una con su propio bucle característico y su respuesta inmunológica peculiar. España ha dominado el arte de la transición. La pregunta es si puede ahora dominar el arte del acuerdo —y completar la constitución que sus fundadores dejaron inacabada.

Tabla de coherencia de la serie (actualizada)

Sistema	Déficit central	Patrón característico	Anclaje cultural	Factibilidad de la transición
Alemania	Ejecución	Gasto paralizado	Rigor ingenieril	Factible
Francia	Integración	Reforma–explosión–retroceso	Claridad jacobina	Factible
Suecia	Retroalimentación	Bucle de deriva (supresión de señales)	<i>Saklighet</i>	Factible
India	Sincronización	Ciclo salto–rezago	<i>Jugaad</i>	Factible
UE	Coherencia	Negociación–dilución	Subsidiariedad	Factible
Reino Unido	Desajuste control–ejecución	Centralizar–fracasar–centralizar	Salir del paso	Factible
Brasil	Acumulación	Irrupción–captura	<i>Jeitinho</i>	Difícil pero posible
Rusia	Legibilidad	Control–ceguera–choque	<i>Ne vysovyvaysya</i>	Imposible bajo el régimen actual
EE.UU.	Integración	Escalar–bloquear–eludir–deslegitimar	Individualismo del emprendedor	Posible por vía subfederal
Finlandia	Restricción de caudal	Anticipar–consenso–incrementar–presión	<i>Sisu</i> + Consenso silencioso	Factible
China	Calibración	Campaña–desbordamiento–corrección abrupta	<i>Míng zhé bǎo shēn</i>	Difícil; recuperable bajo el régimen actual
Japón	Trampa de continuidad (bloqueo de paradigma)	Presión–acomodar–preservar–aplazar	<i>Wa + Kaizen + Gaman + Shouganai</i>	Factible con destrucción creativa controlada
Nigeria	Déficit de sustrato (disociación Estado–sociedad)	Extracción–disociación–adaptación–crisis	<i>Oga-Madam</i> + “El Pastel Nacional” + <i>Jugaad</i> + Resiliencia pentecostal	Generacional; factible mediante construcción de interfaces desde abajo
Israel	Déficit de frontera (bloqueo de la contingencia)	Amenaza–movilización–securitización–fragmentación–amenaza renovada	<i>Ein Breira + Balagan</i> + Conciencia de alianza + <i>Tikun Olam</i>	Difícil; requiere acuerdo constitucional mediante estabilización incremental de las fronteras

Sistema	Déficit central	Patrón característico	Anclaje cultural	Factibilidad de la transición
España	Déficit de cierre integrativo (Trampa de la Transición)	Crisis–Centralización–Movilización periférica–Mediación de la UE–Acomodo	<i>Convivencia*</i> + <i>Las Dos Españas</i> + <i>*El Aplazamiento</i>	Factible mediante intervenciones ortogonales; improbable mediante reforma constitucional directa

España es el caso que pregunta:

¿Qué ocurre cuando una arquitectura de gobernanza se deja deliberadamente incompleta —cuando las cuestiones fundacionales del territorio, la identidad y la soberanía se aplazan indefinidamente en nombre del consenso, y el aplazamiento se convierte en la arquitectura misma?

La respuesta es oscilación sin acuerdo, y la pregunta es si los recursos para el acuerdo pueden mobilizarse antes de que los costes acumulados de la ambigüedad desborden la capacidad de convivencia que ha sostenido al país durante cuatro décadas. La Transición triunfó. La tarea ahora es completar lo que la Transición comenzó.

1. La Trampa de la Transición

1.1 Apertura: La nación que perfeccionó la transición

En el otoño de 2017, España afrontó la crisis territorial más grave de su historia democrática. El Parlamento de Cataluña declaró la independencia tras un referéndum declarado ilegal por el Tribunal Constitucional. Madrid respondió invocando el artículo 155 de la Constitución —una disposición nunca antes utilizada—, suspendió la autonomía catalana, disolvió el gobierno autonómico y convocó nuevas elecciones. El presidente catalán huyó al exilio. Varios de sus colaboradores fueron detenidos, juzgados y encarcelados. Millones de catalanes salieron a la calle. La nación que un día fue el ejemplo por excelencia de la transición democrática pacífica se encontró de repente aplicando medidas coercitivas contra una de sus propias regiones, en una secuencia que, para muchos observadores, recordaba inquietantemente un pasado que la Transición había sido diseñada para dejar atrás.

Y, sin embargo, en el plazo de tres años los líderes encarcelados habían sido indultados, el diálogo entre Madrid y Barcelona se había restablecido tímidamente y la crisis había remitido desde su punto álgido —sin que, no obstante, llegara a resolverse—. Las tensiones subyacentes que habían generado la crisis permanecían intactas. La arquitectura constitucional no había cambiado. Las preguntas que habían provocado el enfrentamiento —¿Qué es España? ¿Quién decide? ¿Puede una “nacionalidad” dentro de la nación española ejercer la autodeterminación?— seguían tan sin respuesta como en 1978, cuando la Constitución las dejó deliberadamente abiertas.

Esta es la Trampa de la Transición. España no es un Estado fallido. Es un Estado que triunfó brillantemente en su tarea fundacional —la transición pacífica de la dictadura a la democracia— y que ahora está limitado por ese mismo éxito. La Constitución de 1978 fue una obra maestra de la ambigüedad constructiva, que dejó deliberadamente sin resolver cuestiones fundacionales para asegurar el mayor consenso posible entre facciones que hasta hacía poco se habían estado matando. Permitió que los españoles que habían sido enemigos convivieran. Creó el marco institucional para un Estado de bienestar moderno, la integración europea y uno de los procesos de descentralización política más radicales del mundo democrático. En el curso de una sola generación, España se transformó de un remanso autoritario y aislado en una democracia europea próspera, pluralista y descentralizada. Fue, desde cualquier parámetro, un logro extraordinario.

Cuarenta y cinco años después, la ambigüedad que hizo posible la transición se ha convertido en la arquitectura de la crisis recurrente. España no puede resolver su cuestión territorial. No puede resolver su cuestión constitucional. No puede dirimir la relación entre el centro y la periferia, entre la unidad y la diversidad, entre la herencia del franquismo y las exigencias de la memoria democrática. El sistema oscila entre dos polos incompatibles —la recentralización centralizadora y la afirmación centrífuga— sin que ninguno de los dos logre plena legitimidad. Madrid no puede centralizar del todo sin romper la legitimidad

democrática; las periferias no pueden separarse del todo sin quebrar la viabilidad económica y geopolítica. El sistema bascula entre atractores parcialmente incompatibles, y cada ciclo consume capital político sin producir resolución.

España es estable, democrática, europea, pero constitucionalmente inacabada. Ha dominado el arte de la transición. Todavía no ha dominado el arte del acuerdo.

1.2 El bucle Crisis–Centralización–Movilización periférica–Mediación de la UE–Acomodo

España no deriva como Suecia, no cabalga ciclos como Brasil ni da bandazos como Rusia. Oscila entre dos modos —la afirmación centralizadora y la resistencia centrífuga— con crisis periódicas que activan la oscilación y con bloqueos constitucionales que impiden su resolución. El bucle lleva funcionando desde la propia Transición, pero se ha intensificado notablemente desde que el colapso financiero de 2008 dejó al descubierto las tensiones no resueltas de la arquitectura territorial.

Crisis. Un choque externo desestabiliza el equilibrio. La crisis financiera global de 2008 y la subsiguiente crisis de deuda de la eurozona expusieron las vulnerabilidades fiscales de España y desencadenaron una crisis de deuda soberana que obligó a Madrid a imponer la austeridad a las comunidades autónomas. El referéndum de independencia catalán de 2017 —organizado a pesar de la prohibición del Tribunal Constitucional— enfrentó al Estado con un desafío directo a su integridad territorial. La fragmentación del sistema bipartidista a partir de 2015 produjo cinco elecciones en ocho años, con gobiernos de coalición que dependían del apoyo de partidos nacionalistas periféricos para sobrevivir. Cada crisis expone las líneas de fractura no resueltas de la arquitectura constitucional y obliga al sistema a reaccionar.

Centralización. Madrid reafirma su autoridad. Tras el referéndum de 2017, el gobierno central invocó el artículo 155, suspendió la autonomía catalana, disolvió el parlamento autonómico y convocó nuevas elecciones. El poder judicial procesó a los líderes independentistas, y el Tribunal Supremo impuso penas de nueve a trece años de prisión por sedición y malversación de caudales públicos. Durante la crisis de deuda de la eurozona, Madrid impuso controles fiscales a las regiones endeudadas, centralizando una autoridad presupuestaria que antes ejercían las comunidades autónomas. El Estado despliega a la policía nacional en Cataluña cuando aumenta la tensión. Cada respuesta centralizadora es jurídicamente defendible, está constitucionalmente fundamentada y es políticamente incendiaria en las periferias, donde se vive como un ataque al autogobierno.

Movilización periférica. La respuesta centralizadora desencadena una contra-reacción. En Cataluña, manifestaciones multitudinarias —más de un millón de personas en las calles de Barcelona— siguieron a la sentencia del Tribunal Supremo contra los líderes independentistas en 2019. El movimiento independentista, organizado a través de entidades de la sociedad civil como Òmnium Cultural y la Asamblea Nacional Catalana, ha mantenido una capacidad de movilización persistente pese a que el apoyo a la independencia en sí ha disminuido (desde un pico aproximado del 48 por ciento en 2017 a alrededor del 38-40 por ciento en las

encuestas recientes). En el País Vasco, la izquierda independentista (EH Bildu) se ha convertido en la segunda fuerza del parlamento autonómico, aunque el apoyo a la independencia plena sigue por debajo del 25 por ciento. En Galicia, el Bloque Nacionalista Galego ha crecido de forma constante. La movilización periférica no es uniforme —distintas regiones tienen distintas aspiraciones, distintos agravios históricos y distintas relaciones con el Estado central—, pero el patrón es consistente en las nacionalidades históricas.

Mediación y restricción de la UE. La Unión Europea desempeña un doble papel en el bucle. Es un estabilizador: los fondos estructurales (140 000 millones de euros solo en el período 2014-2020) han modernizado la infraestructura española y reducido las disparidades regionales; la compra de deuda soberana española por parte del Banco Central Europeo ha mantenido manejables los costes de financiación; y el marco jurídico de la UE limita tanto las opciones coercitivas de Madrid (no puede reprimir violentamente los movimientos de autodeterminación) como las ambiciones secesionistas de las periferias (una Cataluña independiente no sería automáticamente miembro de la UE, y España vetaría casi con toda seguridad su adhesión). Pero la UE también es un facilitador del aplazamiento: al absorber el riesgo fiscal existencial que generan los déficits estructurales de España, reduce la presión para culminar la arquitectura constitucional. La UE transforma el conflicto territorial existencial en una tensión administrativamente gestionable —y, al hacerlo, subvenciona el hábito cultural del *Aplazamiento*, la postergación de las decisiones difíciles—.

Acomodo. La crisis inmediata se desactiva sin que la arquitectura subyacente se reforme. En 2021, el gobierno central indultó a los nueve líderes catalanes encarcelados —un gesto que redujo la tensión inmediata pero no satisfizo ni al movimiento independentista (que exigía amnistía, no indulto) ni a la derecha española (que consideró los indultos una traición)—. Las transferencias fiscales siguen fluyendo de las regiones contribuyentes netas a las receptoras netas, sosteniendo el equilibrio territorial sin abordar los agravios que genera la arquitectura fiscal. Se forman frágiles gobiernos de coalición —PSOE con Podemos (2020-2023), PSOE con Sumar (2023-actualidad)— con un apoyo parlamentario comprado mediante concesiones a los partidos nacionalistas periféricos, la más notable de ellas la controvertida ley de amnistía de 2023 para los activistas independentistas catalanes, que la derecha denunció como una violación del orden constitucional.

Tensiones acumuladas. El acomodo estabiliza temporalmente el sistema, pero las tensiones subyacentes se acumulan. La confianza entre el centro y la periferia se erosiona un poco más. La polarización política se profundiza. La siguiente crisis —un choque económico, un pronunciamiento judicial sobre la autonomía catalana, un enfrentamiento fiscal, un escándalo de la Corona, una crisis hídrica provocada por el cambio climático— llega desde una base más frágil, con menos capital político disponible para la resolución y con resentimientos más profundos en todas las partes. El bucle se repite.

Esto no es un fracaso de la democracia. Es el resultado predecible de una arquitectura diseñada para gestionar la ambigüedad y que triunfó tan rotundamente en ese propósito que jamás desarrolló la capacidad de resolver la ambigüedad en un acuerdo estable.

1.3 El déficit de cierre integrativo definido

La Trampa de la Transición no es un fallo clásico de gobernanza del tipo que esta serie ha diagnosticado en otros lugares. No es un déficit de ejecución (Alemania), un déficit de integración (Francia o Estados Unidos), un déficit de retroalimentación (Suecia), un bloqueo de paradigma (Japón) o un déficit de sustrato (Nigeria). Es algo más específico: un

déficit de cierre integrativo

A España no le falta legitimidad democrática. No le falta capacidad institucional. No le falta resiliencia social ni dinamismo económico. Posee una de las estructuras de gobernanza más descentralizadas de Europa — diecisiete comunidades autónomas con amplias competencias en educación, sanidad, seguridad y política cultural—, una sociedad civil vibrante, una capacidad cultural profundamente arraigada para la coexistencia a través de las diferencias (

convivencia

) y la demostrada habilidad para negociar complejos acuerdos multipartidistas (los gobiernos de coalición desde 2019 han sido, para los estándares históricos españoles, notablemente duraderos).

De lo que carece España es de la capacidad para

metabolizar su propio pluralismo en instituciones compartidas estables

—para cerrar el círculo entre el reconocimiento de la diversidad y su integración en una arquitectura de gobernanza multinivel coherente—. El pluralismo ha sido reconocido, descentralizado y protegido constitucionalmente. Lo que no se ha logrado es el cierre integrativo que transformaría ese pluralismo de una fuente de tensión política permanente en un equilibrio constitucional asentado.

La Constitución de 1978 apunta hacia ese cierre. Afirma tanto «la indisoluble unidad de la nación española» como «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones». Crea un marco en el que territorios distintos pueden ejercer distintos niveles de autogobierno. Incluso contiene, implícitamente, la posibilidad de un federalismo asimétrico —una distribución diferenciada de competencias que reconozca las identidades singulares de las nacionalidades históricas preservando al mismo tiempo la coherencia del conjunto—. Pero la Constitución nunca especifica qué ocurre cuando estos principios entran en conflicto. No proporciona un mecanismo claro para dirimir las disputas entre el Estado y las comunidades autónomas. No instituye un árbitro constitucional genuinamente independiente con autoridad para resolver definitivamente la cuestión territorial. Las ambigüedades que fueron necesarias para la Transición se han convertido en el sistema operativo de una oscilación permanente.

El déficit de cierre integrativo no es un fracaso de la Transición. Es una consecuencia de su éxito. Los constituyentes aplazaron las cuestiones más difíciles —sobre el territorio, la identidad y la soberanía— porque responderlas habría amenazado el frágil consenso del que dependía la democratización. Su elección fue racional. Su éxito fue real. Pero el aplazamiento se volvió permanente, y la permanencia del aplazamiento es hoy la dinámica central de gobernanza del Estado español.

1.4 Los déficits gemelos

Aspecto	Externo (Hardware)	Interno (Sistema operativo)
Fortaleza	Descentralización asimétrica hacia 17 comunidades autónomas con amplias competencias; integración en la UE como andamiaje estabilizador fiscal y jurídico; Estado de bienestar funcional e infraestructura moderna en las regiones centrales	Alta capacidad de <i>convivencia</i> —coexistencia pacífica a través de profundas diferencias culturales, lingüísticas y políticas; resiliencia democrática forjada en la transición desde la dictadura; tolerancia pluralista arraigada en la práctica institucional
Déficit	Arquitectura constitucional multinivel incompleta: distribución ambigua de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, desequilibrios fiscales-territoriales que generan un agravio permanente, judicialización de los conflictos políticos ante la ausencia de un árbitro constitucional claro	Brecha de cierre integrativo: incapacidad para metabolizar el pluralismo reconocido en instituciones compartidas estables y legítimas; <i>Las Dos Españas</i> — la fisura persistente entre lo laico y lo religioso, izquierda y derecha, centro y periferia— permanece sin reconciliar; <i>El Aplazamiento</i> —la práctica culturalmente arraigada de diferir las decisiones difíciles— convierte las tensiones estructurales en presiones acumuladas
Manifestación	Tensión fiscal permanente entre las regiones contribuyentes netas (Cataluña, Madrid) y las receptoras netas; tribunales como campos de batalla politizados para las disputas territoriales; cinco elecciones generales en ocho años (2015-2023); artículo 155 invocado por primera vez en la historia democrática (2017)	Oscilación entre la recentralización centralizadora y la afirmación centrífuga; estable, democrática, europea, pero constitucionalmente inacabada; cada acomodo desactiva la crisis inmediata mientras profundiza la polarización a largo plazo

1.5 La comparación con Israel: dos caminos hacia la incompletitud constitucional

Israel y España representan dos variantes de lo que esta serie ha diagnosticado en otros lugares como el déficit de frontera. Ambos Estados adoptaron marcos fundacionales que aplazaron deliberadamente las cuestiones más divisorias —Israel mediante la Resolución Harari de 1950, que pospuso la constitución de manera indefinida; España mediante la ambigüedad constructiva de la Constitución de 1978, que dejó sin resolver las cuestiones territoriales e identitarias—. En ambos casos, el pragmatismo de los fundadores triunfó en la tarea inmediata (la supervivencia del Estado en Israel, la transición democrática en España) al tiempo que creaba una incapacidad estructural para un acuerdo a largo plazo.

Pero la naturaleza de la incompletitud difiere de manera instructiva. El aplazamiento constitucional israelí está impulsado por una amenaza existencial a la seguridad y por profundas fracturas entre lo religioso y lo laico; su sistema inmunológico —el Primer Respondedor de Seguridad— es activo y securitizador, y considera cualquier desviación de la lógica de la seguridad ante todo como una amenaza existencial. El aplazamiento constitucional español está impulsado por la fragilidad democrática y el pluralismo territorial; su sistema inmunológico —la Máquina del Consenso— es pasivo y preservador, y trata cualquier intento de forzar una resolución como una amenaza a la

convivencia

que la Transición logró. Israel funciona en caliente; España, en frío. Ambos oscilan sin acuerdo. Ambos acumulan los costes del aplazamiento con el tiempo. La comparación revela que la incompletitud constitucional no es un fenómeno único, sino una familia de arquitecturas de acuerdo no resueltas, cada una con su propio bucle característico y su propia respuesta inmunológica peculiar.

1.6 El andamiaje de la UE, y por qué se está debilitando

La Unión Europea ha sido el factor externo más importante en la evolución de la gobernanza española desde 1986. La pertenencia a la UE proporcionó los fondos estructurales que modernizaron las infraestructuras españolas, el marco macroeconómico que disciplinó la política fiscal y la identidad supranacional que suavizó las aristas afiladas de los conflictos de soberanía internos. Para Cataluña y el País Vasco, la UE ofreció un espacio político en el que se podían perseguir los intereses regionales sin requerir la ruptura del Estado español. Para Madrid, la UE proporcionó un respaldo fiscal que absorbió los peores choques de la crisis de 2008. El andamiaje de la UE transformó lo que podría haber sido una crisis territorial existencial en un conjunto de tensiones administrativamente gestionables.

Pero el andamiaje está bajo presión. Los propios desafíos de coherencia de la UE —el retroceso democrático en los Estados miembros, las tensiones no resueltas en torno a la ampliación hacia el este, el auge de fuerzas políticas euroescépticas y el conservadurismo fiscal de los Estados miembros del norte— significan que el estabilizador externo en el que España ha confiado puede ser menos fiable en el futuro de lo que ha sido en el pasado. España ha estado apostando su estabilidad territorial a una UE que está más integrada de lo que lo está en la actualidad. Si la integración europea se estanca, o si se reducen las transferencias fiscales que sostienen el equilibrio regional español, el andamiaje externo de coherencia se debilita precisamente cuando las presiones territoriales internas —impulsadas por el cambio climático, el vaciamiento demográfico y el realineamiento político generacional— se están intensificando. La UE le compró tiempo a España. No le compró una solución permanente. La factura de ese aplazamiento está a punto de llegar.

1.7 Las fortalezas genuinas

Diagnosticar la Trampa de la Transición no es restar valor a lo que España ha logrado. La transición pacífica de la dictadura a la democracia sigue siendo uno de los logros de gobernanza más notables de finales del siglo XX. La descentralización del poder hacia diecisiete comunidades autónomas transformó uno de los

Estados más hipercentralizados de Europa en uno de los más descentralizados, acercando el gobierno a los ciudadanos y permitiendo que la diversidad lingüística y cultural floreciera dentro de un marco democrático común. El Estado de bienestar, construido aceleradamente en las décadas posteriores a la adhesión a la Comunidad Europea, proporciona una sanidad universal, educación y protección social que, desde cualquier parámetro comparativo, son exitosos. La sociedad civil española es vibrante, su prensa es libre, sus elecciones son competitivas y su tribunal constitucional, a pesar de toda la controversia que rodea su papel, ha proporcionado un foro para dirimir disputas que de otro modo podrían haber escalado hacia la confrontación.

Además, existen vectores evolutivos genuinos en marcha. Los gobiernos de coalición desde 2019 —aunque frágiles y dependientes de complejas aritméticas parlamentarias— han demostrado que el fragmentado sistema de partidos español puede producir una gobernanza negociada en lugar de una parálisis permanente. El

concierto económico

vasco proporciona un modelo funcional de autonomía fiscal asimétrica que, en principio, podría adaptarse a otros territorios. Los polos de innovación catalanes en biotecnología, energías renovables y servicios digitales representan un dinamismo económico genuino. La cooperación interregional, aunque poco desarrollada, no está ausente —los experimentos en proyectos conjuntos de energías renovables, las iniciativas culturales compartidas y las redes municipales transfronterizas sugieren el potencial latente para la integración horizontal que la constitución vertical no puede ordenar—.

No son logros marginales. Son el sustrato sobre el que podría edificarse el cierre integrativo. La cuestión es si pueden mobilizarse antes de que los costes acumulados de la ambigüedad desborden la capacidad del sistema para gestionarlos.

1.8 La pregunta real

La agenda estándar de reforma de la gobernanza —fortalecer las instituciones, reducir la corrupción, mejorar la prestación de servicios, profundizar la democracia— no aborda el desafío central de España, porque las instituciones españolas ya son funcionales, su prestación de servicios ya es eficaz y su democracia ya es, en muchos aspectos, vibrante. El problema no es que el sistema no cumpla sus funciones básicas. El problema es que los parámetros operativos fundacionales del sistema —la distribución territorial del poder, la arquitectura fiscal del Estado multinivel, la relación entre la unidad nacional y la diversidad plurinacional— se dejaron deliberadamente sin resolver en 1978, y la arquitectura para resolverlos jamás se ha construido.

