

# SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL<sup>1</sup>

Joaquín Martín Cubas (coord.)

## TEMA 1

### INTRODUCCIÓN AL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

Carlos García Rivero

pp. 6-13

1. Introducción al estudio de los sistemas políticos.- 2. Las dimensiones del conflicto social y político en la historia de España.- 3. Conclusión.

## TEMA 2

### LOS INTENTOS FALLIDOS DE MODERNIZACIÓN POLÍTICA PARA ESPAÑA: REVOLUCIÓN LIBERAL, PRIMERA Y SEGUNDA REPÚBLICA

Antonio Montiel Márquez

pp. 14-30

1. Algunas consideraciones previas: España al inicio del siglo XIX; La tradición absolutista española; Especificidades del liberalismo político español; Monarquía, aristocracia, iglesia, ejército y otros actores políticos.- 2. Avatares políticos del siglo XIX español: De la Constitución de 1812 a la de 1837. La consolidación del constitucionalismo liberal; La monarquía isabelina; El potente y frustrado intento de modernización: el sexenio de 1868-1874; El intento de monarquía constitucional de Amadeo I.- 3. La breve experiencia de la I República española: Proclamación inesperada y autogolpe militar.- 4. De la restauración monárquica a la dictadura militar: Primo de Rivera: la dictadura militar y sus secuelas.- 5. La II República española o el penúltimo intento de modernizador: Cuestiones estructurales históricamente pendientes: La cuestión territorial; La cuestión religiosa y educativa; La cuestión agraria; La cuestión militar; La cuestión social. Sublevación militar y guerra civil. Regreso al pasado.

---

<sup>1</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

TEMA 3  
**DE LA DICTADURA FRANQUISTA A LA DEMOCRACIA DE 1978**

Antonio Montiel Márquez  
pp. 32-49

1. Una coalición contrarrevolucionaria: La resistencia antirrepublicana; La sublevación militar en su dimensión europea.- 2. Victoria militar y cimientos del nuevo Estado: La unificación del mando y la definición de la Jefatura del Estado; Represión política y desmantelamiento institucional.- 3. La evolución de la dictadura: El fascismo de la primera época (1939-1945); La “metamorfosis” del régimen franquista (1945-1950); Auge del nacionalcatolicismo y fin del aislamiento internacional (1950-1959); Planificación tecnocrática y desarrollismo (1959-1969); Cambio social, dictadura agonizante y disensiones internas (1969-1975).- 4. Transición política y proceso constituyente: El posicionamiento y articulación de los actores políticos en la pre-transición y transición política; La dialéctica reforma – ruptura; Las primeras elecciones democráticas y los Pactos de la Moncloa; El singular proceso constituyente de 1978.- 5. La constitución de 1978: Rasgos característicos derivados del singular proceso constituyente.- 6. El “cierre” de la Transición. La penúltima resistencia golpista.

TEMA 4  
**CORTES GENERALES**

Melany Barragán Manjón  
pp. 50-64

1. Introducción.- 2. Estructura de los parlamentos.- 3. Caracterización de las Cortes Generales.- 4. Organización interna y funcionamiento de las Cámaras.- 5. Funciones de las Cortes Generales.- 6. Los grupos parlamentarios.- 7. Los parlamentarios.- 8. Relación de Confianza entre el Gobierno y las Cortes.

TEMA 5  
**EL GOBIERNO EN ESPAÑA**

Asbel Bohigues García  
pp. 65-76

1. El Gobierno en el sistema político español.- 2. Formación y caída del gobierno: *Investidura; Moción de censura; Cese del Gobierno*.- 3. La organización del gobierno: *Ministros (y Vicepresidentes); Consejo de Ministros; Secretarios de Estado*.- 4. Las funciones del gobierno: *Dirección de la política nacional; Dirección de la Administración del Estado; Dirección de la Administración militar para la defensa del Estado; Función normativa y potestad reglamentaria: Decreto ley; Decreto legislativo*.

TEMA 6  
**EL PODER JUDICIAL**

Melany Barragán Manjón  
pp. 77-91

1. Introducción.- 2. El poder judicial.- 3. Principios fundamentales.- 4. Las funciones del poder judicial.- 5. Los límites del poder judicial.- 6. La carrera judicial.- 7. La organización judicial en España.- 8. El Consejo General del Poder Judicial.- 9. El Tribunal Constitucional.- 10. Otros elementos del sistema judicial.

TEMA 7  
**LA JEFATURA DEL ESTADO: LA CORONA**  
Paula Morcillo Marco  
pp. 92-107

1. Introducción.- 2. Jefatura del Estado.- 3. Títulos de la Corona.- 4. Inviolabilidad, irresponsabilidad y refrendo.- 5. La inhabilitación del Rey y sucesión a la Corona.- 6. La legitimación de la monarquía y el debate actual sobre la Jefatura del Estado.

TEMA 8  
**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA**  
Javier Cuenca Cervera  
pp. 108-123

1. Introducción.- 2. La Administración Pública en el Sistema Político Español.- 3. La APE: La Administración General del Estado.- 4. La APE: Las Comunidades Autónomas.- 5. La APE: La Administración Local.- 6. La APE: El Empleo Público.

TEMA 9  
**EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL**  
Anselm Bodoque Arribas y Vicenta Tasa Fuster  
pp. 124-144

1. La clasificación de los estados por su modelo de organización territorial: Estado unitario; Estado federal.- 2. El modelo autonómico español.- 3. Caracterización del estado compuesto español.

TEMA 10  
**EL PODER LOCAL EN ESPAÑA**  
Joaquín Martín Cubas  
pp. 145-164

1. La configuración del poder local.- 2. La Constitución española de 1978 y la distribución del poder local.- 3. La planta de la gobernanza local en España.- 4. La agenda local: Agenda Urbana y Planes frente al Reto demográfico y la Despoblación.- 5. La financiación de los entes locales.- 6. Políticas de gobernanza: transparencia, calidad democrática y buen gobierno.

TEMA 11  
**LA COMUNITAT VALENCIANA**  
Anselm Bodoque Arribas y Vicenta Tasa Fuster  
pp.165-182

1. Introducción.- 2. El proceso autonómico valenciano.- 3. El sistema institucional valenciano de autogobierno.

TEMA 12  
**LOS SISTEMAS ELECTORALES EN ESPAÑA Y SU RENDIMIENTO**  
Joaquín Martín Cubas  
pp. 183-201

1. Los sistemas electorales en España.- 2. El sistema electoral de Congreso de los Diputados.- 3. El sistema electoral del Senado.- 4. Los sistemas electorales autonómicos: el caso de la Comunitat Valenciana.- 5. Los sistemas electorales locales.- 6. El sistema electoral del Parlamento Europeo.

TEMA 13  
**CULTURA POLÍTICA: VALORES Y CUESTIÓN NACIONAL**

Aida Vizcaino Estevan  
pp. 202-218

1. Introducción.- 2. Apuntes históricos.- 3. La cultura política en España.- 4. Dimensiones de la cultura política en España.- 4.1. Actitudes hacia la democracia y la política.- 4.2. Politización y participación política.- 4.3. Preferencias ideológicas.- 4.4. Sentimiento identitario nacional.- 4.5. Valores políticos.

TEMA 14  
**COMPORTAMIENTO POLÍTICO**

Borja Sanjuán Roca  
pp. 219-240

1. La participación política.- 2. Tipos y niveles de participación política.- 3. Participación política en España: continuidades y cambios.

TEMA 15  
**LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA**

Jorge Castellanos Claramunt  
pp. 241-254

1. Introducción.- 2. Los partidos políticos en la democracia.- 3. Los partidos políticos más destacados de carácter nacional: Unión de Centro Democrático (UCD); Partido Popular (anteriormente Alianza Popular); Partido Socialista Obrero Español (PSOE); Partido Comunista de España; Ciudadanos; Podemos; Vox.

TEMA 16  
**CORPORATIVISMO Y GRUPOS DE INTERÉS**

Borja Sanjuán Roca  
pp. 255-269

1. Los grupos de interés y el corporativismo en España.

TEMA 17  
**LOS MOVIMIENTOS SOCIALES**

Águeda Micó Micó  
pp. 270-289

1. Introducción.- 2. ¿Qué son los movimientos sociales?- 3. Movimientos sociales en España y en el País Valenciano.- 3.1. Movimiento ecologista.- 3.2. Movimiento feminista.- 3.3. Movimiento por los derechos LGTBI.- 3.4. Movimiento por la lengua y cultura en el País Valenciano.- 4. Nuevas formas de movilización social.

TEMA 18  
**LAS ÉLITES POLÍTICAS**

Jorge Pérez Comeche  
pp. 290-303

1. Introducción.- 2. La teoría de las élites.- 3. Las élites políticas en España.- 4. La élite dentro de la élite.- 5.- Debate contemporáneo.

TEMA 19  
**LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES**

Carles Villodres Iglesias  
pp. 304-321

1. Introducció.- 2. Evolució.- 2.1. Transició i crisi econòmica (1976-1982).- 2.2. Hegemonia socialista (1982-1993).- 2.3. Govers en minoria i alternança (1993-2000).- 2.4. Majoria absoluta i el gir en les polítiques (2000-2004).- 2.5. Llibertats civils i esclat de la bombolla (2004-2010).- 2.6. L'ajust fiscal com a resposta a la crisi (2010-2016).- 2.7. Govern de coalició i resposta davant la pandèmia 2016-2021.- 3. Continguts.- 3.1. Estat del Benestar: mediterrani i amb importants carències.- 3.2. L'educació, a tall d'exemple.- 4. Conclusions.

TEMA 20  
**LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA**

Elena López Blat  
pp. 322-339

1. Introducción.- 2. Evolución.- 2.1.- Transición democrática.- 2.2. Influencia Unión Europea.- 2.3. Conferencia de Beijing.- 2.4. Ley de Violencia de Género y Ley de igualdad.- 2.5. Crisis económica: austeridad y retrocesos.- 3. Políticas recientes.- 4. Perspectiva multinivel.- 5. Conclusiones.

TEMA 21  
**POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA**

Clara Portela Sais  
pp. 340-351

1. Introducción.- 2. La política exterior española durante el periodo franquista.- 3. La reconfiguración de la política exterior española durante la transición.- 4. La integración en las estructuras de seguridad occidentales.- 5. La integración en la comunidad europea.- 6. La influencia de organizaciones internacionales en la política exterior española.- 7. *Estudio de caso: ¿Por qué apoya España el régimen europeo de sanciones a Rusia?*

TEMA 22  
**RENDIMIENTO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**

Carlos García Rivero  
pp. 352-364

1. Introducción.- 2. La evolución de la democracia en España.- 3. Conclusiones.

Tras los temas  
**RESPUESTAS CORRECTAS A LOS TEST DE AUTOCONTROL**

p. 365

## TEMA 1<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN AL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

Carlos García Rivero

1. Introducción al estudio de los sistemas políticos.- 2. Las dimensiones del conflicto social y político en la historia de España.- 3. Conclusión.

#### ***1.- Introducción al estudio de los sistemas políticos***

El análisis de los sistemas está orientado a descubrir las identidades de los elementos que lo forman, la naturaleza de sus interrelaciones, así como los cambios que sufre internamente y en sus relaciones con el exterior. Posiblemente uno de los autores que más ha aportado al estudio de los sistemas políticos en ese sentido es David Easton quien propuso una serie de categorías para explicar los sistemas políticos. Básicamente lo que Easton busca es explicar cómo los sistemas políticos persisten en entornos cambiantes y con presiones tanto internas como externas.

En definitiva, para Easton, la vida política no es más que un sistema compuesto por diversos factores que interactúan entre sí y con el exterior. De esta interacción depende la permanencia del sistema, su mutación y transformación o muerte. Estos factores son tanto instituciones, como organizaciones, individuos, cultura y valores. Aquí es necesario diferenciar la parte interna de la parte externa del sistema. La parte interna hace referencia a valores, instituciones y organizaciones y la externa al sector internacional y supra-sistema con los que el sistema político interactúa.

---

<sup>2</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID "Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*", coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 23 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

En este contexto el sistema genera una serie de flujos intra y entre sistemas que determinarán su evolución. El sistema recibe *inputs* (demandas y apoyos) y fruto de las interacciones emite *outputs* (decisiones, políticas y acciones) al tiempo que genera un flujo de retroalimentación. De estas relaciones el sistema tenderá a buscar un punto de equilibrio en su estado original o, de lo contrario, derivará a un nuevo estado de equilibrio que será preciso identificar.

Para interpretar correctamente este equilibrio es necesario entender las tensiones internas, producto de las relaciones de los componentes del sistema y las tensiones externas del entorno del mismo. Un elemento clave es la persistencia, siendo esta la forma en la que el sistema evita la tensión, ya sea para volver a su punto inicial de equilibrio o búsqueda de uno nuevo.

En definitiva, para entender el sistema político español, es necesario identificar las partes del sistema, el entorno en el que se desenvuelve y con el que interactúa, así como las dinámicas que determinan las relaciones de las partes entre sí, así como con el entorno exterior.

Los sistemas políticos están integrados por tres grandes subsistemas, concretamente, el político, económico y el cultural y la estabilidad del sistema dependerá de la cohesión de dichos tres subsistemas en su interacción interna, así como con el exterior. En el caso de España, los tres grandes ejes alrededor de los cuales han pivotado las relaciones sociales y políticas durante siglos, y que aun hoy marcan su funcionamiento y su relación con el exterior. El siguiente apartado expone dichos elementos clave del sistema político español que han perdurado durante siglos y que aun constituyen siéndolo lo que significa, a tenor de lo expuesto, que el sistema ha sido capaz de adecuarse al entorno y a las presiones externas y externas para mantener los mismos elementos clave.

## ***2.- Las dimensiones del conflicto social y político en la historia de España***

España entrará definitivamente en la modernidad de forma traumática. Tras la pérdida de las colonias de Cuba y Filipinas, España entró en una época de inestabilidad política que culminó con la caída de la monarquía y la instauración de la República. Seguidamente, las dos Españas, la liberal y la conservadora, se enfrentarán en una guerra civil fratricida de la que emanará un sistema autoritario que regirá los designios

del país durante casi cuatro décadas. Posteriormente, en una transición que fue un modelo a seguir por muchos otros países desde América Latina a Europa Oriental pasando por África, la Constitución de 1978 y la monarquía constitucional sentarán los cimientos para el despegue final de España en los años 80 del siglo XX culminando con su plena integración en el contexto europeo.

Todo este periplo se ha visto marcado por una serie de tensiones político-sociales que se han vertebrado a lo largo de tres ejes principales, como son i) el conflicto socioeconómico, ii) el conflicto religioso; y, iii) el conflicto nacional-identitario.

### ***El conflicto identitario***

La diversidad cultural e identitaria en España no es de creación reciente. Los diversos pueblos que llegaron a la península dejaron su impronta política, económica y cultural. A los reinos de León y Castilla y la Córdoba musulmana se unían otras entidades que poco a poco iban ganando peso y protagonismo. El recelo de la nobleza visigoda sobre la amenaza musulmana hacia Castilla la mantuvo más alejada de este territorio lo que hizo que Castilla se diferenciara cada vez más de León y creciera su deseo de seguir su propio camino. Dicha ruptura llegó finalmente con Fernán González, aunque la secesión definitiva llegó en el siglo XI fecha desde la cual Castilla y León, experimentarían fusiones y separaciones de diversa índole, hasta que, en 1230, Fernando III fue rey ambos reinos. Dicha unión se plasma en el sistema autonómico, donde ambos territorios constituyen una de las 17 Comunidades Autónomas. Por su parte, el reino de Navarra surgió entre los intentos musulmanes que llegarían hasta La Rioja y La Ribera; paralelamente surgía el condado de Aragón convertido en reino en el siglo XI, también los condados de Barcelona, Gerona, Ausona, Rosellón y Urgel-Cerdaña surgieron en la actual Cataluña. En estas tierras la presencia francesa fue mayor que en Navarra o Aragón y servían como barrera para el avance musulmán hacia el norte. Sin embargo, la falta de apoyo exterior y las guerras intestinas debilitaron la figura del emperador en tierras catalanas. Finalmente, en el saqueo musulmán de 985 se rompieron los lazos de los condes con el Imperio carolingio. Posteriormente, Barcelona lideró la unión de estos condados hacia lo que hoy es Cataluña.

En este mosaico peninsular, fue surgiendo un conjunto de manifestaciones lingüísticas que reflejaban el puzle político y social que se constituía en la península. Del latín

surgían diversas lenguas, de las que el gallego, catalán y castellano perdurarán en el tiempo<sup>3</sup>.

Así fue consolidándose entre reino, condado, territorio e idioma el origen de los hoy nacionalismos enfrentándose a la idea de España que fue tomando forma desde los Reyes Católicos. Esta dualidad de centralismo español y nacionalismo periférico perdura hoy hasta nuestros días. En un intento de compaginar ambas visiones en España, la Constitución de 1978 diseña el llamado Estado de las Autonomías. En la actualidad existen 17 Comunidades Autónomas más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En el norte los reinos fueron creciendo, apropiándose y cultivando nuevas tierras y defendiéndolas de las incursiones andalusíes. Paralelamente mientras que las tierras de Al-Andalus desarrollaban las artes y ciencias en el norte, los religiosos mantenían un férreo control de la cultura limitándola al ámbito religioso impidiendo la entrada de flujos de la ciencia andalusí.

La desintegración del califato de Córdoba en pequeños reinos o taifas los cuales pagaban impuestos para no ser agredidos por reinos cristianos o para que éstos les defendieran de otros ataques. De hecho, este negocio de las *parias* es lo que retrasó el asalto definitivo del norte cristiano al sur musulmán. Durante siglos siguieron los enfrentamientos entre cristianos y musulmanes con continuas llegadas de nuevos ejércitos del norte de África. Finalmente, desde la Batalla de las Navas de Tolosa hasta la caída del Reino de Granada en el siglo XV, se fue gestando bajo la unión de los reinos cristianos lo que a la postre sería España, con la unión de los reinos cristianos más poderosos. Durante todo ese período, la unión religiosa cristiana frente al poder musulmán no deshizo las identidades interiores que resultarían en un Estado con gran diversidad socio-económica y cultural, con una vaga consciencia de su identidad como nación, y amenazada por la creciente intolerancia de la Inquisición.

---

<sup>3</sup> El euskera, una de las lenguas más antiguas de Europa y lengua co-oficial en el País Vasco tiene un origen desconocido, existiendo al respecto teorías de diversa índole como la del investigador de la UCM, Martín Martín, en su obra, "Un enigma esclarecido: el origen del vasco" en la que sitúa su origen en el desierto de Mali con un 70% de coincidencia entre el euskera y el dogon, idioma hablado en Mali. Aunque como apunta el Pello Salaburu, director del Instituto de Euskera de la Universidad del País Vasco, nadie sabe a ciencia cierta cuál es su origen. En 1969 fue finalmente estandarizado, facilitando su uso por escritores y su enseñanza.

### ***El tema religioso***

Una de las características del reinado de Isabel y Fernando fue la instauración del Tribunal del Santo Oficio cuyos temibles tentáculos llegaban a todos los confines del territorio. El resultado es que la intolerancia religiosa se abatió pronto en todo el reino. Se expulsó a los judíos, convirtió a los musulmanes y también se persiguió a protestantes, homosexuales y cualquiera que utilizara la ciencia para analizar la naturaleza o llevara un estilo de vida diferente a lo establecido por los cánones oficiales sería también objeto de persecución, sin más motivo que una simple denuncia anónima.

A pesar de la expansión en el Nuevo Mundo y sus victorias por el Viejo Continente, España, víctima de una obsesión religiosa se alejó de las corrientes de pensamiento moderno se mantuvo cerrada al diálogo con la Europa protestante.

A finales del siglo XVI y principios del XVII la población del imperio se estanca (conflictos y la peste que llega a España y se extiende por todo el territorio) y la economía se resiente: la industria no termina de despegar y la competencia europea parece llenar los mercados de España y del nuevo mundo; la producción agrícola se estanca y la bancarrota del Estado y la expulsión de los moriscos con su impacto en el trabajo agrícola, apuntillan finalmente la economía.

Paralelamente, el problema identitario seguía desgarrando el proyecto de España con la revuelta catalana, aprovechada por Portugal para independizarse, demostrando que la idea de España no estaba consolidada. El intento posterior de recuperar Portugal, supuso otro nuevo fracaso en el intento de una península unida, a pesar de los muchos intentos como la imposición posterior del castellano como lengua de la administración de justicia en Cataluña, abolición de los fueros y las Cortes de cada reino, incorporadas al Parlamento de Castilla, la creación de secretarías de Estado, Justicia, Hacienda y Guerra en otro intento unificador para dotar a España de un Estado moderno, ni siquiera el “despotismo ilustrado” de Carlos III consiguió unificar España como una única nación.

### ***El conflicto socioeconómico***

En el aspecto socioeconómico, la ausencia de revolución industrial, el atraso económico, el anquilosamiento de la aristocracia el protagonismo asfixiante de la Iglesia, así como la falta de formación de las clases populares seguían siendo señas de identidad y un lastre para el progreso. Se intentó unificar el sistema fiscal, la exención militar, nueva división de provincias, enseñanza con estudios comunes y diseminar la

idea de nación. Sin embargo, los conflictos bélicos exteriores para los que hacía falta la alianza con los sectores más conservadores impidieron que las reformas fueran a más. Cuando Carlos III falleció a las puertas del siglo XIX, en España aun había señoríos, mayorazgos, inquisición e incluso privilegios estamentales.

Ante los vientos de cambio revolucionario en Europa con la Revolución Francesa, se optó por una férrea censura con respecto a todo lo que viniera de Francia, y más Inquisición. España se anclaba socialmente en el ostracismo y observaba como dejaba pasar la modernidad.

Los enfrentamientos contra la invasión francesa y las tropas de Napoleón, tuvieron un efecto de unión pocas veces visto hasta entonces y la aparición de la Constitución de Cádiz de 1812 introdujo a España finalmente en el siglo XIX. Sin embargo, esta Constitución que dividió a España en dos, los liberales y los conservadores, apenas tuvo vigencia ni apoyos políticos ni eclesiásticos y España volvió al absolutismo, con una reinstauración de la Inquisición, derogación de la legislación que la Constitución había producido y se restituían los privilegios al clero y aristocracia. El famoso trienio liberal restituyó las libertades proclamadas en la Constitución de Cádiz y abolió la Inquisición, y supresión de órdenes religiosas. Sin embargo, la represión no se hizo esperar y con ayuda de Francia (país que paradójicamente había introducido en España ideas liberales) se volvió a la represión y a la vigencia de lo que para la Iglesia constituía la situación de normalidad.

De nuevo las dos Españas, la del absolutismo monárquico y religioso y la España liberal salida de la Constitución de Cádiz estaban enfrentadas y se vieron las caras en la I Guerra Carlista. Con a victoria del bando liberal, la burguesía se hace con el poder, e intenta configurar un Estado moderno. Esto lleva aparejado la desamortización de Mendizábal y que la Iglesia pierda sus tierras. Sin embargo, esto no desdibujó el mapa social de España ya que las tierras, otrora de la Iglesia pasaron a manos de la Burguesía anclando las desigualdades sociales y convirtiendo a los campesinos básicamente en vasallos.

En este nuevo escenario, surgen dos bandos, los moderados compuestos por terratenientes y grandes comerciantes, a los que se unió el alto clero y altos mandos del ejército y los progresistas compuestos por sectores urbanos, intelectuales y la pequeña burguesía.

Esa división liberales y conservadores, con el pesimismo moral y político fruto del desastre de 1898, y el resurgir de los nacionalismos periféricos, alcanzaría su punto álgido en 1936, en una guerra fratricida entre hermanos que durante 3 años desoló a España y la introdujo de nuevo en un aislamiento internacional del que sólo saldría con la muerte del dictador y la transición a la democracia y entrada en Europa. Sin embargo, las divisiones político-sociales de izquierdas y derechas, del peso de la religión y la cuestión identitaria, seguirán vigentes y se manifestaron en el proceso de transición política de mediados de los 70 del siglo XX.

### **3.- Conclusión**

La historia reciente de España es la historia de dos ideas irreconciliables que tras siglos de enfrentamientos fratricidas, encontró un punto de encuentro en la Constitución de 1978 y en la entrada de la Unión Europea. Sin embargo, los conflictos derivados de un desajuste entre lo rural y lo urbano, conflicto de clase, los nacionalismos periféricos y el papel de la Iglesia siguen estando vigentes como siempre.

Los elementos básicos de España como sistema político siguen estando presentes en el contexto actual como lo han estado durante siglos. En esta asignatura se detallan asignatura en los temas sucesivos cada uno de los elementos del sistema político actual, que sólo puede entenderse si se entiende el camino recorrido hasta la fecha.

La asignatura está compuesta por veintidós temas en los que se desgranar lo expuesto en esta introducción. El hecho de que los tres grandes y principales elementos del sistema político español han estado vigentes en nuestro entorno desde hace siglos lo que demuestra la capacidad del sistema de adaptarse a un entorno cambiante y retroalimentarse y resistir a las presiones y reconfiguraciones internas.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Easton, D (1965) *Framework for Political Analysis*, Chicago: Chicago University Press

García de Cortázar, F (1993) *Breve Historia de España*, Madrid: Alianza editorial

## TEMA 2<sup>4</sup>

### LOS INTENTOS FALLIDOS DE MODERNIZACIÓN POLÍTICA PARA ESPAÑA: REVOLUCIÓN LIBERAL, PRIMERA Y SEGUNDA REPÚBLICA

Antonio Montiel Márquez

1. Algunas consideraciones previas: España al inicio del siglo XIX; La tradición absolutista española; Especificidades del liberalismo político español; Monarquía, aristocracia, iglesia, ejército y otros actores políticos.- 2. Avatares políticos del siglo XIX español: De la Constitución de 1812 a la de 1837. La consolidación del constitucionalismo liberal; La monarquía isabelina; El potente y frustrado intento de modernización: el sexenio de 1868-1874; El intento de monarquía constitucional de Amadeo I.- 3. La breve experiencia de la I República española: Proclamación inesperada y autogolpe militar.- 4. De la restauración monárquica a la dictadura militar: Primo de Rivera: la dictadura militar y sus secuelas.- 5. La II República española o el penúltimo intento de modernizador: Cuestiones estructurales históricamente pendientes: La cuestión territorial; La cuestión religiosa y educativa; La cuestión agraria; La cuestión militar; La cuestión social. Sublevación militar y guerra civil. Regreso al pasado.