La pregunta real, por tanto, no es «¿cómo puede España gobernar mejor?», sino «¿cómo puede España completar el acuerdo que sus constituyentes aplazaron —construyendo la capacidad de cierre integrativo que la Constitución de 1978 nunca proporcionó, antes de que los costes acumulados de la ambigüedad desborden la capacidad del sistema para gestionarlos?». La Transición triunfó brillantemente. La tarea ahora es completar lo que la Transición comenzó.

2. El Déficit de Cierre Integrativo: Mecanismos Estructurales

2.1 Qué significa «Cierre Integrativo»

Toda arquitectura de gobernanza debe desempeñar dos funciones que existen en una tensión productiva. Debe *diferenciar* —distribuir la autoridad, reconocer la diversidad, permitir la variación local, crear espacios para que las identidades distintas se expresen institucionalmente—. Y debe *integrar* —coordinar a través de las diferencias, mantener la coherencia del conjunto, resolver las disputas entre niveles y regiones, y sostener un marco compartido dentro del cual la diferenciación pueda producirse sin fragmentar la comunidad política—.

La mayoría de las democracias estables resolvieron estas dos funciones a lo largo de largos períodos de evolución constitucional, a menudo mediante el conflicto. Estados Unidos libró una guerra civil antes de dirimir la relación entre la autoridad federal y los derechos de los estados. Los acuerdos de descentralización del Reino Unido se negociaron durante décadas, y las tensiones que generan siguen vivas. La arquitectura federal alemana se diseñó bajo la ocupación aliada con el propósito explícito de evitar la centralización que había hecho posible el nazismo. En cada caso, la diferenciación y la integración alcanzaron finalmente un equilibrio constitucional —disputado, imperfecto, pero ampliamente estable—.

España es el caso en el que las dos funciones se mantuvieron deliberadamente separadas. La Constitución de 1978 creó un elaborado marco para la diferenciación —las comunidades autónomas, la descentralización asimétrica de competencias, el reconocimiento de las «nacionalidades y regiones»— dejando la función de integración en gran medida sin especificar. La Constitución afirma la «indisoluble unidad de la nación española», pero no proporciona ningún mecanismo institucional para mantener esa unidad cuando se la cuestiona más allá del funcionamiento ordinario de la ley. Distribuye competencias a las comunidades autónomas, pero no establece una jerarquía clara para resolver los conflictos entre la autoridad central y la autonómica. Instituye un Tribunal Constitucional, pero no le otorga la autoridad explícita e incuestionable para dirimir las cuestiones territoriales más profundas. La arquitectura diferencia. No integra.

El cierre integrativo es la capacidad de cerrar este círculo —de metabolizar el pluralismo reconocido en instituciones compartidas estables y legítimas—. No es la supresión de la diversidad en nombre de la unidad, ni la disolución del centro en nombre de la autodeterminación. Es la construcción de un marco constitucional dentro del cual tanto la unidad como la diversidad puedan coexistir sin que ninguno de los dos polos intente periódicamente eliminar al otro. La arquitectura de gobernanza española jamás desarrolló esta capacidad, porque desarrollarla habría exigido responder precisamente a las preguntas que los constituyentes dejaron deliberadamente abiertas.

2.2 La Constitución de 1978 como transición congelada

La Constitución española de 1978 se redactó en condiciones extraordinarias. Franco había muerto, pero las instituciones de la dictadura permanecían en gran medida intactas. El espectro político abarcaba desde franquistas no reformados hasta eurocomunistas, desde nacionalistas centralistas hasta separatistas vascos y catalanes, desde defensores de la monarquía hasta partidarios de una ruptura radical con el pasado. La amenaza de una intervención militar —demostrada de forma dramática en el intento de golpe de Estado de 1981— fue real y estuvo presente durante todo el período de transición. La constitución que surgió de este proceso fue, necesariamente, un documento de compromiso. Pero fue un tipo específico de compromiso: una decisión deliberada de aplazar las cuestiones más divisorias para asegurar el acuerdo sobre el marco dentro del cual podrían resolverse más tarde.

Las ambigüedades clave son bien conocidas. El artículo 2 afirma tanto «la indisoluble unidad de la nación española» como «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran», sin especificar cómo han de conciliarse estos principios cuando entran en conflicto. La constitución reconoce la existencia de «nacionalidades» dentro de España, pero no define qué es una nacionalidad, qué derechos conlleva ese estatus ni cómo se relacionan las reivindicaciones de una nacionalidad con la soberanía del pueblo español en su conjunto. La distribución de competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas se rige por los artículos 148 y 149, que enumeran las competencias que cada nivel puede ejercer, pero las listas no son exhaustivas y el Tribunal Constitucional ha pasado décadas dirimiendo disputas que el propio texto no resuelve.

La constitución tampoco contiene un mecanismo para su propia evolución en las cuestiones territoriales. Puede ser reformada —el artículo 167 establece un procedimiento ordinario, y el artículo 168 un procedimiento agravado para los cambios fundamentales—, pero el procedimiento agravado es tan exigente (mayorías de dos tercios en ambas cámaras, disolución de las Cortes, nuevas elecciones, ratificación por referéndum) que jamás se ha utilizado con éxito. El resultado es un texto constitucional que, en sus dimensiones territoriales, está congelado en las condiciones políticas de 1978. Refleja el equilibrio de fuerzas que existía durante la Transición —la necesidad de tranquilizar a la derecha franquista asegurándole que la unidad nacional se preservaría, la necesidad de acomodar a las nacionalidades históricas lo suficiente para asegurar su participación—, pero no puede adaptarse al equilibrio de fuerzas que ha surgido a lo largo de cuatro décadas de evolución democrática.

La constitución congelada no es un fracaso de la Transición. Fue la condición habilitante de la Transición. Los constituyentes comprendieron que intentar resolver la cuestión territorial de forma definitiva en 1978 habría destruido el frágil consenso del que dependía la democratización. Tomaron una decisión calculada: asegurar primero la transición, aplazar el acuerdo y confiar en que las generaciones futuras completarían la arquitectura. El cálculo triunfó brillantemente en su propósito inmediato. Ha fracasado en su propósito a largo plazo, porque los mecanismos para completar la arquitectura jamás se construyeron, y las condiciones políticas para construirlos, lejos de mejorar, se han deteriorado con el tiempo.

2.3 La descentralización asimétrica y la trampa fiscal-territorial

El proceso de descentralización español fue deliberadamente asimétrico. Tres «nacionalidades históricas» — Cataluña, el País Vasco y Galicia— habían aprobado estatutos de autonomía bajo la Segunda República en los años treinta, antes de que la victoria de Franco los anulara. La Constitución de 1978 reconoció esta historia creando una «vía rápida» hacia la autonomía (artículo 151) para estos territorios, mientras que otras regiones siguieron la «vía lenta» (artículo 143). Andalucía, tras una masiva movilización popular, también fue admitida en la vía rápida, pero la asimetría persistió. Con el tiempo, las competencias de las distintas comunidades autónomas han convergido parcialmente, pero las dimensiones simbólica y fiscal de la asimetría siguen siendo profundas.

La asimetría más relevante es la fiscal. El País Vasco y Navarra funcionan bajo el *concierto económico*, un régimen fiscal casi confederal que hunde sus raíces en los fueros medievales, reconocidos en el siglo XIX y restablecidos después de Franco. Bajo el *concierto*, las autoridades vascas y navarras recaudan sus propios impuestos, gestionan su propia administración tributaria y transfieren una cantidad negociada —el *cupo*— al gobierno central para cubrir los servicios comunes como defensa, asuntos exteriores y la Corona. El sistema no es una fórmula fija; se renegocia periódicamente, y cada negociación es un enfrentamiento político de altos vuelos. Pero el principio es claro: los territorios históricos conservan la soberanía fiscal y pagan a Madrid por los servicios que reciben.

Cataluña, la otra gran nacionalidad histórica con un PIB per cápita comparable y un sentido comparable de singularidad nacional, opera bajo el régimen común. En este sistema, Madrid recauda la mayoría de los impuestos —IRPF, IVA, impuesto de sociedades— y los redistribuye a las comunidades autónomas según una compleja fórmula que tiene en cuenta la población, las necesidades y el esfuerzo fiscal. Cataluña, como una de las regiones más ricas de España, es contribuyente neta al sistema. Paga más en impuestos de lo que recibe en gasto del gobierno central, y la brecha —estimada en aproximadamente 16 000 millones de euros anuales, aunque la cifra exacta es controvertida— se ha convertido en el agravio central de la política fiscal catalana.

«

España nos roba

» es el lema tosco pero eficaz que captura la percepción catalana. La realidad es más compleja: Cataluña se beneficia de formar parte de un mercado mayor, de la redistribución que sostiene a regiones más pobres que compran las exportaciones catalanas y del respaldo fiscal que proporciona el Estado español. Pero la percepción de explotación fiscal es políticamente potente porque resuena con una narrativa más profunda de agravio nacional: una nación que aporta desproporcionadamente y recibe desproporcionadamente poco a cambio, gobernada por un Estado que no reconoce su condición nacional.

La posición de Madrid es igualmente enquistada. Generalizar el *concierto económico* a Cataluña —o a cualquier otra región contribuyente neta— privaría al Estado central de una parte sustancial de su base de ingresos. Si Madrid, Andalucía, la Comunidad Valenciana y Cataluña funcionaran todas bajo regímenes de

tipo *concierto*, el Estado español tal como está constituido sería fiscalmente inviable. Los mecanismos de solidaridad que sostienen a las regiones más pobres —Extremadura, Castilla-La Mancha, partes de Andalucía— se colapsarían. El gobierno central tiene, por tanto, un interés estructural en mantener el sistema actual, en el que la excepción vasca se tolera como anomalía histórica pero el régimen común sigue siendo la norma para todos los demás.

El resultado es una tensión fiscal permanente sin resolución. Cataluña exige un régimen de tipo

concierto

; Madrid no puede concederlo sin desencadenar una cascada de demandas similares de otras regiones y socavar los cimientos fiscales del Estado. La tensión está incorporada en la arquitectura y no puede resolverse dentro de ella.

2.4 El poder judicial como árbitro constitucional de facto

En una democracia constitucional, el poder judicial actúa como árbitro neutral de las disputas entre niveles de gobierno y entre los ciudadanos y el Estado. El poder judicial español se ha visto empujado a un papel para el que la constitución jamás lo preparó adecuadamente: servir como el mecanismo institucional primario para gestionar el conflicto territorial.

El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han sido llamados repetidamente a dirimir las cuestiones con mayor carga política de la vida pública española. La sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado, que anuló o reinterpretó catorce artículos —incluidas disposiciones que definían a Cataluña como «nación» y establecían un uso preferente del catalán en la administración pública—, fue un momento decisivo. El Estatuto había sido aprobado por el Parlamento catalán, por las Cortes Generales y por el pueblo catalán en referéndum. La decisión del Tribunal de reescribirlo sustancialmente fue vivida por muchos catalanes como un profundo agravio democrático: una institución del Estado central anulando la voluntad expresa del pueblo catalán.

La crisis del referéndum de 2017 intensificó la judicialización de la política. El Tribunal Constitucional declaró ilegal el referéndum antes de que se celebrara. Posteriormente, el Tribunal Supremo juzgó y condenó a los organizadores, dictando penas que conmocionaron a los observadores internacionales y movilizaron al movimiento independentista catalán. Los tribunales también han fallado sistemáticamente en contra de las declaraciones de soberanía catalanas, las ampliaciones de la autonomía vasca y otras afirmaciones periféricas que cuestionan la interpretación unitaria de la constitución.

Desde la perspectiva del Estado central, el poder judicial está cumpliendo su función constitucional: hacer cumplir la ley, proteger el orden constitucional y garantizar que ningún territorio pueda alterar unilateralmente los términos del acuerdo. Desde la perspectiva de las periferias, el poder judicial se ha convertido en un instrumento del poder central —un actor político revestido con toga, que impone una visión unitaria de España que la constitución no respalda de manera inequívoca y que porciones significativas de la población no aceptan—.

El problema es estructural, no personal. La constitución española, a diferencia de la Ley Fundamental de Bonn o de la Constitución de Estados Unidos, no instituye un tribunal genuinamente federal con la autoridad explícita para dirimir las disputas centro-periferia como entre niveles de gobierno co-iguales. La composición del Tribunal Constitucional la determinan las instituciones políticas centrales —el Congreso, el Senado, el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial— sin un papel formal para las comunidades autónomas. Sus magistrados son nombrados por períodos de nueve años y no son fácilmente removibles, pero el proceso de designación en sí es político, y la percepción del Tribunal como un instrumento del Estado central está extendida en las periferias. Cuando la única institución capaz de resolver el conflicto territorial es percibida por una de las partes como un agente de la otra, el conflicto se vuelve irresoluble dentro del marco institucional vigente.

2.5 La UE como facilitadora del aplazamiento

El papel de la Unión Europea en la evolución de la gobernanza española es complejo y profundamente ambivalente. Por un lado, la UE ha sido el factor externo más importante para posibilitar la modernización y estabilización de España desde la adhesión en 1986. Los fondos estructurales transformaron la infraestructura española —alta velocidad ferroviaria, autopistas, aeropuertos, plantas de tratamiento de aguas— y redujeron las disparidades regionales, aunque de manera desigual. El mercado único integró la economía española en las cadenas de suministro europeas, atrayendo inversión extranjera y acelerando el crecimiento de empresas globalmente competitivas. El euro, a pesar de sus costes durante la crisis de la deuda soberana, proporcionó estabilidad monetaria y eliminó el riesgo cambiario. Y el marco institucional de la UE —el Comité de las Regiones, el principio de subsidiariedad, el reconocimiento de la diversidad regional— legitimó la participación de las comunidades autónomas en la gobernanza europea, brindando a Cataluña, al País Vasco y a otras regiones un espacio político en el que podían perseguir sus intereses sin requerir la ruptura del Estado español.

Por otro lado, la UE ha funcionado como un mecanismo clásico de «desplazamiento de la carga» en términos de dinámica de sistemas. El síntoma —la vulnerabilidad fiscal de España, sus tensiones territoriales— recibe un tratamiento temporal del sistema externo, lo que reduce la presión inmediata para que el sistema interno aborde la condición estructural subyacente. La compra de deuda soberana española por parte del Banco Central Europeo durante la crisis del euro mantuvo manejables los costes de financiación y evitó un impago soberano. Las reglas fiscales de la UE impusieron disciplina al gasto autonómico, pero no abordaron la arquitectura fiscal-territorial subyacente que genera un agravio permanente. El marco jurídico y político de la UE limita tanto las ambiciones secesionistas (una Cataluña independiente no sería automáticamente miembro de la UE) como la represión centralista (Madrid no puede emplear contra sus propios ciudadanos niveles de fuerza que activarían sanciones de la UE), creando una zona de tensión gestionada en la que ninguno de los dos polos puede alcanzar sus objetivos maximalistas.

La UE ha transformado, de hecho, lo que podría haber sido una crisis territorial existencial en un conjunto de tensiones administrativamente gestionables. Es un logro genuino. Pero también ha reducido la urgencia de completar la arquitectura constitucional. ¿Por qué iba Madrid a arriesgarse a reabrir el pacto territorial cuando el respaldo fiscal y el marco jurídico de la UE impiden los peores desenlaces? ¿Por qué iba Cataluña a perseguir una estrategia independentista genuinamente confrontacional cuando la UE proporciona un marco dentro del cual sus intereses pueden ser parcialmente satisfechos sin los costes catastróficos de la secesión? El andamiaje de la UE permite a ambas partes mantener sus posiciones sin obligar a ninguna a afrontar las implicaciones a largo plazo de las mismas.

La vulnerabilidad de este arreglo reside en que el propio andamiaje está bajo presión. Los propios desafíos de coherencia de la UE —las crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia, las tensiones no resueltas en torno a la ampliación hacia el este, el auge de fuerzas políticas euroescépticas en varios Estados miembros y el conservadurismo fiscal de los países acreedores del norte— significan que el estabilizador externo en el que España ha confiado puede ser menos fiable en el futuro de lo que ha sido en el pasado. España ha estado apostando su estabilidad territorial a una UE más integrada de lo que lo está en la actualidad. Si la integración europea se estanca, o si se reducen las transferencias fiscales que sostienen el equilibrio regional español, el andamiaje externo de coherencia se debilita en el preciso momento en que las presiones territoriales internas se están intensificando.

2.6 El sistema operativo cultural: *Convivencia, Las Dos Españas y El Aplazamiento*

La cultura de gobernanza española opera mediante tres lógicas entrelazadas que en conjunto explican tanto la notable resiliencia del orden democrático como su incapacidad estructural para el cierre integrativo.

Convivencia

: el arte de la coexistencia pacífica. La capacidad española para la *convivencia* —literalmente «vivir juntos»— es un logro cultural genuino con profundas raíces históricas. Se nutre de la experiencia medieval de musulmanes, cristianos y judíos coexistiendo (por imperfecta y violentamente interrumpida que fuera) en la península ibérica. Se forjó de nuevo durante la Transición, cuando facciones políticas que hasta hacía poco se habían estado matando negociaron un marco constitucional compartido. Y se reproduce a diario en la realidad práctica del pluralismo lingüístico y cultural: catalanes que hablan tanto catalán como castellano, vascos que transitan entre el euskera y el castellano, gallegos que mantienen su identidad cultural diferenciada dentro del Estado español.

La *convivencia* es la mayor fortaleza de España como democracia pluralista. Es la capacidad cultural que permite que personas con visiones profundamente diferentes de lo que España es y debería ser compartan un espacio cívico común sin un conflicto constante. Pero también tiene un coste de gobernanza. La *convivencia* posibilita el aplazamiento indefinido de la resolución. Coexistencia sin cierre, tolerancia sin integración: el

hábito cultural de gestionar la diferencia no forzándola a la resolución. ¿Para qué dirimir la cuestión territorial cuando los españoles de identidades diferentes pueden coexistir perfectamente sin dirimirla? La *convivencia* hace vivible la ambigüedad. También hace permanente la ambigüedad.

Las Dos Españas

: la fractura persistente. La expresión, acuñada por el poeta Antonio Machado a principios del siglo XX, captura una falla cultural que recorre la historia de España. «Una España que se hiela, otra España que se abrasa». La división no es un único eje ideológico, sino una fractura compuesta: laico frente a religioso, modernizador frente a tradicional, liberal frente a conservador, centralista frente a federalista, urbano frente a rural, izquierda frente a derecha. Generó las Guerras Carlistas del siglo XIX. Estalló en la Guerra Civil de 1936-1939. Fue suprimida pero no resuelta durante la dictadura franquista. Y reemergió, parcialmente domada pero estructuralmente intacta, en la transición democrática.

El acuerdo constitucional de 1978 fue un intento de trascender

Las Dos Españas

. Los arquitectos de la Transición, muchos de los cuales habían vivido la Guerra Civil o sus secuelas, diseñaron un marco que permitiría a las dos Españas coexistir dentro del mismo orden democrático. La Corona serviría como símbolo unificador por encima de la refriega partidista. Las comunidades autónomas acomodarían la diversidad territorial dentro de un marco nacional común. La ambigüedad constructiva de la constitución permitiría a cada parte creer que el acuerdo se inclinaba en su dirección.

El intento triunfó en evitar el retorno a la violencia. No triunfó en resolver la fractura subyacente.

Las Dos Españas

reemergieron en la polarización partidista de los años noventa y dos mil, en los enfrentamientos territoriales de la década de 2010 y en la aparición de una derecha radical (Vox) que rechaza explícitamente el consenso de la Transición. Las dos Españas están hoy incrustadas en el sistema de partidos, en el entorno mediático y en la arquitectura territorial. No están simplemente en desacuerdo sobre políticas; discrepan sobre la naturaleza misma del Estado. Y el marco constitucional no proporciona ningún mecanismo para resolver esa discrepancia, porque los constituyentes, comprensiblemente, optaron por la ambigüedad en lugar de la resolución.

El Aplazamiento

: el arte de diferir. *El Aplazamiento* —la postergación, el arte de ir dando largas al problema— es la contribución más específicamente española al sistema operativo cultural de la gobernanza. No es mera procrastinación ni evasión. Es una sofisticada tecnología de gestión del conflicto, perfeccionada a lo largo de siglos de gestión de una profunda diversidad cultural y territorial sin la capacidad institucional para resolverla de manera definitiva.

El Aplazamiento hizo posible la propia Transición. En lugar de enfrentar los crímenes del régimen franquista, la clase política acordó un pacto implícito de olvido —el *pacto del olvido*— que permitió que la Transición avanzara sin la justicia retributiva que podría haber desgarrado a la frágil democracia. En lugar de definir de

manera definitiva la arquitectura territorial de España, la constitución estableció un marco flexible que podría evolucionar con el tiempo, confiando en que la evolución produciría el acuerdo que los constituyentes no podían alcanzar. En lugar de resolver la cuestión fiscal de forma permanente, los sucesivos gobiernos negociaron acomodos *ad hoc* —transferencias, indultos, acuerdos de coalición— que desactivaban las crisis inmediatas sin abordar los motores estructurales.

El problema con *El Aplazamiento* no es que sea deshonesto. Es que es acumulativo. La ambigüedad absorbe inicialmente variedad —el abanico de tensiones no resueltas se contiene dentro de un marco flexible que evita la confrontación de suma cero—. Pero a lo largo de décadas, la variedad no resuelta se acumula. Cada aplazamiento se suma a la reserva de tensiones sin resolver. Cada acomodo que preserva el equilibrio superficial profundiza las contradicciones estructurales subyacentes. *El Aplazamiento* es adaptativo a corto plazo y estructuralmente desestabilizador a largo plazo. España lleva cuarenta y cinco años aplazando sus preguntas más difíciles. La factura de esos aplazamientos está creciendo, y la capacidad institucional para pagarla no.

2.7 Amplificador de tensión:

La España Vacuada

— la realidad territorial tripartita

La narrativa dominante del conflicto territorial español lo enmarca como una pugna binaria entre el centro (Madrid) y las periferias ricas y reivindicativas (Cataluña, el País Vasco). Este enmarque captura la dimensión más visible del conflicto. Pero omite un tercer polo que está configurando cada vez más la política española:

La España Vacuada

El interior español —las comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y partes de Andalucía y Galicia— lleva décadas sufriendo un colapso demográfico a cámara lenta. Los jóvenes se marchan a Madrid, Barcelona o las ciudades costeras. Los pueblos se vacían. Las escuelas cierran. Los servicios médicos se concentran en centros cada vez más grandes y cada vez más distantes. La densidad de población de Soria, en Castilla y León, es inferior a la de Laponia. Teruel, en Aragón, se ha convertido en un símbolo del fenómeno: una provincia tan despoblada que generó su propio movimiento político,

Teruel Existe

, para exigir que el Estado afronte su crisis existencial.