#### ***1.- Algunas consideraciones previas***

##### ***España al inicio del siglo XIX***

En 1800 España apenas contaba con once millones de habitantes y solo un seis por ciento de la población era urbana. El porcentaje de población analfabeta a principios del siglo XIX era del 94% de la población y, aunque, al final del siglo se había conseguido reducirlo al 64%, seguía muy por encima de la media europea de la época.

Un sesenta por ciento de la población activa se dedicaba a la agricultura. La mitad de ellos como simples jornaleros, otro tercio como arrendatarios y tan solo una pequeña parte como propietarios. La mayor parte de las tierras de labor se encontraban fuera del mercado al estar vinculadas o pertenecer a “manos muertas” (propietarios que tenían prohibido venderlas por rígidas leyes de herencia o ser propiedad de comunidades religiosas). La pervivencia de derechos señoriales y diezmos, desincentivaba la modernización de una agricultura escasamente productiva.

La actividad industrial era muy reducida y limitada a algunos territorios que iban

---

<sup>4</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

atrayendo población rural, como el caso de Catalunya. Este subdesarrollo agrario influyó en el débil y tardío proceso industrializador del último tramo del siglo.

La desigualdad social era extrema, el hambre era frecuente y castigaba especialmente a la población rural. Las crisis de subsistencia y las recurrentes epidemias (fiebre amarilla, cólera,...) azotaban a la población más humilde, lo que dificultaba la evolución demográfica iniciada en el siglo XVIII.

El poder de la Iglesia católica no solo era material, además de poseer buena parte de las tierras cultivables del territorio español, ejercía un importante control social a través de su práctico monopolio en el ámbito de la educación y de la pervivencia de la Inquisición que no fue abolida de manera definitiva hasta julio de 1834.

### ***La tradición absolutista española***

La monarquía absoluta española mantenía una profunda vinculación con los valores e intereses de la Iglesia católica y compartía con la aristocracia nacional una extendida despreocupación por el progreso intelectual, científico e industrial.

Lo que más repugnaba a la monarquía española eran las ideas revolucionarias procedentes de Francia y otros países, aversión que compartía con la nobleza y la jerarquía eclesiástica y que le llevaba al recurrente recurso a medidas de represión y “aislamiento”, tales como cierres de fronteras y universidades, censura de prensa, prohibiciones y sanciones a intelectuales, etc.

La guerra de independencia contribuyó a ocultar la decadencia de una monarquía caduca en una España que había dejado de ser una gran potencia. En tanto que el oprobioso absolutismo de Fernando VII ahondó en algunos de los graves problemas existentes instalado en un inmovilismo que impidió las reformas económicas y otras medidas modernizadoras.

### ***Especificidades del liberalismo político español***

La filosofía política y jurídica del liberalismo con su defensa de la propiedad, entendida como medio para la realización y la felicidad humana (considerada en términos de satisfacción de las necesidades materiales) así como de la libertad de mercado, resultaban funcionales para el ascenso al poder de la burguesía y el desarrollo y consolidación del capitalismo.

La incompatibilidad entre el origen divino del absolutismo propio del Antiguo Régimen y el nuevo modelo fundado en la proclamación y defensa de los derechos naturales del hombre, solo podía ser radical; pero el conflicto con la monarquía era superable con el reconocimiento de los límites constitucionales de su poder.

El pensamiento liberal español de la primera mitad del siglo XIX y sus representantes políticos, salvo excepciones, se expresó mayormente en un liberalismo monárquico, elitista y tibio. Preocupado por la salvaguarda de unos valores tradicionales que consolidaban un determinado “orden social” y unas relaciones de poder que naturalizaban la exclusión de las capas populares de la vida social y política, negando la extensión de derechos y libertades que ampliaran el margen de acción de un menospreciado “populacho” que pudiesen favorecer su potencial revolucionario.

### ***Monarquía, aristocracia, iglesia, ejército y otros actores políticos***

Las monarquías de Fernando VII y de su hija Isabel II, así como la del hijo de ésta, Alfonso XII, fueron monarquías tan directamente intervencionistas en la política nacional, como preocupadas por su propia supervivencia.

Las organizaciones políticas del XIX eran elitistas, débiles y particularistas. De forma tal que actuaban, básicamente, como herramienta de defensa de intereses de clase y de los propios de sus mismos integrantes.

La Iglesia católica se encuentra estrechamente sometida a los intereses y vicisitudes del papado y el ejército arrastra sus particulares intereses corporativos. Ambas instituciones desempeñarán una intensa actividad política durante todo el siglo XIX y buena parte del siglo XX. El ejemplo más notorio será el de los llamados “pronunciamientos” militares, mediante los que se impusieron cambios de orientación política e incluso de régimen durante todo el siglo XIX e incluso más allá.

El sistema electoral fue, durante la mayor parte del siglo XIX, censitario (limitado a determinadas personas por razón de riqueza o instrucción) y, aunque el sufragio universal se reconoció en la Constitución de 1869, no se consolidó hasta 1890 y aun así no incluyó a las mujeres hasta 1933. Por otra parte, la manipulación gubernativa de los procesos electorales, la compra de votos e incluso la violencia, fueron prácticas que contaminaron frecuentemente los resultados.

## ***2.- Avatares políticos del siglo XIX español***

### ***De la Constitución de 1812 a la de 1837. La consolidación del constitucionalismo liberal***

La larga crisis de la monarquía culminó con el esperpéntico episodio de marzo-mayo de 1808 que incluyó la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando quien, en apenas mes y medio, devolvió la corona a su padre, el cual acabó poniéndola a disposición de Napoleón que la depositó en la cabeza de su hermano José convertido así en “José

*Napoleón, por la gracia de Dios rey de las Españas y de las Indias*”.

En plena descomposición del régimen, el protagonismo lo asumió al pueblo llano dando inicio a un desordenado levantamiento contra el ejército francés. La revuelta popular se convertiría en una guerra generalizada en la que las partidas guerrilleras jugaron un papel decisivo. En plena guerra, en un momento especialmente adverso para los españoles, se constituyeron las “antiguas Cortes”, con la intención de inicial de llenar el vacío de poder.

Esas Cortes, abrieron sus sesiones con una inesperada declaración favorable a la división de poderes y a su propia soberanía, al tiempo que renovaban el reconocimiento de Fernando VII como legítimo rey. La Constitución de Cádiz, aprobada el 19 de marzo de 1812, fue un texto extenso que establecía una monarquía parlamentaria en la que las Cortes hacían las leyes y el rey las sancionaba, promulgaba y hacía ejecutar, además de retener una limitada capacidad de veto suspensivo que podía ser levantado por las Cortes. Se integraban por una única cámara y su elección requería de un complejo sistema de sufragio universal indirecto.

Se consagraba así el Estado liberal que introdujo la división de poderes, se establecía la obligación de todos los españoles de pagar impuestos en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno, lo que ponía teóricamente fin a las exenciones fiscales de nobleza y clero. Fue un texto de “compromiso” entre absolutistas y liberales. Un texto bienintencionado y paradójico en muchas de sus formulaciones que se convertiría en punto de arranque y símbolo liberal por excelencia durante décadas a pesar de que una vigencia más que accidentada le impidiese desplegar sus efectos.

Expulsado el ejército francés, el apoteósico regreso del “deseado” Fernando VII se inauguró con el autogolpe de 4 de mayo de 1814, por el cual se declaró la Constitución de 1812 y todas las disposiciones de las Cortes de Cádiz como “... *nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen del medio del tiempo ...*”.

El retroceso absolutista no dio solución a los graves problemas del Estado ni de la población: bancarrota de la hacienda, crisis de las actividades comerciales e industriales, subdesarrollo agrícola, deterioro de las condiciones de vida, etc. Esto facilitó la alianza de burguesía y clases medias y populares urbanas liberales que desembocó, en enero de 1820, en el levantamiento del coronel Riego.

Fernando VII asumió el constitucionalismo, nombró nuevo gobierno, decretó una amnistía y se convocaron elecciones. Las nuevas Cortes, de mayoría liberal,

restablecieron la Constitución de 1812 y las reformas aprobadas en Cádiz y dieron un nuevo impulso a su desarrollo legislativo. Pero, a petición del rey, irrumpieron en España los llamados “Cien mil hijos de San Luís”, que pusieron fin al trienio liberal, restableciendo el absolutismo, dando inicio a la denominada “década ominosa”.

La devolución de bienes al clero, el restablecimiento de los señoríos, la contrarreforma fiscal, la crisis de la hacienda pública y la pérdida definitiva de las colonias, con la excepción de Cuba, convivió con la preocupación por el mantenimiento del orden absolutista y la persecución de liberales.

A la muerte del rey el 29 de septiembre de 1833 se conoció por su testamento que confirmaba a su hija Isabel, de 3 años de edad, como heredera del trono y nombraba a su madre María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, reina gobernadora, hasta la mayoría de edad de aquella, asistida por un Consejo político de regencia. El infante Carlos, hermano del rey, se autoproclamó inmediatamente rey, avocando a la regente al pacto con el liberalismo moderado para proteger la corona de su hija. Se dictó una carta otorgada: el Estatuto Real (1834), que debía servir para la elección de unas Cortes bicamerales de carácter más consultivo que legislativo, con el fin de consolidar el régimen oligárquico sin concesiones de soberanía ni declaración de derechos.

Tras sucesivos cambios de gobierno, y en el contexto de la I guerra carlista (octubre de 1833 a agosto de 1839). El motín de los sargentos de guarnición en La Granja de San Ildefonso (agosto de 1836) obligó a la regente a promulgar de nuevo el texto de 1812 y nombrar un gobierno que convocase Cortes constituyentes.

La Constitución de 1837 fue un texto pactado y estable entre progresistas y moderados que mantuvo la declaración de soberanía nacional y de derechos ciudadanos de Cádiz y el principio de la división de poderes; pero corrigiendo el sistema mediante una segunda cámara senatorial de designación real y de clara vocación moderada, mayores poderes para la corona y un sistema electoral directo, pero de base censitaria. Representó la consolidación definitiva del régimen constitucional en España, definido por las limitaciones de la monarquía y el reconocimiento de derechos ciudadanos.

### ***La monarquía isabelina***

Los gobiernos moderados nombrados por la regente María Cristina se cuidaron básicamente de los intereses de la aristocracia y la burguesía mercantil, beneficiarios de la desamortización, mientras impedían cualquier opción de acceso al poder de los progresistas. Las preferencias políticas de la regente eran claras, pero también su desprestigio popular, tanto por su vida personal como por su conocido interés, y el de su

nuevo esposo, en cuantos asuntos lucrativos se movían en los entornos del poder.

El intento de la regente de atraerse y controlar a Espartero, personaje enormemente popular –hacedor del acuerdo que puso fin a la I guerra carlista en 1839-, no funcionó y hubo de confiarle la presidencia del gobierno para, a continuación, renunciar a la regencia y exiliarse a Francia, dejando a sus hijas en España.

Convertido Espartero en nuevo regente, amplió las libertades públicas, pero prosiguió con la perversa práctica de nombrar como jefe de gobierno a personas de su estricta confianza. La conspiración de los moderados acabó siendo secundada por el progresismo no gubernamental, desembocando en insurrecciones que provocaron la caída y exilio de aquel, convertido en enemigo común, y la formación de un gobierno provisional que proclamó la mayoría de edad de Isabel con tan solo 13 años.

Sustentado en camarillas políticas, militares y la influencia de una Iglesia reaccionaria, dio inicio un inestable y largo reinado de 25 años y sesgo básicamente moderado. Sometido al conflicto permanente con el carlismo reaccionario que iniciaría una II guerra que se prolongó de septiembre de 1846 a mayo de 1849.

El personaje clave del periodo fue el general Narváez, líder de los moderados que llegaría a ser siete veces presidente del Consejo de Ministros entre 1848 y 1868. Reprimió duramente a los progresistas, limitó las libertades, estableció controles sobre la prensa, suspendió la venta de bienes desamortizados, creó la Guardia Civil y fabricó una mayoría moderada favorable a una reforma conservadora de la Constitución.

La Constitución de 1845 impuso la ideología y el orden institucional de los moderados y fue abiertamente antidemocrática. Rechazaba la soberanía nacional y definía el sistema político en función de los intereses de las clases dominantes. Aumentaba los poderes del rey, creaba un Senado de designación real entre las capas privilegiadas y declaraba la confesionalidad del Estado. Sirvió para restablecer relaciones con la Iglesia católica y devolver a esta algunos de sus viejos privilegios, culminando con el Concordato de 1851, en vigor hasta el nuevo Concordato de 1953.

Los principios políticos del texto de 1845 marcaron la línea política del siglo, e incluso del periodo de la Restauración, y se concretaron en una intensa actividad legislativa de signo conservador y en la obsesión por el orden público.

El 22 de junio de 1866, los sargentos del cuartel de artillería de San Gil anticiparon una sublevación con apoyo de progresistas y demócratas. A pesar del éxito inicial, fueron derrotados. La represión fue dura y se fusiló de manera inmediata a 66 militares sublevados. La negativa de O'Donnell a extender el castigo provocó su destitución y el

regreso del autoritario Narváez a la presidencia del Consejo.

La muerte de Narváez en abril de 1868 junto a algunas decisiones reales, agravó la crispación política. El nuevo presidente envió al exilio a los principales generales unionistas, empujados así al frente antiisabelino, lo que facilitó el pronunciamiento de septiembre de 1868, “Revolución gloriosa”, que puso fin al reinado de Isabel II.

### ***El potente y frustrado intento de modernización: el sexenio de 1868-1874***

El rápido éxito de la revolución se explica por la propia descomposición del régimen isabelino y la coincidencia de todas las fuerzas de oposición, desde el movimiento obrero hasta la burguesía liberal en la esterilidad de su supervivencia. Rápidamente se constituyó un gobierno provisional, presidido por Serrano, que anuló los poderes de las juntas revolucionarias que se habían constituido en las ciudades más importantes, al tiempo que iniciaba una política de reformas urgentes orientadas a asegurar derechos y libertades y convocaba Cortes constituyentes por “sufragio universal” masculino (25 años).

La nueva Constitución de 1869, junto a la soberanía nacional y la estricta división de poderes, contenía una amplísima declaración de derechos, algunos inéditos hasta entonces como los de reunión y asociación, y sentó las bases para la descentralización del Estado. Incluyó la previsión de reformas democráticas para ayuntamientos, diputaciones, ejército y otras instituciones. La inclusión del sufragio universal y los amplios poderes del Congreso, que incluyeron el control y censura al gobierno, conviven con la forma monárquica.

Fue difícil mantener la cohesión entre las fuerzas constitucionalistas, progresistas, unionistas y demócratas discreparon en políticas y tiempos mientras proliferaban los problemas: el agravamiento de la guerra de Cuba influyó negativamente en muchos aspectos como, por ejemplo, en la reforma tributaria para la sustitución del impuesto indirecto sobre consumos por un impuesto progresivo sobre rentas urbanas y la supresión de las quintas, viejas aspiraciones populares.

La coincidencia de una mayoría política monárquica y el empeño de Prim y otras fuerzas de la mayoría parlamentaria de sentar en el trono a alguien ajeno a la familia Borbón junto a los enfrentamientos, y conspiraciones consiguientes consumieron buena parte de las energías y de las confianzas depositadas en el nuevo régimen.

### ***El intento de monarquía constitucional de Amadeo I***

La victoria política de Prim y sus aliados tendría un duro precio: la víspera de la llegada a España del que sería Amadeo I, es asesinado, víctima de un extraño atentado. Sin

Prim, con divisiones internas en el bloque septembrino y la abierta oposición de carlistas, alfonsinos y republicanos, los esfuerzos del nuevo monarca fueron inútiles.

La permanente convulsión política que llevó a convocar elecciones generales en tres ocasiones entre 1871 y 1872, con gobiernos muy inestables, en un contexto de crisis económica y tensiones sociales, facilitó que un conflicto menor del gobierno con el arma de artillería, que hubiera podido resolverse sin gran dificultad en condiciones normales, actuase como detonante de la abdicación del rey que abandonó el país tras el breve episodio que fue su reinado: 2 de enero de 1871 a 10 de febrero de 1873.

### ***3.- La breve experiencia de la I República española***

#### ***Proclamación inesperada y autgolpe militar***

La inesperada abdicación facilitó que unas Cortes mayoritariamente monárquicas declararan la República el 11 de febrero de 1873, en plena III guerra carlista (julio de 1872-marzo de 1876). Las tensiones políticas internas fueron permanentes. Apenas dos meses después de su proclamación se produjo el primer intento de golpe de estado (abril de 1873) instigado por Serrano y Topete (antiguos compañeros de Prim en la revolución septembrina). Tan solo el republicanismo federal, aunque con intensas divisiones propias, darán soporte al régimen republicano.

Desde los primeros meses se dictaron medidas populares: amnistía, supresión del impuesto de consumos y desaparición de las quintas, además de otras tendentes a mejorar la situación de la población. Aunque no disminuyó la orientación anarquista iniciada hacía tiempo por un movimiento obrero antirreformista que fijaba sus objetivos en la igualdad y el colectivismo y como camino la huelga general revolucionaria.

A la situación de guerra carlista y cubana, se sumó el estallido de la insurrección cantonalista: Valencia, Murcia, Cartagena, Alcoy y otras ciudades proclamaron durante junio y julio su soberanismo sin esperar a la descentralización que prometía el proyecto de constitución federal de 1873. El presidente Salmerón se vio obligado a ejercer su autoridad frente a carlistas y cantonalistas, a un tiempo, pero para ello hubo de recurrir a la Guardia Civil y a generales conservadores contra los propios republicanos.

La disputa continua entre republicanos sobre el modelo de estado, unitario o federal, propició el golpe de Estado del general Pavía, el 3 de enero de 1874, que interrumpió la elección de un nuevo presidente del ejecutivo, teóricamente para evitar que Castelar fuese sustituido. Pero ante la negativa de éste a permanecer en el poder por medios antidemocráticos, Pavía entregó el poder a los antifederales, formándose un ejecutivo

escorado a la derecha presidido por Serrano que duraría algo menos de un año.

#### ***4.- De la restauración monárquica a la dictadura militar***

El 29 de diciembre de 1874, el general monárquico Martínez Campos encabezó un pronunciamiento militar en favor de Alfonso, en quien Isabel había sido convencida para abdicar en junio de 1870, como nuevo rey; precipitándose así la restauración monárquica, incluso antes de lo previsto por Cánovas que, desde hacía tiempo, venía actuando a favor de una causa cuidadosamente planificada.

Las contradicciones entre las fuerzas que iniciaron la revolución de 1868, fueron decisivas para una doble restauración, de la monarquía y del orden público, en la que Cánovas actuará como arquitecto del nuevo régimen que, mediante la creación del nuevo partido conservador y, con la posterior aceptación de la monarquía por Sagasta, del futuro partido liberal, se fundará en la alternancia bipartidista.

La nueva Constitución de 1876 declaraba la soberanía compartida entre corona y Cortes en base a la idea de que ambas eran instituciones históricas anteriores a cualquier constitución. La monarquía ampliaba sus poderes respecto del resto de instituciones con su capacidad de nombramiento del gobierno. Se reinstauró el sufragio censitario, que aseguraba el voto a propietarios rurales sobre industriales y comerciales y excluía a las clases populares, algo que, junto a un ambiente generalizado de corrupción electoral, supuso en la práctica reducir el proclamado gobierno parlamentario a una mera ficción.

Desaparecido Alfonso XII en 1885, la regencia de la reina viuda, María Cristina de Habsburgo-Lorena, mantuvo la ilusión monárquica. Pero el incremento de la tensión social, el conflicto con Marruecos –que acabaría desembocando en una segunda guerra– y, finalmente, el impacto de la pérdida de las colonias americanas, marcaron el final de la regencia y el inicio del reinado de su hijo Alfonso XIII en 1902.

El principio del fin del sistema oligárquico y caciquil, sin perjuicio de otros problemas internos, puede situarse en la vergonzosa derrota en la guerra de Cuba, frente a los Estados Unidos, en 1898 que supuso, además de la pérdida del mercado colonial, el desprestigio y la erosión de legitimidad del Estado y sus gestores. A partir de ese momento crecieron las protestas que denunciaban su incapacidad y corrupción y el descontento social amenazaba con arrastrar a la misma corona. Además el desafío del catalanismo político y la exigencia de la oposición para la convocatoria de Cortes Constituyentes, hicieron evidente el agotamiento del régimen de la Restauración.

El rey sustituyó al gobierno conservador por otro de concentración que integró al catalanista conservador Cambó, líder de la Lliga Regionalista y representante de la alta burguesía catalana, lo que permitió desactivar temporalmente la cuestión territorial. Pero la conflictividad obrera continuó, como también el pistolerismo empresarial, y todo apuntaba ya al final del régimen.

Militares, como Primo de Rivera, Capitán General de Catalunya desde marzo de 1922, abogaban por una intervención para asegurar la ley y el orden frente al que llamaban radicalismo obrero. La política del gobierno liberal en Marruecos, calificada de débil por muchos militares, alimentaba el descontento de un ejército impactado por la grave derrota de Annual (julio-agosto de 1921), que exigía un castigo contundente.

### ***Primo de Rivera: la dictadura militar y sus secuelas***

Primo de Rivera declaró el estado de guerra en Catalunya la noche del 12 al 13 de septiembre, sacó el ejército a la calle y en apenas unas horas hizo público un manifiesto en el que asumía la rebelión y expresaba la voluntad de cambiar el régimen mediante la formación de un Directorio militar. El rey entregó el poder al general, el 15 de septiembre, uniendo indefectiblemente el destino de la corona a la dictadura.

El general ofrecía un discurso de autoridad, centralización y orden, en política interior, de recuperación de la dignidad herida, en relación con Marruecos, y de aparente regeneración, frente a las corrupciones del caciquismo y la partitocracia.

Declaró la suspensión de la Constitución y cerró las Cortes, nombró militares en el Estado y en todos los niveles de la administración. En abril de 1924, siguiendo la inspiración del fascismo italiano, promovió desde el poder la Unión Patriótica, agrupación “apolítica” que debía erigirse en eje central y auténtico sostén del sistema político-administrativo autoritario que pretendía establecer.

Los primeros años de la Dictadura aprovecharon la bonanza económica internacional – los “felices años veinte”- para desarrollar grandes infraestructura. Pero al posterior deterioro de la economía se añadió el descontento social y político que se expresó en protestas civiles. La caída de la peseta aceleró la situación, y la falta de respaldo de algunos jefes militares le llevó a dimitir en enero de 1930.

El rey, maniobró para un retorno a la Constitución de 1876, una cierta apertura y la promesa de elecciones para encarrilar lo que ya se había convertido en una crisis irreversible del régimen. Se convocaron unas elecciones municipales que visualizaron

la confrontación entre dos bloques, uno monárquico, partidario del regreso a las fórmulas propias de la Restauración, y otro, republicano-socialista.

Las elecciones municipales, celebradas el 12 de abril con una alta participación popular, dieron como resultado un número mayor de diputados monárquicos, pero en la mayoría de las ciudades y localidades importantes la mayoría republicana fue abrumadora. Los resultados se interpretaron como un auténtico plebiscito. Un comité revolucionario, apoyado en la calle por importantes movilizaciones reclamaba la entrega del poder. La viabilidad de la monarquía se hacía imposible y el 14 de abril amaneció con una huelga general espontánea y desde primera hora de la mañana en diversas ciudades se sucedieron las proclamaciones. Esa misma tarde el comité revolucionario, reconvertido en gobierno provisional, proclamaba la República.

##### ***5.- La II República española o el penúltimo intento de modernizador***

El gobierno provisional constituido bajo la presidencia de Alcalá Zamora, integró a la mayor parte de la oposición a la monarquía, desde católicos conservadores de pasado monárquico, como el mismo presidente, hasta republicanos históricos y nuevos, radicales, socialistas y regionalistas.

Durante el gobierno provisional, de abril a diciembre de 1931, se decretó una amnistía general y la recuperación de las libertades políticas y sindicales, entre otras medidas reformadoras de carácter político y social inaplazables. Se convocaron elecciones constituyentes con sufragio universal masculino (23 años) que contaron con una amplia participación. Su resultado fue abrumadoramente favorable a la coalición republicano-socialista que había protagonizado el cambio de régimen.

La Constitución de 1931 fue un texto que configuraba un Estado “integral”, fórmula de compromiso entre federalistas y unitaristas, que posibilitaba que varias provincias decidiesen constituirse en región autónoma con instituciones y competencias propias, y como forma de gobierno una “*República democrática de los trabajadores de toda clase que se organiza en régimen de libertad y de justicia*”. La declaración de derechos era amplia y novedosa, con formulaciones avanzadas en el campo económico y social, una división de poderes estricta y separación Iglesia-Estado decidida.