Madrid es el principal sumidero metabólico. La capital absorbe capital humano, inversión, infraestructura y atención cultural tanto de la periferia como del interior. Es la gran región que más crece de España, el destino principal de la migración interior y el centro indiscutible del poder político, económico y mediático. Su dinamismo se produce, en parte, a costa de los territorios que drena.

La naturaleza tripartita de la realidad territorial española complica cualquier intento de cierre integrativo. Un acuerdo constitucional que aborde únicamente el eje Madrid-Barcelona —que conceda a Cataluña una mayor autonomía fiscal, por ejemplo— generará resentimiento en el interior, que exigirá un trato comparable. Un acuerdo que compense al interior mediante mayores transferencias fiscales intensificará los agravios de los contribuyentes netos como Cataluña. El enmarque binario que domina el discurso político español —unidad frente a independencia, centro frente a periferia— oculta la dinámica tripartita que vuelve irresoluble lo binario.

2.8 Amplificador de tensión: el equilibrio económico basado en el turismo

El sector turístico y hostelero español representa aproximadamente el 12-14 % del PIB y es un importante empleador, particularmente en las regiones costeras y las islas. El sector es genuinamente exitoso —España es uno de los países más visitados del mundo y su infraestructura turística se encuentra entre las más desarrolladas—. Pero la dependencia estructural del turismo como motor económico primario crea una dinámica de gobernanza específica que amplifica la Trampa de la Transición.

El turismo proporciona un volumen significativo de empleo temporal, estacional y precario. Este empleo actúa como un sedante sistémico: absorbe una cantidad suficiente de mano de obra para evitar los niveles de desempleo que generarían una crisis social aguda, pero lo hace con salarios y en condiciones que no crean la base económica estable y de alta productividad que generaría la presión para una reforma estructural de la gobernanza. El equilibrio basado en el turismo posibilita la supervivencia sin mejora.

Además, el turismo es muy vulnerable a los choques externos —la crisis financiera de 2008, la pandemia de COVID-19— y sus beneficios se distribuyen de manera desigual. Las Baleares y Canarias, la Costa del Sol y Barcelona reciben la mayor parte de los ingresos del turismo; el interior recibe relativamente poco. La economía turística refuerza así los desequilibrios territoriales que no causa, canalizando la actividad económica hacia regiones costeras ya dinámicas mientras el interior sigue vaciándose.

Esto no quiere decir que España carezca de otras fortalezas económicas. El sector de la automoción, las energías renovables, la industria farmacéutica, la logística y los servicios financieros son todos importantes y, en algunos casos, de primer nivel mundial. Pero el peso estructural del turismo en la economía española —y la economía política de un sector que emplea a un gran número de votantes en regiones estratégicamente importantes— crea una circunscripción favorable al equilibrio de baja productividad que la Trampa de la Transición perpetúa.

2.9 Amplificador de tensión: la dualidad del mercado laboral como exclusión generacional

El mercado laboral español está estructuralmente dividido entre incluidos y excluidos. Los trabajadores de más edad, particularmente aquellos que entraron en el mercado laboral antes de las reformas laborales de los años noventa, suelen tener contratos indefinidos con fuertes protecciones frente al despido, generosos

requisitos de indemnización y los beneficios acumulados de la antigüedad. Los trabajadores más jóvenes, particularmente los que se han incorporado al mercado laboral desde la crisis de 2008, están empleados de manera desproporcionada con contratos temporales, con una seguridad laboral mínima, beneficios limitados y escasas perspectivas de transición a la situación de fijos.

Esta dualidad no es un accidente de las fuerzas del mercado. Es el producto de opciones políticas deliberadas que han protegido los intereses de la generación de más edad, políticamente más poderosa, a expensas de la más joven, menos movilizada. Las sucesivas reformas laborales han liberalizado las condiciones del empleo temporal al tiempo que han dejado prácticamente intactas las protecciones del empleo fijo, creando un sistema de dos niveles en el que la flexibilidad la soportan los jóvenes y la seguridad se preserva para los mayores.

La dimensión generacional de este dualismo es crítica para la Trampa de la Transición. El pacto posterior a 1978 fue negociado por una generación que había vivido la Guerra Civil y la dictadura y que valoraba la estabilidad, el consenso y la evitación de la confrontación existencial por encima de todo. Esa generación se está jubilando ahora. La generación que se incorpora al mercado laboral —los

mileuristas

de la década de 2000, el precariado de las décadas de 2010 y 2020— no tiene memoria de Franco, no tiene apego emocional a los compromisos de la Transición y no alberga expectativas de que el sistema le proporcione la estabilidad y la prosperidad que proporcionó a sus padres. La dualidad del mercado laboral es la expresión más tangible de una ruptura más amplia del contrato generacional: el sistema protege a quienes lo construyeron y ofrece precariedad a quienes deben heredarlo.

Las consecuencias políticas ya son visibles. Los votantes más jóvenes son más proclives a apoyar a partidos que cuestionan el consenso de la Transición —Podemos y Sumar en la izquierda, Vox en la derecha radical, los partidos independentistas en las periferias—. Son menos propensos a votar en absoluto. La exclusión generacional no se limita a suprimir la presión para la reforma; canaliza esa presión hacia fuerzas políticas antisistema que amenazan con desestabilizar el orden constitucional sin ofrecer una alternativa viable al mismo.

2.10 Amplificador de tensión: la rápida secularización y la brecha de cohesión cívica

España experimentó una de las secularizaciones más rápidas y completas de la historia europea moderna. Bajo Franco, la Iglesia Católica era un pilar central del régimen: legitimaba la dictadura, controlaba la educación, imponía el conservadurismo social y moldeaba la moral pública mediante su casi monopolio de la vida espiritual. En una sola generación tras la muerte de Franco, España pasó de ser una de las sociedades más religiosamente observantes de Europa a una de las más seculares. La asistencia a misa se desplomó. El

número de sacerdotes y vocaciones religiosas cayó en picado. El matrimonio entre personas del mismo sexo se legalizó en 2005, convirtiendo a España en uno de los primeros países del mundo en hacerlo. La autoridad pública de la Iglesia, antaño hegemónica, es hoy marginal.

Esta transformación fue, en muchos aspectos, una liberación. Liberó a la sociedad española del moralismo autoritario de la era franquista y posibilitó el florecimiento de valores pluralistas y progresistas. Pero la rapidez del cambio creó también una brecha de cohesión cívica. La Iglesia Católica había proporcionado —junto a sus funciones políticas autoritarias— un marco simbólico compartido, una red de instituciones comunitarias, un calendario de rituales colectivos y un vocabulario moral que trascendía las divisiones partidistas y territoriales. Cuando ese marco se derrumbó, no fue sustituido por nuevas instituciones cívicas de alcance y profundidad comparables. Las asociaciones laicas, las redes cívicas, los relatos compartidos que en otras sociedades europeas se habían desarrollado a lo largo de siglos de secularización gradual no tuvieron tiempo de desarrollarse en España.

El resultado no es que la sociedad española se haya atomizado —la vitalidad persistente de las redes familiares, las asociaciones de vecinos y las organizaciones culturales desmiente esa caracterización—. Pero el marco simbólico compartido que antaño proporcionaba cierto grado de cohesión a través de las profundas divisiones internas de España se ha debilitado, y el vacío ha sido parcialmente llenado por identidades políticas hiperpartidistas.

Las Dos Españas

y las identidades territoriales de las nacionalidades históricas se han convertido, para muchos españoles, en los vehículos primarios de significado y pertenencia en un paisaje poscatólico. La política se ha convertido en el ámbito en el que se negocia la identidad existencial, porque los ámbitos tradicionales para esa negociación —religioso, cultural, comunitario— han retrocedido. Esto intensifica lo que está en juego en cada confrontación política, dificultando aún más el cierre integrativo que España necesita.

2.11 Amplificador de tensión: la monarquía como símbolo contestado

La monarquía española ocupa una posición única en la arquitectura constitucional. Juan Carlos I fue designado por Franco como su sucesor, pero luego desempeñó un papel decisivo en la transición democrática —de manera más dramática en 1981, cuando su intervención televisada a la nación, vistiendo el uniforme militar, condenó el intento de golpe y unió a las Fuerzas Armadas en torno al orden constitucional—. Aquel acto otorgó a la monarquía una legitimidad democrática que ninguna otra institución del franquismo poseía. Durante décadas, la Corona fue la institución más valorada de España —por encima de los partidos políticos, por encima del poder judicial, por encima del parlamento—.

Esa legitimidad se ha erosionado por completo. La conducta personal de Juan Carlos I —los escándalos de corrupción, la fortuna no declarada, el viaje de caza de elefantes a Botsuana en plena crisis financiera— destruyó la autoridad moral que había acumulado durante la Transición. Abdicó en 2014 en favor de su hijo, Felipe VI, que se ha conducido con una probidad mucho mayor. Pero los índices de aprobación de Felipe VI,

aunque significativamente más altos que los de su padre, rondan el 55 % —un nivel que sería preocupante para cualquier jefe de Estado, pero que resulta particularmente problemático para un monarca cuyo papel es constitucionalmente portante—.

La monarquía importa para la Trampa de la Transición porque es la resolución simbólica de la cuestión franquista. La Corona representa la continuidad del Estado a través del cambio de régimen, la legitimidad de los compromisos de la Transición y la unidad de la nación española —todo ello en una sola institución que se sitúa por encima de la refriega partidista—. Cuando esa institución pierde legitimidad, la arquitectura simbólica de la Transición se debilita con ella. La monarquía se convierte en otro terreno de disputa en la lucha no resuelta sobre el pasado y el futuro de España, otro frente en la guerra cultural de

Las Dos Españas

. Y la pregunta que la Transición aplazó —si España es fundamentalmente una nación unitaria o una unión de naciones, y quién tiene derecho a decidirlo— se vuelve aún más difícil de resolver cuando el símbolo destinado a trascender esa pregunta se ha vuelto él mismo contestado.

2.12 Amplificador de tensión: los derechos del agua y la tensión territorial impulsada por el clima

El trasvase Tajo-Segura es probablemente la cuestión de gobernanza territorial más amargamente disputada de España después de Cataluña y, a diferencia de la cuestión catalana, está enteramente impulsada por el clima. El trasvase transporta agua desde la cuenca alta del Tajo, en Castilla-La Mancha, hasta la cuenca del Segura, en Murcia, Alicante y Almería —algunas de las regiones más secas y agrícolamente más productivas de Europa—. El trasvase funciona desde 1979 y ha transformado la economía del sureste español, posibilitando el desarrollo de una agricultura intensiva de regadío que abastece a los mercados europeos de frutas y hortalizas durante todo el año.

El trasvase también genera un agravio permanente en Castilla-La Mancha, que ve cómo sus recursos hídricos se desvían para sostener la actividad económica en otro lugar mientras sus propias comunidades se despueblan. El agravio se intensifica por la percepción de que el agua se está utilizando para subvencionar un modelo agrícola ambientalmente insostenible —cultivos de regadío en lo que es esencialmente un desierto— mientras que la región de origen recibe una compensación insuficiente. La política del agua en España es un microcosmos de la dinámica territorial más amplia: una decisión centralizada (el trasvase fue autorizado por el gobierno central), una región que se percibe a sí misma como explotada, un conflicto que atraviesa las líneas de partido y los límites autonómicos, y ningún mecanismo institucional para resolver la cuestión distributiva subyacente.

El cambio climático intensificará esta dinámica. España es uno de los países europeos más vulnerables a la desertificación, la disminución de las precipitaciones y el aumento de las temperaturas. Las proyecciones indican que los niveles de agua de la cuenca del Tajo disminuirán significativamente en las próximas décadas. El modelo agrícola del sureste, que ya depende de un trasvase ecológicamente frágil, se volverá

cada vez más insostenible. La competencia por el agua se intensificará y la estructura autonómica —que se diseñó para un conjunto diferente de desafíos— carece de la capacidad institucional para gestionar los conflictos hídricos transfronterizos. El agua no respeta el mapa constitucional de 1978, y la constitución no proporciona ningún mecanismo para la gobernanza cooperativa de los recursos hídricos a través de los límites autonómicos.

2.13 Cómo se refuerzan mutuamente los mecanismos — y alimentan el bucle

Los mecanismos estructurales descritos en esta sección no son una lista de problemas separados, cada uno susceptible de su propia intervención focalizada. Son un sistema integrado, y el producto del sistema es el bucle Crisis–Centralización–Movilización periférica–Mediación de la UE–Acomodo con tensiones acumuladas.

La constitución congelada (2.2) impide la resolución de la cuestión territorial. La arquitectura fiscal asimétrica (2.3) genera un agravio permanente tanto en las regiones contribuyentes netas como en las receptoras netas. El poder judicial (2.4), empujado al papel de árbitro constitucional, se politiza y pierde legitimidad en las periferias. La UE (2.5) proporciona un andamiaje fiscal y jurídico que impide el colapso, pero también posibilita el aplazamiento indefinido de la reforma estructural. El sistema operativo cultural — *convivencia, Las Dos Españas, El Aplazamiento* (2.6)— hace vivible la ambigüedad al tiempo que convierte las tensiones estructurales en presiones acumuladas.

Estos motores primarios son amplificadores por las tensiones a las que se enfrenta el sistema español. La realidad territorial tripartita (2.7) significa que cualquier acuerdo debe satisfacer no a dos, sino a tres circunscripciones con intereses incompatibles. El equilibrio económico basado en el turismo (2.8) proporciona justo el empleo suficiente para suprimir la crisis sistémica sin generar la presión para una mejora estructural. La dualidad del mercado laboral (2.9) excluye a la generación que de otro modo impulsaría el cambio evolutivo. La rápida secularización (2.10) ha debilitado los mecanismos tradicionales de cohesión sin crear otros nuevos, intensificando lo que está en juego en los conflictos de identidad política. La declinante legitimidad de la monarquía (2.11) erosiona la arquitectura simbólica de la Transición. La crisis hídrica impulsada por el clima (2.12) crea nuevos conflictos territoriales que la arquitectura institucional vigente no puede resolver.

Cada mecanismo alimenta a los demás. La constitución congelada sostiene la asimetría fiscal. La asimetría fiscal genera agravios que el poder judicial debe dirimir. La politización del poder judicial profundiza la alienación periférica. El andamiaje de la UE permite a Madrid aplazar la reforma sin afrontar las consecuencias del aplazamiento. El sistema operativo cultural hace que todo el arreglo se sienta normal: coexistencia sin cierre, tensión gestionada sin resolución. Y los amplificadores de tensión intensifican cada dimensión del bucle: el interior vaciado exige una atención que el marco binario centro-periferia no puede proporcionar; las estructuras del turismo y del mercado laboral suprimen la presión para el cambio al tiempo

que profundizan la desigualdad intergeneracional; el vacío de significado y el declive de la monarquía elevan las apuestas existenciales de cada confrontación política; la crisis del agua introduce una dimensión de competencia territorial que la constitución nunca fue diseñada para abordar.

El bucle es estable a corto plazo. No producirá un colapso. Pero acumula costes con cada iteración — confianza erosionada, polarización más profunda, legitimidad institucional reducida— y los costes se acumulan. La cuestión es si el sistema puede desarrollar la capacidad de cierre integrativo necesaria para romper el bucle antes de que los costes acumulados desborden los recursos culturales e institucionales para gestionarlos. La arquitectura de transición que intentaría lograrlo es el objeto de las secciones siguientes.

3. Cómo Sería Construir la Capacidad de Cierre Integrativo

3.1 El principio: evolución de los subsistemas, no asalto constitucional

La Constitución de 1978 no puede reescribirse directamente —al menos, no en las actuales condiciones políticas—. Cualquier intento de reabrir el pacto territorial por los cauces formales de reforma activaría la respuesta inmunológica de la Máquina del Consenso, que ha evolucionado durante cuatro décadas precisamente para impedir esa reapertura. El procedimiento de reforma agravada del artículo 168 —mayorías de dos tercios en ambas cámaras, disolución de las Cortes, nuevas elecciones, ratificación por referéndum— es tan exigente que jamás se ha utilizado con éxito. La fragmentación política del sistema de partidos actual hace inimaginables las supermayorías necesarias, y la polarización territorial implica que cualquier propuesta de reforma sería atacada tanto desde la derecha centralista como desde la izquierda independentista, tachándola de traición a la unidad nacional o de negación de la autodeterminación.

La alternativa es construir la capacidad de cierre integrativo

junto a

la constitución existente —no sustituyendo el pacto de 1978, sino construyendo los mecanismos de gobernanza que el pacto insinúa pero nunca proporcionó—. Esta es la lógica de la intervención ortogonal: crear subsistemas adaptativos, de nivel Amarillo, por debajo de la arquitectura constitucional congelada que, con el tiempo, hagan menos aguda la cuestión constitucional al convertir la gobernanza funcional de una España plurinacional en una realidad práctica.

El principio es trabajar con la fibra de la cultura de gobernanza española. La Transición triunfó porque encontró maneras de gestionar la ambigüedad de forma productiva —de transformar el conflicto existencial en tensiones administrativamente gestionables, de crear marcos dentro de los cuales personas que no podían ponerse de acuerdo sobre las cuestiones últimas pudieran sin embargo coexistir y cooperar—. La tarea ahora no es repudiar ese logro, sino extenderlo —construir, dentro del marco vigente, las capacidades institucionales específicas de cierre integrativo de las que el propio marco carece—. El texto constitucional puede permanecer como está por ahora. La realidad de la gobernanza que subyace bajo él puede evolucionar.

Esto no es un consejo de ambigüedad permanente. Es una estrategia de culminación evolutiva —construir el acuerdo pieza a pieza, subsistema a subsistema, hasta que el peso acumulado de la integración funcional haga que la reforma constitucional formal que finalmente llegue sea menos un momento de ruptura existencial y más una ratificación de una realidad ya emergida—.

3.2 La condicionalidad invertida de la UE: integración horizontal mediante incentivos fiscales

El mecanismo más poderoso disponible para desencadenar el cierre integrativo ya está en marcha: los fondos estructurales y de recuperación de la Unión Europea. España es un importante receptor de financiación de la UE. Solo el plan de recuperación NextGenerationEU asignó aproximadamente 140 000 millones de euros a España —uno de los mayores tramos de la Unión—. Estos fondos fluyen actualmente a través de Madrid, que luego los distribuye a las comunidades autónomas según procesos que, por bienintencionados que sean, inevitablemente se ven implicados en la dinámica vertical centro-periferia. Las regiones compiten por los fondos; Madrid decide quién recibe qué; las periferias que se perciben como contribuyentes netas resienten la lógica redistributiva; las regiones que reciben los fondos perciben las condiciones de Madrid como injerencia centralista.

La Condicionalidad Invertida de la UE cambiaría el protocolo de encaminamiento del dinero. En lugar de que los fondos fluyan exclusivamente a través de Madrid, una porción específica de las futuras asignaciones de la UE estaría disponible únicamente para consorcios de tres o más comunidades autónomas que presenten proyectos conjuntos y genuinamente integrados. Cataluña, Aragón y la Comunidad Valenciana cooperando en un corredor de hidrógeno verde. El País Vasco, Navarra y La Rioja mancomunando recursos para la fabricación avanzada. Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha coordinándose en la gestión del agua y la adaptación climática. La condicionalidad no es punitiva; está basada en incentivos. Las regiones pueden seguir recibiendo sus asignaciones individuales por los cauces ya existentes. Pero los fondos adicionales — las inversiones genuinamente transformadoras— exigen cooperación horizontal.

La lógica es crear la infraestructura fiscal para el federalismo en red que la arquitectura constitucional no puede ordenar directamente. La presión política de Madrid sobre Cataluña genera resistencia; los incentivos económicos para que Cataluña, Aragón y la Comunidad Valenciana cooperen generan asociación. La Condicionalidad Invertida de la UE utiliza el andamiaje existente —los fondos estructurales de los que España ya depende— para crear un conjunto paralelo de relaciones de cooperación que eluden por completo el bucle vertical de agravio centro-periferia. Con el tiempo, las redes horizontales se vuelven más densas, la experiencia práctica de la cooperación interregional se acumula y la relevancia política del conflicto territorial vertical disminuye —no porque se haya resuelto, sino porque ha sido complementado por estructuras de gobernanza cooperativa que hacen más funcional la vida cotidiana en una España plurinacional con independencia del estatus constitucional de los territorios implicados—.

Este es un mecanismo de caballo de Troya. No se anuncia como una reforma constitucional. Se anuncia como un uso más eficiente de los fondos europeos. El sistema inmunológico de la Máquina del Consenso — que está calibrado para detectar amenazas al pacto constitucional— no lo registrará como un ataque. Pero la carga que transporta es transformadora: la creación, desde abajo, de las interfaces administrativas interregionales que una España genuinamente federal requeriría, sin plantear jamás la cuestión constitucional que activaría la respuesta inmunológica.

3.3 Municipalismo en red y gobernanza biorregional

El debate territorial español está obsesionado con un mapa del siglo XIX. Las comunidades autónomas se construyen en torno a regiones históricas —Cataluña, el País Vasco, Galicia, Andalucía— cuyas fronteras reflejan reinos medievales, divisiones administrativas de la Edad Moderna y las políticas identitarias del tardofranquismo y la Transición. Estas fronteras importan porque son los contenedores de la identidad política, el marco para la distribución fiscal y el escenario de los movimientos nacionalistas e independentistas que impulsan la oscilación territorial.

Pero la vida metabólica real de la España del siglo XXI transcurre en ciudades y biorregiones. La economía de Barcelona está más condicionada por su integración en las cadenas de suministro europeas y las redes tecnológicas globales que por su ubicación dentro de Cataluña. El clúster industrial del País Vasco atraviesa la frontera francesa, conectando San Sebastián y Bilbao con Bayona y Burdeos de maneras que el límite autonómico no captura plenamente. Los sistemas hidrológicos de las cuencas del Tajo y del Ebro cruzan múltiples comunidades autónomas, creando interdependencias ecológicas que el mapa administrativo ignora. El interior que se despuebla —

La España Vacuada

— no está definido por fronteras administrativas, sino por una condición compartida de declive demográfico, abandono infraestructural y marginación económica que afecta a territorios de múltiples comunidades autónomas.

El municipalismo en red elevaría el poder jurídico y fiscal de las ciudades y de los pactos biorregionales que atraviesan las fallas territoriales existentes. No se trata de una propuesta para abolir las comunidades autónomas, que siguen siendo los vehículos primarios para el autogobierno democrático y la expresión cultural. Se trata de una propuesta para complementarlas con estructuras de gobernanza que se correspondan con la geografía funcional del siglo XXI.

Una «Liga de Ciudades» podría reunir a Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao —los principales centros urbanos del norte y el este de España— para coordinar infraestructuras, política de innovación y adaptación climática, creando una contraparte en red al dominio metropolitano de Madrid. Los pactos de simbiosis urbano-rural podrían emparejar ciudades dinámicas con las regiones que se despueblan a su alrededor —Barcelona con el interior agrícola de Lleida, Madrid con las provincias que se vacían de Castilla y León, Valencia con el interior en dificultades de Teruel—, creando asociaciones económicas y ecológicas que generen una identidad política basada en la dependencia mutua en lugar del gravio histórico.

Los pactos de gobernanza biorregional podrían abordar los desafíos que la estructura autonómica no puede. Los consejos de cuenca del Tajo, el Ebro, el Guadalquivir y el Segura reunirían a todos los territorios que comparten un sistema hídrico —con independencia de la comunidad autónoma a la que pertenezcan— para negociar las asignaciones, gestionar la escasez y planificar las inversiones de adaptación. Los pactos de

gestión de la zona costera coordinarían a las comunidades autónomas mediterráneas en la sostenibilidad turística, la conservación marina y la resiliencia climática. Los pactos de las regiones de montaña abordarían los desafíos específicos de los Pirineos, Sierra Nevada y la Cordillera Cantábrica.

No es necesario reformar el marco constitucional para posibilitar nada de esto. La legislación española ya permite los convenios de cooperación interadministrativa; simplemente están infrutilizados porque los incentivos políticos favorecen la negociación vertical con Madrid frente a la cooperación horizontal con las regiones vecinas. El papel de la arquitectura de transición es cambiar esos incentivos —mediante financiación específica, marcos legales que faciliten la cooperación y el éxito demostrado de los pioneros que atraiga imitadores—. La Condicionalidad Invertida de la UE descrita anteriormente proporcionaría el motor fiscal; el municipalismo en red y los pactos de gobernanza biorregional son las formas institucionales que ese motor fiscal traería a la existencia.

3.4 Un Estatuto Laboral Paralelo para la economía verde y digital

La dualidad del mercado laboral español es uno de los principales amplificadores de la Trampa de la Transición y no puede reformarse directamente. La fuerza laboral de más edad con contratos fijos constituye un gran bloque de voto políticamente movilizado que se resistirá a cualquier intento de diluir sus protecciones. Los sindicatos que representan a esos trabajadores están institucionalizados en el sistema político. Los partidos de izquierda, que en otras circunstancias podrían impulsar la reforma laboral, dependen del apoyo sindical. El resultado es un punto muerto estructural que ha persistido a través de múltiples gobiernos tanto de izquierda como de derecha.

El enfoque ortodoxo ante este punto muerto es intentar reformas incrementales —reducir ligeramente los costes de despido de los contratos fijos, aumentar ligeramente las protecciones de los temporales—; cada una desencadena un intenso conflicto político, cada una es parcialmente revertida por el gobierno siguiente y ninguna aborda la dualidad fundamental. El enfoque evolutivo es diferente: construir una alternativa superior junto al sistema heredado y dejar que la erosión demográfica y económica haga el trabajo de reforma con el tiempo.

Un Estatuto Laboral Paralelo —un marco de adhesión voluntaria diseñado específicamente para la economía verde, la economía digital, las startups y los trabajadores menores de treinta y cinco años— funcionaría junto al sistema laboral existente en lugar de intentar sustituirlo directamente. Contaría con prestaciones transferibles que siguen a los trabajadores a través de los empleadores en lugar de estar vinculadas a un único puesto de trabajo, contratos flexibles pero seguros que ofrezcan protecciones genuinas al tiempo que permitan la movilidad que requieren los sectores dinámicos, procedimientos de despido simplificados que reduzcan la inseguridad jurídica que desincentiva la contratación, incentivos fiscales agresivos para las startups que adopten el Estatuto y una infraestructura digital que haga fluidas la afiliación, la transferencia de prestaciones y la gestión de los contratos.

El Estatuto sería voluntario. Ningún empleador estaría obligado a adoptarlo; ningún trabajador estaría obligado a acogerse a él. Pero estaría diseñado para ser suficientemente atractivo —menores costes no salariales, mayor flexibilidad, administración más sencilla— como para que los sectores más dinámicos de la economía migren hacia él. Con el tiempo, a medida que la economía verde y digital crezca y los sectores heredados se contraigan, el Estatuto se convertirá en el marco laboral de facto para la porción en expansión del mercado de trabajo. El sistema heredado permanece en vigor para quienes dependen de él, pero su base demográfica se reduce gradualmente. El poder político de la coalición de los incluidos, aunque sigue siendo formidable, disminuye a medida que se multiplican los protegidos del nuevo sistema.

No es un asalto desregulador disfrazado de lenguaje progresista. El Estatuto proporcionaría protecciones genuinas —prestaciones transferibles, seguridad de ingresos entre contratos, acceso a la formación, derechos de representación colectiva— que en muchos aspectos son superiores a las condiciones precarias que afrontan actualmente los jóvenes trabajadores. Es un sistema paralelo, no una carrera hacia el abismo. Y al construirse junto al marco heredado en lugar de atacarlo directamente, evita activar la respuesta inmunológica de la Máquina del Consenso, porque no pide a nadie que renuncie a lo que ya tiene.

3.5 Asambleas ciudadanas institucionalizadas con sorteo

El sistema político español es estructuralmente incapaz de resolver las cuestiones territoriales más tóxicas. La lógica partidista que alimenta

Las Dos Españas

, los incentivos electorales que premian la polarización, la aritmética parlamentaria que otorga a los partidos pequeños poder de veto sobre las grandes reformas —estas dinámicas aseguran que la clase política no pueda, por sí sola, producir el cierre integrativo que España necesita—. Cada intento de reforma territorial queda atrapado en la guerra partidista. Cada propuesta es atacada desde ambos lados.

La capacidad de

convivencia

del público español es, paradójicamente, mucho mayor que la de sus políticos. Cuando se reúne en una misma sala a ciudadanos españoles de identidades diferentes y se les pide que resuelvan un problema concreto, tienden a funcionar de manera pragmática. El marco cultural compartido de la coexistencia, la experiencia diaria de navegar la diversidad en los lugares de trabajo y en los barrios, la fatiga generalizada con el conflicto territorial permanente —estos son recursos para la deliberación democrática que el sistema político sistemáticamente no logra movilizar—.

Las asambleas ciudadanas institucionalizadas —órganos de ciudadanos seleccionados aleatoriamente y demográficamente representativos de la población española, convocados para deliberar sobre cuestiones territoriales específicas— podrían movilizar esos recursos directamente. El modelo no es nuevo. Las asambleas ciudadanas de Irlanda desbloquearon el punto muerto político sobre el matrimonio igualitario y el aborto —cuestiones que, como la cuestión territorial española, habían permanecido congeladas durante décadas por la incapacidad del sistema político para abordarlas directamente—. La Convención Ciudadana

por el Clima de Francia, aunque imperfecta, demostró que los órganos deliberativos amplios y seleccionados aleatoriamente pueden producir recomendaciones políticas sofisticadas y viables sobre cuestiones de gran complejidad. La propia plataforma Decidim de la ciudad de Barcelona, que posibilita la participación ciudadana en los presupuestos municipales, es un precursor local que podría escalarse.

Una Asamblea Ciudadana Española sobre la Financiación Territorial reuniría una muestra representativa de la ciudadanía española —catalanes y castellanos, vascos y andaluces, residentes de las costas dinámicas y residentes del interior que se vacía— para deliberar sobre la arquitectura fiscal del Estado multinivel. Escucharían el testimonio de expertos sobre el

concierto económico

, el régimen común, los mecanismos de nivelación, los flujos fiscales. Deliberarían en pequeños grupos facilitados, con acceso a herramientas de modelización que proyecten las consecuencias a largo plazo de diferentes configuraciones fiscales. Producirían recomendaciones no vinculantes pero públicas y razonadas, con una obligación de respuesta gubernamental imperativa.

La Asamblea no resolvería la cuestión territorial. Haría algo más sutil y más importante: demostraría que la cuestión territorial

puede

ser objeto de deliberación productiva fuera del ámbito partidista, que los ciudadanos españoles de identidades profundamente diferentes pueden razonar juntos sobre la arquitectura del Estado que comparten, y que el público es capaz de una sofisticación que su liderazgo político no logra ofrecer. Las recomendaciones de la Asamblea no serían vinculantes, pero portarían una legitimidad democrática —derivada no de un mandato partidista, sino de la autenticidad de la deliberación ciudadana— que las haría difíciles de ignorar. Un gobierno que desestimara una recomendación apoyada por una muestra representativa de sus propios ciudadanos, alcanzada mediante una deliberación informada, soportaría una carga de explicación que el sistema actual jamás impone.

Con el tiempo, una serie de asambleas de este tipo —sobre la financiación territorial, sobre los derechos del agua, sobre la memoria histórica, sobre la monarquía— crearía una institución democrática paralela, que funcionaría junto a las Cortes, generando los mandatos públicos legítimos que la rama electa es estructuralmente incapaz de producir. No sustituirían la democracia representativa. La complementarían con un canal de deliberación pública que elude las patologías partidistas que frustran el acuerdo territorial.

3.6

Kaizen

constitucional: actualizaciones focalizadas, no una reescritura total

La arquitectura constitucional no puede permanecer congelada de manera indefinida. En algún momento —quizá después de que la Condicionalidad Invertida de la UE haya creado una realidad funcional de federalismo en red, quizá después de que las asambleas ciudadanas hayan demostrado que las cuestiones

territoriales pueden ser objeto de deliberación productiva, quizá después de que el Estatuto Laboral Paralelo haya empezado a cambiar el equilibrio generacional del poder político— el pacto constitucional formal tendrá que alcanzar a la realidad de la gobernanza que ha emergido bajo él.

Cuando llegue ese momento, el enfoque debería ser el *kaizen* constitucional —una mejora continua e incremental—, en lugar de un momento constitucional único y omnicompreensivo. El concepto japonés de *kaizen*, desarrollado originalmente en contextos manufactureros y aplicado en informes anteriores de esta serie a la reforma de la gobernanza, captura con precisión la necesidad española: un perfeccionamiento continuo, pieza a pieza, de la arquitectura existente, en lugar de un gran rediseño que activaría todas las respuestas inmunológicas simultáneamente.

Una reforma puntual que clarifique la distribución de competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas —especificando qué competencias son exclusivas, cuáles son compartidas y cómo han de resolverse los conflictos— abordaría la ambigüedad que está en el corazón del pacto. Una reforma del Tribunal Constitucional que otorgue a las comunidades autónomas un papel formal en la designación de sus miembros —transformándolo de un instrumento percibido del poder central en un árbitro genuinamente federal— abordaría la crisis de judicialización. Una generalización de elementos del

concierto económico

vasco a otras regiones contribuyentes netas, combinada con un mecanismo de nivelación reforzado que proteja a las regiones más pobres, abordaría la trampa fiscal-territorial sin desencadenar la cascada de demandas que Madrid teme. Un reconocimiento formal —simbólico pero constitucionalmente significativo— del carácter plurinacional de España, quizá mediante un preámbulo o una declaración, abordaría la dimensión identitaria sin exigir la disolución de la unidad nacional.

Cada una de estas reformas es significativa; ninguna de ellas, individualmente, resulta existencialmente amenazadora ni para el polo centralista ni para el polo independentista. Cada una se construye sobre la anterior, acumulando legitimidad y creando las condiciones políticas para la siguiente. El enfoque

kaizen

no exige un único momento constitucional de consenso transformador. Exige un proceso sostenido de mejora focalizada, en el que cada paso es lo bastante modesto para ser alcanzable y lo bastante significativo para hacer avanzar la arquitectura hacia su culminación.

3.7 El agua como mecanismo forzoso para la cooperación regional funcional

La crisis hídrica impulsada por el clima es el mecanismo forzoso más poderoso para la integración horizontal que España necesita. El agua no respeta el mapa constitucional de 1978. Los ríos de España —el Tajo, el Ebro, el Duero, el Guadalquivir, el Segura— cruzan los límites autonómicos con indiferencia. Los acuíferos que sostienen la agricultura son compartidos a través de las líneas administrativas. Las desaladoras que serán cada vez más necesarias a medida que disminuyan las precipitaciones sirven a poblaciones que abarcan múltiples regiones administrativas. La crisis del agua crea un imperativo ecológico y económico para la cooperación que el sistema político, abandonado a sí mismo, jamás generaría.

La arquitectura de transición debería crear las formas institucionales que ese imperativo exige. Los consejos de cuenca —órganos de gobernanza para cada gran cuenca fluvial, con representación de todas las comunidades autónomas y municipios de la cuenca, con autoridad decisoria sobre la asignación, la conservación y la inversión— proporcionarían el equivalente funcional del federalismo cooperativo que la constitución no ordena. Los pactos interregionales del agua —acuerdos jurídicamente vinculantes entre comunidades autónomas sobre el reparto del agua, la gestión de la sequía y la inversión en infraestructuras— crearían los marcos de negociación horizontal que la dinámica vertical centro-periferia impide actualmente. Los mercados de futuros del agua —cuidadosamente regulados, con salvaguardias ambientales y protecciones para las comunidades vulnerables— posibilitarían las señales de precios que impulsan la conservación y asignan el agua a sus usos más productivos, reduciendo la intensidad política de las decisiones de asignación al hacerlas parcialmente económicas en lugar de enteramente políticas.

El agua es un mecanismo forzoso para el cierre integrativo porque crea un interés existencial compartido que trasciende el conflicto territorial. Cataluña y Aragón discrepan en muchas cosas, pero comparten la cuenca del Ebro. Castilla-La Mancha y Murcia están en lados opuestos del debate territorial, pero están conectadas por el trasvase Tajo-Segura. Las comunidades del sureste afrontan una trayectoria climática común que ninguna ambigüedad constitucional puede alterar. La arquitectura de gobernanza debería utilizar estos intereses compartidos para construir las interfaces cooperativas que la constitución no puede ordenar y, al hacerlo, crear la realidad funcional del federalismo en red que finalmente haga que la cuestión constitucional esté menos cargada existencialmente. La crisis del agua es una amenaza. También es una oportunidad: un mecanismo forzoso para el cierre integrativo que España ha aplazado durante cuarenta y cinco años.

4. El Sistema Inmunológico Político: La Máquina del Consenso

4.1 Definición de la Máquina del Consenso

Toda arquitectura de gobernanza desarrolla un sistema inmunológico —un conjunto de instituciones, incentivos y normas culturales que protegen el orden existente frente a los desafíos—. En Alemania, el sistema inmunológico es la inercia burocrática. En Francia, es el espectáculo de la autoridad centralizada que absorbe la disidencia sin procesarla. En Japón, es el Sesgo de Estabilidad que hace que la continuidad parezca virtud y la disrupción parezca amenaza. En Israel, es el Primer Respondedor de Seguridad que trata cualquier desviación de la lógica de la seguridad ante todo como un peligro existencial. En Nigeria, es la Coalición Extractiva que convierte el cargo público en patrimonio privado.

El sistema inmunológico español es la Máquina del Consenso: la orientación integral de las instituciones políticas, constitucionales y culturales hacia la preservación de la ambigüedad constructiva del pacto de 1978, y el tratamiento de cualquier intento de resolver definitivamente esa ambigüedad como una amenaza a la

convivencia

que la Transición logró. La Máquina del Consenso no es una barrera al cambio añadida a un Estado funcional. Es la lógica operativa central del Estado: el conjunto de mecanismos, tanto formales como informales, que aseguran que las cuestiones fundacionales aplazadas en 1978 sigan aplazadas de manera indefinida.

La Máquina del Consenso no es una conspiración. Es el resultado predecible de una sociedad que vivió una guerra civil, cuarenta años de dictadura y una transición negociada, y que decidió no volver jamás a las condiciones que produjeron esos traumas. La clase política española, en todo el espectro, no está compuesta por cínicos que manipulan el sistema, sino por personas que han interiorizado el pacto implícito de la Transición: que la estabilidad depende de no forzar resoluciones que puedan fracturar la comunidad política. La generación de más edad, que vivió la Transición o sus secuelas inmediatas, porta la memoria de lo que ocurre cuando los españoles intentan dirimir sus diferencias de manera definitiva. La generación más joven, aunque menos vinculada emocionalmente a esa memoria, ha heredado la arquitectura institucional que aquella produjo.

La Máquina del Consenso opera no suprimiendo la disidencia —España posee una esfera pública vibrante, a menudo ferozmente contestaria—, sino asegurándose de que la disidencia jamás se acumule en el tipo de presión concentrada y transformadora que obligaría a reabrir el pacto constitucional. Es una máquina para disipar la energía política, para convertir los desafíos existenciales en tensiones gestionables y para garantizar que la oscilación entre los polos centralizador y centrífugo continúe sin que ninguno de ellos alcance una victoria decisiva.

4.2 Quién se beneficia — dicho con honestidad

La Máquina del Consenso está sostenida por actores específicos que tienen intereses concretos, materiales e ideológicos en la continuación de la arquitectura actual. Cualquier arquitectura de transición que no nombre a estos actores y no tenga en cuenta su resistencia será neutralizada por ellos.

La clase política. El sistema de partidos español, particularmente tras la fragmentación del duopolio bipartidista a partir de 2015, se ha adaptado a la negociación permanente. Los gobiernos de coalición son hoy la norma más que la excepción, y con ellos ha surgido una clase política cuyas destrezas están calibradas para la gestión de la ambigüedad: negociar acuerdos *ad hoc*, intermediar en compromisos entre posiciones incompatibles y extraer concesiones a cambio de apoyo parlamentario. Esta clase política no se beneficia del acuerdo constitucional. El acuerdo reduciría el número de cuestiones que requieren una negociación constante. Disminuiría la capacidad de influencia de los partidos pequeños cuyo apoyo es esencial para formar coalición. Sustituiría el regateo permanente que sostiene las carreras políticas por un marco institucional estable que haría menos necesarias esas carreras. La clase política no conspira para impedir el acuerdo. Responde racionalmente a una estructura de incentivos que premia la perpetuación de las condiciones que hacen valiosas sus destrezas.

Los partidos nacionalistas periféricos. Los partidos nacionalistas catalanes y vascos —tanto los moderados que gobiernan como los independentistas de la oposición— tienen una relación compleja con la Máquina del Consenso. Por un lado, son sus desafiadores más visibles, empujando periódicamente contra las restricciones constitucionales que limitan sus aspiraciones. Por otro lado, también están entre sus principales beneficiarios. La tensión territorial permanente sostiene sus bases electorales. Los agravios generados por la arquitectura fiscal, la judicialización de la política y los periódicos reflejos centralizadores de Madrid proporcionan el combustible emocional para la movilización nacionalista. Un acuerdo constitucional que abordara genuinamente la cuestión territorial obligaría a estos partidos a proclamar la victoria —arriesgándose así a perder el poder movilizador del agravio— o a reconocer que el acuerdo se queda corto respecto a sus aspiraciones maximalistas, alienando a sus seguidores más radicales. La oscilación sirve a la clase política periférica casi tan bien como a la de Madrid.

La fuerza laboral de más edad. La dualidad del mercado laboral español, descrita en la sección 2.9, crea una amplia circunscripción de trabajadores mayores con contratos fijos y fuertes protecciones cuyos intereses se ven favorecidos por la continuación de la arquitectura laboral actual. Cualquier reforma significativa del mercado de trabajo —ya sea mediante un asalto frontal a las protecciones de los incluidos o mediante la construcción de un estatuto laboral paralelo que, con el tiempo, disminuiría el peso relativo del sistema heredado— amenaza la seguridad de quienes dependen de él. Esta circunscripción vota en tasas elevadas, está concentrada en las regiones que son electoralmente decisivas y está movilizada por sindicatos que están institucionalizados en el sistema político. No necesita conspirar para bloquear la reforma; su peso electoral por sí solo asegura que cualquier gobierno que proponga un cambio significativo del mercado laboral se enfrente a una barrera política formidable.

Los sectores del turismo y los servicios. El equilibrio económico basado en el turismo descrito en la sección 2.8 sostiene una amplia fuerza laboral de bajos salarios y precaria que es políticamente quiescente. Emplea a un número significativo de votantes en regiones costeras e insulares estratégicamente importantes. Genera ingresos fiscales que, por volátiles que sean, sostienen los servicios públicos. El sector no resiste activamente la reforma estructural —no lo necesita, porque una reforma que aumentase la productividad y elevase los salarios también perturbaría, a corto plazo, el modelo de mano de obra barata que sostiene el equilibrio actual—. El sector turístico no es un defensor activo de la Máquina del Consenso; es un beneficiario pasivo de las condiciones que la Máquina del Consenso perpetúa.

Las regiones dependientes de la UE. Las comunidades autónomas que son receptoras netas de transferencias fiscales —Extremadura, Castilla-La Mancha, partes de Andalucía— tienen un interés material en la continuación de la arquitectura fiscal actual. Cualquier reforma que generalice el *concierto económico* vasco a otras regiones contribuyentes netas, o que fortalezca la autonomía fiscal de las periferias ricas, amenazaría el flujo de recursos del que dependen estas regiones. No defienden el statu quo constitucional por un compromiso ideológico con la unidad de España. Defienden un arreglo fiscal que, por imperfecto que sea, sostiene sus economías. Se resistirían a reformas que disminuyeran su seguridad fiscal —y sus votos en las Cortes, combinados con los de otras regiones receptoras netas, constituyen una poderosa coalición de bloqueo frente a cualquier reestructuración fiscal significativa—.

Estos actores no son una coalición unificada. Compiten entre sí por los recursos, los votos y la influencia. Pero comparten un interés estructural común: la continuación de una arquitectura en la que las cuestiones fundacionales permanecen sin resolver, las tensiones territoriales siguen gestionadas en lugar de asentadas y los costes de la resolución los soporta otro. Son la infraestructura humana de la Máquina del Consenso.

4.3 La ambigüedad constitucional como mecanismo inmunológico

La principal defensa institucional de la Máquina del Consenso es la mismísima ambigüedad que encarna la Constitución de 1978. La constitución no se limita a no resolver la cuestión territorial; está diseñada —en sus disposiciones clave, en sus procedimientos de reforma y en su arquitectura institucional— para hacer que la resolución sea estructuralmente difícil de alcanzar.

El texto constitucional no proporciona una jerarquía clara para resolver las disputas centro-periferia. Cuando el gobierno central y una comunidad autónoma discrepan sobre el alcance de las competencias autonómicas, no existe un árbitro constitucional cuya autoridad acepten ambas partes como definitiva. El Tribunal Constitucional es ampliamente percibido en las periferias como un instrumento del poder central —sus miembros se nombran mediante un proceso en el que las comunidades autónomas no tienen ningún papel formal, y su jurisprudencia ha favorecido sistemáticamente una interpretación unitaria de la constitución—. El resultado es que las disputas constitucionales no terminan con un pronunciamiento judicial; se intensifican, porque la parte perdedora no acepta la legitimidad de la institución que falló en su contra.

Los procedimientos de reforma están diseñados para impedir el cambio. El artículo 168, que regula las reformas más fundamentales, exige mayorías de dos tercios en ambas cámaras, disolución de las Cortes, nuevas elecciones generales, ratificación por el nuevo parlamento y referéndum nacional. Este procedimiento no es meramente exigente; es efectivamente prohibitivo en un sistema de partidos fragmentado donde ningún partido ostenta la mayoría y donde la cuestión territorial movilizaría una oposición intensa tanto del campo centralista como del independentista. La constitución está congelada no porque nadie bloquee activamente la reforma, sino porque el propio procedimiento de reforma requiere un nivel de consenso que la configuración política actual no puede generar.