En el régimen se aprecian tres periodos: bienio social-azañista, con mayoría de la coalición de republicanos de izquierda y socialistas (diciembre 1931-septiembre 1933); bienio radical-cedista, de signo reaccionario (septiembre 1933-febrero de 1936) y periodo del frente popular (febrero 1936-abril de 1939). Más allá de coyunturas, las

“cuestiones estructurales”, consumieron buena parte de las energías de la II República.

### ***Cuestiones estructurales históricamente pendientes***

**La cuestión territorial:** La primera crisis fue la provocada por la inmediata proclamación de la república catalana. El nuevo gobierno hubo de incluir la cuestión en los debates de las Cortes constituyentes a cambio de un régimen de autonomía inicial basado en un texto a elaborar en Catalunya y aprobar por las Cortes. El proyecto de Estatuto, obtuvo el 99% de votos favorables en el referéndum celebrado en Catalunya y, fue aprobado en septiembre de 1932, por una amplísima mayoría parlamentaria. El País Vasco y Galicia emprendieron también el camino para la aprobación de sus propios Estatutos que solo llegarían a tener vigencia relativa ya iniciada la guerra civil.

**La cuestión religiosa y educativa:** La libertad de cultos y la separación Iglesia-Estado, así como la política a favor de la escuela pública y la supresión de la obligación de la enseñanza de la religión, fueron consideradas como un ataque a la Iglesia y a su posición en la educación. Tanto la mayoría de la jerarquía católica nacional como la Santa sede, que llegaría a dar por derogado el Concordato de 1851 a causa de la política laica del nuevo régimen, fueron hostiles al mismo. La defensa de la Iglesia católica se convirtió en un elemento de cohesión de las fuerzas de oposición a la República.

**La cuestión agraria:** Desde el gobierno provisional se adoptaron medidas urgentes como la extensión a los trabajadores del campo de la protección por accidentes de trabajo y la jornada laboral de ocho horas. Siendo la más llamativa, la aprobación en septiembre de 1932, de la Ley de Bases para la Reforma Agraria. Aunque menos ambiciosa de lo inicialmente previsto, pretendía acabar con las condiciones miserables de vida de casi dos millones de jornaleros y sus familias. La oposición a la ley, a pesar de su limitado despliegue, provocó el rechazo de los terratenientes, alentando la constitución de un bloque de oposición a la República.

**La cuestión militar:** La filiación monárquico-conservadora de la mayoría de una institución afectada de macrocefalia, fruto de la promoción por méritos de guerra, requería de una reforma hacia una organización menos politizada, más racional y efectiva. Al primer intento fallido de golpe de Estado protagonizado por el general Sanjurjo en agosto de 1932, le sucedieron otros movimientos conspiratorios que adquirieron cuerpo orgánico a partir de la creación de la Unión Militar Española (UME), en diciembre de 1933, por jefes y oficiales de posiciones antidemocráticas en conexión con elementos monárquicos y carlistas partidarios de derribar a la República.

**La cuestión social:** Las expectativas de cambios profundos y rápidos que despertó la proclamación de la República entre las clases populares se expresaba en una presión permanente sobre la acción de gobierno. Éste, además de transaccionar sus reformas legislativas en el seno de la coalición, debía hacerlo también con una oposición obstruccionista que pretendía poner dificultades a las reformas.

La línea revolucionaria de la CNT y de algunas bases de la UGT y sindicatos agrarios pretendía impulsar transformaciones por la vía de la movilización y la huelga, lo que además parecía acercar las posibilidades revolucionarias. El desafío que esta estrategia suponía para el régimen, calificado por los más radicales de “República burguesa”, condujo a momentos difíciles de orden público que jalonaron la vida de la República subrayando algunas de las contradicciones que sacudían a sus partidarios.

### ***Sublevación militar y guerra civil***

La conformación de un acuerdo electoral entre socialistas, comunistas y republicanos les dio la victoria en las elecciones de febrero de 1936 con un programa que incluía el restablecimiento de la autonomía catalana, la amnistía de decenas de miles de presos políticos y la reactivación de la reforma agraria. Pero la derecha reaccionaria no aceptó los resultados y aumentó sus llamamientos al ejército, algunos de cuyos mandos conspiraban ya para un golpe que se materializó el 18 de julio de 1936. Su fracaso inicial, especialmente en las grandes ciudades, desembocó en la guerra civil. A partir de la sublevación, la República hubo de orientar la práctica totalidad de sus esfuerzos a la defensa de la legalidad constitucional que, junto a la gestión de las convulsiones internas, contribuyeron a consumirla.

Las circunstancias de primera hora llevaron a entregar armas a partidos y organizaciones obreras para la defensa de la República, lo que facilitó que éstas realizasen colectivizaciones de tierras y empresas para asegurar la producción y suministros a la población. Las comunicaciones, el transporte o la sanidad fueron pasando a manos de comités sindicales, desposeyendo *de facto* a las autoridades republicanas y sentando las bases de una auténtica revolución social basada en la constitución de comités autónomos que coexistían con las estructuras de la República.

Las diferencias en el seno de las fuerzas políticas y sindicales entre dar prioridad a la guerra, centralizando la dirección de la misma, o a la revolución acabaron por decidir la dimisión de Largo Caballero y la formación de un nuevo gobierno, que se orientó a culminar la formación del Ejército Popular, la recuperación por el gobierno central de

todos los poderes, incluido el orden público y la negociación exterior a fin de que Francia y Gran Bretaña presionasen a Italia y Alemania para que cesasen en su apoyo a los sublevados y obtener una paz negociada. Pero éstas, en su política de apaciguamiento, consintieron la ocupación alemana de Checoslovaquia (1938) y, el 27 de febrero de 1939, reconocieron oficialmente al gobierno de Franco como “legítimo”. Mientras tanto se habían ido sucediendo las derrotas militares; a principios de febrero de 1939, el general Casado se hizo con el poder formando un Consejo Nacional de Defensa, ajeno al gobierno legítimo, con la vana intención, de buscar un acuerdo “entre militares” y sin represalias, que pusiese fin a la guerra, solución que Franco negó.

### ***Regreso al pasado***

Todos los intentos modernizadores impulsados durante el largo periodo 1812-1936 vinieron a toparse con rigideces socioeconómicas nacidas del Antiguo Régimen que dificultaron, tanto la reestructuración de un Estado históricamente patrimonializado por una oligarquía estrecha y opuesta a su transformación en sentido liberal primero y democrático después, como la necesaria transformación de una estructura social anacrónica pero persistente.

Es así como algunos de los problemas estructurales propios del XIX, tales como la definición del modelo de estado, la desigualdad social, la cuestión agraria, la cuestión religiosa o la cuestión militar, sobrevivieron al cambio de siglo y vendrán a conformar algunos de los *cleavages* identificables durante buena parte del siglo XX español.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- ARTOLA, M. (1990): *La Burguesía Revolucionaria (1808-1874)*. Madrid: Alianza.
- BARRIO ALONSO, A. (2004): *La modernización de España (1917-1939)*. Madrid: Síntesis.
- ELORZA, A. (1990): *La modernización política de España*. Madrid: Endymión.
- FONTANA, J. (2007): *La época del liberalismo*. Barcelona: Crítica y Marcial Pons.
- SOLÉ TURA, J. y AJA, E. (2009): *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI.
- TUÑÓN DE LARA, M. (1989): “Las élites del poder en la España de la Restauración” en FERRER BENIMELI, J.A. (coord.): *Masonería, política y sociedad*. Zaragoza: Centro de Estudios Históricos de la Masonería.

VILAR, J.B. y VILAR, M.J. (1998): *La primera revolución industrial española (1812-1875)*. Barcelona: Ariel.

## ENLACES ON LINE

RTVE: “Prim, el asesinato de la calle del Turco”. <https://www.rtve.es/television/prim-asesinato-calle-turco/>

El país: 1898: “La pequeña gran guerra que hundió a España”. <https://elpais.com/cultura/2021-03-05/1898-la-pequena-gran-guerra-que-hundio-a-espana.html>

RTVE: “La dictadura de Primo de Rivera. Primera República y Guerra Civil”. <https://www.rtve.es/alacarta/videos/memoria-de-espana/memoria-espana-espana-espana/3298145/>

## SUGERENCIA DE PRÁCTICA

Tras leer detenidamente el texto histórico que se adjunta: “¡VIVA ESPAÑA CON HONRA!” (1868); realice el análisis y comentario del mismo, (extensión, entre cuatro y diez páginas), atendiendo, fundamentalmente, a las siguientes cuestiones:

- Contextualización histórica del texto.
- Rasgos del sistema político del momento.
- Identificación de los problemas que cuestiona.
- Identificación de los valores y principios que pretende exaltar.
- Trayectoria y adscripción política de los firmantes.
- Significado y consecuencias de la acción.

### ***Manifiesto «¡Viva España con honra!»***

Espanoles: La ciudad de Cádiz puesta en armas, con toda su provincia, con la Armada anclada en su puerto, y todo el departamento marítimo de la Carraca, declara solemnemente que niega su obediencia al gobierno de Madrid, segura de que es leal intérprete de todos los ciudadanos que en el dilatado ejercicio de la paciencia no hayan perdido el sentimiento de la dignidad, y resuelta a no

deponer las armas hasta que la Nación recobre su soberanía, manifieste su voluntad y se cumpla.

Hollada la ley fundamental, convertida siempre antes en celada que en defensa del ciudadano; corrompido el sufragio por la amenaza y el soborno, dependiente la seguridad individual, no del derecho propio, sino de la irresponsable voluntad de cualquiera de las autoridades; muerto el municipio; pasto la Administración y la Hacienda de la inmoralidad y del agio; tiranizada la enseñanza; muda la prensa y sólo interrumpido el universal silencio por las frecuentes noticias de las nuevas fortunas improvisadas, del nuevo negocio, de la nueva real orden encaminada a defraudar el Tesoro público; de títulos de Castilla vilmente prodigados; del alto precio, en fin, a que logran su venta la deshonra y el vicio. Tal es la España de hoy.

Desde estas murallas, siempre fieles a nuestra libertad e Independencia; depuesto todo interés de partido, atentos sólo al bien general, os llamamos a todos a que seáis partícipes de la gloria de realizarlo. Nuestra heroica Marina, que siempre ha permanecido extraña a nuestras diferencias interiores, al lanzar la primera el grito de protesta, bien claramente demuestra que no es un partido el que se queja, sino que los clamores salen de las entrañas mismas de la patria.

No tratamos de deslindar los campos políticos. Nuestra empresa es más alta y más sencilla. Peleamos por la existencia y el decoro. Queremos que una legalidad común por todos creada, tenga implícito y constante el respeto de todos. Queremos que el encargado de observar la Constitución no sea su enemigo irreconciliable. Queremos que las causas que influyan en las supremas resoluciones las podamos decir en alta voz delante de nuestras madres, de nuestras esposas y de nuestras hijas; queremos vivir la vida de la honra y de la libertad. Queremos que un Gobierno provisional que represente todas las fuerzas vivas del país asegure el orden, en tanto que el sufragio universal echa los cimientos de nuestra regeneración social y política.

Contamos para realizar nuestro inquebrantable propósito con el concurso de todos los liberales, unánimes y compactos ante el común peligro; con el apoyo de las clases acomodadas, que no querrán que el fruto de sus sudores siga enriqueciendo la interminable serie de agiotistas y favoritos; con los amantes del orden, si quieren verlo establecido sobre las firmísimas bases de la moralidad y del derecho; con los ardientes partidarios de las libertades individuales, cuyas aspiraciones pondremos bajo el amparo de la ley; con el apoyo de los ministros del altar, interesados antes que nadie en cegar en su origen las fuentes del vicio y del mal ejemplo; con el pueblo todo y con la aprobación, en fin, de la Europa entera; pues no es posible que en el consejo

de las naciones se haya decretado ni se decrete que España ha de vivir envilecida.

Rechazamos el nombre que ya nos dan nuestros enemigos: rebeldes son, cualquiera que sea el puesto en que se encuentren, los constantes violadores de todas las leyes, y fieles servidores de su patria los que, a despecho de todo linaje de inconvenientes, la devuelven su respeto perdido.

Españoles: Acudid todos a las armas, único medio de economizar la efusión de sangre; y no olvidéis que en estas circunstancias en que las poblaciones van sucesivamente ejerciendo el gobierno de sí mismas, dejan escritos en la historia todos sus instintos y cualidades con caracteres indelebles. Sed, como siempre, valientes y generosos. La única esperanza de nuestros enemigos consiste ya en los excesos a que desean vernos entregados. Desesperémoslos desde el primer momento, manifestando con nuestra conducta que siempre fuimos dignos de la libertad, que tan inicuaamente nos han arrebatado.

Acudid a las armas, no con el impulso del encono, siempre funesto; no con la furia de la ira, siempre débil, sino con la solemne y poderosa serenidad con que la justicia empuña su espada. ¡Viva España con honra!

Cádiz 19 de Septiembre de 1868.

*Francisco Serrano (Duque de la Torre). Juan Prim. Domingo Dulce. Francisco Serrano Bedoya. Ramón Nouvilas. Rafael Primo de Rivera. Antonio Caballero de Rodas. Juan Topete.*

Gaceta de Madrid, 3 de octubre de 1868.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1.- Si tuviese que destacar un rasgo característico del sistema socioeconómico de la primera mitad del siglo XIX español, señalaría su:**

- a) Estratificación
- b) Rigidez
- c) Dinamismo
- d) Pluralidad

**2.- ¿Cuál fue la vía más específica de intervención en política del ejército español durante prácticamente todo el siglo XIX?**

- a) La participación electoral
- b) La formación de partidos políticos
- c) Las guerras carlistas
- d) El pronunciamiento.

**3.- Señale el texto constitucional más acusadamente liberal-democrático de todo el siglo XIX.**

- a) Constitución de 1812
- b) Constitución de 1869
- c) Constitución de 1845
- d) Constitución de 1837

**4.- De entre los expuestos, marque el que considere el rasgo más significativo del sistema político español de la restauración monárquica.**

- a) Los manejos electorales para asegurar la alternancia bipartidista
- b) Los privilegios de la Iglesia católica
- c) La influencia cortesana de las camarillas políticas
- d) La absoluta hegemonía de los liberales moderados

**5.- De entre los expuestos, marque la que, a su parecer, sería una de las razones principales del colapso de la monarquía alfonsina.**

- a) La desconfianza popular hacia los partidos que sostenían la monarquía
- b) El agotamiento de la opinión pública por los escándalos económicos asociados a la corte
- c) El descrédito de una monarquía que había favorecido la dictadura
- d) El sesgo conservador y antiobrero de los gobiernos nombrados por el rey

**6.- Señale los periodos políticos en que puede ordenarse la experiencia de la II República española para su estudio.**

- a) Periodo radical, periodo moderado y periodo del frente popular
- b) Bienio republicano-socialista, bienio liberal y periodo de la guerra civil
- c) Bienio moderado, periodo cedista y bienio radical-socialista
- d) Bienio social-azañista, bienio radical-cedista y periodo del frente popular

## TEMA 3<sup>5</sup>

### DE LA DICTADURA FRANQUISTA A LA DEMOCRACIA DE 1978

Antonio Montiel Márquez

1. Una coalición contrarrevolucionaria: La resistencia antirrepublicana; La sublevación militar en su dimensión europea.- 2. Victoria militar y cimientos del nuevo Estado: La unificación del mando y la definición de la Jefatura del Estado; Represión política y desmantelamiento institucional.- 3. La evolución de la dictadura: El fascismo de la primera época (1939-1945); La “metamorfosis” del régimen franquista (1945-1950); Auge del nacionalcatolicismo y fin del aislamiento internacional (1950-1959); Planificación tecnocrática y desarrollismo (1959-1969); Cambio social, dictadura agonizante y disensiones internas (1969-1975).- 4. Transición política y proceso constituyente: El posicionamiento y articulación de los actores políticos en la pre-transición y transición política; La dialéctica reforma – ruptura; Las primeras elecciones democráticas y los Pactos de la Moncloa; El singular proceso constituyente de 1978.- 5. La constitución de 1978: Rasgos característicos derivados del singular proceso constituyente.- 6. El “cierre” de la Transición. La penúltima resistencia golpista.

#### ***1.- Una coalición contrarrevolucionaria***

##### ***La resistencia antirrepublicana***

La deslegitimación política de la monarquía era evidente incluso para los sectores liberales tradicionalmente monárquicos que pasaría a asumir como inevitable una solución republicana, aunque pugnó porque fuese de signo conservador.

No obstante, la oligarquía terrateniente y la alta burguesía mercantil y financiera junto a otros sectores sociales que impulsaron en los años veinte la dictadura de Primo de Rivera, con la anuencia de la jerarquía católica, estuvieron expectantes desde la proclamación de la II República en abril de 1931, conformando un núcleo de oposición al nuevo régimen democrático. La victoria del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 y el temor a una supuesta política revolucionaria llevó a esa coalición

---

<sup>5</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

de intereses inicialmente “defensiva” a promover abiertamente una intervención antirrepublicana.

La clandestina Unión Militar Española, arrinconada su inicial inquietud corporativa, hacía tiempo que alentaba una solución antidemocrática, por lo que constituía el soporte imprescindible para ejecutar materialmente el golpe, en tanto que la Iglesia católica asumiría, desde bien temprano, la función de legitimar moralmente una contienda civil reconvertida en una “*cruzada*” patriótica de liberación del ateísmo.

### ***La sublevación militar en su dimensión europea***

El golpe no triunfó al encontrar instituciones más sólidas de lo esperado y, sobre todo, unas bases sociales, fundamentalmente urbanas, comprometidas con la defensa de la democracia. La guerra civil que se inició entonces contó con la colaboración del fascismo italiano (instaurado desde octubre de 1922) y del nacionalsocialismo alemán (instaurado desde enero de 1933) que apoyaron desde el principio a los sublevados. En tanto que la República no encontró apenas apoyo entre las grandes potencias de la época, salvo la URSS, aunque sí grandes corrientes de simpatía entre sus poblaciones, las cuales se movilizaron en diversas acciones solidarias, e incluso en la formación de algunos batallones de voluntarios que conformaron las “*Brigadas Internacionales*”.

En un contexto de radical transformación de la fisonomía política de la vieja Europa democrática, donde de los 27 estados –excluida la URSS- existentes en 1920, 26 podían definirse como democracias o sistemas parlamentarios abiertos, se había pasado en 1939, a que la mitad de ellos fuesen dictaduras, la guerra civil española tuvo un hondo significado, constituyendo el más importante prolegómeno de la II Gran guerra.

## ***2.- Victoria militar y cimientos del nuevo Estado***

### ***La unificación del mando y la definición de la Jefatura del Estado.***

Desde el primer momento de la guerra civil, el bando sublevado tuvo especial preocupación por la unificación del mando, algo que le daría una sustancial ventaja operativa frente a la dispersión existente en el bando republicano.

La conspiración contaba con el general Mola como “*Director*” y como comandante se había designado al general Sanjurjo (protagonista del fracasado golpe de agosto de 1932), pero falleció en accidente aéreo cuando se dirigía al encuentro de los rebeldes.

La Junta de Defensa Nacional acabó designando, en septiembre de 1936, al general Franco, “*Generalísimo*” de los ejércitos sublevados y, en octubre del mismo año, Jefe del “nuevo Estado”, acumulando así la totalidad de los poderes necesarios para la dirección de la guerra y prefigurando la naturaleza del Estado totalitario.

Desde su nueva posición Franco impuso –no sin resistencias que se zanjaron con detenciones y depuraciones- en abril de 1937, la unificación forzosa de Falange Española (partido de inspiración fascista fusionado en 1934 con las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista) y los carlistas de la Comunión Tradicionalista. Al tiempo que se reservaba el mando supremo de la nueva FET y de las JONS convertida así en partido de Estado. En enero de 1938, nombró su primer gobierno, aplicando ya la que sería su táctica habitual de distribuir los ministerios entre las distintas facciones de la coalición reaccionaria alzada en armas, reservando una cuota al brazo militar.

El establecimiento de los cimientos del nuevo Estado totalitario fue una de las preocupaciones de Franco. Entre las leyes dictadas antes del fin de la guerra, para los territorios bajo su control, destacan la Ley de la Administración Central del Estado (enero de 1938) que atribuyó a Franco la “*suprema potestad de dictar normas jurídicas de interés general*” y la primera de las llamadas “*Leyes fundamentales*”: el Fuero del Trabajo, inspirado en la *Carta del Lavoro* de la Italia fascista (marzo de 1938).

### ***Represión política y desmantelamiento institucional***

Desde la misma concepción del golpe, los conspiradores tuvieron la voluntad de utilizar el terror como elemento clave para su viabilidad: “*Se tendrá en cuenta que la acción ha de ser en extremo violenta para reducir lo antes posible al enemigo, que es fuerte y bien organizado. Desde luego, serán encarcelados todos los directivos de los partidos políticos, sociedades o sindicatos no afectos al movimiento, aplicándose castigos ejemplares a dichos individuos para estrangular los movimientos de rebeldía o huelgas*” (General Mola: Instrucciones reservadas de 25 de mayo de 1936).

Declarado el fin de la guerra el 1 de abril de 1939, se institucionalizó la acción represiva con la depuración de funcionarios, iniciada en la administración de justicia y seguida en la educación, además de detenciones, juicios sumarísimos y ejecuciones. Todas las instituciones, públicas y privadas, propias del sistema democrático fueron desmanteladas, desde las Cortes o el Tribunal de Garantías Constitucionales al sistema educativo, pasando por organizaciones sindicales, culturales u otras no susceptibles de

ser puestas al servicio del régimen. Un proceso acompañado de la restauración de la autoridad de la Iglesia en la vida social y de la exaltación de las expresiones públicas de religiosidad reconvertidas en ceremonias de carácter político-religioso.

### ***3.- La evolución de la dictadura***

#### ***El fascismo de la primera época (1939-1945)***

La Italia fascista y la Alemania nazi proporcionaron los medios aéreos para transportar hasta la península a decenas de miles de efectivos del ejército de África, tropas especialmente preparadas para el combate, una operación que permitió burlar el bloqueo naval del estrecho y que fue fundamental para el rápido avance de los sublevados y contribuyó decisivamente a su victoria final.

Tras la guerra civil, los vínculos de la dictadura con las potencias fascistas europeas se fortalecieron y de ello dan prueba las entrevistas de Franco con Hitler (Hendaya, 23 de octubre de 1940) y Mussolini (Bordhiguera, 12 de febrero de 1941). No obstante, más allá de la colaboración mediante la exportación de materia primas y otros productos a la Alemania nazi y, en menor medida, a la Italia fascista, la única participación militar del Estado español en la II Guerra Mundial fue el envío en julio de 1941 de un contingente de voluntarios en apoyo de la invasión alemana de la Unión Soviética que acabaría movilizándolo alrededor de 47.000 hombres (División Azul).

Las declaraciones públicas de Franco y de los jefes del partido único, exaltaban el carácter totalitario del Estado y no ocultaban sus simpatías hacia el régimen nacionalsocialista y el fascismo italiano. Se imitaban muchas de sus expresiones culturales y se adoptaban buena parte de sus formas, como el saludo “a la romana” que habían incorporado los partidos como Falange desde su aparición. No obstante, también se mantuvieron algunas señas diferenciales, la más significativa pudiera ser la estrecha vinculación del régimen con la Iglesia católica cuya jerarquía había otorgado a la sublevación la condición de “*cruzada nacional*” e incluso había hecho campaña a su favor, mediante la gran operación de propaganda internacional que representó la carta colectiva del episcopado español a los obispos de todo el mundo de julio de 1937.

La derrota final de las potencias del eje Berlín-Roma-Tokio en 1945 supuso el reproche y aislamiento internacional del franquismo, expresado en la afirmación de marzo de 1945 del presidente norteamericano Roosevelt de que “*no hay lugar en las Naciones*

*Unidas para un gobierno fundado en los principios fascistas”.*

### ***La “metamorfosis” del régimen franquista (1945-1950)***

La derrota de las fuerzas del eje, dejó a la Dictadura franquista en situación de completo aislamiento político internacional lo que agravó la crisis económica y de subsistencias fruto de la autoimpuesta política autárquica y de intervencionismo económico. Este periodo estuvo caracterizado por la depresión de la producción y los desequilibrios económicos, junto al deterioro de las condiciones de vida de la población, el crecimiento de la miseria, el racionamiento de productos básicos y el mercado negro.

A la vista de los resultados de la II Guerra mundial, la dictadura franquista hubo de construir una imagen que le “normalizase” a los ojos de la comunidad internacional. En ese proceso se inscribe la promulgación del denominado “Fuero de los Españoles”, en julio de 1945. Éste proclamaba ciertos derechos que habían de ser complementados por otras disposiciones y cuyo ejercicio, en último término, “*no podrá atentar contra la unidad espiritual, nacional y social de España*”, según su redacción.

En el contexto internacional, las diferencias entre los aliados occidentales y la Unión Soviética se fueron haciendo más visibles (creación de la OTAN: abril de 1949). El enfrentamiento económico, diplomático, cultural y propagandístico conocido como la “*guerra fría*” favoreció la mirada sobre un país totalitario, pero claramente anticomunista, como era España. Hasta el punto de que, en noviembre de 1950, la ONU revocó, gracias al impulso estadounidense y la abstención francesa y británica, la resolución de condena adoptada por la misma organización internacional en diciembre de 1946, lo que supuso el regreso de los embajadores occidentales, retirados en 1945.

Internamente se fueron adoptando otras medidas como la aprobación de nuevas *Leyes fundamentales*: la de referéndum, en octubre de 1945, que permitía al dictador someter a refrendo popular las leyes que estimase conveniente y la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de julio de 1947. Ésta, situaba a Franco como Jefe de Estado vitalicio, declaraba a España un reino católico, y le atribuía la potestad de proponer a las Cortes a su sucesor a título de rey o regente, así como la revocación de la propuesta.

La Ley de sucesión, sometida a una consulta popular controlada por el aparato del Estado que funcionó como una exitosa operación de propaganda del régimen, permitió dotar al franquismo de una cierta legitimación monárquica, confirmada con el posterior acuerdo entre Juan de Borbón y Franco de agosto de 1948, conforme al cual los dos

hijos de aquel pasarían a residir y recibir su educación en España. La maniobra supuso además el desplazamiento de los “anticuados” falangistas del núcleo de poder en favor de sectores monárquicos y tradicionalistas.

### ***Auge del nacionalcatolicismo y fin del aislamiento internacional (1950-1959)***

Franco, que había recibido en abril de 1939 la felicitación de Pío XII por su “victoria católica”, tuvo un decidido empeño en regularizar relaciones con el Vaticano. En agosto de 1953, se suscribió el Concordato conforme al cual el Estado se comprometía a sufragar los gastos de las actividades de la Iglesia, además de otras concesiones como la dotación a las órdenes religiosas de un estatus jurídico o el control de la enseñanza. Franco recibió, entre otros reconocimientos, la posibilidad de participar en el nombramiento de los obispos mediante el derecho de presentación, un privilegio tradicionalmente reconocido a las monarquías absolutas. Y, sobre todo, la confirmación del carácter nacional-católico del régimen y un importante aval internacional.

Más trascendente aún sería la firma, en septiembre de 1953, de los denominados “acuerdos de Madrid” con los Estados Unidos. Su contenido fue económico, concretado en préstamos para la compra de determinados productos básicos y, fundamentalmente, de carácter militar, incluyendo el establecimiento de cuatro bases militares bajo mando americano en territorio español. De esta forma España, vetada para acceder a la OTAN por los europeos por su carácter dictatorial y vínculos con las antiguas potencias del eje, quedaba incorporado *de facto* al sistema de defensa occidental, bajo la tutela de EEUU.

En el interior, las malas condiciones laborales y la carestía de la vida dieron lugar a protestas por el alza de los precios. Situación que motivó una reorientación de la política económica de la mano de un nuevo gobierno con presencia mayoritaria de los grupos católicos integristas (Asociación Católica de Propagandistas). Al tiempo, Franco integró todas las facciones de la vieja coalición reaccionaria en el núcleo del nuevo partido único denominado “*Movimiento Nacional*”, consolidando así su poder personal.

Además de las rivalidades entre facciones del bloque gobernante, también comenzaban a atisbarse algunos cambios en la sociedad. Uno de ellos fue el primer conflicto universitario de febrero de 1956 que se zanjó con el cese del Ministro de Educación nombrado apenas unos meses atrás y también del Ministro-Secretario General del Movimiento del que dependía el falangista Sindicato Español Universitario, que ya no sería capaz de recuperar la capacidad de control sobre el ámbito universitario.

En este periodo se impulsó la *ley fundamental* de Principios del Movimiento Nacional de mayo de 1958 que reformuló los principios programáticos originarios de Falange, suprimiendo su retórica revolucionaria de raíz fascista, para reducirlos a la enunciación de doce principios más próximos a una monarquía tradicional y autoritaria católica, asentando unos principios ideológicos e institucionales autodefinidos como “permanentes e inalterables” y superiores a cualesquiera leyes que pudiesen dictarse.

Los hitos más visibles de la ruptura definitiva del aislamiento fueron la admisión de España en la ONU, fruto una intensa actividad diplomática (diciembre de 1955) y la breve visita a Madrid del presidente norteamericano Eisenhower (diciembre de 1959).

### ***Planificación tecnocrática y desarrollismo (1959-1969)***

La incorporación de la economía española a los mercados internacionales, aún como furgón de cola de las transformaciones económicas de la Europa de postguerra, posibilitó un rápido proceso de crecimiento facilitado por la existencia de un inmenso caudal de mano de obra barata en el interior, la salida a la emigración de centenares de miles de hombres y mujeres, la liberalización de inversiones extranjeras y la complaciente apertura al turismo masivo que impulsó la construcción y los servicios.

Otro elemento de cambio económico fue el crecimiento industrial que alcanzó el 10% anual durante el periodo y fue el motor de la expansión de la economía, a costa de una transformación radical del sector agrario que perdió dos millones de trabajadores. España alcanzó el rango de 12ª potencia industrial mundial a principios de aquellos años setenta. Al tiempo, el sector servicios aumentaba su peso, tanto en mano de obra ocupada como en aportación al PIB, anticipando la futura tercerización de la economía.

Pero este “desarrollo” económico comportó también el inicio de un cambio tanto en cuanto a la emergencia de clases medias urbanas con mayor nivel educativo, como en orden a hábitos sociales y de consumo, laicización de las costumbres, etc., lo que, a pesar de la falta de libertades políticas, socavaba inevitablemente los “principios morales” de un régimen que, como el dictador, envejecía rápidamente.

El número e influencia de los tecnócratas *opusdeistas* en el gobierno fue creciente en aquellos años. Con sus reformas se esforzaron en procurar una legitimación de ejercicio del franquismo por la vía de mejorar los índices de bienestar de la población, pero sin renunciar al control propio del estado centralizado y autoritario del que la Ley de Orden Público de julio de 1959 o el mantenimiento de la competencia de los tribunales

militares para los delitos de rebelión militar, bandidaje y terrorismo, son sendos ejemplos.

La principal aportación legislativa del periodo sería otra *Ley fundamental*, la Ley Orgánica del Estado de diciembre de 1966. Fue la segunda sometida a referéndum, obteniendo un aval superior al 95% de los votos emitidos en una campaña en la que todo el aparato del Estado se volcó para la petición del voto afirmativo.

Mientras tanto, la Iglesia católica había abordado en aquellos años una decisiva transformación. Iniciado por el papa Juan XXIII y completado por su sucesor Pablo VI, entre octubre de 1962 y diciembre de 1965, se celebró el Concilio Vaticano II que representó un intento decidido de puesta al día de la Iglesia, desde la apertura al diálogo con el mundo moderno y sus nuevas realidades. La dictadura, que había tenido siempre a su lado a una iglesia decididamente implicada en la legitimación del régimen – recordemos que Franco se adornaba con la divisa: “Caudillo de España por la gracia de Dios”- veía ahora con desconfianza las enseñanzas del Concilio Vaticano II.

Las tensiones se recrudecieron aún más cuando Pablo VI, en cumplimiento de los mandatos del Concilio, pidió a Franco en 1968 que renunciara al privilegio de intervenir en el nombramiento de los Obispos, lo que no quiso aceptar el dictador, que se excusó en el argumento de no revisar el Concordato por partes sino en su totalidad, lo que no ocurrió. No obstante, el progresivo enfriamiento de las relaciones entre el Vaticano y el régimen franquista, por encima de los vínculos existentes entre la jerarquía local y la dictadura, se hizo evidente en diversas ocasiones hasta el final de ésta, y contribuyó a erosionar una de las vías de legitimación moral y política de éste y, particularmente del mismo dictador.

### ***Cambio social, dictadura agonizante y disensiones internas (1969-1975)***

El periodo se inició con la declaración del estado de excepción (enero de 1969), como respuesta a las movilizaciones de estudiantes y otros sectores sociales. Pocos meses después, en julio de ese mismo año se materializó la denominada “Operación Príncipe”. Franco, amparado en la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado (1947), propuso a las Cortes a Juan Carlos de Borbón como su sucesor a título de rey. La operación pretendía asegurar la continuidad del régimen, bajo la forma de una monarquía corporativa y tradicionalista que diese tranquilidad a las distintas facciones del bloque franquista.

En el seno de ese bloque se habían ido definiendo diversas posiciones: de un lado

quienes apostaban por una cierta reformulación tecnopolítica del régimen, otros que veían ineludible asumir un proceso de reformas desde arriba en sentido moderadamente democrático –aunque ello supusiese la recuperación del “odioso” parlamentarismo liberal-, mientras que los conocidos como “*el bunker*”, defendían a ultranza el continuismo franquista y el mantenimiento de sus “esencias”.

También entre los sectores más dinámicos del capitalismo español la superestructura política de la dictadura y sus rigides económicas se iban percibiendo como un lastre que dificultaba su libre incorporación a las dinámicas internacionales. En ese contexto, el tercer Plan de Desarrollo previsto para 1972-1975, se dio por fracasado a causa de la crisis internacional provocada por el alza de los precios del petróleo (1973) y las dificultades para la ejecución de las infraestructuras públicas necesarias.

El déficit comercial, el incremento de los precios de la energía y la inflación, junto a otros problemas estructurales del régimen, comportaron pérdida del poder adquisitivo de los salarios y un fuerte desempleo que azuzaron una protesta social que se teñía también de reivindicaciones políticas y las fuerzas de oposición, largamente silenciadas, comenzaban a intervenir de manera semipública desafiando las prohibiciones y una represión que siguió siendo una de las señas de identidad del franquismo hasta su final.

En pleno declive físico del dictador y con tensiones cada vez menos discretas entre las familias del régimen, una acción terrorista del grupo vasco ETA, acabó en diciembre de 1973, con la vida del almirante Carrero Blanco, uno de los colaboradores más antiguos y estrechos de Franco y a quien muchos suponían llamado a sucederle. El magnicidio, que conmocionó hondamente a la opinión pública, comportó la pérdida de influencia de los *opusdeistas* y el reforzamiento del sector integrista dispuesto a atrincherarse en el poder a toda costa, encabezado por quien era Ministro de Gobernación y responsable de seguridad en las fechas del atentado, Arias Navarro, elevado a Presidente del gobierno.

El 20 de noviembre de 1975, el dictador moría en su cama tras haber intentado dejarlo “todo atado y bien atado” para la continuidad de un régimen nacido de un golpe militar y una cruenta guerra civil. Pero la sociedad española había iniciado mucho antes un camino difícilmente irreversible hacia las libertades.

#### ***4.- Transición política y proceso constituyente***

##### ***El posicionamiento y articulación de los actores políticos en la pre-transición y transición política***

El primer reformismo oficial, con el fin de dar salida a las inquietudes sociales existentes, diseñó la fórmula del “asociacionismo político” (decreto-ley de diciembre de 1974), dentro siempre de la aceptación de los principios del Movimiento, pero la descomposición del franquismo era ya irreversible.

En la oposición política, más allá de la coincidencia en las posiciones antifranquistas, se identificaban tres corrientes ideológicas de ámbito estatal: progresistas, socialistas y comunistas. Además, el rechazo frontal del régimen comportaba también el rechazo a su modelo centralista de organización territorial y de planificación económica indicativa, lo que permitió sumar al antifranquismo a fuerzas nacionalistas, otras de matriz democristiana y a algunas liberales, configurando así una oposición democrática de amplia base interclasista.

Entre los partidos políticos de oposición en la escena estatal, destacaba el Partido Comunista de España (PCE), fundado en 1921, con una capacidad de influencia engrandecida por su perseverante papel en la resistencia antifranquista, dentro y fuera de España, tanto como por la enconada persecución de la que fue objeto por el aparato del Estado franquista. Aunque sus conflictos y disidencias tácticas internas se agravarían con los primeros resultados electorales, muy por debajo de sus expectativas.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), fundado en 1879, con apenas unos pocos miles de militantes y escasa implantación territorial, llevó a cabo un rápido *aggiornamento* iniciado en el congreso de Suresnes, en octubre de 1974, el último celebrado en el exilio. En éste, el grupo de jóvenes del interior encabezado por González Márquez, desplazó a los dirigentes del exterior. A partir de entonces sus principales preocupaciones serían la pugna con el PCE para posicionarse mejor de cara al proceso de Transición política que se vislumbraba y erigirse en referente único socialista. El proceso se completó con la renuncia al marxismo como ideología oficial, un empeño de González que logró en el congreso extraordinario celebrado en septiembre de 1979.

En Catalunya y País Vasco, las específicas realidades económicas derivadas de su temprana industrialización, junto a identidades históricas, culturales y lingüísticas

propias, determinaron una dinámica, en cuanto a partidos y actores políticos, sensiblemente diferenciada a la del Estado español de aquellos años.

Era notable el componente democristiano y reformista representado por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), fundado en 1895, y la Unió Democràtica de Catalunya (UDC), constituida en los años 30. Así como nacionalistas reformistas de nuevo cuño, más recientes, como Convergència Democràtica de Catalunya, que acabaría federada con UDC en la coalición Convergència i Unió (CiU). También en el campo de la izquierda era visible la singularidad nacionalista, con partidos como Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), fundado en 1931, o el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), fundado en 1936, federado desde su origen con el Partido Comunista de España.

Desde 1958 irrumpió Euskadi Ta Askatasuna (ETA), una organización formada por jóvenes expulsados del “viejo” PNV, que se autoproclamaba independentista, *abertzale*, socialista y revolucionaria, y que incorporó la violencia a su acción política, hasta el punto de causar centenares de víctimas mortales y miles de personas heridas en los atentados terroristas perpetrados entre 1968 y 2011, dentro y fuera del País Vasco. Su actuación afectó a todas las fuerzas políticas vascas que, acabaron definiéndose, en buena medida en relación con la independencia y las vías para su consecución, pero también por su posición respecto del empleo de la violencia. Lo que, junto a las sucesivas disidencias y fracturas dentro de la propia ETA, influyó en la articulación de la izquierda y constituyó un elemento de distorsión en la configuración del sistema de partidos en Euskadi.

La Iglesia católica, convertida en actor político durante el régimen, había venido abundando en la separación de éste desde el Concilio Vaticano II, un alejamiento que ejemplificaban personalidades como el cardenal Vicente Enrique y Tarancón que intentó favorecer las vías de diálogo y fue blanco de las críticas “ultras”.

La singular posición del ejército derivaba del hecho de que, a diferencia de lo ocurrido en los fascismos italiano y alemán que fueron dictaduras de origen civil, la franquista fue una dictadura militar. Las leyes del régimen asignaban al ejército el deber de ser garante interno del orden institucional franquista. Ni siquiera las reformas modernizadoras y la apertura al exterior propiciada por la incorporación de España al bloque defensivo occidental acabaron con la hegemonía del pensamiento tradicional en el ejército, algo que era conocido y fue utilizado por los medios “ultras” que apelaron

repetidamente a una intervención militar a lo largo de toda la Transición.

### ***La dialéctica reforma - ruptura***

El gobierno continuista de Arias Navarro, además de la desaparición de Franco, hubo de hacer frente al incremento de la acción terrorista y la cesión de la administración de la provincia del Sahara a Marruecos y Mauritania, ante la presión de la denominada “marcha verde”. Estas y otras situaciones acabaron por erosionar su credibilidad, a pesar de lo cual fue ratificado como presidente por el rey, una vez se hizo cargo de la Jefatura del Estado, aunque acabaría dimitiendo unos meses después.

El nuevo gobierno sería presidido por el joven reformista Adolfo Suárez que, entre otros cargos, había sido ministro-secretario general del Movimiento en el primer gabinete de Arias Navarro tras la muerte de Franco, y su tarea fundamental sería organizar el desmontaje pactado de la institucionalidad franquista y propiciar la progresiva recuperación de las libertades democráticas sin ajustar cuentas con el pasado. En definitiva, un cambio de régimen pilotado desde arriba, para el que había que conseguir pactar las reformas con fuerzas antifranquistas como el PSOE y el PCE y los nacionalistas del PNV y CiU, las cuales siempre prefirieron hablar de “ruptura pactada”.

La oposición política se intentaba articular unitariamente, en diversas fórmulas que convergieron finalmente en el organismo de coordinación conocido popularmente como la *platajunta*. Su programa básico fue de amnistía política, recuperación de las libertades democráticas, reconocimiento de derechos sindicales y políticos, legalización de partidos políticos sin exclusiones y convocatoria a Cortes Constituyentes. Pero la *platajunta* sobrevivió pocos meses a causa de que algunas fuerzas fueron entablando por su cuenta conversaciones directas con el gobierno Suárez sobre el proyecto de Ley para la Reforma Política, traicionando así el objetivo de apertura de un proceso constituyente, lo que ponía en evidencia la fragilidad de su propia retórica rupturista.

Esa Ley para la Reforma Política constituyó el mecanismo jurídico mediante el cual la facción reformista del régimen facilitó el tránsito desde la legalidad franquista a una nueva legalidad democrática. El 18 de noviembre de 1976, las Cortes franquistas la aprobaron por amplia mayoría una ley que, en tanto anunciaba que “*la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal*”, representaba su misma desaparición política. Fue **ratificada** en referéndum el 15 de diciembre de 1976, con una participación

animada desde el aparato del Estado que, pesar de la cauta abstención de la oposición antifranquista, alcanzó algo más del 77% y un 94% de los votos afirmativos.

### ***Las primeras elecciones democráticas y los Pactos de la Moncloa***

En febrero de 1977, el gobierno inició la legalización de partidos políticos hasta entonces prohibidos como el PSOE y el PNV. Y en abril siguiente, en una calculada operación, aprovechando el sábado santo, se hizo pública la legalización del PCE. Que, como después se sabría, se había comprometido previamente con el presidente del gobierno en aceptar la monarquía y los símbolos nacionales en caso de legalización. La noticia, encontrándose recientes varios atentados contra miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, provocó las protestas del reducto franquista y del ejército. En meses sucesivos se realizaría la legalización del resto de fuerzas políticas de izquierda.

El 15 junio de 1977 por sufragio universal (21 años), se celebraron las elecciones generales. Adolfo Suarez concurrió liderando un conglomerado diverso creado para la ocasión denominado Unión de Centro Democrático (UCD), que resultó ser la opción más votada en los comicios (165 escaños: mayoría relativa). Aunque los resultados arrojaron otras sorpresas: la configuración del moderado PSOE como segunda fuerza (118 escaños), muy por encima del PCE que le aventajaba en tradición antifranquista e incluso en militantes (20 escaños) y la inexistencia de escaños para fuerzas declaradamente republicanas (salvo 1 escaño para ERC) y de izquierda radical. En el bloque de la derecha, se constató además el reducido apoyo a quienes se reclamaban herederos del franquismo: Alianza Popular, encabezada por el exministro Fraga Iribarne (16 escaños) y la nula representación obtenida por los grupos democristianos, así como por la extrema derecha.

Los positivos resultados obtenidos y la coalición nacionalista catalana (11) y el PNV (8), junto a la presión de la totalidad del espectro político de los territorios respectivos, facilitaron al restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya (septiembre de 1977) y del Consejo General Vasco (enero de 1978).

Estos resultados, aunque menos abultados de lo que UCD, como partido de gobierno, esperaba supusieron un espaldarazo para el reformismo pactista de Suarez que podía controlar sin grandes dificultades los tiempos y etapas de una Transición que se quería desarrollar, básicamente, mediante transacciones entre élites.

Ejemplo de ello sería la firma, el 27 de octubre de 1977, por la totalidad de las fuerzas parlamentarias, de los Pactos de Moncloa, un programa de reformas plasmado en dos documentos, un “programa de saneamiento y reforma de la economía”, que incluía un paquete de reformas económicas de orientación liberalizadora y de contención del gasto público, aunque con contrapartidas en materia de inversión educativa, sanitaria y de fondos para desempleo, y un “programa de actuación jurídica y política” que incluía compromisos para modificar las restricciones de la libertad de prensa, la regulación de diversos derechos fundamentales como el de reunión, asociación política y libertad de expresión, entre otras medidas que incluían la reforma del Código Penal para regular el delito de tortura, la asistencia letrada a detenidos o límites de la jurisdicción penal militar. La dialéctica reforma vs ruptura, comenzaba a derivar hacia una peculiar fórmula de “ruptura pactada”.

### ***El singular proceso constituyente de 1978***

Las elecciones no se convocaron como constituyentes, de tal forma que no hubo un debate público y abierto sobre la forma futura de gobierno o la articulación territorial del poder, ni sobre otras cuestiones estructurales de modelo de Estado. Pero, *de facto*, acabaron tomando esa orientación con un resultado inequívocamente constitucional.

No obstante, el proceso presentó serias limitaciones. No solo porque los trabajos de la reducida ponencia que elaboró el anteproyecto de Constitución, además de no incorporar a representantes de todos los grupos parlamentarios, trabajase durante meses de manera prácticamente “confidencial” (de las 28 sesiones celebradas entre el 25 de agosto y el 14 de diciembre de 1977, tan solo se levantó actas ocasionalmente), sino porque la redacción de muchos de sus preceptos no se acordase en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, sino mediante pactos acordados en encuentros paralelos entre los partidos mayoritarios, UCD y PSOE.

A partir del 22 de mayo de 1978 y dado que “*los acuerdos a los que se llegaba en Comisión no eran todo lo avanzados y convenientes para el futuro constitucional*” se organizaron encuentros officiosos de carácter regular entre interlocutores de ambas fuerzas en los que se adoptaban acuerdos a los que luego se sumaban el resto de grupos políticos, con puntuales disensiones, dando formalidad parlamentaria a lo pactado bajo esa fórmula peculiar. En un contexto social y político altamente inestable, y bajo la presión de la acción terrorista y la amenaza golpista, el “consenso” se alcanzaba con

harta frecuencia mediante la búsqueda de fórmulas de transacción, ambigüedades o, más simplemente, eludiendo los disensos que pudiesen hacer encallar el proceso.

### **5.- La constitución de 1978**

La Constitución de 1978, una vez que Congreso y Senado la aprobasen el 31 de octubre de 1978, fue ratificada en referéndum, celebrado el 6 de diciembre de 1978, en el que pudieron votar, por primera vez, las personas mayores de 18 años, siendo ratificada por el 91,81% de los votos sobre una participación electoral del 67,11%.

#### ***Rasgos característicos derivados del singular proceso constituyente***

El texto constitucional define a España como un “Estado social y democrático de Derecho” (art. 1.1 de la Constitución), territorial y políticamente descentralizado, que adopta la forma de monarquía parlamentaria. Esta fórmula híbrida parece apuntar a un techo ideológico democrático-liberal con posibilidades socializantes, rasgo que también tiene su correlación en la llamada “constitución económica” (Título VI).

Pero no es la única fórmula híbrida. También al señalar la radicación de la soberanía, entre las clásicas fórmulas de “nacional” –liberal- o “popular” –democrática-, el texto del 1978 construye una nueva formulación: “*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*” (artículo 1.2).

Por lo que respecta a algunas de las cuestiones estructurales de carácter histórico, cabe señalar la particular ambigüedad en la que incurre el texto constitucional en relación con la cuestión religiosa, cuando elude la expresa opción por la laicidad del Estado, y tras reconocer la libertad ideológica, religiosa y de culto de individuos y comunidades, afirmar que “*Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones*” (art. 16.3).

O sobre la cuestión militar, respecto de la cual, en una expresión poco habitual, se dispone que: “*Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*” (art. 8.1).

Con todo, una de los ejemplos más sofisticados de estos acuerdos de mínimos fue la deliberada elusión de la definición acerca de la forma de Estado y la opción por una

fórmula que, tras referir la unidad e indivisibilidad de la nación española, “*reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*”. Instituyendo la capacidad de éstas de decidir sobre su acceso a un régimen de autogobierno, definiendo sus órganos de gobierno y competencias, a través de un Estatuto de autonomía, en el marco de la Constitución.

#### ***6.- El “cierre” de la Transición***

Parece evidente que la Transición no concluyó con el referendo popular de la Constitución como acredita, entre otras circunstancias que existieron varias conspiraciones militares que mantuvieron viva la inquietud acerca de una involución, pero también el contexto de crisis económica internacional, inestabilidad y violencia política que arrojó el escalofriante saldo de 665 muertes entre 1975 y 1982 (76 % de las mismas como consecuencia directa de acciones terroristas).

#### ***La penúltima resistencia golpista***

El 23 de febrero de 1981, se produjo la ocupación del Congreso de los Diputados por fuerzas de la Guardia Civil al mando del teniente coronel Tejero Molina, en tanto que en la capitanía general de Valencia se movilizaban tropas a las órdenes del general Milans del Bosch, en una acción coordinada bajo la dirección del general Armada Comín que, finalmente, no consiguió sumar a otras capitanías y concluyó con la rendición de los ocupantes del Congreso el 24 de febrero y la detención de los responsables de la intentona. El 27 de febrero millones de personas se manifestaron en todas las ciudades para respaldar la democracia y las libertades constitucionales.

El fracasado golpe de Estado aceleró el proceso de consolidación del nuevo sistema político tanto como condicionó la misma orientación moderada de éste. No obstante, el fracaso golpista y la respuesta masiva de la ciudadanía en favor del sistema democrático, junto a la victoria electoral socialista de octubre de 1982, serían hitos del “cierre” de la Transición y de asentamiento del régimen instaurado en 1978.

## BIBLIOGRAFIA

CERNUDA, P., JAUREGUÍ, F. y MENÉNDEZ, M. A. (2001): *23-F. La conjura de los necios*. Madrid: Foca.

CUCÓ, A. (2002): *Roig i blau. La transició democràtica valenciana*. València: Tandem. MORODO, R. (1993): *La transición política*. Madrid: Tecnos.

OÑATE RUBALCABA, P. (1998): *Consenso e ideología en la transición política española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

RAMÓN CAPELLA, J. R. (editor), (2003): *Las sombras del constitucionalismo español*. Madrid: Editorial Trotta.

SARTORIUS, N. y SABIO, A. (2007): *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España. Noviembre de 1975-junio de 1977*. Madrid: Temas de hoy.