La arquitectura institucional agrava la dificultad. El Senado, que en un sistema genuinamente federal sería la cámara de representación territorial, es constitucionalmente débil. Sus miembros se eligen en gran medida a través de las mismas circunscripciones provinciales que el Congreso de los Diputados; las comunidades autónomas solo tienen un papel limitado en la designación de senadores, y las competencias legislativas del Senado están subordinadas a las de la Cámara Baja. La institución que podría, en una arquitectura reformada, proporcionar el foro para negociar las relaciones centro-periferia y construir el consenso territorial para la reforma constitucional ha sido sistemáticamente infradotada de poder. El resultado es que no existe un espacio institucional en el que la cuestión territorial pueda ser deliberada de manera productiva por los representantes de los propios territorios.

La ambigüedad constitucional es, por tanto, autorreforzante. La ambigüedad genera conflictos. Los conflictos no pueden resolverse dentro del marco institucional existente, porque el marco no proporciona un árbitro legítimo ni una vía de reforma factible. La irresolubilidad de los conflictos refuerza la fragmentación política que hace imposible la reforma. La fragmentación profundiza la ambigüedad que genera los conflictos. La Máquina del Consenso no está meramente protegida por la constitución; está incrustada en la arquitectura de la constitución.

4.4 La estrategia narrativa

La Máquina del Consenso no puede ser vencida mediante un asalto frontal. Cualquier arquitectura de transición que se presente como un ataque al pacto de 1978 —como un repudio de los compromisos de la Transición, como una ruptura radical con el orden constitucional, como una victoria de una de las partes en

Las Dos Españas

— activará la respuesta inmunológica y será neutralizada antes de empezar. El sistema inmunológico está demasiado profundamente incrustado en las instituciones, los incentivos y la cultura como para ser vencido solo con argumentos. Hay que flanquearlo —no negando la legitimidad de la Transición, sino replanteando la relación entre la Transición y su propia culminación—.

La narrativa maestra es que la Transición triunfó —y ahora debe ser completada—. Los constituyentes de 1978 aplazaron las preguntas más difíciles porque estaba en juego la supervivencia. La derecha fascista seguía siendo poderosa. El ejército representaba una amenaza creíble para las instituciones democráticas. El País Vasco y Cataluña apenas empezaban a recuperar su autogobierno tras décadas de supresión. El frágil

consenso que posibilitó la aprobación de la constitución se habría roto si la cuestión territorial se hubiera forzado a una resolución definitiva. La elección de los constituyentes fue racional. Su éxito fue real. España es hoy una democracia porque tomaron las decisiones que tomaron.

Pero las condiciones que justificaron el aplazamiento ya no existen. Las Fuerzas Armadas están bajo control civil —el intento de golpe de 1981 fracasó, y ningún observador serio cree que otro sea inminente—. La derecha radical sigue siendo una fuerza política significativa, pero opera dentro de las instituciones democráticas en lugar de amenazarlas desde fuera. Las nacionalidades históricas han ejercido el autogobierno durante cuatro décadas, desarrollando la capacidad administrativa, la experiencia política y la legitimidad democrática que hacen posible un pacto territorial renegociado en términos mucho más favorables para ellas de lo que habría sido imaginable en 1978. Y la Unión Europea proporciona un marco externo que estabiliza los peores desenlaces y crea las condiciones para una evolución gestionada e incremental en lugar de una ruptura existencial.

El argumento, entonces, no es que el pacto de 1978 deba ser abandonado. Es que el pacto de 1978 debe ser completado. Los constituyentes escribieron la constitución que hizo posible la Transición. Confiaron en que las generaciones futuras escribirían la constitución que completara el acuerdo. Esa generación es ahora. La tarea no es repudiar el pragmatismo de los constituyentes, sino extenderlo —hacer lo que ellos no pudieron hacer, en condiciones mucho más favorables que las que ellos afrontaron, y construir la arquitectura de cierre integrativo que ellos aplazaron deliberadamente—.

Las narrativas subsidiarias apuntan a circunscripciones específicas. Para la clase política: la culminación constitucional no pondría fin a la política, sino que la transformaría —de la negociación permanente sobre cuestiones existenciales a la deliberación democrática normal sobre políticas dentro de un marco estable—. Para los nacionalistas periféricos: la oscilación actual genera agravio pero no proporciona resultados. Un acuerdo negociado que proporcione una autonomía fiscal genuina, un reconocimiento constitucional y la seguridad de la integración europea es un resultado mejor que la movilización permanente sin resolución. Para la fuerza laboral de más edad: el estatuto laboral paralelo no es una amenaza para vuestra seguridad; es una alternativa para la siguiente generación que no exige dismantelar las protecciones de las que dependéis. Para las regiones dependientes de la UE: las reformas fiscales no eliminarían la solidaridad; la harían sostenible, protegiendo las transferencias en las que confiáis de la volatilidad política que genera la arquitectura actual.

La estrategia narrativa no ataca a la Máquina del Consenso. La honra —reconociendo el miedo al conflicto civil, el compromiso con la coexistencia, el logro genuino de la Transición— al tiempo que argumenta que la mejor manera de preservar lo que la Transición logró es completar la arquitectura que dejó inacabada. El sistema inmunológico no puede ser vencido con argumentos. Hay que tranquilizarlo, asegurándole que el cambio no es ruptura, que la culminación no es destrucción y que la

convivencia

que los españoles han sostenido durante cuatro décadas puede sobrevivir a la resolución de las cuestiones que han aplazado durante ese mismo tiempo. Los constituyentes aplazaron porque no les quedó más remedio. La generación actual puede culminar porque los constituyentes triunfaron. Esa es la narrativa. Si es lo bastante veraz para movilizar la voluntad política necesaria para la culminación es la pregunta de la que depende el futuro constitucional de España.

5. Trabajando con la Fibra: Arquitectura de Transición para España

5.1 El principio: construir subsistemas ortogonales que sorteen el bloqueo central

La Máquina del Consenso está diseñada para impedir exactamente el tipo de reforma constitucional frontal que el déficit de cierre integrativo parecería exigir. Cualquier intento de reabrir el pacto territorial a través de los procedimientos formales de reforma activará la respuesta inmunológica. El procedimiento agravado del artículo 168 es prohibitivo por diseño. La fragmentación política del sistema de partidos asegura que las supermayorías necesarias no pueden reunirse. Y la polarización territorial garantiza que cualquier propuesta de reforma será atacada tanto desde la derecha centralista como desde la izquierda independentista, por cuidadosamente elaborada que esté.

La arquitectura de transición debe proceder, por tanto, de manera ortogonal: no asaltando directamente el bloqueo central, sino construyendo nuevos mecanismos de gobernanza junto a él que hagan el bloqueo progresivamente menos relevante. La estrategia no es ganar el argumento constitucional. Es hacer que el argumento constitucional esté menos cargado existencialmente creando, bajo el texto constitucional congelado, la realidad funcional de una comunidad política multinivel que funciona.

Esto no es un consejo de ambigüedad permanente. Es una estrategia de culminación evolutiva. La Transición triunfó al transformar el conflicto existencial en tensiones administrativamente gestionables. La fase siguiente debe transformar las tensiones administrativamente gestionables en una integración institucionalmente sostenible. El texto constitucional puede permanecer como está, por ahora. La realidad de la gobernanza que subyace bajo él puede evolucionar mediante la acumulación de pactos interregionales, redes municipales, asambleas ciudadanas, marcos laborales paralelos y órganos de gobernanza biorregional. Con el tiempo, a medida que estos subsistemas se densifican y se interconectan, crean un federalismo en red de facto que hace que la cuestión constitucional de iure sea menos acuciante. La reforma formal, cuando finalmente llegue, ratificará una realidad que ya ha emergido en lugar de imponer un acuerdo que el sistema político no puede producir.

El principio es trabajar con la fibra de la cultura de gobernanza española. La Transición triunfó porque fue pragmática, incremental y respetuosa con la profunda aversión cultural a la confrontación existencial que la Guerra Civil y la dictadura habían inculcado. La misma lógica se aplica ahora. Los españoles no están, en general, demandando una gran convención constitucional. Están demandando que las tensiones territoriales dejen de consumir una energía política que debería dirigirse a otros asuntos —el empleo, la vivienda, la adaptación climática y los demás desafíos que afectan a la vida cotidiana—. La arquitectura de transición debe proporcionar la integración funcional que haga retroceder esas tensiones, sin pedir jamás a los ciudadanos que voten sobre la pregunta metafísica de qué es España en última instancia. La pregunta metafísica puede esperar. La integración funcional no.

5.2 Mecanismos de caballo de Troya: portar la transformación en un envoltorio familiar

La Máquina del Consenso está calibrada para detectar y neutralizar las amenazas al pacto constitucional. El arte del diseño de la transición en España es, por tanto, la construcción de mecanismos de caballo de Troya: innovaciones institucionales que portan cargas transformadoras en un envoltorio familiar, eludiendo el sistema inmunológico al presentar el cambio como continuidad, eficiencia o el cumplimiento de compromisos ya adquiridos.

La Condicionalidad Invertida de la UE como caballo de Troya fiscal. El mecanismo descrito en la sección 3.2 —exigir la cooperación interregional transfronteriza como condición para acceder a una porción específica de los fondos estructurales de la UE— no se anuncia como una reforma constitucional. Se anuncia como un uso más eficiente de los recursos europeos, un ajuste técnico de los criterios de asignación que mejoraría la calidad de los proyectos, reduciría las duplicidades y maximizaría el retorno de la inversión comunitaria. El lenguaje es tecnocrático, no político. El encuadre es la modernización administrativa, no la reestructuración territorial. Pero la carga que transporta es transformadora: la creación, desde abajo, de las interfaces administrativas interregionales horizontales que una España genuinamente multinivel requiere, sin pedir jamás permiso al Tribunal Constitucional ni reunir una supermayoría parlamentaria.

El caballo de Troya funciona porque aprovecha a un actor externo —la Unión Europea— cuya autoridad en la gobernanza española es ampliamente aceptada en todo el espectro político. La UE no es parte de

Las Dos Españas

. Sus fondos estructurales son una característica que se da por descontada en el paisaje fiscal español. Vincular una condicionalidad a esos fondos no exige reabrir el pacto constitucional; exige negociar los términos del próximo Marco Financiero Plurianual, un proceso en el que España es un actor entre veintisiete. Los costes políticos de la reforma los soportan en parte las instituciones de la UE que imponen la condicionalidad, protegiendo al gobierno español de toda la fuerza de una reacción interna. Y los beneficios —financiación adicional para proyectos interregionales que de otro modo no recibirían apoyo— crean una circunscripción favorable al cumplimiento que contrapesa la resistencia.

El Estatuto Laboral Paralelo como caballo de Troya generacional. El Estatuto descrito en la sección 3.4 no ataca las protecciones laborales existentes que defiende la fuerza laboral de más edad. Crea un marco alternativo para los jóvenes, los dinámicos y el precariado: una adhesión voluntaria a la que nadie está obligado a sumarse. El encuadre no es la desregulación, sino la modernización: dar a los sectores más innovadores de España la flexibilidad que necesitan para competir globalmente, al tiempo que se proporciona a los trabajadores las prestaciones transferibles y la seguridad de ingresos que el sistema heredado no puede ofrecer. El Estatuto se presenta como un complemento de la arquitectura laboral existente, no como su sustituto.

El caballo de Troya funciona porque construye una nueva circunscripción antes de amenazar a la antigua. Con el tiempo, a medida que la economía verde y digital crece y los protegidos del Estatuto se multiplican, el equilibrio político se desplaza. La fuerza laboral de más edad con contratos fijos sigue protegida; sencillamente pasa a ser una porción más pequeña del electorado. Los sindicatos conservan su papel institucional; simplemente representan a una porción gradualmente decreciente de la población activa. El Estatuto no gana una batalla política contra la coalición de los incluidos. Hace innecesaria la batalla construyendo un sistema paralelo que atrae la energía y el talento de la economía emergente, dejando el sistema heredado a la erosión demográfica en lugar del asalto político.

La Asamblea Ciudadana como caballo de Troya democrático. La Asamblea descrita en la sección 3.5 no reclama la autoridad para tomar decisiones vinculantes. Es explícitamente consultiva: un órgano que delibera, recomienda y publica su razonamiento, pero deja el poder formal de decisión en las instituciones electas. El encuadre es el enriquecimiento democrático, no la sustitución democrática: dar voz a la ciudadanía en las cuestiones que el sistema de partidos no puede resolver, complementar la democracia representativa con un canal de deliberación pública informada y generar los mandatos públicos legítimos que las Cortes, atrapadas en la negociación permanente, no pueden producir.

El caballo de Troya funciona porque no amenaza la autoridad formal de la clase política a la vez que transforma sutilmente las condiciones bajo las cuales se ejerce esa autoridad. Una recomendación de una muestra representativa de la ciudadanía española, alcanzada mediante meses de deliberación informada, porta un peso democrático que ningún programa partidista puede igualar. Un gobierno que ignore esa recomendación soporta un coste político que el sistema actual jamás impone. Con el tiempo, a medida que la Asamblea demuestre que los españoles de identidades profundamente diferentes pueden razonar juntos sobre la arquitectura del Estado que comparten, el monopolio de la clase política sobre el discurso territorial se erosiona —no porque haya sido derrotada, sino porque ha sido complementada por una alternativa más legítima—.

Los Pactos del Agua como caballo de Troya ecológico. Los consejos de cuenca y los pactos interregionales del agua descritos en la sección 3.7 no se presentan como reformas de la gobernanza territorial. Se presentan como respuestas a una emergencia ecológica —la necesidad práctica de gestionar los recursos hídricos compartidos en condiciones de escasez creciente—. El encuadre es la gestión ambiental, no la reestructuración constitucional. Pero la carga que transportan es la creación de interfaces de gobernanza cooperativa a través de los límites autonómicos que el mapa constitucional dibuja y el conflicto territorial refuerza.

El caballo de Troya funciona porque el agua es indiferente a las identidades que dividen a los españoles. Al río Tajo no le importa si fluye por Castilla-La Mancha o por Extremadura. A los acuíferos del sureste no les importa la comunidad autónoma que se abastece de ellos. La trayectoria climática que amenaza a toda la costa mediterránea no reconoce la frontera entre Cataluña y la Comunidad Valenciana. El imperativo

ecológico crea un interés compartido que trasciende el conflicto territorial, y las formas institucionales que abordan ese imperativo —consejos de cuenca, pactos interregionales, mercados de futuros del agua— crean la cooperación horizontal que la constitución no puede ordenar.

5.3 Pilotos seguros para el fracaso: el enfoque del laboratorio democrático

Las tensiones territoriales españolas están tan profundamente enquistadas que ninguna solución integral puede diseñarse por adelantado e implementarse desde arriba. La transición debe proceder mediante la experimentación —pilotos seguros para el fracaso que prueben los mecanismos de cierre integrativo en ámbitos limitados, generando evidencia, construyendo circunscripciones favorables y aprendiendo del fracaso sin amenazar toda la arquitectura—.

Pilotos de Pactos Interregionales. La Condicionalidad Invertida de la UE se aplicaría inicialmente a una porción limitada de los fondos estructurales —quizás entre un diez y un quince por ciento de la asignación total—, creando una ventanilla específica a la que podrían presentarse consorcios de tres o más comunidades autónomas con proyectos conjuntos. La fase piloto pondría a prueba si el incentivo fiscal es suficiente para superar las barreras políticas a la cooperación horizontal, qué tipos de proyectos generan la colaboración más productiva y cómo pueden estructurarse las interfaces administrativas entre las comunidades autónomas para minimizar las fricciones.

El País Vasco, Navarra y La Rioja son pioneros naturales. Comparten la cuenca alta del Ebro, estructuras industriales complementarias y una historia de interacción económica transfronteriza. Un pacto piloto entre estas tres comunidades sobre fabricación avanzada y energías renovables demostraría la viabilidad del modelo sin provocar la polarización territorial que podría desencadenar un piloto centrado en Cataluña. Cataluña, Aragón y la Comunidad Valenciana podrían formar un segundo piloto sobre el hidrógeno verde y la logística mediterránea, aprovechando las complementariedades económicas existentes. Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha podrían formar un tercero sobre la gestión del agua y la agricultura adaptada al clima. Cada piloto sería diferente —distintas regiones, distintos sectores, distintos desafíos de gobernanza— y en conjunto generarían una cartera de modelos que otras regiones podrían adaptar.

Los pilotos serían seguros para el fracaso. Si un pacto se derrumba en medio de recriminaciones políticas, el daño está contenido. Las regiones implicadas pierden el acceso a una porción de financiación adicional; no pierden sus asignaciones de base. Las lecciones aprendidas —sobre qué hace viable la cooperación interregional y qué la hace frágil— informan el diseño de la siguiente iteración. La UE, como financiador externo, proporciona tanto el incentivo para la cooperación como el amortiguador frente al fracaso.

Pilotos de Redes Municipales. La Liga de Ciudades y los pactos de simbiosis urbano-rural descritos en la sección 3.3 comenzarían como asociaciones voluntarias de municipios dispuestos, sin obligación de que todas las ciudades o todas las regiones participen. Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao —los principales centros urbanos del norte y el este— podrían formar una red inicial centrada en desafíos compartidos: la

vivienda asequible, la integración del transporte público, la adaptación climática y la política de innovación. La red no necesitaría una autorización constitucional formal; funcionaría a través de los marcos de cooperación municipal existentes, reforzados con financiación específica y apoyo técnico.

Los pactos de simbiosis urbano-rural emparejarían una ciudad dinámica con el territorio que se despuebla a su alrededor. Barcelona y Lleida —una asociación entre la capital catalana y el interior agrícola que suministra sus alimentos—. Madrid y las provincias que se vacían de Castilla y León —una asociación que aborde la dependencia de la región metropolitana del agua, la energía y los servicios ecosistémicos que proporciona el interior—. Valencia y Teruel —el motor costero y la provincia emblemática de

La España Vacuada

—. Cada piloto pondría a prueba un modelo específico de dependencia mutua: cómo estructurar las transferencias fiscales de la ciudad al socio rural, cómo compartir las inversiones en infraestructura, cómo crear el trabajo remoto y la conectividad digital que posibilitan la retención de población en el interior.

Estos pilotos no resolverían la cuestión territorial. Demostrarían que la cuestión territorial puede gestionarse de manera más productiva de lo que permite la oscilación actual —que las ciudades y sus regiones circundantes, con independencia de la comunidad autónoma a la que pertenezcan, pueden construir relaciones de cooperación que beneficien a ambas—. La identidad política que emerge de estas asociaciones no es nacional (española frente a catalana frente a vasca); es funcional y ecológica. La ciudad depende del campo. El campo depende de la ciudad. Esto no es un argumento constitucional. Es una realidad material, y la arquitectura de gobernanza debería reflejarla.

Pilotos de Asambleas Ciudadanas. La Asamblea Ciudadana nacional sobre la Financiación Territorial descrita en la sección 3.5 podría ir precedida de pilotos a menor escala a nivel municipal o autonómico, que prueben la metodología deliberativa antes de escalarla a la cuestión nacional más tóxica. La plataforma Decidim de Barcelona, que posibilita la participación ciudadana en los presupuestos municipales, proporciona una infraestructura local que podría extenderse a las asambleas deliberativas sobre cuestiones territoriales. El País Vasco, con su fuerte tradición de instituciones cívicas y su política territorial relativamente menos polarizada, podría albergar una asamblea piloto sobre la autonomía fiscal —cómo podría adaptarse el *concierto económico* al siglo XXI, qué responsabilidades deberían acompañar a una mayor soberanía fiscal y cómo debería estructurarse la solidaridad con las regiones más pobres—.

Estos pilotos generarían evidencia sobre lo que funciona: cómo reclutar muestras representativas de la ciudadanía, cómo estructurar el testimonio de los expertos para que informe en lugar de manipular, cómo facilitar la deliberación a través de profundas divisiones identitarias y cómo asegurar que las recomendaciones sean lo bastante específicas para ser viables sin ser tan prescriptivas que provoquen el rechazo político. Las lecciones informarían el diseño de la asamblea nacional, reduciendo el riesgo de que se convierta en un fracaso polarizador que desacredite la metodología o en un ejercicio vago que produzca recomendaciones demasiado generales para limitar las opciones políticas.

5.4 Escalar por atracción: la manera española

La transformación territorial de España, cuando llegue, no será impulsada por un mandato central. La arquitectura constitucional impide que se emitan mandatos centrales sobre las cuestiones territoriales, y la fragmentación política asegura que cualquier mandato de ese tipo sería contestado, resistido y, en última instancia, neutralizado. Será impulsada por la difusión de innovaciones probadas a partir de pilotos exitosos, mediante el aprendizaje horizontal, la emulación competitiva y la movilidad del talento y el capital que caracterizan a una economía europea moderna.

Escalar por atracción significa que el papel del Estado central no es obligar, sino posibilitar, financiar, proteger y celebrar —y luego apartarse—. Un pacto interregional que acelere de manera demostrable la transición energética, cree empleo y atraiga inversión privada se convierte en un modelo que otras regiones buscan emular. Una red municipal que proporcione mejoras tangibles en los servicios públicos, la asequibilidad de la vivienda y la resiliencia climática se convierte en una plantilla que otras ciudades demandan. Una asamblea ciudadana que produzca recomendaciones que gocen de una amplia legitimidad pública y que sean parcialmente implementadas por gobiernos receptivos se convierte en un precedente que las organizaciones de la sociedad civil de otros territorios invocan.

La dinámica competitiva es culturalmente congruente. Las regiones españolas ya compiten —por los ingresos del turismo, por la inversión extranjera, por los fondos europeos, por el prestigio cultural—. Los pilotos de pactos interregionales y las redes municipales canalizan esa competencia hacia la gobernanza cooperativa. La región que gestione con éxito sus recursos hídricos a través de un consejo de cuenca atrae la inversión agrícola que depende de la seguridad hídrica. La ciudad que construye una simbiosis funcional con su

hinterland

rural atrae a las familias jóvenes que buscan la calidad de vida que la metrópolis congestionada no puede ofrecer. La comunidad autónoma que experimenta con la democracia deliberativa fortalece su legitimidad democrática y atrae el compromiso cívico que sostiene la salud institucional a largo plazo. El éxito es visible. La visibilidad genera demanda. La demanda genera presión política sobre el centro para que acomode lo que manifiestamente funciona.

El papel del Estado central en esta arquitectura es esencial pero circunscrito. Negocia la Condicionalidad Invertida de la UE en el Consejo de la Unión Europea, asegurando el marco fiscal que los pilotos requieren. Proporciona la infraestructura jurídica para los pactos interregionales, las redes municipales y los consejos de cuenca: los marcos estatutarios que otorgan a estos organismos la autoridad para actuar y la personalidad jurídica para celebrar acuerdos vinculantes. Protege a los pilotos de la respuesta inmunológica de la Máquina del Consenso —las impugnaciones legales, los ataques políticos, la obstrucción burocrática— asegurando que funcionen dentro de un mandato estatutario claro. Y se aparta —resistiendo la tentación de estandarizar, de imponer, de convertir la diversidad emergente de la experimentación local en un programa nacional uniforme antes de que se haya generado la evidencia de lo que funciona—.