SEBASTIÁN AGUILAR, F. (2016): “Pablo VI y el Vaticano II. La renovación conciliar en España” <https://www.fpablovi.org/index.php/pablovi-conferencias/227-pablo-vi-y-el-vaticano-ii-la-renovacion-conciliar-en-espana>

## ENLACES ON LINE

Noticiero Documental Español (1941): <https://www.rtve.es/filmoteca/no-do/not-1-introduccion-primer-noticario-espanol/1465256/>

RTVE: “La Dictadura franquista”. <https://www.rtve.es/alcanta/videos/memoria-de-espana/memoria-espana-franco-franco-franco/1505495/>

RTVE: Videos electorales de los principales partidos en las primeras elecciones generales (15 de junio de 1977): <https://www.rtve.es/alcanta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/propaganda-electoral-lideres-elecciones-1977/2344067/>

RTVE: “Imágenes del golpe de Estado de 23 de febrero de 1981”. <https://www.rtve.es/alcanta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/asalto-tejero-congreso-23f/392929/>

## **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

Tras visualizar el largometraje: “RAZA” (1942); realice el análisis y comentario del mismo, (extensión, entre cuatro y diez páginas), atendiendo, fundamentalmente, a las siguientes cuestiones:

- Contextualización histórica de su producción y exhibición.
- Rasgos del sistema político del momento.
- Identificación de las ideas y actitudes que cuestiona.
- Identificación de los valores y principios que pretende exaltar.
- Trayectoria y adscripción política de los responsables del largometraje.
- Finalidad perseguida con su producción y exhibición.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1.- Si, entre los regímenes existentes al tiempo de alzarse con la victoria militar los sublevados contra el sistema republicano, tuviese que señalar aquel modelo con el que mejor pudiera identificarse el proyecto franquista, elegiría:**

- a) El sistema británico.
- b) El modelo presidencialista americano
- c) El fascismo italiano.
- d) Cualquiera de los modelos autoritarios europeos

**2.- ¿Qué circunstancias internacionales contribuyeron decisivamente al fin de la situación de aislamiento de la dictadura franquista?**

- a) La crisis económica internacional
- b) Los acuerdos de los aliados tras la II Guerra mundial
- c) La guerra fría.
- d) La Conferencia de Postdam

**3.- ¿Qué efecto perceptible en las relaciones Iglesia-Estado tuvo para la dictadura franquista el Concilio Vaticano II?**

- a) La firma del Concordato entre la Santa Sede y el Estado español.
- b) El alejamiento y la crítica de la Santa Sede hacía la dictadura.
- c) La pérdida de la capacidad del Jefe del Estado de intervenir en el nombramiento de los Obispos.
- d) No tuvo efectos directos.

**4.- De entre los expuestos, marque el que considere el conflicto más persistente entre las diferentes facciones integrantes del bloque de poder político de la dictadura.**

- a) El conflicto entre monárquicos y militares.
- b) La lucha por la influencia entre falangistas y los grupos católicos.
- c) El conflicto entre “camisas viejas” y “camisas nuevas”, dentro del falangismo.
- d) La lucha por la influencia entre carlistas y opusdeistas.

**5.- ¿Qué clase de compromisos incluyeron los Pactos de la Moncloa suscritos en octubre de 1977 entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria?**

- a) Compromisos políticos que incluían la legalización del Partido Comunista y compromisos para internacionalizar la economía.
- b) Un programa de saneamiento y reforma de la economía y un programa para el avance del modelo autonómico.
- c) Un programa de reforma fiscal y un programa de reforma política que incluía la redacción de una Constitución democrática.
- d) Un programa de saneamiento y reforma de la economía y un programa de actuación jurídica y política.

**6.- ¿Con referencia a que hitos políticos podría considerarse “cerrado” el proceso de Transición política?**

- a) El fracaso del golpe de Estado de febrero de 1981 y el resultado de las elecciones generales de octubre de 1982.
- b) La ratificación por referéndum de la Constitución de 1978 y el resultado de las elecciones generales de marzo de 1979.
- c) Los acuerdos autonómicos entre el presidente Calvo Sotelo (UCD) y el entonces líder la oposición, González Márquez (PSOE) de julio de 1981.
- c) La firma del Tratado de Adhesión de España a las, entonces denominadas, Comunidades Europeas, en junio de 1985.

## TEMA 4<sup>6</sup>

### CORTES GENERALES

Melany Barragán Manjón

1. Introducción.- 2. Estructura de los parlamentos.- 3. Caracterización de las Cortes Generales.- 4. Organización interna y funcionamiento de las Cámaras.- 5. Funciones de las Cortes Generales.- 6. Los grupos parlamentarios.- 7. Los parlamentarios.- 8. Relación de Confianza entre el Gobierno y las Cortes.

#### ***1.- Introducción***

El Estado moderno es un Estado representativo. Desde los teóricos del pacto social hasta nuestros días, el poder se ha legitimado de una manera u otra a través de la representación. Es esta condición la que marca la ruptura esencial entre la organización política medieval y la de la sociedad moderna. El proceso histórico que se inició con esta ruptura ha sido largo y gradual, pero al final ha desembocado en la concepción de que para que exista una democracia, el poder del Estado debe residir en el pueblo.

La democracia representativa se construyó sobre la unidad política paradigmática de la modernidad: el Estado-Nación. Este redefinió las instituciones políticas de la Edad Media para adaptarla a las nuevas condiciones sociales y políticas. El Estado moderno antes que democrático fue constitucional y liberal y operó bajo dos de los principios de la tradición republicana: la supremacía de la ley y la limitación del poder. Asimismo, sustituyó el principio de legitimidad divina y lo sustituyó por el principio de consentimiento individual.

---

<sup>6</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

La representación del Estado moderno se fundamenta en el principio de que todos los hombres nacen iguales en derechos y que, por consiguiente, el poder público sólo puede constituirse de acuerdo con el reconocimiento previo de esta igualdad jurídica. La ley como expresión de la voluntad general vincula a todos los ciudadanos y nadie puede situarse al margen o estar por encima del derecho, incluido el rey. Así, en un Estado constituido para la salvaguardia de la comunidad sólo puede existir un poder supremo que no es otro que el legislativo.

La fuerza inicial de los parlamentos se vincula con el ascenso de la concepción liberal del Estado, la cual se concreta en dos atributos inherentes a la institución parlamentaria: la teoría de la representación y el imperio de la ley. Ambas fundamentan la supremacía del parlamento sobre los otros órganos del Estado (Capo, 1983). Con el surgimiento del Estado Constitucional, en la medida en que el parlamento se convierte en un órgano constitucional del Estado, la legitimación del legislativo ya no se fundamenta en que tiene el monopolio de la representación de la voluntad popular, sino por la delimitación institucional y las competencias que le son atribuidas por la constitución.

## ***2.- Estructura de los parlamentos***

El parlamento es la institución que expresa más literalmente la democracia representativa, dado que su naturaleza de asamblea colegiada le permite representar el pluralismo de la sociedad de manera permanente (Cotta, 1986). Son, en cierto modo, el espejo de la sociedad política. El pluralismo interno de los parlamentos democráticos es una de las características que permiten diferenciarlos de las asambleas legislativa de los sistemas políticos no democráticos basados en la fundación rectora del partido único o dominante o en otros tipos de representación, como la representación orgánica en la dictadura franquista (Caminal, 2006). En este último caso, pese a que se pretenda proyectar que la asamblea es representativa de la voluntad popular y legitimadora del poder ejecutivo, en realidad es una instancia colaboradora del gobierno y ratifica los acuerdos que se adoptan en otros órganos del Estado o del partido. Su composición política no es por tanto pluralista y su convocatoria depende de otros poderes del Estado.

El parlamento, por definición, debe mantener la centralidad y publicidad del debate político. Para ello, debe recoger el pluralismo de la sociedad. En este sentido, el

multipartidismo es la base política del sistema de partidos de la democracia representativa y está definido por el número y la fuerza relativa de los partidos que acceden al parlamento a través del filtro de las elecciones democráticas.

### ***3.- Caracterización de las Cortes Generales***

El Parlamento en España recibe la denominación de Cortes Generales. Se trata de un órgano constitucional compuesto por dos Cámaras (Congreso y Senado) que conforman un modelo bicameral asimétrico. Son las depositarias de la voluntad popular y son la máxima representación del pueblo español.

El Congreso de los Diputados es la Cámara Baja de las Cortes Generales. La Constitución Española establece en su artículo 68.1 que debe estar compuesto por un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados. En la actualidad, el número de diputados está fijado en 350 diputados, cifra determinada por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de 1985.

Los diputados son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La duración del mandato es de cuatro años, a no ser que se las cámaras se disuelvan de manera anticipada. Los miembros del Congreso son elegidos mediante listas cerradas siguiendo una fórmula proporcional y tomando como circunscripción electoral la provincia. En este sentido, el reparto de escaños se realiza utilizando la fórmula d'Hondt Además, existe un umbral electoral del 3%, por lo que todos aquellos partidos que no alcancen ese mínimo de votos emitidos válidos en la circunscripción no pueden optar al reparto de escaños.

Existen cincuenta y dos circunscripciones electorales que se corresponden con las cincuenta provincias españolas y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. De acuerdo con la LOREG, cada provincia tiene asignados un mínimo de dos escaños mientras que a Ceuta y Melilla le corresponde uno a cada una. Los 248 escaños restantes se asignan de forma proporcional entre las circunscripciones de acuerdo a la población de derecho. El reparto se concreta en el real decreto de convocatoria de las elecciones.

El Senado es la Cámara alta de las Cortes Generales y la Constitución dispone que, junto con el Congreso de los Diputados, es depositario de la soberanía nacional. Está compuesta por un número variable de senadores elegidos por un sistema mixto. Una

parte de ellos son elegidos por elección directa utilizando un sistema mayoritario. La circunscripción es la provincia. Le corresponden cuatro senadores a cada provincia peninsular, tres a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife); uno a cada una de las restantes islas o grupos de islas (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma) y dos senadores a cada una de las ciudades autónomas. Por otro lado, los senadores designados por las comunidades autónomas son elegidos por los parlamentos autonómicos a razón de uno inicial y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

#### ***4.- Organización interna y funcionamiento de las Cámaras***

Para desempeñar sus funciones, las Cámaras se organizan en torno a dos tipos de órganos: los de dirección y los de trabajo. Los primeros tienen como misión cuidar el buen orden de los trabajos parlamentarios, dirigir y moderar los debates y demás actividades de la Cámara. Para poder cumplir con este objetivo, tienen atribuidas una serie de funciones como dirigir los debates parlamentarios, la aplicación del reglamento de la Cámara, el mantenimiento del orden en el parlamento, el dictamen de normas de procedimiento parlamentario y la responsabilidad de la administración de la Cámara. Para el cumplimiento de estas funciones, en el caso español se identifican los siguientes órganos:

- a) La presidencia de la Cámara. El presidente es la primera autoridad de la Cámara y tiene como función esencial presidir y dirigir las discusiones. Ello implica el control del uso de la palabra por parte de los miembros de la Cámara, garantizar el orden de la discusión, adoptar medidas disciplinarias en el caso de que sea pertinente, aplicar e interpretar el reglamento y cuidar el orden interno.  
En el caso español, el presidente es elegido para toda la legislatura en la sesión constitutiva de la Cámara, que inicialmente preside una Mesa de edad.
- b) La Mesa. Se trata de un órgano de asistencia y apoyo al presidente que ejerce un papel consultivo. Está compuesta por vicepresidentes y secretarios, reflejando la pluralidad de opciones presentes en la Cámara. Sus funciones pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1. Organizar el trabajo y el gobierno interior de la Cámara. 2. Elaborar el proyecto de presupuestos de la Cámara, dirigir y controlar su ejecución y elaborar un informe sobre su aplicación. 3. Ordenar los gastos de la Cámara. 4. Calificar, de acuerdo con el reglamento, los documentos

parlamentarios y decidir sobre su admisibilidad. 5. Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos parlamentarios. 6. Programar el calendario de actividades de la Cámara y de las comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de los siguientes órganos. 7. Cualquier otra función que le encomiende el reglamento.

- c) La Junta de Portavoces. Está integrada por el presidente y por los portavoces de todos los grupos parlamentarios. A sus reuniones asiste un representante del Gobierno los miembros de la Mesa (al menos un vicepresidente y un secretario) y el Secretario General. Su principal función es la fijación del orden del día de las sesiones plenarias. También debe de ser consultada para la preparación y ordenación de los trabajos, la fijación del número de miembros de las comisiones o la ordenación de los debates.

Los órganos de trabajo son:

- a) El Pleno. Es la reunión de la Cámara a la que son debidamente convocados la totalidad de los miembros y se verifica bajo la presencia del presidente y, en su caso, la Mesa. Es el órgano fundamental de la Cámara ya que es el que ejerce las facultades que le son atribuidas. Dado que es un órgano numeroso, es complicado exigir que puedan reunirse todos los miembros. Para salvar esta cuestión, se exigen quórum.

La regla decisonal ordinaria es el de la mayoría simple. No obstante, en algunos casos se exigen mayorías más elevadas. En el caso español se exige mayoría absoluta para la aprobación de leyes orgánicas, mayorías cualificadas para la elección de determinados cargos (defensor del pueblo, magistrados del TC o vocales del CGPJ) y para llevar a cabo reformas constitucionales (3/5 o 2/3, en función de si se adopta un procedimiento previsto en el capítulo 167 o 168 de la Constitución).

- b) Las comisiones. En contraposición al pleno, son reuniones de grupos reducidos de parlamentarios que tienen como objetivo el estudio o preparación de asuntos que son sometidos por la Cámara para presentar el resultado de sus trabajos o deliberaciones al pleno.

Constituyen una aplicación del principio de división del trabajo, permiten agilizar el trabajo parlamentario y realizar un estudio más detallado de los

asuntos que se tramitan en la Cámara. Las comisiones se dividen en permanentes (nombradas para una legislatura o período de sesiones) y no permanentes (se constituyen para estudiar un asunto concreto y se disuelven una vez concluido el estudio de dicho asunto)

- c) Los grupos parlamentarios. Son la vía por la cual se ha dado participación a los partidos políticos en los órganos de trabajo. Ocupan una posición transversal en la medida en que están presentes en todos los actos de decisión y organización del trabajo parlamentario (para más información, consultar el apartado dedicado a los grupos parlamentarios).

### ***5.- Funciones de las Cortes Generales***

Pese a que las funciones específicas de los parlamentos varían de un ordenamiento político y constitucional a otro, pueden establecerse cuatro funciones genéricas: la de representación, la de legitimación, la de control legislativo, la financiera y la de control político.

- a) La función representativa es la base de todas las demás. En su condición de depositarias de la voluntad popular, las Cortes representan una sociedad que es plural en su estructura social, cultural, creencias y opiniones políticas.
- b) La función legitimadora se deriva de la condición representativa del parlamento. Su elección legítima sirve para la elección y legitimación de otros órganos del Estado.
- c) La función legislativa es una de las competencias que siempre ha distinguido a los parlamentos. Se trata de la potestad más genuina de los legislativos ya que es sobre ellos sobre los que recae la atribución de crear o modificar la legislación. Pese a que en el procedimiento ordinario la iniciativa legislativa también puede ser ejercida por la ciudadanía o por el ejecutivo, la discusión y aprobación de la norma recae en las Cortes. Asimismo, las Cortes tienen la función de control legislativo y es que, aunque el ejecutivo puede elaborar normas como los decretos-ley, deben de ser convalidadas por las Cortes en un plazo breve.
- d) Respecto a la función financiera, se trata de una atribución histórica. En el pasado, las funciones económicas fueron de las primeras adquiridas por los parlamentos y sirvieron para ir incrementando su poder respecto al monarca. En la actualidad, las Cortes se encargan de aprobar el proyecto de la Ley de

Presupuestos, en el cual se deciden cómo se crean los recursos con los que se va a financiar el Estado y autorizan los recursos que la sociedad pone en manos del Estado (del Gobierno) para que cumpla con las funciones que tiene encomendadas. La aprobación de los presupuestos se realiza mediante una ley de carácter anual, aunque su vigencia pueda prorrogarse más allá del año hasta la aprobación de unos nuevos presupuestos.

- e) La actividad parlamentaria no puede entenderse sin el control político ya que el Gobierno debe contar con la confianza de las Cortes tanto en su gestión política general como en su gestión concreta. Entre los instrumentos clásicos de control parlamentario se encuentran las preguntas, las interpelaciones, las solicitudes de documentación e información, las comparecencias de los miembros del Gobierno y las comisiones de investigación.

Las primeras consisten en una simple pregunta que es dirigida a un miembro del Gobierno para que informe o explique un punto determinado o bien se den a conocer cuáles son las medidas que se han adoptado o se adoptarán respecto de un determinado asunto. Su objeto es la obtención de información que permita a los parlamentarios efectuar un control eficaz de la política gubernamental.

Las interpelaciones son consultas que versan sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o bien de algún departamento ministerial.

Por otro lado, las Cámaras y sus comisiones pueden recabar la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos, así como del resto de autoridades del Estado y de las comunidades autónomas. También pueden reclamar la presencia de los miembros del Ejecutivo. Por su parte, el Gobierno puede solicitar comparecer ante las Cámaras para explicar algún aspecto concreto de su política general.

Por último, las comisiones de investigación son órganos parlamentarios colegiados y temporales que se encargan de analizar y verificar un hecho de interés general, como medio de responsabilidad política.

- f) Como órganos de representación, las Cortes también ejercen una función de formación de cuadros y profesionalización de la política.

## ***6.- Los grupos parlamentarios***

Los grupos parlamentarios representan la influencia de los partidos políticos en el funcionamiento de los órganos legisladores. Tal como se ha apuntado anteriormente, ocupan una posición transversal en la medida en que están presentes en todos y cada uno de los actos de decisión y organización del trabajo parlamentario. Su existencia responde a su capacidad para facilitar el trabajo parlamentario, al reconocimiento del pluralismo político y a la racionalización del trabajo parlamentario (Sánchez Ferriz, 2009).

En el caso español, los grupos parlamentarios pueden constituirse a partir de un número mínimo de quince diputados. También podrán hacerlo los diputados de una o varias formaciones políticas que, pese a no alcanzar el citado mínimo, hayan obtenido un número de escaños no inferior a cinco y al menos el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en las que hayan presentado candidatura o el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto del país.

Para constituir un grupo parlamentario, y una vez cumplidos los requisitos enunciados, la comunicación debe realizarse en los siguientes cinco días a la sesión constitutiva de las Cortes, mediante un escrito dirigido a la Mesa de la Cámara. El documento debe de ir firmado por todos los miembros del grupo parlamentario, especificar el nombre de este, la identidad de sus miembros, el nombre de su portavoz y de los diputados que eventualmente puedan sustituirle. En el caso de los diputados que no pertenezcan a ningún grupo, pueden asociarse a alguno de ellos mediante una solicitud -previamente aceptada por el portavoz del grupo al que quiera asociarse-a la Mesa de la Cámara. Por lo que respecta al trabajo de los grupos parlamentarios, estos están representados en las comisiones en razón de su importancia. Es decir, de su peso numérico en la Cámara.

Por último, los diputados que no estén adscritos a ningún grupo parlamentario, o los que abandonen el grupo al que pertenecen durante el mismo período de sesiones, pasan a integrarse al conocido como grupo mixto. Este no se corresponde con ningún partido.

## ***7.- Los parlamentarios***

Para acceder a la condición de diputado o senador, es necesario haber concurrido como candidato a las elecciones. Las circunstancias que condicionan la presentación de candidaturas y el ejercicio de la función parlamentaria se determinan por las condiciones de inelegibilidad e incompatibilidad.

La inelegibilidad se refiere a la capacidad de los ciudadanos para ejercer su derecho de sufragio pasivo -es decir, a ser elegibles- a fin de que el proceso de elección se desarrolle en condiciones de igualdad. Las causas de inelegibilidad están reguladas en la LOREG y en ella se recoge, entre otras, que no tendrán derecho a sufragio pasivo los menores de edad, los miembros de la Familia Real, los presidentes y magistrados del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del pueblo, el Fiscal General del Estado o los jueces y magistrados en activo. También recoge que son inelegibles los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad o aquellos condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las instituciones del Estado siempre y cuando esta sentencia establezca la inhabilitación para cargo público. Por último, nadie puede presentarse simultáneamente como candidato al Congreso de Diputados y al Senado.

Respecto a la incompatibilidad, hace referencia a la imposibilidad de simultanear el cargo parlamentario con otra actividad pública o privada. Esto responde a la necesidad de garantizar que los diputados y senadores ejerzan su actividad con la mayor libertad e independencia posible. Las causas de inelegibilidad también lo son de incompatibilidad.

Junto con las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, cabe hacer mención a las prerrogativas parlamentarias. Estas se fundamentan en el goce de un régimen jurídico especial para garantizar el libre desarrollo de su actividad.

La Constitución española establece que los diputados y senadores gozan de inviolabilidad e inmunidad. La primera se refiere al hecho de que los diputados y senadores no pueden ser detenidos salvo en caso de flagrante delito. No pueden ser inculcados ni procesados sin previa autorización de la respectiva Cámara. Es decir, se basa en la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las manifestaciones vertidas durante el ejercicio de su actividad.

El reconocimiento de la inmunidad responde a la necesidad de garantizar la independencia de las Cortes respecto a otros poderes del Estado. Se trata de una garantía orientada a la protección de los parlamentarios frente a cualquier acusación penal que pueda desembocar en una privación de libertad que impida su presencia en las Cámaras.

#### ***8.- Relación de Confianza entre el Gobierno y las Cortes***

Dentro de un sistema parlamentario como el español, el Presidente del Gobierno necesita de la confianza de las Cortes Generales. Así, el poder del Parlamento para controlar la acción del Gobierno es un clásico en la definición del parlamentarismo. Debido a esta capacidad de control, el Gobierno -que cuenta con la mayoría parlamentaria- estará atento a la fiscalización de la oposición para evitar mociones de censura o interpelaciones demasiado duras que provoquen el desgaste de la mayoría gubernamental.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se inicia con el otorgamiento inicial de la confianza parlamentaria. Así, el Gobierno necesita contar de manera ineludible con la confianza de las Cortes en la sesión de investidura. Esto posibilita la cooperación entre ambos poderes ya que, una vez concedida la confianza, se presupone su continuidad a lo largo de la legislatura siempre y cuando no sobrevenga una situación extraordinaria que derive en una cuestión de confianza o una moción de censura.

En el sistema político español, el candidato a la presidencia del Gobierno ha de ser propuesto por el Rey, después de que este haya llevado a cabo una ronda de consultas con los representantes designador por los grupos políticos con representación parlamentaria. Una vez recibida la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno, el presidente de la Cámara convoca al pleno del Congreso para la sesión de investidura. El candidato tiene tiempo ilimitado para presentar el programa político del Gobierno que pretende formar y solicita la confianza de la Cámara. Una vez que ha acabado, pueden intervenir el resto de representantes de grupos parlamentarios que lo hayan solicitado y el candidato a presidente tiene derecho a réplica. Por último, se procede a la votación. Si en ella el candidato propuesto obtiene una mayoría absoluta, se entiende otorgada la confianza. Si no se logra, se procede a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y ya solo es necesaria una mayoría simple.

En el caso de que no se obtenga la mayoría requerida, se tramitan sucesivas propuestas por el mismo procedimiento. Si después de dos meses desde la primera votación ningún candidato ha logrado la confianza del Congreso, el presidente de la Cámara somete a la firma del rey el decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones, y lo comunica al presidente del Senado. En el caso de que sí se otorgue la confianza al candidato, el presidente del Congreso se lo comunica al Rey para su nombramiento como presidente del Gobierno.

Este procedimiento ordinario se aplica en los casos de renovación del Congreso tras la celebración de unas elecciones o en el caso de que el presidente abandone su cargo por fallecimiento, dimisión o pérdida de una cuestión de confianza. Sin embargo, en el caso de la moción de censura, el candidato que la haya presentado se entiende como investido si esta prospera.

En el caso de la moción de censura, esta se produce cuando el Gobierno pierde la confianza del parlamento durante la legislatura. En el caso español, la moción de censura sólo puede ser presentada en el Congreso de los Diputados ya que la confianza para ser investido como presidente sólo se presta en esta Cámara. La iniciativa requiere, como mínimo, de la décima parte de los miembros del Congreso y debe incluir el nombre de un candidato a la presidencia. Se trata, por tanto, de una moción de censura constructiva. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura, pueden presentarse otras mociones alternativas. Estas deben reunir los mismos requisitos que la primera y están sometidas a los mismos trámites.

Durante el debate, uno de los diputados firmantes de la moción tiene tiempo ilimitado para defenderla. A continuación, y también con tiempo ilimitado, puede intervenir el candidato propuesto en la moción para la presidencia del Gobierno. Después se abre un turno de palabra para cada representante de los grupos parlamentarios de la Cámara. No se prevé la participación del presidente del Gobierno contra el que se ha presentado la moción, aunque el Ejecutivo conserva el derecho a intervenir siempre que lo considere oportuno. Por último, la moción se somete a votación pública y por llamamiento.

En el caso de que se hayan presentado varias mociones de censura, estas se votarán según en el orden en el que se hayan presentado y si una de ellas es aprobada, el resto se consideran decaídas. Para darse por aprobada, es necesario que la moción de censura reciba una mayoría absoluta de votos a favor. En el caso de que esto se produzca, el Gobierno debe dimitir y comunicárselo al Rey. Al ser una moción de censura

constructiva, el candidato a la presidencia incluido en la moción aprobada queda investido de la confianza del Congreso y es nombrado presidente por el Jefe del Estado.

Si la moción no es aprobada, el Gobierno se mantiene en el poder y el presidente recupera la facultad de disolver las cámaras sin que durante el mismo período de sesiones ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada pueda firmar otra. Si la moción es presentada en el período comprendido entre sesiones, se imputa al período de sesiones posterior.

Si el Congreso tiene la potestad para presentar mociones de censura, el presidente del Gobierno puede plantear una cuestión de confianza. El objetivo de esta última es inverso al que se pretende con la moción de censura: mientras que en ésta la oposición permite derrocar al Gobierno, con la cuestión de confianza el presidente pretende renovar la confianza de la Cámara y reforzar su posición.

La cuestión de confianza no puede presentarse en abstracto, sino que requiere que se inste en relación con el programa gubernamental o sobre la base de una declaración de política general. Debe de ser presentada por el presidente del Gobierno en un escrito motivado ante la Mesa del Congreso, tras una deliberación previa del Consejo de Ministros, y no existe un supuesto en el que éste tenga la obligación de plantearla. Su presentación, a diferencia de lo que ocurre con la moción de censura, no imposibilita que el presidente del Gobierno pueda disolver las Cámaras.

Tras la presentación, se celebra un debate en el Congreso que se inicia con la intervención del presidente del Gobierno para que explique las razones que le han llevado a presentar la cuestión de confianza. A continuación, pueden intervenir los representantes de los grupos parlamentarios que lo soliciten y, cuando lo requiera, puede participar el presidente. Una vez celebrado el debate, se procede a la votación pública por llamamiento.

La confianza se entiende como otorgada cuando cuenta con el voto favorable de la mayoría simple de los diputados. Si no consigue este apoyo, el presidente del Gobierno está obligado a dimitir. Sea cual sea el resultado de la votación, el presidente del Congreso debe comunicárselo al Rey y al presidente del Gobierno.

Por último, en las relaciones Ejecutivo-Legislativo también existe la potestad del presidente del Gobierno de disolver anticipadamente las Cortes. Esta facultad es consecuencia de la existencia de un régimen parlamentario en que se establece un

equilibrio entre los poderes: mientras que el Legislativo puede presentar una moción de censura, el Ejecutivo puede disolver las Cámaras.

La decisión de disolución es libre, aunque requiere de la deliberación previa del Consejo de Ministros aunque su decisión no sea vinculante. No obstante, la Constitución prevé ciertas limitaciones temporales a la propuesta de disolución: está expresamente prohibida cuando se está tramitando una moción de censura o cuando se esté vigente un estado de alarma, excepción o sitio. Tampoco se puede proceder a la disolución de las Cámaras antes de que transcurra un año de la anterior (con la excepción de que habiéndose celebrado elecciones, hayan pasado dos meses sin que ningún candidato haya contado con la confianza de la cámara)

## **BIBLIOGRAFÍA**

Caminal, M. (2006): *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

Capo, J. (1983): *La institucionalización de las Cortes Generales*, PPU, Barcelona.

Cotta (1986): “Parlamentos y representación”. En Pasquino, G.: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid.

Sánchez Ferriz, R. (2009): *El Estado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.

## **ENLANCES ON LINE**

Código Parlamentario

[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=246\\_Codigo\\_Parlamentario\\_Normativa\\_estatal&tipo=C&modo=2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=246_Codigo_Parlamentario_Normativa_estatal&tipo=C&modo=2)

Congreso de los Diputados

<https://www.congreso.es/>

Junta Electoral Central

<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio>

Ley Orgánica de Régimen Electoral

[https://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-1985.html](https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html)

Senado

<https://www.senado.es/web/index.html>

## **SUGERENCIA DE EJERCICIO PRÁCTICO**

Reconstruya el procedimiento de moción de censura que se presentó al presidente Mariano Rajoy en 2018, señalando:

- a) Fecha de presentación.
- b) Diputados firmantes.
- c) Candidato a la presidencia del Gobierno.
- d) Fecha del debate.
- e) Resultado de la votación.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1. ¿Qué órgano de trabajo se constituye, de manera permanente o con una finalidad particular, para la discusión especializada de un proyecto de ley o un tema sometido a su conocimiento?**

- a) La junta de portavoces.
- b) Las comisiones parlamentarias.
- c) Los grupos parlamentarios.
- d) El pleno.

**2. ¿A través de que instrumento el Gobierno puede medir el apoyo del poder legislativo al Ejecutivo?**

- a) La moción de censura.
- b) Las interpelaciones.
- c) La cuestión de confianza.
- d) Ninguna de las opciones anteriores es correcta.

**3. ¿Qué órgano del legislativo ejerce un papel consultivo y organizacional del trabajo parlamentario, elaborando un proyecto de presupuesto del Congreso,**

**calificando la admisibilidad de los documentos parlamentarios y decidiendo sobre su tramitación?**

- a) La junta de portavoces.
- b) La Mesa.
- c) Las comisiones.
- d) Los grupos parlamentarios.

**4. ¿En qué consiste la función de control parlamentario?**

- a) En preguntar, informar, proponer e interpelar al Gobierno y en activar mecanismos extraordinarios como la moción de censura.
- b) En canalizar las demandas ciudadanas.
- c) En otorgar la confianza al Ejecutivo.
- d) En ejercer la potestad legislativa.

**5. ¿Qué mayoría es requerida para contar con la confianza del parlamento en el caso de la cuestión de confianza?**

- a) Mayoría simple.
- b) Mayoría absoluta.
- c) Mayoría cualificada de 2/3.
- d) Mayoría cualificada de 3/5.

**6. ¿Cuántos senadores de elección directa le corresponden a cada provincia insular?**

- a) Dos.
- b) Tres.
- c) Cuatro.
- d) Depende del tamaño de la circunscripción.

## TEMA 5<sup>7</sup>

### EL GOBIERNO EN ESPAÑA

Asbel Bohigues García

1. El Gobierno en el sistema político español.- 2. Formación y caída del gobierno: *Investidura; Moción de censura; Cese del Gobierno.*- 3. La organización del gobierno: *Ministros (y Vicepresidentes); Consejo de Ministros; Secretarios de Estado.*- 4. Las funciones del gobierno: *Dirección de la política nacional; Dirección de la Administración del Estado; Dirección de la Administración militar para la defensa del Estado; Función normativa y potestad reglamentaria: Decreto ley; Decreto legislativo.*

#### ***1.- El Gobierno en el sistema político español***

La división de poderes identificada por Montesquieu diferencia entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En España el órgano que representa al Poder Ejecutivo es el Gobierno.

El gobierno en España es el centro del sistema político, junto con las Cortes Generales (Congreso y Senado). Esto porque España es un sistema parlamentario, de acuerdo con el cual el Gobierno es elegido por el Parlamento.

Una vez investido de la confianza por el parlamento, el gobierno dirige la actividad política y administrativa del sistema. Al Gobierno se le atribuye esta conducción del país, y por eso mismo puede afirmarse que es el epicentro de las decisiones políticas.

Al tiempo que está dotado de un gran poder (iniciativa legislativa, elaboración de presupuestos, etc.), también tiene un gran número de limitaciones constitucionales, fruto del carácter democrático (y parlamentario) del sistema político de España.

---

<sup>7</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

El Gobierno lo encabeza su presidente y es quien concentra, dentro del gobierno, pero también de la totalidad del sistema político, el protagonismo. Como se verá a continuación, la investidura se hace sobre el presidente, no sobre la totalidad del gobierno.

En paralelo, no puede olvidarse la doble condición del gobierno, como órgano constitucional, con potestades y atribuciones previstas en la constitución y las leyes, y como actor político, en tanto conduce la vida política y marca la agenda. En este sentido, en España ha contribuido a esa concentración del protagonismo a que todos los presidentes del gobierno desde 1978 hayan ostentado la condición de máximos líderes de sus respectivos partidos políticos. Esto ha desembocado en una suerte de presidencialización de su figura, que destaca por sobre el Consejo de Ministros y los demás órganos del sistema político.

Cabe hacer mención aquí a la jefatura del Estado, representada en la Monarquía. En España de acuerdo a la Constitución de 1978, el jefe de gobierno es el Presidente del Gobierno, y el Jefe del Estado el Rey. En los sistemas presidencialistas el Presidente es al mismo tiempo jefe de gobierno y jefe del Estado, pero en España cada una de esas jefaturas la ostenta una figura diferente. En ese sentido, al Gobierno le corresponde la dirección de “*la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado*” y el ejercicio de “*la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*” (art. 97 de la Constitución). El rol de la jefatura del Estado es así simbólico, con poderes limitados por la propia Constitución.

## ***2.- Formación y caída del gobierno***

Dado que España es un sistema parlamentario, la elección del gobierno, concretamente en el caso español del presidente del gobierno, corresponde al parlamento. Al contrario que en sistemas presidencialistas, donde al jefe del ejecutivo (Presidente) se lo elige mediante votación popular en unas elecciones.

Hay dos procedimientos para acceder a la Presidencia del Gobierno: la investidura y la moción de censura.

### ***Investidura***

En España en las elecciones generales se elige al Congreso de los Diputados y al Senado (ver capítulo X), y el Congreso de los Diputados una vez constituido elige al Presidente. La elección del presidente del gobierno vía investidura está regulada en el artículo 99 de la Constitución.

Una vez renovado el Congreso de los Diputados, el Rey previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria propone a un candidato a la presidencia del Gobierno. No lo elige ni lo nombra, pues es una potestad que corresponde únicamente al Congreso de los Diputados. Aunque no hay ninguna regla que indique qué debe valorar el Jefe del Estado, lo cierto es que se tienen en cuenta el juego de mayorías del Congreso, los resultados electorales, acuerdos de investidura entre partidos, etc.

Una vez propuesto por el Rey, el candidato debe exponer ante el pleno del Congreso su programa de Gobierno, y solicitar a la Cámara que lo invista. De nuevo, el presidente sólo puede ser electo (o removido) por el Congreso.

Habiendo expuesto el programa, y habiendo recibido las respuestas de los diferentes grupos políticos con representación parlamentaria (el conocido como “debate de investidura”), se procede a la votación.

Para que se considere investido el presidente de la confianza de la cámara, éste debe obtener el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso (un mínimo de 176 de 350 diputados). De no conseguir esta mayoría, se vota nuevamente la investidura 48 horas después de esta primera sesión, donde sólo se requiere mayoría simple (más síes que noes, sin contar ausencias o abstenciones). Si el candidato propuesto sigue sin obtener la confianza de la cámara, se repetirá la investidura, tras nuevas negociaciones, consultas y propuestas del Rey, hasta que un candidato obtenga la confianza de la cámara o hayan pasado dos meses desde la primera votación de investidura.

Tras este plazo se disuelven ambas cámaras y se convocan nuevas elecciones. Este agotamiento del plazo previsto en la Constitución, con la consecuente repetición de elecciones, ha ocurrido sólo en dos ocasiones desde 1978 (2016 y 2019). Una vez electas las nuevas cámaras se reinicia todo el proceso de investidura.

Mientras tanto los poderes y facultades del Gobierno están limitados, pues se encuentra en funciones. No puede operar con total normalidad, ya que se ha agotado la confianza que le otorgara el Congreso en su momento, y no ha obtenido la confianza de las cámaras que están por renovarse o se acaban de renovar. Concretamente, el Presidente del Gobierno en funciones no puede ejercer las siguientes facultades (art. 21 de la Ley del Gobierno):

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

Y el Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Así, puede comprobarse como únicamente intervienen dos actores en la investidura del presidente: el Rey (jefatura del Estado) y el Congreso (cámara baja de las Cortes). Ni el Senado ni el electorado participan; este último sólo lo hace a través de la elección del Congreso.

En resumen, la confianza se entiende otorgada por el Congreso si el candidato propuesto por el Rey obtiene al menos 176 votos afirmativos en la primera votación (la actual composición del Congreso es de 350 escaños), o más síes que noes en las posteriores votaciones, de haberlas.

### ***Moción de censura***

Si la investidura es el acto por el que el Congreso otorga su confianza a un candidato que se transforma en Presidente, la moción de censura es el acto por el que se retira la confianza otorgada a un candidato y automáticamente se otorga a otro candidato diferente. En esencia es volver a votar la investidura, con la legislatura ya en funcionamiento.

El procedimiento de la moción de censura está previsto en el artículo 113 de la Constitución. Puede ser presentada por la décima parte de los miembros del Congreso (35 diputados actualmente) y debe incluir un candidato alternativo, quien deberá

exponer ante la cámara el programa político del gobierno que pretende formar. Es decir, en España la moción de censura es constructiva, pues en la misma votación se retira la confianza al presidente y se la otorga al nuevo candidato. El gobierno no queda descabezado en ningún momento, y no es necesario convocar elecciones.

Para que la moción de censura prospere debe recibir el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. De prosperar, cae el gobierno, presidente y ministros, se nombra al nuevo presidente, y este compone su nuevo gobierno.

Aunque en España se han presentado diversas mociones de censura, sólo una ha prosperado: la que censuró a Mariano Rajoy (PP) e investió a Pedro Sánchez (PSOE) el 1 de junio de 2018.

### ***Cese del Gobierno***

Vistos ya los dos procedimientos para acceder a la presidencia del gobierno, cabe resumir cuándo cesa el gobierno. Lo hace en los siguientes supuestos: con la renovación de las cámaras; cuando el gobierno pierda la confianza del congreso (moción de confianza o de censura); si el Presidente dimite, fallece o queda incapacitado para el ejercicio de sus funciones. De nuevo, siempre que cese el Gobierno se mantiene en el cargo en funciones (interinidad), hasta que asuma un nuevo gobierno, esto es, hasta que el Congreso otorgue su confianza nuevamente a un candidato.

### ***3.- La organización del gobierno***

El Gobierno está compuesto por: el Presidente, vicepresidente o vicepresidentes, y los ministros. Dado el carácter colegiado del gobierno, el Presidente se convierte así en el representante unipersonal de dicho órgano, si bien goza de una amplia gama de prerrogativas y facultades que lo hacen destacar como mucho más que un *primus inter pares* en el Consejo de Ministros.

Una vez investido de la confianza del Congreso, el presidente diseña y nombra a su gobierno que se materializa en el Consejo de Ministros (los ministros son nombrados por el Rey a propuesta del presidente). Es el presidente quien propone el nombramiento y remoción de los ministros, y puede proponer una moción de confianza, así como la disolución de las Cortes.

Así, sin perjuicio de la actividad y rol de los ministros, al presidente le corresponde dirigir la “acción de Gobierno” y coordinación del gobierno. De acuerdo con la Ley del Gobierno (art. 2) corresponde al Presidente:

- a) Representar al Gobierno.
- b) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- c) Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
- d) Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
- e) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
- f) Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.
- g) Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) de la Constitución.
- h) Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución.
- i) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- j) Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado, Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- k) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.
- l) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.
- m) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.
- n) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las leyes.

Ahora bien, todo ello no significa que los ministros (y vicepresidentes) sean meros apéndices de la acción del presidente. También tienen cierto margen de autonomía para

dirigir su cartera, es decir, la parte político-administrativa del gobierno que les corresponde dirigir dentro de su ámbito ministerial.

#### *Ministros (y Vicepresidentes)*

Los ministros son responsables por su gestión, y únicamente pueden ser nombrados y destituidos por el Presidente. No cabe una moción de censura individualizada para un ministro, puesto que esta censura al presidente y con él a todo su gabinete.

De acuerdo con la Ley del Gobierno (art. 4) corresponde a los ministros:

- a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Cabe señalar que el ordenamiento jurídico español prevé la existencia de Ministros sin cartera, a quienes se les deberá atribuir la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.

Por su parte, de haberlos, a los Vicepresidentes les corresponde el ejercicio de las funciones que les encomiende el Presidente. Quien ostente el cargo de Vicepresidente podrá asumir la titularidad de un Ministerio, ostentando también la condición de ministro.

#### ***Consejo de Ministros***

Por último, para evitar cualquier confusión entre *Gobierno* y *Consejo de Ministros*, la ley del Gobierno establece que el Consejo de Ministros es la reunión de los miembros del Gobierno. Entonces, el Gobierno se refiere al todo, y el Consejo de Ministros a la reunión formal de los miembros del gobierno previstos por la ley (presidente, vicepresidentes y ministros).

Al Consejo de Ministros, según la legislación española, le corresponden las siguientes funciones:

- a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.
- f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.
- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.
- h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.
- i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.
- j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.
- k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

A las reuniones del Consejo de Ministros podrán asistir los Secretarios de Estado y excepcionalmente otros altos cargos, cuando sean convocados para ello, y sus deliberaciones son secretas.

### ***Secretarios de Estado***

Aunque técnicamente se encuentran fuera del Gobierno, cabe hacer mención a los Secretarios de Estado por su ubicación en la estructura político-administrativa conducida por los ministros y el presidente. Los Secretarios de Estado se encuentran inmediatamente por debajo de los Ministros, y la ley (art. 7 de la Ley del Gobierno) los define como órganos superiores de la Administración General del Estado, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento, o de la Presidencia del Gobierno. Los Secretarios de Estado actúan bajo la dirección del Ministro, o del presidente cuando están adscritos a Presidencia.

#### ***4.- Las funciones del gobierno***

A pesar del nombre, en España el Poder Ejecutivo no se limita únicamente a *ejecutar* las decisiones del Poder Legislativo. Sus funciones están enumeradas en el artículo 97 de la Constitución, y de acuerdo a Montabes (2001) pueden distinguirse las siguientes funciones:

##### ***Dirección de la política nacional***

Referido tanto a la política interior como exterior. Se refiere a las decisiones adoptadas sobre la organización societal y las relaciones sociales; también las relaciones exteriores. Es en definitiva todo lo relativo a la implementación del programa electoral (y de gobierno) del partido del candidato que haya obtenido la investidura del Congreso, y/o de sus socios parlamentarios o de coalición.

Para ello, el gobierno dispone de una serie de potestades y prerrogativas, relativas a su función normativa, que veremos a continuación.

##### ***Dirección de la Administración del Estado***

Esta función es la más *ejecutiva* del Gobierno, en el sentido etimológico de la palabra. Se refiere a la conducción de la Administración como entramado burocrático, para implementar las políticas públicas

##### ***Dirección de la Administración militar para la defensa del Estado***

Referido a la defensa del Estado frente a agresiones, externas o internas, esto es, la dirección de mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Fuerzas Armadas. Asimismo, se incluye aquí la potestad de la declaración, mantenimiento o cese de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 de la Constitución).

##### ***Función normativa y potestad reglamentaria***

Esta función constata la preeminencia del Gobierno en el sistema político, pues a pesar de no ser Poder Legislativo, el Gobierno en España puede emitir normas con rango de ley, además de los reglamentos que son atribución exclusiva del Gobierno. Hay dos tipos de normas con fuerza de ley:

###### ***a) Decreto ley***

Los Decretos leyes disponen de rango de ley, y requieren de una *extraordinaria y urgente necesidad* (art. 86.1 de la Constitución) para ser aprobados por el Gobierno. A

pesar de tener fuerza de ley, es una norma provisional. Luego de los 30 días siguientes a su publicación en el BOE el Congreso debe revisar dicho decreto y convalidarlo o no.

A pesar del requisito de *extraordinaria y urgente necesidad*, en España se han venido recurriendo a los Decretos-leyes con bastante asiduidad, más de la que cabría esperar en vista de lo previsto por la Constitución.

#### **b) Decreto legislativo**

El decreto legislativo es, en esencia, legislación delegada por las Cortes Generales al Gobierno. Hay una delegación expresa por parte de estas al gobierno para que elabore una ley, que se entiende es más apropiado sea elaborada por el Gobierno que no por las Cortes Generales, a pesar de ser el órgano representativo por definición en el sistema político español, el Poder Legislativo.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Alcántara, M. y Martínez, A. (Eds.) (2001). *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Caminal, M. (2006). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

Montabes, J. y Martínez, A. (Eds.) (2019). *Gobierno y política en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Muro, D. y Lago, I. (Eds.) (2020). *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press.  
<https://www.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.001.0001>

Rodríguez Teruel, J. (2011). *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*. Madrid: CEPC.

### **ENLACES ON LINE**

- Gobierno de España: <https://www.lamoncloa.gob.es>
- Constitución española: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: <https://www.boe.es/eli/es/l/1997/11/27/50/con>

- Who governs (composición de los gobiernos, con datos de España):  
<https://whogoverns.eu/>
- Executive Approval Project (aprobación de gobiernos, con datos de España):  
<http://www.executiveapproval.org/>

## **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

Reconstruya la última investidura del actual presidente del Gobierno, desde la celebración de elecciones hasta el primer consejo de ministros, indicando: resultados electorales, negociaciones pre y post electorales, votación o votaciones de investidura, resultado de la votación final de investidura, y composición del nuevo gobierno.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1.- ¿Qué órganos participan directamente en la elección del presidente del Gobierno?**

- El electorado y el Congreso
- El Rey y el Congreso
- El Congreso y el Senado
- El Rey y las Cortes

**2.- ¿Quiénes pueden presentar una moción de censura?**

- Cualquier grupo parlamentario
- 35 diputados de al menos dos partidos diferentes
- Una décima parte de los miembros del Congreso
- Un 10% de los miembros de las Cortes Generales

**3.- ¿Qué nombre recibe la legislación delegada por el parlamento en el Gobierno?**

- Decreto Ley
- Decreto Legislativo
- Proyecto de Ley
- Proposición de Ley

**4.- ¿A partir de qué momento comienza a contar el plazo de dos meses para la investidura de un Presidente del Gobierno?**

- a) La celebración de las elecciones generales
- b) La propuesta de candidato por el Rey
- c) No hay plazo
- d) La primera votación de investidura

**5.- ¿Cuál de las siguientes es una atribución exclusiva del Gobierno?**

- a) Iniciativa legislativa
- b) Aprobación de leyes
- c) Potestad reglamentaria
- d) No hay atribuciones exclusivas del Gobierno

**6.- ¿Cuáles de los siguientes NO están reconocidos por la legislación como miembros del Gobierno?**

- a) Secretarios de Estado
- b) Ministros sin cartera
- c) Vicepresidente económico
- d) Presidente en funciones

## TEMA 6<sup>8</sup>

### EL PODER JUDICIAL

Melany Barragán Manjón

1. Introducción.- 2. El poder judicial.- 3. Principios fundamentales.- 4. Las funciones del poder judicial.- 5. Los límites del poder judicial.- 6. La carrera judicial.- 7. La organización judicial en España.- 8. El Consejo General del Poder Judicial.- 9. El Tribunal Constitucional.- 10. Otros elementos del sistema judicial.

#### **1.- Introducción**

La Administración de la Justicia, junto con el control de la capacidad de coacción, ha sido una de las atribuciones tradicionales del Estado. En un primer momento, con el surgimiento del Estado Moderno, son los monarcas absolutos los que tienden a asumir la plenitud jurisdiccional dentro de un sistema de administración de justicia muy rudimentario. No obstante, sería con la llegada del liberalismo cuando se modernizaría el carácter jurisdiccional del Estado, subsumiendo la capacidad de “declarar el derecho” en el poder legislativo. Es con el desarrollo de las ideas liberales cuando los órganos encargados de ejercer la potestad de juzgar pasarán a integrar, junto con los titulares del poder ejecutivo, la estructura del Estado.

La estructura del Estado liberal se sostuvo bajo el principio de la división de poderes. Este buscaba establecer un equilibrio entre quienes se ocupaban de hacer las leyes (poder legislativo), quienes debían ejecutarlas procurando por el bien común (poder ejecutivo) y quienes se encargaban de juzgar la adecuación de las conductas y los

---

<sup>8</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

sujetos a las normas que la sociedad se había otorgado para articular la convivencia (poder judicial).

El nuevo orden liberal vio en el poder judicial y en su plasmación, la administración de justicia, un elemento fundamental para garantizar el nuevo sistema y la defensa de los derechos y libertades reconocidos en los nuevos textos legales. De este modo, la burguesía comprendió desde el primer momento la necesidad de contar con un poder judicial que sirviera de valedor del nuevo Estado emergente.

En un primer momento, el poder judicial fue considerado exento de contenido político en cuanto el juez era considerado un mero ejecutor de los mandatos de la ley. La función de los jueces era meramente mecánica y, en cierto modo, muy similar a la actividad administrativa.

Esta situación cambió cuando las leyes consagraron la obligación del juez a resolver en todo caso, impidiendo que este rehusase juzgar bajo pretexto de insuficiencia de la ley. Esto vino acompañado de una acentuada tecnificación de la función judicial, la cual hizo necesaria la creación de un cuerpo de jueces profesionales. Y es que, desde ese momento, la evolución histórica del poder judicial fue emparejada a la del poder del juez (Díaz, 1979; Andrés y Movilla, 1986)

## ***2.- El poder judicial***

Para poder hablar de poder judicial, es necesario que se cumplan dos premisas. La primera es que dicho poder debe de estar formalmente definido como tal. Es decir, debe estar incorporado en la estructura de un modelo de Estado que le otorgue tal categoría y esto sólo sucede con propiedad en el marco del Estado de Derecho. La segunda es que, para que se dé un poder judicial, debe producirse, además de su definición formal, una actividad judicial organizada cuya consecuencia final tenga por resultado la producción de efectos político-institucionales.

A partir de estas premisas, el poder judicial puede entenderse como aquella actividad judicial organizada que juega un papel político institucional en el marco de la división tripartita de poderes independientes que caracteriza y define al Estado de Derecho (Recasens, 2006:568).

Vinculado con el poder judicial, aparecen tres conceptos que merece la pena clarificar. El primero es el término derecho, el cual puede entenderse como el conjunto de normas concretas y reforzadas en su eficacia por la capacidad/amenaza del uso de la fuerza por parte de quienes las imponen frente a quienes las contravengan. El segundo concepto es el de justicia, el cual comprende el conjunto de criterios ideales que, impuestos por el colectivo que tiene la fuerza para ello, informan de la vida de las leyes y su aplicación al desarrollo social. El tercero es el de Administración de Justicia, el cual debe entenderse como la aplicación de la norma a la realidad y adecuación de la realidad a la norma, a partir de los criterios ideales existentes.