Esta no es la tradición de gobernanza española. La tradición de gobernanza española, desde los Reyes Católicos, pasando por los Borbones, hasta Franco, ha sido centralista. Madrid decide; los territorios acatan. La descentralización fue el gran logro de la Transición, pero fue un logro incompleto: una devolución de autoridad administrativa sin la correspondiente devolución de las capacidades fiscales y políticas que hacen funcional la devolución. La arquitectura de transición aquí descrita completa la lógica de la descentralización que el pacto de 1978 inició pero jamás terminó. No centraliza; no disuelve. Teje redes.

El horizonte temporal es generacional. La Máquina del Consenso no se dismantlará en una legislatura, ni en dos, ni en tres. La constitución congelada no se descongelará en un único momento constitucional. El cierre integrativo que España necesita se acumulará —pacto a pacto, red a red, asamblea a asamblea— a lo largo de décadas. Pero el proceso puede comenzar ahora, con los pilotos que ya son factibles, con los fondos que ya están disponibles y con la voluntad política que ya existe en las regiones y los municipios que están cansados de esperar a que Madrid resuelva la cuestión territorial y han decidido empezar a resolverla por sí mismos.

Los constituyentes aplazaron el acuerdo porque la supervivencia estaba en juego. La supervivencia ya no está en juego. La tarea ahora es completar lo que ellos comenzaron —no forzando una resolución que el sistema político no puede producir, sino construyendo la realidad de una España multinivel funcional bajo la constitución congelada, y confiando en que la constitución terminará por alcanzar al país que gobierna—.

6. Un Primer Paso Concreto: El Fondo de Pactos Interregionales y la Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial

6.1 La lógica del primer paso

El déficit de cierre integrativo es una condición sistémica, no un fallo puntual de una política. No existe una única reforma que pueda completar la arquitectura constitucional española, ningún acto legislativo aislado que vaya a resolver la cuestión territorial, asentar la arquitectura fiscal e integrar la realidad plurinacional del Estado español en un equilibrio constitucional estable. Pero sí existen intervenciones capaces de alterar el metabolismo institucional —de modificar los incentivos que impulsan la oscilación, de crear nuevas vías para la cooperación horizontal que la constitución vertical no puede ordenar y de generar la legitimidad democrática que el sistema de partidos no puede producir—. Esas intervenciones, una vez establecidas, crean las condiciones para las transformaciones más profundas que han de seguirlas.

El primer paso no es, por tanto, la intervención más ambiciosa de las descritas en este informe. Es la más catalizadora: la que apunta más directamente a los motores primarios del bucle, la que es institucionalmente factible dentro de la arquitectura actual y la que, una vez establecida, genera la información, las circunscripciones y la lógica política que hacen posible un mayor cierre integrativo.

Dos innovaciones institucionales paralelas satisfacen estos criterios. Un Fondo de Pactos Interregionales, inserto en el marco de los fondos estructurales de la UE, cambiaría el protocolo de encaminamiento de los recursos fiscales —eludiendo el bucle vertical de agravio Madrid-Periferia y creando un incentivo directo para la cooperación horizontal que la constitución insinúa pero jamás proporciona—. Una Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial crearía una vía democrática paralela para generar mandatos públicos legítimos sobre la dimensión más tóxica e intratable de la cuestión territorial: la arquitectura fiscal del Estado multinivel. Juntas, apuntan a los dos mecanismos maestros del déficit de cierre integrativo: la dinámica vertical centro-periferia que impide la integración horizontal, y la polarización partidista que impide que el sistema político delibere de manera productiva sobre las cuestiones que deben resolverse.

6.2 El Fondo de Pactos Interregionales: integración horizontal mediante incentivos fiscales

El Fondo de Pactos Interregionales sería un instrumento de financiación específico, cofinanciado por la Unión Europea y el Estado español, disponible exclusivamente para consorcios de tres o más comunidades autónomas que presenten proyectos genuinamente integrados y transfronterizos. El fondo funcionaría junto a los mecanismos existentes de asignación de los fondos estructurales, sin sustituirlos. Las comunidades autónomas seguirían recibiendo sus asignaciones individuales por los cauces establecidos. El Fondo de Pactos sería un recurso adicional —una prima por la cooperación, no una penalización por la autonomía—.

Los criterios de elegibilidad serían sencillos: las comunidades participantes deben presentar un proyecto conjunto que aborde un desafío u oportunidad compartidos, que implique una integración administrativa y fiscal genuina en lugar de la presentación paralela de propuestas separadas, y que demuestre un claro valor añadido derivado de la cooperación transfronteriza. Los ámbitos elegibles incluirían las infraestructuras de transición energética, la gestión del agua, la conectividad del transporte, los polos de innovación, la adaptación climática y la simbiosis rural-urbana —áreas en las que la geografía funcional de los sistemas económicos y ecológicos atraviesa los límites autonómicos sin importarle el mapa constitucional—.

El fondo eludiría la función de control de Madrid. Las solicitudes se presentarían directamente a un órgano administrativo conjunto UE-España, con participación de las comunidades autónomas en la gobernanza del fondo. Los criterios de aprobación serían transparentes y técnicos —basados en la calidad del proyecto, la cooperación demostrada y el impacto potencial—, en lugar de ser fruto de una negociación política. El fondo crearía así una relación fiscal directa entre las regiones cooperantes y las administraciones europea y española que no estaría mediada por la asignación discrecional del gobierno central.

La estructura de incentivos está cuidadosamente calibrada. El fondo es lo bastante atractivo —ofrece acceso a recursos más allá de las asignaciones de base— para que las comunidades autónomas tengan una razón positiva para cooperar. Es lo bastante exigente —requiere una integración genuina entre tres o más comunidades— para que la cooperación sea sustantiva y no cosmética. Es voluntario: ninguna comunidad está obligada a participar y ninguna es penalizada por no hacerlo. El incentivo es positivo, no coercitivo. El encuadre es el de la eficiencia y la adicionalidad, no el de la reforma constitucional.

El fondo tendría inicialmente una escala modesta —quizás entre el cinco y el diez por ciento del total de los fondos estructurales de la UE asignados a España durante un período de programación— para poner a prueba el mecanismo sin amenazar las expectativas fiscales de base de las comunidades autónomas. Si tiene éxito, la proporción podría aumentarse en períodos de programación posteriores. La modestia de la escala inicial reduce los riesgos políticos: las comunidades participantes obtienen recursos adicionales sin poner en peligro sus asignaciones actuales; las no participantes no pierden lo que ya reciben. Las barreras políticas para crear el fondo son, por tanto, significativamente más bajas que las barreras para reformar la arquitectura fiscal en su conjunto.

El Fondo de Pactos es un mecanismo de caballo de Troya. Se anuncia como una innovación administrativa —un uso más eficiente de los fondos estructurales europeos, un ajuste técnico de los criterios de asignación, una respuesta al propio énfasis creciente de la UE en la cooperación transfronteriza e interregional—. Pero la carga que transporta es la creación, desde abajo, de las interfaces horizontales de cooperación que una España genuinamente multinivel requiere. Cada consorcio que se forma para acceder al fondo crea una relación administrativa entre comunidades autónomas que antes no existía. Cada proyecto conjunto construye experiencia práctica en la gobernanza transfronteriza. Cada cooperación exitosa genera una circunscripción —funcionarios autonómicos que han aprendido a trabajar juntos, empresas que se benefician de una infraestructura integrada, ciudadanos que experimentan los beneficios tangibles de la colaboración interregional—. Con el tiempo, la densidad de las relaciones horizontales aumenta, la capacidad práctica para

el federalismo en red crece y la relevancia política del conflicto territorial vertical disminuye —no porque se haya resuelto, sino porque ha sido complementado por una red de gobernanza cooperativa que hace que la resolución sea menos urgente desde un punto de vista existencial—.

6.3 La Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial: legitimidad democrática para la pregunta más difícil

La arquitectura fiscal del Estado español es la dimensión más tóxica de la cuestión territorial. El *concierto económico*, el régimen común, los mecanismos de nivelación, los flujos netos entre regiones —estas son las cuestiones sobre las que el sistema político es más incapaz de una deliberación productiva—. Cualquier propuesta de reforma de la arquitectura fiscal es inmediatamente atacada desde ambos frentes: por las regiones contribuyentes netas, por insuficientemente generosa con su esfuerzo fiscal; por las regiones receptoras netas, como un ataque a la solidaridad; por las nacionalidades históricas, como una negación de su soberanía fiscal; por los centralistas, como una amenaza a la unidad del Estado. Las dinámicas partidistas de *Las Dos Españas*, amplificadas por la fragmentación de las coaliciones que otorga a los partidos pequeños poder de veto sobre las grandes reformas, aseguran que la cuestión fiscal no pueda resolverse a través de los procesos parlamentarios ordinarios.

La Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial sortearía este bloqueo —no sustituyendo la autoridad constitucional de las Cortes, sino creando una vía democrática paralela para generar mandatos públicos legítimos que las Cortes son estructuralmente incapaces de producir—.

La Asamblea estaría compuesta por una muestra aleatoria y demográficamente representativa de la ciudadanía española —quizá unas doscientas personas, estratificadas por edad, sexo, geografía, nivel educativo y, de manera esencial, por comunidad autónoma de residencia e identidad nacional—. Catalanes y castellanos, vascos y andaluces, gallegos y valencianos, residentes de las costas dinámicas y residentes del interior que se vacía se sentarían juntos en la misma sala, deliberarían juntos y razonarían juntos sobre la arquitectura fiscal del Estado que comparten.

La Asamblea contaría con una facilitación profesional y con acceso al testimonio de expertos —economistas, constitucionalistas, especialistas en política fiscal y representantes de las principales perspectivas de los agentes interesados: el gobierno central, las comunidades autónomas, los municipios, los sindicatos, las organizaciones empresariales—. Los testimonios serían equilibrados y transparentes, y todos los supuestos y modelos se harían públicos. La facilitación estaría diseñada para fomentar una deliberación genuina a través de las divisiones identitarias —no el intercambio de golpes partidistas del debate parlamentario, sino el compromiso estructurado y respetuoso con la evidencia y con las perspectivas contrarias que caracteriza a las mejores prácticas deliberativas—.

La Asamblea tendría un mandato específico y viable: examinar los principios que deberían regir la arquitectura fiscal del Estado español multinivel, evaluar los arreglos existentes a la luz de esos principios y emitir recomendaciones públicas y razonadas para su reforma. El mandato sería lo bastante amplio para

permitir una deliberación genuina y lo bastante concreto para producir conclusiones viables. No se pediría a la Asamblea que diseñara una reforma fiscal integral —eso está más allá de la capacidad de un solo órgano deliberativo—. Se le pediría que estableciera los principios, las prioridades y las disyuntivas que toda reforma debe abordar.

Las recomendaciones de la Asamblea no serían vinculantes. No anularían la autoridad constitucional de las Cortes para legislar en materia fiscal. Pero portarían una legitimidad democrática que no deriva de un mandato partidista, sino de la autenticidad de la deliberación ciudadana. Una muestra representativa de la ciudadanía española, tras pasar meses confrontándose con la evidencia y entre sí, tras razonar a través de las divisiones identitarias más profundas del país y tras alcanzar un juicio público meditado —ese juicio sería difícil de ignorar para cualquier gobierno—. El gobierno estaría obligado a responder públicamente y de manera detallada a las recomendaciones de la Asamblea, explicando cuáles acepta, cuáles rechaza y por qué.

La Asamblea crearía así un nuevo hecho político: un mandato público legítimo sobre la cuestión fiscal no producido por el sistema de partidos. Incluso si las Cortes se negaran a aplicar las recomendaciones de la Asamblea de inmediato, esas recomendaciones se convertirían en un punto de referencia para el debate político futuro. La pregunta pasaría de «¿qué arquitectura fiscal debería tener España?» —una pregunta sobre la que el sistema político solo produce polarización— a «¿por qué las Cortes no han aplicado las recomendaciones de una asamblea representativa de la ciudadanía española?» —una pregunta que al sistema político le resultaría más difícil eludir—.

La Asamblea también desempeñaría una función democrática más allá de sus recomendaciones concretas. Demostraría que los españoles de identidades profundamente diferentes

pueden

razonar juntos sobre la arquitectura del Estado que comparten. Produciría un registro público de deliberación respetuosa y basada en la evidencia sobre cuestiones que la clase política considera irresolubles. Y crearía un precedente —un modelo de cómo la cuestión territorial puede abordarse mediante la democracia deliberativa en lugar de la confrontación partidista— que podría aplicarse en el futuro a otras dimensiones del déficit de cierre integrativo.

6.4 Criterios de selección: ¿por qué estos dos?

El Fondo de Pactos Interregionales y la Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial no se eligen al azar del menú de intervenciones descritas en las secciones anteriores. Se eligen porque cumplen los criterios que todo primer paso debe reunir para ser catalizador.

En primer lugar, apuntan directamente a los motores primarios del bucle. El Fondo de Pactos aborda la dinámica vertical centro-periferia que impide la cooperación horizontal. La Asamblea Ciudadana aborda la polarización partidista que impide que el sistema político delibere productivamente sobre la cuestión fiscal.

Ambas operan aguas arriba de las disputas políticas concretas que ocupan la vida política cotidiana. Ambas cambian las estructuras de incentivos y las condiciones democráticas dentro de las cuales se toman todas las decisiones posteriores, en lugar de intentar tomar las decisiones por sí mismas.

En segundo lugar, son institucionalmente factibles dentro de la arquitectura actual. El Fondo de Pactos requiere un ajuste de los criterios de asignación de los fondos estructurales de la UE —una negociación en el Consejo de la Unión Europea en la que España es un actor entre veintisiete, no una reforma constitucional española unilateral—. La Asamblea Ciudadana no exige una reforma constitucional; puede ser creada por ley ordinaria, dado que sus recomendaciones no son vinculantes. Ambas pueden ser defendidas por elementos reformistas de todo el espectro político —el Fondo de Pactos por quienes buscan un uso más eficiente de los recursos europeos, la Asamblea por quienes buscan una salida a la parálisis permanente que impone la confrontación partidista—.

En tercer lugar, generan retroalimentación que posibilita un mayor cierre integrativo. El Fondo de Pactos produce un flujo de proyectos exitosos de cooperación interregional —evidencia de que la gobernanza horizontal funciona, circunscripciones favorables a su expansión y plantillas para su replicación—. La Asamblea Ciudadana produce un mandato público legítimo sobre la cuestión fiscal —un mandato que crea espacio político para los líderes que desean actuar y presión política sobre quienes desean mantener el statu quo—. Juntas, crean las condiciones informativas, institucionales y políticas para las transformaciones más profundas que el informe ha descrito: el federalismo en red, el estatuto laboral paralelo, los pactos de gobernanza biorregional, el

kaizen

constitucional.

6.5 Cómo medir el éxito

El primer paso encontrará resistencia, será diluido y potencialmente neutralizado por la Máquina del Consenso. Medir su éxito requiere, por tanto, métricas que capturen no solo si las instituciones se establecen formalmente, sino si funcionan como fueron diseñadas —si están cambiando realmente el metabolismo del sistema en lugar de ser absorbidas por él—.

Para el Fondo de Pactos Interregionales, las métricas relevantes incluyen: el volumen de fondos asignados a través del Fondo de Pactos en proporción a los flujos totales de los fondos estructurales; el número y la diversidad de comunidades autónomas que participan en los pactos; el número de proyectos transfronterizos financiados, su volumen total de inversión y su distribución sectorial; la calidad y la durabilidad de las interfaces administrativas creadas mediante la gobernanza de los pactos (medidas a través de encuestas a los funcionarios autonómicos participantes y mediante la tasa de supervivencia de los pactos más allá de su período de financiación inicial); y la tasa a la que las regiones que inicialmente no participaban buscan posteriormente unirse a los pactos existentes o formar otros nuevos. La métrica de proceso es tan importante

como la métrica de resultado. Si el Fondo de Pactos financia proyectos que son técnicamente transfronterizos pero administrativamente aislados —cada región ejecutando su propio componente sin una integración genuina—, el mecanismo ha fracasado en cambiar la dinámica subyacente y debe ser rediseñado.

Para la Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial, las métricas relevantes incluyen: la finalización del mandato de la Asamblea en el plazo previsto, con una alta satisfacción de los participantes y credibilidad pública; la calidad, la especificidad y la accesibilidad pública de las recomendaciones de la Asamblea; la tasa a la que el gobierno y las Cortes se implican sustantivamente con las recomendaciones en sus respuestas formales e iniciativas legislativas; la incorporación de los principios de la Asamblea en las propuestas de reforma fiscal posteriores; y la evolución del discurso público en torno a la financiación territorial —medida mediante el análisis de contenido de los medios, las encuestas de opinión pública y el lenguaje empleado en los debates parlamentarios—. La Asamblea no puede obligar a actuar. Solo puede hacer visible el juicio público informado y, con ello, hacer políticamente costosa su evasión. El éxito se mide por si la evasión se vuelve más costosa con el tiempo —por si los políticos que ignoran las recomendaciones de la Asamblea afrontan una penalización electoral que actualmente no existe—.

La métrica última es si el primer paso habilita el segundo. ¿Crea el Fondo de Pactos una red de cooperación interregional que genere demanda de institucionalización de la gobernanza horizontal —para el reconocimiento formal de los pactos, para la autonomía fiscal que los sostenga, para el

kaizen

constitucional que les proporcione un fundamento jurídico estable—? ¿Crea el mandato de la Asamblea Ciudadana un espacio político para la reforma fiscal que ha estado ausente durante décadas, y establece un precedente de democracia deliberativa que las organizaciones de la sociedad civil invocan en otros ámbitos? Si la respuesta es afirmativa, el primer paso ha triunfado y el terreno está preparado para el federalismo en red, el estatuto laboral paralelo, la gobernanza biorregional y la culminación constitucional incremental que constituyen la ambición más plena de la arquitectura de transición. Si la respuesta es negativa —si el Fondo de Pactos es capturado por la dinámica vertical centro-periferia y las recomendaciones de la Asamblea se publican y se ignoran—, entonces el déficit de cierre integrativo se ha cobrado otra reforma y la oscilación continúa.

La honestidad del marco exige reconocer que este desenlace es posible, incluso probable, sin un liderazgo político sostenido y una demanda pública movilizadora. La Máquina del Consenso ha neutralizado o absorbido con éxito todas las iniciativas importantes de reforma que han amenazado las ambigüedades fundacionales del pacto de 1978 durante cuatro décadas. El Fondo de Pactos y la Asamblea Ciudadana están diseñados para ser más resistentes a la neutralización que las reformas anteriores —operan a través de incentivos externos y de la legitimidad democrática, en lugar de a través de los canales bloqueados de las instituciones políticas centrales—, pero no son inmunes. El primer paso no es una garantía. Es una apuesta —a la capacidad de los incentivos fiscales y la democracia deliberativa para flanquear la Máquina del Consenso, y a la existencia de una energía integradora suficiente dentro del sistema español para aprovechar la apertura que el primer paso

crea—. La Transición triunfó porque suficientes catalanes, castellanos, vascos, gallegos, andaluces y otros estuvieron dispuestos a arriesgarse a la paz. La culminación triunfará si suficientes personas en toda España están dispuestas a arriesgarse a la resolución.

7. Coda: Los Límites de la Ambigüedad Constructiva

7.1 La riqueza que importa

España es rica en aquello que hace perdurar a las democracias pluralistas. La capacidad de

convivencia

—la práctica cotidiana de la coexistencia pacífica a través de diferencias de lengua, identidad y aspiraciones políticas que fracturarían a sociedades menos resilientes—. La memoria institucional de una transición exitosa —ese saber, incrustado en la cultura política y en la práctica constitucional, de que incluso los antagonismos más profundos pueden negociarse, de que incluso los conflictos más enquistados pueden gestionarse y de que los peores desenlaces pueden evitarse mediante el pragmatismo, la paciencia y la evitación deliberada de la confrontación existencial—. La integración europea, que ha proporcionado un marco externo para la modernización, la estabilización y la atenuación de unos conflictos de soberanía que, de otro modo, podrían haberse endurecido más allá de toda solución. La legitimidad democrática que ha sobrevivido a crisis económicas, enfrentamientos territoriales, fragmentación política y cambios generacionales —erosionada en algunos puntos, pero fundamentalmente intacta—.

No son activos menores. Son lo más difícil de construir y lo más fácil de destruir. Son la razón de que España no se haya colapsado, pese a las presiones centrífugas que habrían desgarrado a una comunidad política menos resiliente. La generación de la Transición —quienes vivieron la Guerra Civil, la dictadura y la construcción de la democracia— edificó una arquitectura diseñada para impedir que sucediera lo peor. Tuvo éxito. España es hoy una democracia porque ellos la construyeron.

Pero la riqueza que importa para la próxima fase de España no es solo la capacidad de evitar el colapso. Es la capacidad de alcanzar la culminación —de transformar la ambigüedad constructiva que hizo posible la Transición en el pluralismo institucionalizado que sostiene el acuerdo—. La Transición triunfó brillantemente en su propósito fundacional. La tarea ahora es triunfar en el propósito que la Transición aplazó: construir un marco constitucional dentro del cual la realidad plurinacional del Estado español pueda ser no meramente gestionada, sino integrada; no meramente tolerada, sino expresada institucionalmente.

España ha dominado el arte de evitar lo peor. Todavía no ha dominado el arte de construir lo mejor: la arquitectura de gobernanza multinivel estable, legítima y funcional que la Constitución de 1978 insinúa pero jamás proporcionó. El déficit de cierre integrativo no es un fracaso del pasado. Es una incompletitud que el pasado legó al presente. La cuestión es si el presente puede completar lo que el pasado dejó inacabado.

7.2 El giro

El giro que este informe describe no es un giro en las políticas. Es un giro en la relación entre el Estado español y sus propios cimientos constitucionales: de una postura de aplazamiento permanente a una postura de culminación evolutiva.

La transición de los años setenta fue un acto de prudencia existencial. Los constituyentes aplazaron las preguntas más difíciles —el territorio, la identidad, la soberanía, el legado de la dictadura— porque responderlas habría amenazado el frágil consenso del que dependía la democratización. Su elección fue racional. Su éxito fue real. Pero las condiciones que justificaron el aplazamiento ya no existen. El ejército ya no amenaza el orden constitucional. La Unión Europea proporciona un marco externo que estabiliza los peores desenlaces. Las nacionalidades históricas han ejercido el autogobierno durante cuatro décadas, desarrollando la capacidad administrativa, la madurez política y la legitimidad democrática que convierten un pacto territorial renegociado en una perspectiva realista, y no en una apuesta existencial.

El giro va del aplazamiento a la culminación: no de golpe, no en un único momento constitucional, sino de manera incremental, pacto a pacto, red a red, asamblea a asamblea. El Fondo de Pactos Interregionales que construye la gobernanza horizontal desde abajo. Las redes municipales que crean simbiosis urbano-rurales a través de los límites autonómicos. La Asamblea Ciudadana que demuestra que ciudadanos de identidades profundamente diferentes pueden razonar juntos sobre la arquitectura fiscal del Estado que comparten. Los consejos de cuenca que gestionan los recursos hídricos compartidos mediante una gobernanza cooperativa en lugar de una asignación centralizada. El estatuto laboral paralelo que da a la próxima generación un interés en el futuro económico sin dismantelar las protecciones de las que depende la generación mayor. Cada una de estas medidas es modesta. La acumulación de todas ellas a lo largo del tiempo es transformadora.

Esto no es un repudio de la Transición. Es la culminación de la Transición. Los constituyentes escribieron la constitución que hizo posible la democracia. Confiaron en que las generaciones futuras escribirían la constitución que complete la democracia. Aplazaron el acuerdo porque la supervivencia estaba en juego. La supervivencia ya no está en juego. La tarea ahora es terminar lo que ellos comenzaron: no forzando una resolución que el sistema político no puede producir, sino construyendo la realidad de una España multinivel funcional bajo el texto constitucional congelado, y confiando en que el texto terminará por alcanzar al país que gobierna.

7.3 El significado global

España no es meramente un estudio de caso en esta serie. Es la demostración más clara de una dinámica que se extiende mucho más allá de la Península Ibérica: que la ambigüedad constructiva —adaptativa e incluso necesaria durante las transiciones— se osifica con el tiempo hasta convertirse en una trampa de gobernanza una vez que las condiciones originales que la justificaron se han desvanecido.

Todos los países que han aplazado cuestiones constitucionales fundacionales afrontan la misma dinámica subyacente. La transición sudafricana desde el

apartheid

aplazó el acuerdo económico —la redistribución de la tierra, la reestructuración de una economía edificada sobre la explotación racial—, y ese aplazamiento alimenta hoy la corrupción, la desigualdad y la decadencia institucional que amenazan el logro democrático. La Constitución de Dayton para Bosnia congeló las divisiones étnicas de la guerra de los años noventa en una arquitectura política permanente, impidiendo el cierre integrativo que permitiría al Estado funcionar sin supervisión internacional. El sistema libanés de reparto confesional de poder, diseñado para gestionar la diversidad religiosa, se ha convertido en una máquina de parálisis permanente, con cada secta defendiendo sus prerrogativas constitucionales mientras el Estado se derrumba a su alrededor. El Acuerdo de Viernes Santo para Irlanda del Norte aplazó la cuestión constitucional última —si la provincia pertenece al Reino Unido o a Irlanda—, y la ambigüedad, aunque ha evitado el retorno a la violencia, no ha producido un equilibrio político estable.

En cada caso se repite el mismo patrón: un acuerdo diseñado para gestionar un conflicto existencial, adaptativo en su momento, que carece de la capacidad institucional para evolucionar hacia un acuerdo diseñado para una gobernanza sostenible. La ambigüedad que posibilita la transición se convierte en la arquitectura de la trampa. El pragmatismo de los fundadores se convierte en la prisión de los herederos.

España es el más exitoso de estos casos: la transición que funcionó, la democracia que se consolidó, el Estado plurinacional que se mantuvo. Y sin embargo también está atrapada. Si España, con su profunda capacidad cultural para la convivencia, su integración europea, su madurez democrática y sus cuatro décadas de experiencia en el autogobierno territorial, no puede completar el acuerdo que sus constituyentes aplazaron, entonces la implicación es que ninguna sociedad que haya diferido cuestiones fundacionales puede completarlas; que la ambigüedad no es una etapa transitoria sino una condición permanente, y que los costes de esa permanencia deben simplemente soportarse de manera indefinida.

Pero si España puede completar el acuerdo —si puede construir la capacidad de cierre integrativo que la Constitución de 1978 jamás proporcionó, mediante las intervenciones ortogonales y los mecanismos evolutivos que este informe ha descrito—, entonces ofrece una plantilla para otras sociedades congeladas en sus propias transiciones. La demostración española sería poderosa precisamente porque España no es un Estado fallido, ni una democracia frágil, ni una sociedad al borde del abismo. Es una democracia europea exitosa, estable, que sin embargo no ha logrado asentar sus propios cimientos. Si España puede completar su arquitectura, demuestra que la ambigüedad no tiene por qué ser permanente; que la transición puede finalmente ceder el paso al acuerdo, y que el acuerdo puede construirse sin la ruptura existencial que la transición fue diseñada para evitar.

7.4 Los vectores positivos

El marco de diagnóstico de esta serie, aplicado con honestidad, debe reconocer lo que está funcionando —no como un paliativo para equilibrar la crítica, sino porque los vectores evolutivos positivos son la materia prima a partir de la cual debe construirse la arquitectura de transición—.

Los gobiernos de coalición desde 2019 representan una innovación institucional genuina en la práctica política española. Durante la mayor parte del período democrático, España fue gobernada por mayorías monopartidistas o por gobiernos de minoría estables. La gobernanza de coalición era ampliamente considerada inherentemente inestable, una receta para el tipo de crisis permanente que caracterizó a la Primera República italiana. El gobierno PSOE-Podemos (2020-2023) y la actual coalición PSOE-Sumar han demostrado que el gobierno multipartidista, aunque indudablemente más complejo que el gobierno de un solo partido, es viable en España. Han aprobado presupuestos, implementado políticas y sobrevivido durante períodos que, para los estándares del caos electoral de 2015-2019, representan una estabilización significativa. La era de las coaliciones también ha obligado a una negociación transversal a una escala que la etapa mayoritaria jamás requirió, construyendo las destrezas políticas y los hábitos institucionales que una democracia genuinamente multinivel y multipartidista necesita.

El *concierto económico* del País Vasco sigue funcionando como una demostración de que la autonomía fiscal asimétrica es compatible con la cohesión del Estado español. El modelo vasco no carece de tensiones —las renegociaciones periódicas del *cupo* son intensamente políticas—, pero ha sobrevivido durante más de un siglo en su forma moderna y ha proporcionado la base fiscal para una de las regiones económicamente más exitosas de España. La existencia del modelo refuta la afirmación de que la asimetría fiscal conduce necesariamente al desmoronamiento del Estado. Es un precedente operativo que otras nacionalidades históricas pueden invocar y que el gobierno central, por reacio que sea a generalizarlo, no puede descartar como imposible.

Los polos de innovación de Cataluña —en biotecnología, energías renovables, servicios digitales y fabricación avanzada— representan un dinamismo económico genuino que está integrado en las redes europeas y globales. Barcelona sigue siendo una de las ciudades más dinámicas de Europa, un imán para el talento y la inversión que se beneficia de su ubicación tanto dentro de Cataluña como de España, tanto dentro del mercado español como del mercado único europeo. La fortaleza persistente de la economía catalana, a pesar de la turbulencia política de la última década, demuestra que el conflicto territorial y la vitalidad económica pueden coexistir, y que los argumentos económicos a favor de la cooperación a través de las fronteras territoriales son sólidos con independencia del estatus constitucional de los territorios implicados.

La cooperación interregional, aunque insuficientemente desarrollada, no está ausente. El sector de las energías renovables ha generado asociaciones transfronterizas —polos de energía eólica que abarcan Galicia y Castilla y León, cooperación en energía solar entre Andalucía y Extremadura— que demuestran la lógica económica de la integración horizontal. La pandemia de COVID-19 forzó una coordinación sin precedentes entre las comunidades autónomas en materia de medidas de salud pública. La crisis del agua ha generado una

cooperación informal entre las regiones que comparten cuencas fluviales, incluso en ausencia de marcos institucionales formales. Nada de esto es transformador en sí mismo, pero son las semillas de las que podría brotar el federalismo en red que este informe contempla.

Y la ciudadanía española, a pesar de todo, sigue comprometida con la gobernanza democrática, con la integración europea y con la resolución pacífica de los conflictos políticos. Las manifestaciones multitudinarias de la última década —ya fueran a favor de la independencia de Cataluña, contra las sentencias judiciales a los líderes independentistas o en defensa del orden constitucional— han sido abrumadoramente pacíficas. La tolerancia hacia la violencia política es prácticamente nula. La memoria de la Guerra Civil, aunque se desvanece, sigue siendo un poderoso freno cultural a la escalada del conflicto político más allá de los límites de la contienda democrática. Este es un recurso democrático profundo. La Transición triunfó porque suficientes personas estuvieron dispuestas a arriesgarse a la paz. La culminación triunfará si suficientes personas están dispuestas a arriesgarse a la resolución.

7.5 La conclusión honesta

Este informe ha descrito un déficit y ha propuesto una arquitectura de transición. Debe ahora ofrecer una conclusión honesta sobre las perspectivas de culminación.

La trayectoria de España, en las condiciones actuales, apunta hacia una oscilación continuada entre los polos centralizador y centrífugo, en la que el andamiaje externo de la Unión Europea absorbe los peores choques pero también posibilita el aplazamiento indefinido de la reforma estructural. La Máquina del Consenso se resistirá a cualquier reforma que amenace las ambigüedades fundacionales del pacto de 1978. Los procedimientos de reforma constitucional son prohibitivos por diseño. La fragmentación política asegura que las supermayorías necesarias para una reforma constitucional formal no pueden reunirse. La polarización territorial garantiza que cualquier propuesta de reforma será atacada desde ambos frentes. El desenlace por defecto no es el colapso, sino un limbo permanente: estable, democrática, europea, pero constitucionalmente inacabada, con los costes acumulados del aplazamiento aumentando con cada ciclo de la oscilación.

Pero los desenlaces por defecto no son desenlaces inevitables. La tradición de gobernanza española contiene en sí misma los recursos para su propia culminación. La

convivencia

que posibilita la coexistencia a través de diferencias profundas. La memoria institucional de una transición exitosa que demuestra que incluso los conflictos más enquistados pueden gestionarse. La integración europea que proporciona un marco externo para la evolución gestionada. La legitimidad democrática que ha sobrevivido crisis tras crisis. La creciente impaciencia de una generación más joven que está menos vinculada a los compromisos de la Transición y más dispuesta a exigir el acuerdo que la Transición aplazó.

La arquitectura de transición que este informe propone no es una garantía de éxito. Es un marco para aumentar la probabilidad de que la energía integradora de la sociedad española pueda canalizarse hacia la construcción de instituciones multinivel duraderas y legítimas, en lugar de disiparse en la gestión

interminable de unas tensiones que deberían haberse resuelto hace décadas. Es una apuesta a la capacidad de los incentivos fiscales, la gobernanza en red y la democracia deliberativa para flanquear la Máquina del Consenso, y a la existencia de una voluntad política suficiente dentro del sistema español para aprovechar la apertura que estos mecanismos crean.

La apuesta puede fracasar. La Máquina del Consenso puede neutralizar todas las reformas. El Fondo de Pactos Interregionales puede ser capturado por la dinámica vertical centro-periferia que está diseñado para eludir. La Asamblea Ciudadana puede producir unas recomendaciones que se publiquen y se ignoren. La constitución congelada puede seguir congelada durante otra generación, y la oscilación puede continuar, y los costes del aplazamiento pueden acumularse hasta desbordar la capacidad del sistema para gestionarlos.

Pero merece la pena hacer la apuesta, porque la alternativa no es la estabilidad: es el lento y digno consumo del futuro por el presente, el aplazamiento permanente del acuerdo que se suponía que la Transición iba a posibilitar, el sufrimiento silencioso de una ciudadanía que merece un Estado que no sea meramente una máquina de gestionar conflictos, sino un hogar para construir un futuro compartido. El marco puede especificar qué necesita cambiar y cómo. No puede especificar cuándo ni si emergerá la voluntad política para el cambio. Solo puede argumentar que el cambio es posible, que los recursos para ello existen y que el coste de aplazarlo aumenta con cada ciclo del bucle Crisis–Centralización–Movilización periférica–Acomodo.

7.6 Una última palabra

La España de 1978 era un país que salía de cuarenta años de dictadura, que afrontaba los traumas no resueltos de una guerra civil, con un ejército que representaba una amenaza creíble para las instituciones democráticas y con un nacionalismo vasco y catalán que exigía un reconocimiento que el Estado centralista siempre había negado. Los constituyentes contemplaron esas condiciones y tomaron una decisión calculada: asegurar primero la transición, aplazar el acuerdo. Redactaron una constitución diseñada para gestionar la ambigüedad: para crear un marco dentro del cual quienes discrepaban sobre las cuestiones más fundamentales pudieran, pese a todo, coexistir, gobernarse y construir un futuro democrático compartido. Triunfaron. España es hoy una democracia porque ellos triunfaron.

La España de hoy afronta condiciones diferentes. La transición lleva cuatro décadas asegurada. Las Fuerzas Armadas están bajo control civil. Las nacionalidades históricas han demostrado su capacidad para el autogobierno. La Unión Europea proporciona un marco externo que estabiliza los peores desenlaces y crea las condiciones para una evolución gestionada e incremental. La elección de los constituyentes fue correcta para su tiempo. Ya no lo es para el nuestro.

La tarea ahora no es repudiar el logro de los constituyentes, sino completarlo: construir la arquitectura de cierre integrativo que ellos aplazaron deliberadamente, en condiciones mucho más favorables que las que ellos afrontaron. La Constitución de 1978 fue un puente de la dictadura a la democracia. Jamás pretendió ser el destino. El destino es una arquitectura de gobernanza multinivel estable y legítima, dentro de la cual la

realidad plurinacional del Estado español no sea meramente gestionada, sino expresada; no meramente tolerada, sino integrada institucionalmente. El puente ha aguantado. Es hora de completar la travesía: no desmantelando el puente, sino construyendo en la orilla lejana las instituciones a las que el puente siempre estuvo destinado a conducir.

Los constituyentes aplazaron las preguntas más difíciles porque la supervivencia estaba en juego. La supervivencia ya no está en juego. La tarea ahora es responder a las preguntas que ellos dejaron abiertas: completar el acuerdo que ellos iniciaron. La

convivencia

hizo posible la Transición. El cierre integrativo debe hacer posible ahora la culminación. Los recursos existen. La capacidad existe. Lo que falta es la voluntad de reconocer que la ambigüedad que salvó a España es la ambigüedad que ahora la constriñe, y que la culminación debe comenzar antes de que los costes acumulados del aplazamiento desborden la capacidad de convivencia que ha sostenido al país durante cuatro décadas. España dominó el arte de la transición. La cuestión ahora es si puede dominar el arte del acuerdo.

Apéndice A: Sistemas de Valores y Mentalidades Políticas — Una Guía para el Contexto Español

Una nota sobre este apéndice

El cuerpo principal de este informe evita la terminología especializada de la psicología del desarrollo o la teoría cultural. Habla el lenguaje de la arquitectura de la gobernanza, el déficit de cierre integrativo y el bucle Crisis–Centralización–Movilización periférica–Mediación de la UE–Acomodo. Este apéndice ofrece una lente complementaria para los lectores que deseen comprender las dinámicas más profundas de los sistemas de valores que operan en la gobernanza española. Es opcional, pero hace plenamente transparente la lógica subyacente del informe.

A.1 La idea básica

Las distintas instituciones y culturas políticas tienden a operar desde diferentes centros de gravedad en su manera de pensar sobre la gobernanza, los recursos y el cambio. No se trata de tipos de personalidad ni de afiliaciones partidistas, aunque correlacionan vagamente con ambas cosas. Se trata de sistemas de valores subyacentes: modos de construir lo que se siente como real, legítimo e importante.

Cada sistema de valores representa una respuesta coherente a unas condiciones de vida particulares. Ninguno es «mejor» en un sentido absoluto. Cada uno posee fortalezas características que emergen bajo ciertas condiciones y puntos ciegos característicos que emergen bajo otras. El desafío de la gobernanza en una sociedad compleja consiste en integrar las preocupaciones legítimas de múltiples sistemas de valores sin ser capturado por uno solo de ellos.

El marco aquí utilizado se basa en la teoría integral de la Dinámica Espiral. Lo que sigue es un mapa simplificado de los sistemas más relevantes para la gobernanza española contemporánea.

A.2 Los sistemas de valores en el escenario español

Orden y Estabilidad (a veces llamado «Azul»): el Estado constitucional e institucional. En el contexto español, esta mentalidad se expresa a través de la propia Constitución de 1978: un documento diseñado para establecer reglas predecibles, jerarquía institucional y el marco jurídico para la vida democrática tras la arbitrariedad de la dictadura. El orden constitucional, la monarquía, el poder judicial y la función pública son expresiones de un sistema de valores Azul que prioriza la estabilidad, la integridad procedimental y el Estado de Derecho. Fortalezas: el pacto constitucional proporcionó el marco para una democratización pacífica y ha gozado de una amplia legitimidad durante más de cuatro décadas. Puntos ciegos: el carácter congelado del texto constitucional, la ambigüedad deliberada que impide la resolución de las cuestiones fundacionales y la Máquina del Consenso que trata cualquier reforma constitucional significativa como una amenaza a la

estabilidad que la Transición logró. El déficit de cierre integrativo es, en términos de la Dinámica Espiral, el fracaso en la evolución de la arquitectura constitucional Azul desde un compromiso transitorio hacia un acuerdo permanente y multinivel.

Logro y Eficiencia (a veces llamado «Naranja»): la España modernizadora y europea. La transformación de España desde un remanso agrario y aislado bajo Franco hasta una economía moderna y globalmente integrada es uno de los ejemplos más espectaculares de modernización impulsada por el Naranja en Europa. La pertenencia a la UE, la inversión en infraestructuras, el crecimiento de empresas globalmente competitivas en sectores que van desde la banca hasta las energías renovables y la alta velocidad ferroviaria, y la emergencia de economías urbanas dinámicas en Madrid, Barcelona y Bilbao son expresiones de una mentalidad que valora la innovación, la competitividad y los resultados mensurables. Fortalezas: dinamismo económico, orientación global y una capacidad pragmática para absorber fondos europeos y modernizar las instituciones. Puntos ciegos: el equilibrio económico basado en el turismo, que proporciona justo el empleo de bajos salarios suficiente para suprimir la crisis sistémica sin generar la presión para una mejora estructural, y la Brecha Innovación–Gobernanza: la misma sociedad que construye infraestructuras de primer nivel y empresas globalmente competitivas no puede traducir esa capacidad en una culminación constitucional.

Inclusión y Cuidado (a veces llamado «Verde»): el Estado de bienestar, el pluralismo territorial y los valores progresistas. El sistema sanitario universal español, su rápida adopción de políticas sociales progresistas (el matrimonio entre personas del mismo sexo se legalizó en 2005, existe una legislación integral de igualdad de género), su reconocimiento de la diversidad lingüística y cultural a través de las comunidades autónomas y su vibrante sociedad civil son expresiones de un sistema de valores Verde que prioriza la inclusión, los derechos y la protección de los vulnerables. Fortalezas: un profundo compromiso con la solidaridad social, una capacidad cultural para la *convivencia* a través de la diferencia y la expresión institucional del pluralismo mediante la autonomía territorial. Puntos ciegos: la tendencia del pluralismo Verde a la fragmentación —cada comunidad autónoma, cada grupo identitario, cada causa progresista persigue su propio reconocimiento sin los mecanismos integrativos que los conectarían en un todo coherente—. La dinámica de «pluralización sin capacidad de integración» descrita en el informe es, en términos de la Dinámica Espiral, la ausencia de suficientes mecanismos de nivel Amarillo para conectar la diversidad Verde que la Transición desató.

Integrativo y Sistémico (a veces llamado «Amarillo»): la capa de traducción ausente. Esta mentalidad prioriza el ajuste funcional, la conciencia sistémica y la capacidad de integrar múltiples perspectivas sin ser capturada por ninguna de ellas. En España está presente en ciertos nichos —el pensamiento sistémico de algunos planificadores de políticas, la visión integradora de ciertos experimentos de cooperación interregional, el enfoque holístico de los municipios y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a través de los límites territoriales—, pero aún no está institucionalizada a nivel constitucional. La arquitectura de transición propuesta en este informe —la Condicionalidad Invertida de la UE, el municipalismo en red, la

gobernanza biorregional, las asambleas ciudadanas— está diseñada para incrustar mecanismos Amarillos dentro de la configuración existente Azul-Naranja-Verde, creando la capacidad integrativa que el pacto de 1978 jamás proporcionó.

A.3 El déficit de cierre integrativo como un problema de configuración de sistemas de valores

El sistema de gobernanza español está dominado por una configuración inestable de Azul, Naranja y Verde que jamás ha alcanzado la integración Amarilla necesaria para un acuerdo constitucional. El orden constitucional Azul permanece congelado en los compromisos de 1978, impidiendo la evolución que las condiciones cambiantes exigen. La modernización Naranja ha transformado la economía y la sociedad, pero está desconectada de la arquitectura de gobernanza que la sostendría a largo plazo. El pluralismo Verde ha reconocido y empoderado la diversidad, pero carece de los mecanismos integrativos que convertirían esa diversidad en un marco institucional compartido y estable. Y la capacidad Amarilla que podría conectar estos sistemas —la infraestructura deliberativa, los mecanismos de gobernanza horizontal, el

kaizen

constitucional— solo está presente en fragmentos.

El déficit de cierre integrativo es, en términos de la Dinámica Espiral, la ausencia de una capa de traducción Amarilla suficientemente desarrollada que permitiría a los sistemas de valores en competencia de la sociedad española —el Azul centralista, el Naranja modernizador, el Verde pluralista— coexistir dentro de un marco constitucional coherente en lugar de oscilar entre polos incompatibles. Construir esa capa es el desafío central de gobernanza al que se enfrenta España. La arquitectura de transición descrita en este informe es un marco para hacerlo: no sustituyendo ninguno de los sistemas de valores existentes, sino construyendo los mecanismos integrativos que les permitan negociar en lugar de enfrentarse.

Apéndice B: Análogos y Precedentes Internacionales

Las propuestas de este informe no carecen de precedentes. Los siguientes ejemplos ilustran implementaciones existentes de mecanismos de cierre integrativo en múltiples países, con especial atención a las democracias plurinacionales y a los pactos constitucionales posteriores a un conflicto.

B.1 Alemania: federalismo cooperativo y Bundesrat

La arquitectura federal alemana, diseñada bajo la ocupación aliada tras la Segunda Guerra Mundial con el propósito explícito de evitar la centralización que había hecho posible el nazismo, proporciona el modelo más desarrollado de federalismo cooperativo de Europa. El Bundesrat —la cámara alta compuesta por delegados de los gobiernos de los *Länder*— otorga a las regiones un papel institucional directo en la legislación nacional. El sistema de nivelación fiscal (*Länderfinanzausgleich*) redistribuye los recursos entre los *Länder* más ricos y los más pobres mediante un mecanismo transparente y basado en fórmulas. De manera crucial, la Ley Fundamental de Bonn establece un Tribunal Constitucional Federal con la autoridad explícita para dirimir las disputas entre la federación y los *Länder*: un árbitro genuinamente independiente en el que el Tribunal Constitucional español, pese a todas sus competencias formales, jamás se ha convertido a los ojos de las periferias. Para España, el modelo alemán demuestra que el federalismo asimétrico —los distintos *Länder* tienen diferentes capacidades fiscales y diferentes pesos políticos— puede coexistir con un pacto constitucional estable cuando los mecanismos institucionales de cooperación y resolución de controversias son sólidos.