### ***3.- Principios fundamentales***

Una de las cosas que más llama la atención en el estudio del poder judicial es su estructura: es difusa, atribuyéndose a miles de jueces el ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, es necesario establecer unos principios que inspiren su organización y funcionamiento. Estos son el principio de independencia judicial, el de exclusividad jurisdiccional y el de unidad.

El principio de independencia judicial es una garantía que asegura la inamovilidad de los jueces, la creación de un cuerpo único de funcionarios de carrera y el sometimiento a la Ley. La independencia también se garantiza por la autonomía dentro de la Administración del Estado a través del autogobierno del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

El principio de independencia se articula sobre la base de que si el juez no está libre de cualquier influencia o presión exterior no podrá administrar justicia de manera imparcial. Al someter al juez únicamente a la voluntad y cumplimiento de la ley, se aleja a este de cualquier injerencia de otro poder del Estado y se le obliga a basar sus decisiones en una fundamentación jurídica. Por último, la imparcialidad del juez se garantiza también a través de la abstención y la recusación, las cuales garantizan que el juez se abstendrá del conocimiento de aquellos casos en los que, por su vinculación personal con los mismos, por interés, aversión o afecto, pudiesen afectar a la imparcialidad del fallo.

Por lo que respecta al principio de exclusividad jurisdiccional, este supone la prohibición de ejercer la justicia a todo aquel que no sea juez o tribunal determinado por las leyes.

Por último, el principio de unidad jurisdiccional garantiza la existencia de un conjunto orgánico establecido por la ley de antemano y con una competencia específica: la administración de justicia. Esto se traduce en la ilegalidad de todos los tribunales excepcionales, siempre y cuando no estén expresamente previstos como tribunales especiales en la Constitución. El principio de unidad también garantiza que las normas referentes a la organización de los órganos judiciales, las reglas de competencia y procedimiento y las garantías procesales sean las mismas para todos los órganos jurisdiccionales.

#### ***4.- Las funciones del poder judicial***

La función jurisdiccional consiste en la aplicación de la ley al caso concreto. Así, si la ley contempla un supuesto abstracto, la jurisdicción se enfrenta con los casos concretos cuya solución se le pide. Por tanto, la tarea de jueces y tribunales consiste en aplicar la hipótesis general de la ley al caso concreto y emitir un juicio cuya finalidad es declarar el derecho aplicable al caso concreto. Ello implica que el juez deba interpretar la norma y aplicarla.

No obstante, la capacidad interpretativa de los jueces nunca debe ser contraria a los límites establecidos por la ley.

La actividad jurisdiccional se caracteriza por:

- a) Las resoluciones judiciales deben ser argumentadas y motivadas, basándose en la aplicación racional de la norma.
- b) La actividad del poder judicial no es de oficio, sino que actúa a instancia de parte.
- c) La adecuación del órgano competente, la cual viene predeterminada por las normas de competencia y procedimiento.
- d) El carácter inalterable de la decisión judicial una vez que la decisión sobre el objeto ya se haya resuelto de manera firme y sin más opciones de recurso.
- e) Toda pretensión de un ciudadano que requiera al juez exige una respuesta de este.

Junto con la aplicación de la ley, el poder judicial también ejerce un control normativo, defiende el ordenamiento jurídico y el principio de jerarquía normativa. La potestad reglamentaria del poder ejecutivo puede generar contradicciones entre los reglamentos y las normas jurídicas de rango superior, la ley, de los que son su desarrollo. Su principal mecanismo de control es la impugnación directa de los reglamentos ilegales.

Por último, los jueces y tribunales también son garantes de la protección de los derechos y libertades.

### ***5.- Los límites del poder judicial***

La independencia del poder judicial no debe ser interpretada como una ausencia de control. Así, dentro del ordenamiento jurídico español, la contrapartida a la protección social y jurídica otorgada a los jueces es la de la protección ante esos mismos jueces. Para ello, existen una serie de mecanismos de control.

El primero es que el juez, en su actividad, está estrictamente sometido al respeto del ordenamiento jurídico y existe la posibilidad de reclamar contra sus decisiones y resoluciones mediante recursos. Estos consisten en acciones dirigidas a corregir o modificar la decisión de un juez o tribunal cuando se considera nociva a los intereses individuales o colectivos de quienes tienen reconocida la capacidad de ser parte interesada en la causa.

Además de a la ley, el juez también debe atender a la jurisprudencia. Ello se debe a que la existencia de sentencias emitidas por tribunales jerárquicamente superiores en un mismo sentido de manera continuada, marcan una pauta a seguir. La atención a la jurisprudencia responde tanto a criterios de comodidad como de eficacia, ya que seguir la doctrina de los tribunales evita dictar sentencias cuyas tesis puedan ser sistemáticamente rechazadas en instancias superiores.

Un segundo mecanismo para establecer límites es la existencia de órganos de gobierno dentro del poder judicial. En el caso del caso español, este se corresponde con el Consejo General del Poder Judicial. Al contar con funciones relativas al estatuto y la carrera de jueces y magistrados, tiene potestad para inspeccionar y vigilar la actividad de los tribunales, así como adoptar medidas disciplinarias a los jueces.

## ***6.- La carrera judicial***

Los integrantes de los órganos judiciales son profesionales del derecho. Dado que el juez debe ser un intérprete cualificado de las normas jurídicas y que su legitimidad emana de la correcta interpretación de la ley, el nombramiento de los jueces debe responder a dos premisas. En primer lugar, la exclusión de cualquier influencia política tanto en lo que se refiere al nombramiento de los jueces como a las condiciones de ascenso. En segundo lugar, el Estado debe establecer mecanismos que garanticen que únicamente las personas con la capacidad profesional requerida puedan acceder a la carrera judicial.

Estas premisas, a su vez, otorgan legitimidad al juez en su actividad. Como señala Gimeno Sendra (1978), la legitimación de la actividad judicial se basa en el compromiso del juez a juzgar de acuerdo con los principios consagrados constitucionalmente como expresión de la voluntad popular, sin influencias externas y basándose en el conocimiento de la norma.

Dentro del ordenamiento jurídico español, el artículo 122.1 de la Constitución establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) determina el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que conforman un cuerpo único. En términos generales, el sistema de carrera se caracteriza porque el marco de referencia para la selección de personal es la actividad profesional, la cual determina la formación inicial que debe exigirse para el ingreso en el cuerpo, así como la trayectoria profesional previsible. Respecto al desarrollo de la carrera, esta se realiza a través del ascenso sucesivo, la agrupación en un solo cuerpo, la inamovilidad en la categoría alcanzada y la equivalencia entre las categorías de un determinado cuerpo. Se parte de la base de que el juez de carrera va a ejercer su función durante toda su vida activa y que, a lo largo de ella, no permanecerá en un solo destino, sino que transitará por diferentes puestos.

La LOPJ dispone que jueces y magistrados conforman un cuerpo único conformado por tres categorías: jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo. El sistema de ingreso básico en la carrera judicial es el de oposición libre y un curso teórico y práctico de selección realizado en la Escuela Judicial. La convocatoria de ingreso se realiza de manera conjunta con el de ingreso a la carrera fiscal, y los candidatos aprobados podrán optar por una u otra carrera en función de su puntuación.

Una vez alcanzada la posición de juez, el acceso a la categoría de magistrado vendrá condicionado por la existencia de vacantes. Cuando se den cuatro vacantes, estas se proveerán de la siguiente manera: dos mediante acceso de jueces, una entre jueces por medio de pruebas selectivas y una por concurso entre juristas de reconocida competencia y más de diez años de experiencia profesional.

### ***7.- La organización judicial en España***

La Constitución dispone que el poder judicial está formado por jueces y magistrados y por el Tribunal Supremo con jurisdicción en toda España. Este último es el órgano superior en todos los órdenes, salvo en lo concerniente a las garantías constitucionales. Como señala Sevilla (2009), la organización judicial responde a tres criterios: el material, el geográfico y el jerárquico. El primero hace referencia a la naturaleza del asunto sometido al conocimiento del órgano jurisdiccional. El segundo tiene en cuenta el ámbito territorial sobre el que se extiende la jurisdicción. El tercero determina los órganos que revisan lo decidido con anterioridad por otros.

Respecto al ámbito español, atendiendo al ámbito material existen cuatro órdenes jurisdiccionales: el penal (competente para el enjuiciamiento de delitos y faltas), el social (conoce los conflictos que se suscitan en la rama social del derecho), el contencioso-administrativo (enjuicia las disposiciones de carácter general y actos de la Administración Pública) y el civil (competencias residuales no atribuidas a otros órdenes).

En el ámbito geográfico, el Estado se organiza territorialmente a efectos judiciales en municipios, partidos o demarcaciones judiciales, formadas por varios municipios limítrofes dentro de la misma provincia. Las divisiones geográficas coinciden con las administrativas del mismo orden, con excepción de los partidos judiciales, determinados por ley y en cuya elaboración tienen participación las comunidades autónomas.

A cada división territorial le corresponde un órgano judicial específico: en los municipios que no son capital de provincia les corresponde un juzgado de paz; en cada partido judicial hay uno o varios juzgados de primera instancia e instrucción y de violencia contra la mujer; en cada provincia hay uno o varios juzgados de lo penal, de lo contencioso-administrativo, de lo social, de menores y de vigilancia penitenciaria. Y en cada provincia, audiencias provinciales. Por último, los tribunales superiores de justicia

extienden su jurisdicción al ámbito territorial de las comunidades autónomas y cuentan con varias salas.

Respecto a los órganos judiciales con competencia estatal, estos son: la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. La creación de la primera obedece a perseguir tipos de delincuencia como terrorismo, tráfico de drogas o delitos económicos. Está integrada por tres salas: la sala de apelación de lo penal, la sala de lo contencioso-administrativo y la sala de lo social. En cuanto al Tribunal Supremo, se le atribuye su superioridad en todos los órdenes jurisdiccionales con la única excepción de las garantías constitucionales. Está integrado por cinco salas: de lo civil, de lo penal, de lo contencioso-administrativo, de lo social y de lo militar.

Por último, por lo que se refiere al criterio jerárquico, cada órgano jurisdiccional tiene atribuidas competencias en única instancia o en primera instancia. Esta última significa que la decisión adoptada por el órgano judicial no es susceptible de recurso ordinario alguno y, por tanto, no puede ser revisada mediante el sistema de recurso por los tribunales de orden superior.

#### ***8.- El Consejo General del Poder Judicial***

El CGPJ se trata de una institución de los jueces no reconocida constitucionalmente en muchos países democráticos y de reciente constitucionalización. Su sentido es privar al Gobierno de determinadas funciones que pudieran interferir en la independencia de los jueces y magistrados en el desarrollo de su actividad profesional. Para ello, se atribuye estas competencias a un órgano autónomo y separado del Gobierno, garantizando la no injerencia del Ejecutivo y otorgando una posición de autonomía, no estando sometido al resto de poderes públicos.

Por lo que concierne a su composición, el artículo 122.3 de la Constitución dispone que el CGPJ está integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el rey por un período de cinco años. Doce de ellos serán elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica. Los otros ocho serán elegidos de la siguiente manera: cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado. En ambos casos serán elegidos por mayoría de tres quintos de sus miembros,

entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de la profesión.

La ley orgánica 2/2001 desarrolla el procedimiento de designación. Para los doce vocales judiciales, las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, o un número de jueces o magistrados que represente al menos el 2% de todos los que se encuentran en servicio activo, presentarán treinta y seis candidatos. Entre estos, el Congreso de los Diputados elegirá seis y el Senado otros seis entre los treinta candidatos restantes. Los ocho vocales no judiciales son elegidos por los plenos del Congreso y del Senado, por mayoría de tres quintos de sus miembros, en la misma sesión en la que se proceda a la elección de los vocales judiciales e inmediatamente a continuación de esta.

El presidente del CGPJ es nombrado por el rey a propuesta del consejo. Para poder ser elegido es necesario pertenecer a la carrera judicial o ser jurista de reconocida competencia, con más de quince años de experiencia en la carrera o en el ejercicio de su profesión. El presidente del CGPJ, tal como ya se ha señalado, es al mismo tiempo presidente del Tribunal Supremo. Su mandato es de cinco años, pudiendo ser reelegido y nombrado por una sola vez. Junto con el presidente, el CGPJ está integrado por un vicepresidente, una comisión permanente y una comisión disciplinaria.

Las funciones del CGPJ están recogidas en el artículo 122.2 de la Constitución, donde se dispone que el consejo tiene competencias en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. Estas funciones, tal como señala Sevilla (2009), pueden agruparse en dos categorías. La primera se refiere funciones relativas al estatuto y a las carreras de los jueces y magistrados, y comprende acciones como el nombramiento de jueces y magistrados, la inspección y vigilancia de juzgados y tribunales o la potestad disciplinaria. La segunda se refiere a la participación en la designación de miembros de órganos constitucionales. Por ejemplo, la designación de dos magistrados del Tribunal Constitucional (TC) o la emisión de un informe en relación al nombramiento del Fiscal General del Estado.

### ***9.- El Tribunal Constitucional***

La existencia del TC en el sistema político español es una consecuencia del valor normativo supremo de la Constitución. En este sentido, el TC puede considerarse la

instancia superior de control de las garantías constitucionales. Su regulación se encuentra en el Título IX de la Constitución.

Está compuesto por doce magistrados nombrados por el rey entre magistrados y juristas de reconocida competencia con más de quince años de experiencia profesional. Estos doce miembros se eligen de la siguiente forma: cuatro son propuestos por el Congreso de los Diputados (previa comparecencia ante la correspondiente comisión) por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado (previa comparecencia ante la correspondiente comisión) por mayoría de tres quintos de sus miembros; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del CGPJ.

El mandato de los magistrados es de nueve años, renovándose por tercios cada tres años y con prohibición de reelección inmediata (salvo que se haya ocupado el cargo durante un período inferior a tres años). Cuentan con independencia, inamovilidad e inviolabilidad y su responsabilidad sólo es exigible ante la sala de lo penal del Tribunal Supremo.

Por lo que respecta a su organización, el TC cuenta con órganos unipersonales (presidente y vicepresidente) y colegiados (pleno, salas y secciones). El presidente es nombrado de entre sus miembros por el rey, a propuesta del pleno en votación secreta y por un sistema mayoritario a dos vueltas. El vicepresidente se elige por el mismo procedimiento y período. El pleno está conformado por todos los magistrados del TC y el presidente y, en su defecto, el vicepresidente. El TC está compuesto por dos salas, conformadas a su vez por seis magistrados cada una y presididas por el presidente del tribunal y por el vicepresidente. Tanto el pleno como las salas pueden constituirse en secciones compuestas por el respectivo presidente y dos magistrados con competencias sobre el asunto tratado.

Como norma general, las decisiones se adoptan por la mayoría de los miembros del órgano, siempre que estén presentes de dos tercios de los mismos, con voto dirimente del presidente en caso de empate pudiendo reflejarse las opiniones discrepantes en votos particulares que se incorporan a la resolución dictada por el TC.

Por lo que se refiere a las funciones del TC, estas se pueden agrupar en tres bloques. El primero es el de control de la constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. Para ello, cuenta con tres procedimientos: el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; la

cuestión de constitucionalidad promovida por jueces y tribunales; y la declaración previa de constitucionalidad de los tratados internacionales. El segundo grupo de funciones es el relativo a la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas a través del recurso de amparo. Por último, el TC también tiene funciones en la resolución de los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, varias comunidades autónomas entre sí, órganos constitucionales del Estado y entre la autonomía local de los municipios y provincias y el Estado o a una comunidad autónoma.

### ***10.- Otros elementos del sistema judicial***

El estudio del poder judicial no debe ser confundido con el de la administración de la justicia ni obviar el examen de otros operadores de justicia sin los cuales la aproximación resultaría incompleta. Destacan el aparato policial y la fiscalía, aunque pueden señalarse otros como abogados o secretarios judiciales. Asimismo, al estudiar elementos del sistema judicial más allá de los jueces, también conviene hacer mención a los jurados populares.

Respecto al aparato policial, la primera idea a destacar es que el hecho de juzgar es únicamente una parte de un proceso más amplio, determinado por la existencia de normas que emanan del poder legislativo y cuyo acceso está a menudo controlado por el aparato policial (Recasens, 1991). Es este el encargado de seleccionar en primera instancia aquellos hechos que deben llegar a conocimiento de los jueces. De este modo, la actuación judicial de oficio es escasa debido tanto a razones procesales como a la escasez de medios dentro del ámbito judicial. Ello ha favorecido la intervención policial, otorgándole un alto nivel de decisión basado en criterios relativos a los tipos de actividades, sujetos o grupos sobre los que incidir. Asimismo, las diligencias policiales, tanto al inicio del proceso como durante el mismo, constituyen el principal fundamento inculpatario o probatorio, al que resulta difícil sustraerse tanto para las partes intervinientes como para el propio juez (Recasens, 2006).

En segundo lugar, se encuentra el Ministerio Fiscal, regulado en la Constitución Española dentro del Título VI “Del Poder Judicial”. Su ubicación en el ámbito del poder judicial no significa que forme parte del mismo, sino que obedece a cuestiones de economía y técnica legislativa. Y es que, en términos generales, el fiscal se debate entre

la ambigüedad al deber atender, por una parte, su dependencia jerárquica del ejecutivo a través del ministerio de justicia y, por otra parte, su función de colaboración con los jueces en la administración de justicia.

Otros operadores del sistema de justicia son abogados, secretarios judiciales y trabajadores de la administración de justicia, cuya actuación no es ajena a la forma y al fondo de las resoluciones adoptadas por las instancias encargadas de impartir justicia. Por otro lado, la participación popular también tiene cabida dentro de la administración de justicia. En el caso español, la Constitución reconoce en el artículo 125 la participación de los ciudadanos a través de la institución de la acción popular y del jurado. Mediante la primera se inicia y en su caso se participa en el proceso; mediante el segundo se interviene directamente en la administración de justicia, emitiendo un veredicto que servirá de base a la sentencia judicial.

A través de la acción popular se reconoce a un particular, individual o asociado, la posibilidad de defender un interés que no le concierne como simple particular sino como miembro de una colectividad o de un ente público en el cual la comunidad encuentra su expresión jurídica. A través del jurado, los conciudadanos de quien es juzgado emiten su opinión respecto de la relación del acusado con los actos que le son atribuidos y la gravedad de los mismos. Además, en tanto que manifestación popular continuada, establece unos criterios o líneas generales que constituyen una expresión del sentir social respecto de los valores y de la jerarquía normativa en la esfera de lo penal.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Andrés, P. y Movilla, C. (1986): *El poder judicial*, Tecnos, Madrid.

Díaz, E. (1979): *Estado de derecho y sociedad democrática*, ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid.

Gimeno Sendra, V. (1979): *El Ministerio Fiscal, director de la instrucción*, Tecnos, Madrid.

Recasens, A. (1991): “Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial”, en *Sociology of Penal Control Within the Framework of the Sociology of Law*, nº 10, Oñati, IISL, pp.161-176.

Recasens, A. (2006): “El poder judicial y el sistema de justicia”. En :Caminal Badía, M., *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

Sevilla, T. (2009): “El poder judicial”. En :Sánchez Ferriz, R., *El Estado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.

## **ENLACES ON LINE**

Audiencia Nacional

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Audiencia-Nacional/>

Consejo General del Poder Judicial

[https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial](https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial)

Corte Internacional de Justicia

<https://www.icj-cij.org/en>

Corte Penal Internacional

<https://www.icc-cpi.int/>

IURIS Digital (repositorio jurisprudencia)

<https://bvrajyl.rajyl.es/i18n/estaticos/contenido.cmd?pagina=estaticos/presentacion>

Tribunal Constitucional

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/default.aspx>

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Comunidad-Valenciana/>

Tribunal Supremo

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/>

## **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

Elabora una tabla comparativa que identifique las características y competencias del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y el Tribunal Constitucional. Ponga un

ejemplo de algún caso real sobre el que se haya pronunciado cada uno de estos tribunales en los últimos cinco años.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1.- ¿Qué principio del Poder Judicial garantiza la ilegalidad de todos los tribunales excepcionales, siempre y cuando no estén expresamente previstos en la Constitución?**

- a) El de independencia.
- b) El de exclusividad.
- c) El de unidad.
- d) El de jerarquía.

**2.- ¿Cuál es el órgano de gobierno de los jueces en el Estado español?**

- a) El Consejo General del Poder Judicial.
- b) El Tribunal Constitucional.
- c) El Tribunal Supremo.
- d) La Audiencia Nacional.

**3. ¿Qué implica la independencia judicial?**

- a) La falta de subordinación respecto a otros poderes.
- b) Ausencia de control.
- c) La existencia de normas que garanticen condiciones materiales que funcionen como garantía para el ejercicio del poder judicial.
- d) Las opciones “a” y “c” son correctas.

**4. ¿Cuál de las siguientes funciones no corresponde al Tribunal Constitucional?**

- a) El control de inconstitucionalidad de las leyes.
- b) Las funciones de gobierno del Poder Judicial.
- c) La protección de los derechos y libertades públicas a través del recurso de amparo.

d) La resolución de los conflictos constitucionales de competencias.

**5.- ¿Qué órgano judicial es el encargado de aplicar la ley al caso concreto?**

a) Los tribunales.

b) La Administración de Justicia.

c) El Consejo General del Poder Judicial.

d) Ninguna de las opciones anteriores es correcta.

**6.- ¿Qué tribunal se ocupa de juzgar delitos de terrorismo?**

a) El Tribunal Supremo.

b) La Audiencia Nacional.

c) El Tribunal Constitucional.

d) Los Tribunales Superiores de Justicia.

## TEMA 7<sup>9</sup>

### LA JEFATURA DEL ESTADO: LA CORONA

Paula Morcillo Marco

1. Introducción.- 2. Jefatura del Estado.- 3. Títulos de la Corona.- 4. Inviolabilidad, irresponsabilidad y refrendo.- 5. La inhabilitación del Rey y sucesión a la Corona.- 6. La legitimación de la monarquía y el debate actual sobre la Jefatura del Estado.

#### ***1.- Introducción***

En España la Jefatura del Estado no es la Jefatura del Gobierno, ni tampoco podemos confundir la Monarquía con la forma de gobierno de nuestro país. Conviene recordar este extremo desde el principio para evitar confusiones muchas veces más frecuentes de lo debido. Los antiguos distinguían las formas de gobierno en función del número de integrantes del gobierno: muchos, democracia; pocos, aristocracia; o uno, monarquía; que, a su vez, desdoblaban en sus formas puras (buen gobierno de acuerdo con la ley) y sus formas impuras (mal gobierno sin sujeción a las leyes). Esta forma de clasificar las formas de gobierno se mantendría vigente entre los tratadistas políticos hasta que Montesquieu introdujo una clasificación más sofisticada que distinguía en función de un criterio novedoso, los procedimientos de gobierno: parlamentarios (ya fueran democráticos o aristocráticos), monárquicos (el rey gobierna, pero está limitado por las leyes y contrapoderes políticos o sociales) o despóticos. Esta clasificación de las formas de gobierno caería en desuso con la aparición de las formas de gobierno liberales, momento a partir del cual la principal diferenciación pasa a ser entre formas de gobierno constitucionales y no constitucionales. No obstante, el pacto constitucional

---

<sup>9</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

tipo, producto de la fundamentación lockeana, consistió en la retención del poder ejecutivo y judicial en manos del monarca mientras el legislativo recaía en la ciudadanía a través de procesos representativos. Esta forma de monarquía constitucional caracterizó buena parte de los regímenes políticos liberales del siglo XIX, ya fuera sustentada en los planteamientos revolucionarios que instituían un nuevo soberano –la nación– o bien en los planteamientos doctrinarios que defendían una doble legitimación –tradicional (el rey) y democrática (la nación)– con el propósito de que ambos sujetos políticos compartieran el poder decisorio legislativo.

Precisamente, esta última vía es la que ha prevalecido en el constitucionalismo de nuestro país hasta la Constitución de 1978, ya de fundamentación claramente democrática. Los diputados que se reunieron en Cádiz en 1812, aun revolucionarios en tantos aspectos de su construcción constitucional, no rompieron con la monarquía en su intento de afianzar los cambios pactados. No es extraño que, siguiendo los planteamientos forjados por el ilustrado Gaspar Melchor de Jovellanos (1744-1811), la propia fundamentación del nuevo régimen se encontrara, más que en un nuevo sujeto soberano, en la *continuidad histórica* de “las antiguas leyes fundamentales” de la Monarquía española. Y el constitucionalismo posterior mantiene esas pautas en la práctica pese a la imagen de péndulo entre constituciones *conservadoras* y constituciones *progresistas* que se transmite en muchos de los manuales al uso. De las ocho constituciones que estuvieron en vigor hasta 1978 cuatro fueron *conservadoras* y cuatro *progresistas*, pero las primeras tuvieron mucha más vigencia. Las constituciones progresistas (1812, 1837, 1869 y 1931) presentan características básicas del liberalismo como atribuir la soberanía a la nación, en lugar de al monarca o adoptar el principio de separación de poderes, en lugar del poder del Rey. Dos de estas constituciones, la de 1869 y la de 1931, incluían también características democráticas. Ahora bien, salvo muy pocos años el sistema político español fue dominado por las fuerzas conservadoras (25 años progresistas, siendo generosos, frente a aproximadamente 140 conservadores). De hecho, las Constituciones que más tiempo estuvieron vigentes fueron la moderada de 1845 –inspirada por la obra de Donoso Cortés (1809-1853)– y la conservadora de 1876 –inspirada por el pensamiento de Cánovas del Castillo (1828-2897)–, ambas basadas en el liberalismo doctrinario que en la práctica mantenía el poder en manos del monarca, incluida la decisión última en el proceso legislativo. En definitiva, sólo la Constitución de 1978 ha traído estabilidad a un planteamiento liberal progresista de la política, aun

cediendo al monarca una Jefatura del Estado sin poder real o material, al establecer una nueva forma de Estado en su artículo 1.1, el *Estado social y democrático de Derecho* (algo más de 40 años de vigencia constitucional).