B.2 Bélgica: consociacionalismo y acomodo plurinacional

La transformación de Bélgica de un Estado unitario a una monarquía federal y plurinacional proporciona el paralelo europeo más cercano a la evolución territorial española. La arquitectura constitucional belga acomoda una profunda división lingüística y cultural —Flandes, de habla neerlandesa; Valonia, de habla francesa; y la región bilingüe de Bruselas— mediante un complejo sistema de comunidades y regiones superpuestas, cada una con su propio parlamento y gobierno. El modelo belga no está exento de disfunciones —la formación de gobierno suele llevar más de un año, y el Estado ha funcionado sin un gobierno federal durante períodos prolongados—, pero demuestra que un pacto constitucional plurinacional es posible sin la disolución del Estado. Para España, Bélgica ofrece tanto inspiración como advertencia: inspiración en cuanto a que el reconocimiento constitucional de identidades nacionales diferenciadas puede ser compatible con un marco estatal compartido, y advertencia de que la arquitectura consociacional, si no va acompañada de suficientes mecanismos integrativos, puede generar sus propias formas de parálisis.

B.3 Canadá: federalismo asimétrico y la cuestión quebequesa

La experiencia canadiense con el separatismo quebequés —dos referendos (1980 y 1995), el segundo de los cuales se quedó a un punto porcentual de la victoria— proporciona el análogo internacional más cercano a la cuestión catalana en España. La respuesta canadiense ha combinado el reconocimiento constitucional del estatus diferenciado de Quebec (la moción de 2006 que reconocía a los quebequeses como una nación dentro de un Canadá unido), los arreglos federales asimétricos (Quebec tiene competencias en inmigración y política cultural que otras provincias no poseen) y una decisión de referencia del Tribunal Supremo (1998) que estableció el marco constitucional para la secesión: la independencia unilateral es ilegal, pero una mayoría clara en un referéndum obligaría al gobierno federal a negociar de buena fe. Para España, el modelo canadiense demuestra que la cuestión territorial puede gestionarse constitucionalmente sin ceder ante el separatismo ni reprimirlo por la fuerza: que un marco de negociación claro y jurídicamente fundamentado crea las condiciones para una resolución democrática incluso cuando el desenlace último sigue siendo objeto de disputa.

B.4 Irlanda: asambleas ciudadanas y deliberación constitucional

Las asambleas ciudadanas de Irlanda —sobre el matrimonio igualitario, el aborto y el cambio climático— son los ejemplos más exitosos del mundo de cómo la democracia deliberativa puede desbloquear cuestiones constitucionales que el sistema político había sido incapaz de resolver. Las asambleas reunieron a ciudadanos seleccionados aleatoriamente, les proporcionaron información experta y una facilitación profesional, y produjeron unas recomendaciones que gozaron de una amplia legitimidad pública y fueron adoptadas mediante referéndum. Para España, la experiencia irlandesa proporciona una plantilla de cómo una Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial podría generar los mandatos públicos legítimos que las Cortes, atrapadas en las dinámicas partidistas de

Las Dos Españas

, son estructuralmente incapaces de producir.

B.5 Sudáfrica: transición constitucional y memoria histórica

La transición sudafricana del *apartheid* a la democracia, y el pacto constitucional que la acompañó, ofrece lecciones sobre cómo las sociedades profundamente divididas pueden negociar marcos constitucionales al tiempo que abordan traumas históricos no resueltos. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), presidida por el arzobispo Desmond Tutu, proporcionó un modelo de cómo una sociedad puede enfrentar los crímenes del pasado sin la justicia retributiva que podría desgarrar el frágil acuerdo democrático. Para España, la experiencia sudafricana proporciona una plantilla de cómo el *pacto del olvido* —el acuerdo implícito de olvidar los crímenes de la era franquista a cambio de una transición pacífica— podría ser sustituido eventualmente por un ajuste de cuentas más honesto que no amenace el orden democrático.

Apéndice C: La Conexión con la Gobernanza como Ingeniería

C.1 El fundamento arquitectónico

Este informe se basa en un cuerpo de trabajo más profundo: la serie Gobernanza como Ingeniería, un conjunto de análisis formales que modelan las instituciones de gobernanza como sistemas de control retroalimentados, utilizando las matemáticas habituales de la teoría del control, la teoría de la información y la cibernética. La serie es técnica; este apéndice resume sus hallazgos centrales en un lenguaje no técnico y muestra cómo sustentan el diagnóstico del déficit de cierre integrativo.

C.2 Los seis documentos en síntesis

Documento I — Simulador de Estabilidad de la Gobernanza demuestra que los sistemas de gobernanza centralizados que operan con señales agregadas destruyen la información espacial. La arquitectura territorial española, en su forma actual, exhibe exactamente esta dinámica: el flujo vertical de autoridad fiscal y política a través de Madrid agrega las diversas realidades de las comunidades autónomas en un único marco nacional, destruyendo la información espacial —los agravios específicos, las identidades diferenciadas, el conocimiento local— que un sistema genuinamente multinivel procesaría en la escala adecuada. Los mecanismos de gobernanza horizontal propuestos en este informe —pactos interregionales, municipalismo en red, gobernanza biorregional— están diseñados para restaurar el procesamiento distribuido de la información que la arquitectura actual suprime.

Documento II — La Fractalidad como Estabilidad demuestra que ningún controlador a una sola escala puede estabilizar un sistema que afronta perturbaciones simultáneas rápidas, medias y lentas. España enfrenta perturbaciones en las tres bandas: crisis políticas rápidas (el referéndum catalán de 2017, la confrontación por la ley de amnistía de 2023), presiones económicas y sociales medias (el equilibrio basado en el turismo, la dualidad del mercado laboral, la exclusión generacional) y tendencias seculares lentas (el vaciamiento demográfico del interior, la crisis hídrica impulsada por el clima, la decreciente legitimidad de la monarquía). La arquitectura actual está calibrada principalmente para la gestión de crisis políticas rápidas —artículo 155, intervenciones judiciales, negociaciones de coalición—, mientras que las perturbaciones medias y lentas que intensifican de manera constante las presiones territoriales quedan en gran medida desatendidas. La arquitectura de transición está diseñada para crear la capacidad de respuesta multiescala que exige el principio de fractalidad.

Documento III — La Conexión Observabilidad-Democracia demuestra que las preferencias de los ciudadanos no pueden transmitirse de manera fiable a través de cadenas de representación profundas. La cadena de representación española está particularmente atenuada por la dimensión territorial: las preferencias de un ciudadano catalán deben atravesar la política autonómica, las estructuras de los partidos nacionales, las negociaciones parlamentarias de coalición y el filtro judicial del Tribunal Constitucional antes de alcanzar la

capa de las políticas. Las asambleas ciudadanas, las redes municipales y los pactos interregionales propuestos en este informe están diseñados para acortar la cadena de observación, conectando las preferencias de los ciudadanos con las decisiones de gobernanza a través de canales que eluden la atenuada arquitectura de representación en múltiples capas.

Documento IV — Variedad Requerida y los Bienes Comunes demuestra que los sistemas de gobernanza con una observación de baja dimensionalidad no pueden estabilizar sistemas de recursos de alta variedad. El sistema de gobernanza español tiene una baja variedad observacional con respecto a su realidad territorial: procesa las dinámicas territoriales principalmente a través de la única dimensión del conflicto centro-periferia, omitiendo la realidad tripartita de *La España Vacía*, las interdependencias ecológicas transfronterizas de los sistemas hídricos y las geografías económicas funcionales que el mapa constitucional oscurece. El municipalismo en red y los pactos de gobernanza biorregional están diseñados para aumentar la variedad observacional del sistema de gobernanza, haciendo visibles las dimensiones de la realidad territorial que la arquitectura actual no puede registrar.

Documento V — El Impuesto del Fallo de Coordinación demuestra que los cuatro modos de fallo no se suman, sino que se multiplican. España exhibe una interacción específica entre la ceguera espacial generada por la arquitectura vertical centro-periferia (Documento I), la brecha de frecuencia generada por un sistema calibrado para crisis políticas rápidas en lugar de presiones estructurales lentas (Documento II) y la baja variedad observacional generada por un marco constitucional que no puede registrar la dimensionalidad completa de la realidad territorial (Documento IV). El «impuesto» en España es el coste compuesto de la ambigüedad permanente: cada ciclo de la oscilación erosiona la confianza, profundiza la polarización y consume capital político, haciendo cada vez más difícil lograr el cierre integrativo que resolvería las tensiones subyacentes.

Documento VI — La Brecha de Variedad amplía la Ley de Variedad Requerida de Ashby a la arquitectura del valor institucional, demostrando que las arquitecturas de valor de baja dimensionalidad excluyen sistemáticamente las dimensiones de perturbación que acaban desestabilizándolas. La arquitectura de valores constitucionales española es efectivamente unidimensional —optimiza para la estabilidad y el consenso—, y las dimensiones excluidas (justicia territorial, reconocimiento plurinacional, equidad fiscal, equidad generacional) son las que periódicamente desestabilizan el sistema a través del bucle Crisis–Centralización–Movilización periférica–Acomodo. La arquitectura de transición es, en esencia, un intento de aumentar la dimensionalidad de la arquitectura de valores española —de construir la capacidad institucional para reconocer y responder a las múltiples e irreducibles dimensiones de la realidad plurinacional que el pacto de 1978 reconoció en principio pero que jamás operacionalizó en la práctica—.

C.3 El déficit de cierre integrativo y los límites de la ambigüedad constructiva

La serie Gobernanza como Ingeniería identifica los requisitos estructurales para la gobernanza de primer orden: observabilidad, controlabilidad, variedad requerida e integridad de la retroalimentación. España satisface estos requisitos dentro del marco constitucional existente: el sistema puede percibir las amenazas,

responder a ellas y mantener la estabilidad. Lo que no puede hacer es evolucionar el propio marco. El déficit de cierre integrativo es un desafío de gobernanza de segundo orden: no un fallo de la arquitectura para desempeñar sus funciones básicas, sino una limitación de la capacidad de la arquitectura para completarse a sí misma —para transformar la ambigüedad que hizo posible la transición en el pluralismo institucionalizado que sustenta el acuerdo—.

En términos de la teoría del control, el sistema tiene una *ganancia* alta con respecto a la gestión de crisis: responde con precisión y contundencia a los desafíos territoriales. Tiene una *observabilidad* adecuada dentro del marco constitucional existente. De lo que carece es de *capacidad adaptativa* con respecto al propio marco constitucional: la capacidad de reconfigurar sus propios parámetros fundacionales a medida que cambian las condiciones que los justificaron. Los procedimientos de reforma congelados, los prohibitivos requisitos de consenso y la respuesta inmunológica de la Máquina del Consenso son los mecanismos que suprimen esta capacidad adaptativa. Las intervenciones ortogonales propuestas en este informe están diseñadas para construir esa capacidad desde abajo —creando, mediante subsistemas paralelos, la gobernanza adaptativa que la arquitectura constitucional no puede proporcionar directamente—.

El informe sobre España amplía así el marco de la Gobernanza como Ingeniería al desafío específico de la evolución constitucional en condiciones de ambigüedad congelada. Demuestra que la transición de la ambigüedad a la integración requiere no meramente mejores instituciones dentro del marco existente, sino instituciones capaces de cuestionar y revisar el propio marco: una capacidad de meta-gobernanza que el pacto de 1978, pese a todos sus logros, jamás desarrolló.

Apéndice D: Objeciones Anticipadas

D.1 «España ya es uno de los Estados más descentralizados de Europa. ¿Qué más integración necesita?»

España es, en efecto, muy descentralizada —diecisiete comunidades autónomas con amplias competencias en educación, sanidad, seguridad y política cultural—. Pero descentralización no equivale a cierre integrativo. La arquitectura actual devuelve la autoridad administrativa mientras retiene el control fiscal y político en el centro, y no proporciona un mecanismo estable para resolver las disputas que inevitablemente surgen entre los niveles de gobierno. El resultado es una negociación permanente en lugar de un federalismo asentado: un sistema en el que las comunidades autónomas tienen suficiente poder para generar agravios, pero no el bastante para resolverlos, y el centro tiene suficiente autoridad para imponer soluciones temporales, pero no la legitimidad suficiente para hacerlas duraderas. El informe no aboga por una mayor descentralización. Aboga por un tipo diferente de arquitectura multinivel: una en la que la distribución de competencias sea clara, el marco fiscal sea legítimo y los mecanismos para dirimir las disputas sean aceptados por todas las partes.

D.2 «La Constitución de 1978 le ha servido bien a España. ¿Por qué arriesgarse a reabrirla?»

La Constitución de 1978 le sirvió brillantemente a España en su propósito fundacional: la transición pacífica de la dictadura a la democracia. Es precisamente porque la constitución ha tenido tanto éxito que ahora son visibles sus limitaciones. La ambigüedad constructiva que hizo posible la Transición impide ahora el acuerdo. Los procedimientos de reforma congelados que protegieron la constitución del asalto de sus enemigos impiden ahora su evolución por parte de sus amigos. El informe no aboga por reabrir la constitución en un único momento constitucional omnicompreensivo —eso activaría exactamente la respuesta inmunológica que la Máquina del Consenso está diseñada para producir—. Aboga por una culminación evolutiva: construir los mecanismos de cierre integrativo por debajo del texto existente y permitir que el texto alcance la realidad de gobernanza que emerja con el tiempo.

D.3 «El movimiento independentista catalán ha perdido impulso. ¿Por qué abordar un problema que está remitiendo?»

El apoyo a la independencia de Cataluña ha disminuido, en efecto, desde su pico de 2017, y el actual gobierno catalán está liderado por el Partido Socialista en lugar de los partidos independentistas. Pero las dinámicas estructurales subyacentes que generaron la crisis de 2017 siguen vigentes. Las tensiones fiscales-territoriales no se han resuelto. La judicialización de la política no se ha abordado. El marco constitucional que hizo posible la confrontación de 2017 no ha sido reformado. La calma actual es un reflujó

cíclico en la oscilación, no una resolución estructural. La siguiente crisis —desencadenada por un choque económico, un pronunciamiento judicial o un error de cálculo político— surgirá de las mismas condiciones estructurales que produjeron la anterior. Abordar el déficit de cierre integrativo durante un período de relativa calma es precisamente la estrategia correcta: la reforma es más fácil cuando la crisis inmediata ha remitido que cuando está en su apogeo.

D.4 «La UE jamás aceptará un Fondo de Pactos Interregionales que sortee a los gobiernos de los Estados miembros.»

La UE ya gestiona numerosos programas que financian la cooperación transfronteriza e interregional de manera directa, sin pasar por las capitales nacionales —INTERREG, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial y diversas iniciativas piloto dentro de la Política de Cohesión—. El Fondo de Pactos propuesto en este informe es una extensión de una práctica ya existente en la UE, no una ruptura radical con ella. Los Estados miembros conservarían el control sobre el diseño del fondo y los criterios de asignación; lo que cambiaría es el encaminamiento de una porción de los fondos —de la distribución exclusiva a través de Madrid al acceso directo por parte de consorcios cooperantes de comunidades autónomas—. La UE tiene un interés estructural en el éxito de este modelo: la inestabilidad territorial española es un riesgo para el proyecto europeo, y los mecanismos que estabilizan la arquitectura territorial española fortalecen a la Unión en su conjunto.

D.5 «Las asambleas ciudadanas son un ejercicio cosmético. No pueden resolver conflictos políticos profundos.»

La experiencia irlandesa sugiere lo contrario. Las asambleas ciudadanas sobre el matrimonio igualitario y el aborto —cuestiones que habían permanecido políticamente congeladas durante décadas, que implicaban profundas divisiones morales y religiosas y que el sistema político era incapaz de resolver— produjeron recomendaciones que desbloquearon la acción legislativa y gozaron de una amplia legitimidad pública. El modelo de asamblea no garantiza el éxito; su eficacia depende de un diseño cuidadoso, de un testimonio experto equilibrado, de una facilitación profesional y de un compromiso genuino de la clase política para implicarse con sus recomendaciones. Pero la evidencia de múltiples países sugiere que los ciudadanos seleccionados aleatoriamente, cuando se les proporciona el tiempo, la información y el apoyo adecuados, son capaces de una deliberación matizada sobre cuestiones que la política partidista no puede resolver. En el contexto español, una Asamblea Ciudadana sobre la Financiación Territorial no «resolvería» la cuestión fiscal. Demostraría que una muestra representativa de la ciudadanía española puede deliberar de manera productiva sobre ella —una demostración de la que el sistema político actual es incapaz—. Solo eso ya desplazaría los términos del debate.

D.6 «Este análisis es interesante, pero jamás se llevará a la práctica. La Máquina del Consenso es demasiado fuerte.»

La Máquina del Consenso es fuerte. Los procedimientos de reforma constitucional son prohibitivos. La fragmentación política asegura que no se pueden reunir las supermayorías necesarias para una reforma formal. La polarización territorial garantiza que cualquier propuesta será atacada desde ambos frentes. La valoración honesta que ofrece este informe es que el desenlace por defecto es una oscilación continuada, con el andamiaje de la UE absorbiendo los peores choques pero también posibilitando el aplazamiento indefinido de la reforma estructural.

Pero los desenlaces por defecto no son desenlaces inevitables. El sistema español contiene en sí mismo los recursos para su propia culminación —la

convivencia

que posibilita la coexistencia a través de diferencias profundas, la memoria institucional de una transición exitosa, la integración europea que proporciona un marco externo para la evolución gestionada y la creciente impaciencia de una generación más joven menos vinculada a los compromisos de la Transición—. La arquitectura de transición que este informe propone no es una predicción de que España vaya a completar su acuerdo. Es una especificación de lo que la culminación exigiría y un marco para los primeros pasos que podrían dar quienes deseen comenzar. La apuesta puede fracasar. Pero es una apuesta que merece la pena hacer, porque la alternativa es el aplazamiento permanente del acuerdo que la Transición se suponía que iba a hacer posible.

Apéndice E: Sobre el Autor y el Método

El Autor

Este informe ha sido redactado desde una posición de compromiso comparativo con los sistemas de gobernanza de múltiples continentes, pero no desde el núcleo institucional español. El autor no es español, no reside en España y no reclama la autoridad que confiere la experiencia vivida dentro de la gobernanza española. La perspectiva que aquí se ofrece se apoya en un trabajo sostenido con la ciencia de la complejidad, la psicología del desarrollo (Dinámica Espiral), la teoría de la gobernanza y los enfoques de la teoría del control aplicados al diseño institucional; todo ello desde la convicción de que los diagnósticos más valiosos proceden a veces de fuera del sistema que se diagnostica, donde pueden formularse preguntas que quienes están dentro han aprendido a no oír.

La distancia respecto al poder institucional es tanto una limitación como un recurso. Limita el acceso al tejido granular y cotidiano de la elaboración de políticas en España —las normas no escritas, las estructuras informales de poder, la realidad vivida que ningún marco formal puede capturar—. Pero también posibilita una libertad de diagnóstico que la proximidad al poder suele desalentar. El informe no reclama un conocimiento interno. Reclama una lente coherente —una que puede resultar útil para quienes sí ocupan posiciones institucionales y buscan marcos que den sentido a lo que están experimentando—.

El autor también ha contribuido directamente al diseño de la gobernanza a través de los Global Governance Frameworks, la serie de documentos de trabajo Governance as Engineering y los Country Reports for Systemic Change —todos ellos referenciados en este documento y disponibles íntegramente en el sitio web del autor—. El informe se ofrece con un espíritu de construcción colaborativa de sentido, no de pronunciamiento definitivo. Se agradecen las observaciones, las críticas y el diálogo.

Una Nota sobre el Método

Este informe se elaboró mediante un proceso estructurado de síntesis multimodelo. Se emplearon varios modelos extensos de lenguaje de forma paralela, a cada uno de los cuales se le pidió que analizara la arquitectura de gobernanza española desde sus respectivos ángulos analíticos. Sus contribuciones se compararon, se pusieron a prueba en busca de contradicciones y fueron integradas por el autor en la argumentación final. La IA actuó como colaboradora en la investigación y motor de perspectivas; el juicio editorial y la responsabilidad intelectual son enteramente humanos.

Este método es un experimento de amplificación cognitiva: utilizar la IA para facilitar el análisis y yuxtaponer deliberadamente múltiples inteligencias estratégicas, haciendo aflorar patrones y tensiones que de otro modo podrían permanecer invisibles. El informe se enriquece con esa polifonía. También es, como toda

obra de síntesis, provisional. No reclama carácter definitivo. Reclama únicamente que la lente que ofrece merece ser contrastada con la realidad —y que esa contrastación, al fin y al cabo, es lo que más importa—.

La Serie de Informes por País

Este informe es el decimocuarto de una serie de Informes por País para el Cambio Sistémico. El primero examinó Alemania bajo el prisma de un déficit de ejecución. El segundo examinó Francia bajo el prisma de un déficit de integración. El tercero examinó Suecia bajo el prisma de un déficit de retroalimentación. El cuarto examinó la India bajo el prisma de un déficit de sincronización. El quinto examinó la Unión Europea bajo el prisma de un déficit de coherencia. El sexto examinó el Reino Unido bajo el prisma de un déficit entre el control y la ejecución. El séptimo examinó Brasil bajo el prisma de un déficit de acumulación. El octavo examinó Rusia bajo el prisma de un déficit de verticalidad del poder. El noveno examinó los Estados Unidos bajo el prisma de un déficit de integración. El décimo examinó Finlandia bajo el prisma de una restricción de caudal. El undécimo examinó Japón bajo el prisma de una trampa de continuidad. El duodécimo examinó Nigeria bajo el prisma de un déficit de sustrato. El decimotercero examinó Israel bajo el prisma de un déficit de frontera.

En conjunto, los catorce informes conforman un marco de diagnóstico global que abarca todo el espectro de desafíos de capacidad adaptativa: desde los déficits de primer orden de ejecución e integración hasta las restricciones de segundo orden de velocidad y bloqueo de paradigma, pasando por el desafío fundacional de la construcción de sustrato, y hasta el desafío distintivo de la incompletitud constitucional que Israel y España representan en formas diferentes. La serie no pretende ser completa. Pretende ser una base sobre la que puedan edificarse nuevos análisis, contrastaciones más profundas y mejores diseños. España, la democracia que dominó la transición pero que aún no puede completar su propia constitución, es el caso que formula la pregunta más esperanzadora que la serie ha planteado hasta ahora: no cómo evitar el colapso, sino cómo terminar lo que se comenzó de manera brillante.