## **2.- Jefatura del Estado**

De acuerdo al artículo 1 de la Constitución Española, la forma de gobierno del Estado español es la monarquía parlamentaria. Se trata de un sistema representativo en la que el rey ejerce la función de jefe de Estado bajo el control del poder legislativo y del poder ejecutivo. En palabras de Adolphe Tiers, *El rey reina pero no gobierna*. En consecuencia, las normas emanadas del Parlamento regulan no solo el funcionamiento del Estado sino también la actuación y funciones del propio Rey.

El Título II de la Constitución Española, “De la Corona”, inicia su recorrido con un artículo definitorio de los rasgos caracterizadores de la Monarquía. En el primer párrafo del artículo 56 se le atribuye al Rey la Jefatura del Estado, nota común de todos los regímenes monárquicos, enumerándose a continuación algunas de sus atribuciones inherentes como: moderar, arbitrar, representar internacionalmente al Estado y ejercer las funciones que le atribuye expresamente la Constitución y las leyes.

Se menciona a continuación al monarca como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, adquiriendo la idea de unidad una significación política doble. Por un lado, la Corona representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes, por cuya razón se imputan al Rey una serie de actos (nombramiento del Presidente de Gobierno, convocatoria de Cortes, promulgación de las leyes, administración de la justicia, expedición de los decretos...), con independencia de cuál sea el peso político de la intervención regia en la adopción de dichos actos. Representa igualmente al Estado español en relación con los entes político-territoriales en que éste se divide, esto es, las Comunidades Autónomas, cuyos derechos ha de respetar el Rey (art. 61.1).

Por otro lado, la idea de la permanencia alude al carácter hereditario de la Corona, cuyo artículo 57 asegura la sucesión en la continuidad de un régimen de la misma naturaleza. El Rey, en la medida en que no es elegido por las fuerzas políticas ni sociales del país, ocupa una posición de supremacía (*maiestas*) mayor que la de una Jefatura del Estado republicana, que precisamente se diferencia de la monárquica por su carácter temporal y el desconocimiento de la figura del *refrendo*.

A continuación se detallan las funciones generales del Rey:

- El Rey es árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones.

Esta función se encuentra vinculada con la ya mencionada idea de una magistratura suprema que represente la unidad abstracta del Estado. Santamaría de Paredes ya calificaba al Rey de poder armónico y regulador, atribuyéndole las potestades de impulso de los poderes del Estado y la capacidad de resolución de conflictos. Para el cumplimiento de tal función se toda al Rey de prerrogativas como la propuesta, nombramiento y cese del Presidente del Gobierno; la convocatoria y disolución de las Cortes y la convocatoria a elecciones; la convocatoria de referéndum; la sanción y promulgación de las leyes, etc. En el ejercicio de todas ellas, el Rey actúa como mediador y árbitro, pero sin asumir la responsabilidad de sus actos.

En la práctica, por virtud de la técnica del refrendo, el Rey va a cumplir esa función arbitral mucho más con base en su *auctoritas*, en la dignidad y prestigio de la Corona, que en un auténtico poder político otorgado por la Constitución.

- El Rey es el representante del Estado español en las relaciones internacionales.

Esta competencia atribuida al Rey en el artículo 56.1 de la Constitución guarda estrecha relación con las previstas en el artículo 63, a saber, la acreditación de embajadores y otros representantes diplomáticos, la manifestación del consentimiento en los tratados y la declaración de guerra y paz.

Pero tiene, si cabe, una significación más amplia, vinculada a la presencia del Rey en Estados extranjeros, en visita oficial, su comparecencia ante organismos internacionales, la recepción en España de otros Jefes de Estado extranjeros, etc.; competencias todas ellas de indudable significación política y que requerirán el previo conocimiento y consentimiento del Gobierno, al que corresponde dirigir la política exterior (art. 97).

Cabe recordar que la propia normativa internacional otorga al órgano supremo de cada Estado, cualquiera que sea su forma política, la representación internacional del mismo. No obstante, dado que la capacidad de actuación del Monarca en el orden internacional no es una atribución meramente formal, sino que tiene un contenido sustantivo, la Constitución impone dos límites a esta competencia: uno general, el *refrendo* de sus actos por el órgano correspondiente (normalmente, el Ministro de Asuntos Exteriores); y otro,

específico, la autorización de las Cortes Generales para declarar la guerra y celebrar determinados tratados.

- Otras funciones

El artículo 56.1 concluye con la afirmación de que el Rey "ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes".

La exigencia de esta cláusula de cierre de que las funciones regias estén atribuidas expresamente por la Constitución y las leyes da carácter taxativo a cualquier atribución de prerrogativas a la Corona, sin posibilidad de ampliación analógica, y remite directamente a los artículos 62 y 63 de la Constitución, así como a su posible legislación de desarrollo.

Las funciones específicas recogidas en los artículos 62 y 63 de la Constitución pueden agruparse en los siguientes seis apartados:

- Relaciones internacionales
  - Acreditar a los embajadores y recibir la acreditación de los embajadores extranjeros.
  - Manifiestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados.
  - Declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales.
- Articulación de la soberanía popular
  - Convocar y disolver las Cortes Generales.
  - Convocar elecciones.
  - Convocar a referéndum.
- Función legislativa
  - Sancionar y promulgar las leyes.
- Función ejecutiva
  - Proponer y nombrar al Presidente del Gobierno, así como aceptar, en su caso, su dimisión.
  - Nombrar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente.
  - Expedir los decretos acordados en Consejo de Ministros.
  - Conferir los empleos civiles y militares.

- Conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado, a cuyos efectos puede presidir la reunión del Consejo de Ministros.
- Ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Representar el Alto Patronazgo de las Reales Academias.
- **Función judicial**
  - Nombrar al Presidente del Tribunal Supremo, a propuesta de Consejo General del Poder Judicial.
  - Nombrar a los Magistrados de Tribunal Constitucional.
  - Ejercer el derecho de gracia con arreglo a las leyes, sin poder autorizar indultos generales.
- **Otras funciones**
  - Nombrar a los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

### ***3.- Títulos de la Corona***

El artículo 56.2 de la Constitución regula los títulos reales, haciendo referencia, además de al de Rey de España, a los demás que corresponden a la Corona.

El único precedente del referido precepto, en el Derecho histórico y comparado, se encuentra en la Constitución de Cádiz, cuyo artículo 169, relativo más bien al tratamiento que al título del Rey, rezaba textualmente: "El Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica".

El artículo 56.2 de nuestra Constitución, como subraya Entrena Cuesta, tiene un doble significado:

- Por un lado, al designar al Monarca como "Rey de España", subraya una vez más la unidad de España, simbolizada por la Corona.
- Por otro, a la vez que consagra el título tradicional en nuestra Monarquía, constitucionaliza el uso por el Rey de la de los demás títulos vinculados a la Corona, con lo que, en definitiva, viene a suponer la constitucionalización del Derecho nobiliario.

Para Alzaga, la regulación del título regio en la Constitución pretende enfatizar que la Corona es una magistratura configurada por la Constitución y es una expresión más de la voluntad racionalizadora del constituyente.

Entre los títulos que, además del de Rey de España, corresponden a la Corona, cabe citar, sin ánimo exhaustivo, los de Rey de Castilla, León y Aragón, de Navarra, Toledo, Granada, Valencia, de Galicia, de Mallorca y Menorca, de Sevilla, de Córdoba, de las Islas Canarias, Conde de Habsburgo, de Flandes, de Barcelona, Señor de Vizcaya y de Molina.

#### ***4.- Inviolabilidad, irresponsabilidad y refrendo***

El parlamentarismo ha supuesto la dejación de responsabilidad política por parte de la Corona, ya que si esta institución no tiene facultades propias de decisión política, difícilmente se puede aceptar que tenga responsabilidad sobre actos, normas o decisiones en las que su voluntad no ha intervenido. La inexistencia de responsabilidad política del Jefe del Estado es una característica común de todos los regímenes políticos contemporáneos, ya sean Monarquías o Repúblicas. En el caso de los regímenes monárquicos, la falta de responsabilidad es absoluta, llegando a extenderse a los ámbitos civil y penal.

Siguiendo esta tradición, todas las Constituciones monárquicas tanto españolas como europeas establecen en unos u otros términos la regla de la absoluta irresponsabilidad regia, fiel reflejo del viejo aforismo británico "*the king can do not wrong*".

En esta línea, la Constitución Española dispone en su artículo 56.3 que: "La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2". La primera reflexión que nos suscita este precepto es el significado de la inviolabilidad del Rey y si este es equivalente a la ausencia de responsabilidad.

La doctrina utiliza ambos términos como sinónimos, a pesar de que, tal y como subraya Biglino Campos, la inviolabilidad tiene un significado más amplio que el de la irresponsabilidad, con el que se pretende subrayar la alta dignidad que corresponde al Monarca como Jefe del Estado. Como tal, se proyecta en otras normas de carácter penal o internacional que atribuyen una especial protección a la persona del Rey. A lo que se

añade un status especial de inmunidad en virtud del cual el Rey se sitúa por encima del debate político y al margen de los Tribunales de Justicia. En este sentido, ambos términos significan que no se puede perseguir criminalmente al Monarca y que, en cuanto se refiere a la responsabilidad civil, no se le puede demandar ante la jurisdicción ordinaria. No se da, en cambio, la imposibilidad de someter a juicio a la Familia Real.

La irresponsabilidad del Rey significa a su vez que se exonera al Monarca de toda responsabilidad, no ya jurídica, sino política, por los actos perpetrados. El Rey es irresponsable de sus actos porque nunca puede actuar solo y, en su lugar, responden quienes, mediante el refrendo en sus diversas formas, asumiendo los actos regios, los posibilitan.

Así entendidos los términos de inviolabilidad e irresponsabilidad, la primera protege la conducta del Rey como persona; mientras que la segunda, sus actos como institución del Estado.

Mucho más importante que la distinción entre inviolabilidad e irresponsabilidad es el entendimiento del refrendo como mecanismo que posibilita la existencia de ambas situaciones. Y es que los actos del Rey están, todos ellos, como condición de validez, sujetos al requisito del refrendo, con una única salvedad, expresamente mencionada en el artículo 65.2: el nombramiento y cese de los miembros civiles y militares de la Casa Real. La razón de esta excepción hay que buscarla en la falta de significación política que, al menos en apariencia, tienen estos nombramientos; nombramientos que, además, pertenecen a la esfera de actos "domésticos" del Monarca, sobre los que éste tiene absoluta libertad de disposición.

En el área jurídica, en el Derecho Constitucional, el refrendo es el mecanismo por medio del cual se traslada la responsabilidad política del Jefe de Estado a otras instituciones, órganos o personas. La Constitución Española, en su artículo 64.1 atribuye el refrendo a tres sujetos: al Presidente del Gobierno, los Ministros y el Presidente del Congreso, haciendo responsables de los actos del Rey a las personas que los refrenden. Una interpretación literal de este artículo otorga la facultad de refrendar únicamente a las instituciones citadas en el mismo. No obstante, es preciso plantearse doctrinalmente el tema de los sujetos del refrendo. Efectivamente, teniendo en cuenta que el refrendo es, en esencia, un concurso de voluntades, parece lógico que deba refrendar el órgano que realmente ha tomado la decisión a refrendar. En esta lógica,

ante cualquier acto sujeto a refrendo se impone la averiguación sobre la toma de decisión, y el órgano que decide es quien refrenda.

En España, los actos del Rey están siempre refrendados, por lo que el titular de la Corona realiza válidamente sus actos cuando son firmados y validados por la persona designada, acarreándole la responsabilidad de dicho acto. Cabe mencionar en este punto la caracterización del refrendo que ha hecho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1987, de 27 de enero, en la cual el Tribunal indica que “cualquier forma de refrendo distinta de la establecida en el artículo 64 o que no encuentre su fundamento en él debe ser considerada contraria a lo preceptuado en el artículo 56.3 de la misma y, por consiguiente, inconstitucional” (STC 5/1987, FJ2º).

Además, el Tribunal señala las siguientes notas definitorias del refrendo:

- Los actos del Rey, exceptuada la salvedad del artículo 56.3, deben ser siempre refrendados.
- La ausencia de refrendo implica la invalidez del acto.
- El refrendo debe hacerse en la forma prevista en el artículo 64.
- La autoridad refrendante asume la responsabilidad del acto del Rey.

En definitiva, el principal efecto del refrendo es la traslación de la responsabilidad por el acto del Rey al titular legitimado para prestarlo. Tal y como establece el artículo 64.2, al que volvemos a remitirnos, "de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden", con lo que de nuevo se viene en este precepto a incidir en la idea básica del artículo 56.3 que en estas líneas comentamos: "La persona del rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad".

### ***5.- La inhabilitación del Rey y sucesión a la Corona***

La Constitución Española, en su artículo 59, dispone que el Rey puede ser inhabilitado a través del reconocimiento de la imposibilidad para el ejercicio de sus funciones por parte de las Cortes Generales. En tales casos, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad; si no lo fuere serán regentes el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad próximo a suceder en la Corona, según el orden sucesorio establecido en la

Constitución; en el caso de no existir esta persona, la Regencia será nombrada por las Cortes Generales, pudiendo ser de una, tres o cinco personas.

Todas las Constituciones regulan la sucesión a la Corona basándose en la existencia de una línea dinástica y de la competencia del Parlamento para decidir la entronización de una nueva línea dinástica o las cuestiones no previstas en la Constitución o que pudieran plantear problemas interpretativos. En todas ellas se prevé que el príncipe heredero menor de edad tendrá asignado un tutor o regente, o ambas figuras a la vez, hasta que pueda reinar por sí mismo. El tema que plantea mayor polémica al respecto es el que se refiere a la aceptación o no de las mujeres como herederas del Trono o como capaces de reinar por sí mismas. En España, el artículo 57 de la Constitución dispone que la sucesión seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

#### ***6.- La legitimación de la monarquía y el debate actual sobre la Jefatura del Estado***

La Constitución de 1978 se fraguó en el consenso entre las fuerzas políticas de carácter conservador –en buena parte monárquicas– y las de carácter progresista –en buena parte republicanas–. El pacto resultante, como hemos indicado, condujo al establecimiento de un régimen constitucional y democrático cuyo soberano se reconocía en el pueblo, si bien este pacto pivotó también sobre la continuidad de la monarquía, esta vez ya no como forma de Gobierno ni de Estado, sino meramente como forma de Jefatura de Estado y desprovista de poder real. Los representantes de la derecha y de la izquierda política española en el momento constituyente, bien por convencimiento ideológico –más extendido en el primer caso– bien por pragmatismo –más extendido en el segundo caso– aceptaron como fórmula de compromiso la monarquía parlamentaria.

Antes, la Ley de Sucesión que había impulsado Francisco Franco en 1947 (en aquel momento detentador de un poder monárquico absoluto –sin el título de rey–) había restablecido la Monarquía como forma de Estado, lo que sería ratificado en la posterior Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 que califica a la misma de “tradicional, católica, social y representativa” (punto VII). Muerto el dictador el nuevo Jefe de Estado, Juan Carlos I –este sí, con el título de rey– heredaba todos los poderes

del anterior; sin embargo, para entonces, la sociedad española había cambiado, los intereses en liza –sociales, económicos, políticos, culturales– requerían un cambio de régimen que, cuanto menos, homologara nuestro país a los más desarrollados que conformaban el mundo y la Europa más pujante. La Ley para la Reforma Política de 1977 y la posterior aprobación de la Constitución de 1978 ratificarían el cambio, a la postre exitoso, a un nuevo régimen político que, desde entonces, descansa en la soberanía popular.

La nueva legitimación de la Monarquía en nuestro país es, pues, de carácter democrático. Su configuración, como hemos analizado, la ha dejado reducida prácticamente a un papel meramente simbólico y representativo. El impulso y aceptación de esta transformación desde la propia Jefatura del Estado, así como la intervención conocida frente al golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, contribuyeron positivamente a legitimar el papel del monarca en este nuevo marco jurídico constitucional. Las numerosas encuestas que durante las tres primeras décadas del reinado de Juan Carlos I se han publicado así lo atestiguan. Ahora bien, el conocimiento de determinadas actividades de Juan Carlos I durante los últimos años de su reinado, aprovechando su relevante papel constitucional, contribuyeron a minar el prestigio de la institución monárquica y ha abierto de nuevo en nuestro país el debate sobre la idoneidad o no de mantener la forma monárquica de la Jefatura del Estado. Este debate, en cualquier caso y pese a la mayor o menor fortaleza de los argumentos esgrimidos, ha tenido hasta el momento un recorrido corto, pues el cambio de la Jefatura de Estado, ahora en manos del nuevo rey Felipe VI, y el apoyo de las principales fuerzas políticas del país a la institución monárquica, apoyándose en argumentos de distinto tipo –pragmáticos, funcionales, históricos, económicos, comparativos en relación a otras democracias exitosas de nuestro entorno–, han desactivado en buena parte esta cuestión, que ha dejado de estar entre las prioridades de la agenda política y mediática. No obstante, parece menos infundado pensar en la posibilidad y al tiempo necesidad de ciertas reformas en la regulación de la Corona que, mejorando los controles democráticos, eviten en sus titulares comportamientos no deseados y con ello el deterioro de una institución representativa, a la postre, del entero edificio constitucional y democrático.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agesta, L. S. (1986). La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 18, 9-20.
- Alonso, L. (1988). El Rey y las fuerzas armadas en la Constitución de 1978. En *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, 1505-1556. Secretaría General Técnica, Madrid.
- Alzaga, O. (1978). *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Ediciones del foro, Madrid.
- Arranz, G. (1988). Monarquía parlamentaria y Estado autonómico: las funciones del Rey en relación con las Comunidades Autónomas. En *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, 1557-1592. Secretaría General Técnica, Madrid.
- Badía, J. F. (1980). La Monarquía parlamentaria actual española. *Revista de Estudios Políticos*, 13, 7-44.
- Biglino, M. P. (2001). La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos. En *La monarquía parlamentaria: título II de la Constitución*, 201-214. Congreso de los Diputados, Madrid.
- Colomer, A. (1978). El origen de la Monarquía parlamentaria en España y el Anteproyecto constitucional. *Revista de Estudios políticos*, 3, 101-120.
- Diez-Picazo, L. M. (1982). El régimen jurídico de la casa del Rey. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6, 115-138.
- González Ayala, M. D., y Trujillo Rincón, M. A. (1986). El refrendo del nombramiento regio de los presidentes de las Comunidades Autónomas. *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura*, 4, 71.
- González, B. (1981). La historia de la sucesión en el trono y el artículo 57 de la Constitución de 1978. *Revista de Estudios Políticos*, 19, 7-42.
- González Casanova, J. A. (1991). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Vicens Vives: Barcelona.
- González-Trevijano, P. J. (1989). *La costumbre en Derecho Constitucional*. Congreso de los Diputados, Madrid, 589.

- Herrero, M. (1980). El Rey y las Fuerzas Armadas. *Revista de Derecho Político*, 7.
- Jiménez de Parga, M. (1983). El Estatuto del Rey en España y en las Monarquías europeas. En Lucas Verdú (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, 42-45, Universidad Complutense de Madrid.
- Jiménez de Parga, M. (1971). *Los regímenes políticos contemporáneos*. Tecnos: Madrid.
- Lucas Verdú, P. (1983). *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid.
- Menéndez, Á. (1979). *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*. Instituto Nacional de Administración Pública, Mirkin, Madrid.
- Pérez Francesch, J. L. (1989). El refrendo del nombramiento regio de Presidente de una Comunidad Autónoma. *Revista jurídica de Catalunya*, 88, 777-788.
- Porras, A. (1983). Ordenamiento de la defensa, poder militar y régimen constitucional en España. *Revista de estudios políticos*, 35, 183-234.
- Rodríguez-Zapata, J. (1987). Sanción, promulgación y publicación de las leyes, *Revista de las Cortes Generales*, 485-494.
- Sanjuán, T. F. (1991). La Jefatura del Estado monárquica. *Revista de Estudios Políticos*, 73, 83-118.
- Schmitt, C., Ayala, F., y García-Pelayo, M. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- Serrera, P. L. (1988). La ausencia del monarca del territorio nacional. En *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, 1605-1614, Secretaría General Técnica, Madrid.
- Silva, J. (1988). Monarquía tradicional y monarquía moderna. En *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, 1593-1604. Secretaría General Técnica, Madrid.
- Solozábal, J. J. (1987). Sanción y promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria. *Revista de estudios políticos*, 55, 363-380.

Torres del Moral, A. (1993). La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español. En Lucas Verdú (dir.), *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, 42-45, Universidad Complutense de Madrid.

Torres del Moral, A. (1986). Principios de Derecho Constitucional Español. *Revista de las Cortes Generales*, 6, 431-434.

Von Stein, L., Galvan, E. T., y del Corral, L. D. (1981). *Movimientos sociales y monarquía*. Centro de estudios constitucionales: Madrid.

## ENLACES ON LINE

Casa real española:

<https://www.casareal.es/ES/Paginas/home.aspx/ES/Paginas/home.aspx>

Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-6476>

## SUGERENCIA DE PRÁCTICA

1. Al margen del Presidente del Gobierno, los Ministros y el Presidente del Congreso, ¿es posible que alguna otra institución, estatal o autonómica, asuma en virtud de una ley la competencia para refrendar los actos del Rey? Cite una Sentencia que avale su respuesta.
2. En un determinado país, que de manera hipotética reconoce un orden de sucesión idéntico al previsto por la Constitución española de 1978, acontece la inhabilitación del Rey por enfermedad sobrevenida, sin que se hubiera producido ningún acto formal de declaración de la línea sucesoria. El Rey, que en el momento de su inhabilitación carecía de cónyuge y descendencia, contaba con un hermano de 34 años, casado contra la prohibición del Rey y las Cortes Generales con una mujer con la que tuvo dos hijos varones de 9 y 6 años. Teniendo en cuenta estos factores, responda a las siguientes cuestiones:
  - a) ¿Qué repercusión tiene que, en el momento de la inhabilitación del Rey, no se hubiera producido un acto formal de nombramiento de sucesor?

- b) ¿Qué derechos sucesorios puede reivindicar para sí y para sus hijos el hermano del Rey? ¿Por qué?

## **TEST DE AUTOCONTROL**

### **1.- ¿A cuál de los siguientes cargos no nombra el Rey?**

- a) A los Presidentes de las Comunidades Autónomas
- b) Al Presidente del Tribunal Supremo.
- c) A los vocales de los Tribunales Consuetudinarios.
- d) A los Magistrados del Tribunal Constitucional

### **2.- ¿Qué artículo abre el Título de la Constitución dedicado a la regulación de la Corona?**

- a) El artículo 56
- b) El artículo 55
- c) El artículo 57
- d) El artículo 54

### **3.- ¿Cómo se transmite la responsabilidad de lo que firma el Rey a otra persona que firma con él?**

- a) Por el referendo
- b) Por el referéndum
- c) Por la validación
- d) Por el refrendo

### **4.- La persona del Rey:**

- a) No es inviolable, estando sujeta a responsabilidad en los casos previstos en la Constitución.
- b) Es inatacable e irresponsable.
- c) Es inviolable y no está sujeta a responsabilidad.
- d) Es inviolable, estando sujeta únicamente a responsabilidad por la comisión de actos estrictamente personales.

**5.- Si no hubiera ninguna persona a quien corresponda la Regencia:**

- a) La asumirá la Mesa de las Cortes Generales.
- b) Se estará a la última voluntad del Rey fallecido.
- c) Esta será nombrada por el Gobierno de la Nación
- d) Esta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de uno, tres o cinco miembros.

**6.- ¿Quién no refrenda los actos del Rey?**

- a) Los Secretarios de Estado
- b) Los Ministros
- c) El Presidente del Gobierno
- d) El Presidente del Congreso

## TEMA 8<sup>10</sup>

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Javier Cuenca Cervera

1. Introducción.- 2. La Administración Pública en el Sistema Político Español.- 3. La APE: La Administración General del Estado.- 4. La APE: Las Comunidades Autónomas.- 5. La APE: La Administración Local.- 6. La APE: El Empleo Público.

#### **1.- Introducción**

En el clásico modelo conceptual de Easton (1992; e.o. 1954) la Administración Pública es el completo aparato organizativo que materializa los *outputs*, los productos del sistema político, bajo la forma de servicios y prestaciones públicas. Pero no se trata solamente de analizar el rendimiento del sistema -aun con la relevancia que las políticas públicas tienen en la legitimación del sistema político- del *Estado en acción* por emplear un término usual, sino que el entramado organizativo y burocrático de ese Estado es, por derecho propio, un actor relevante del sistema político.

Esta importancia es la que justifica la mirada politológica sobre la Administración, más allá de las cuestiones formales y estructurales. Ya sea como causa o como efecto, la Administración en las sociedades democráticas juega un papel determinante en el buen gobierno. Como han demostrado las ciencias sociales en los últimos años, con Fukuyama (2016) como teórico destacado, el desarrollo económico, político y social de un país deriva no solo de la calidad de su gobierno sino muy especialmente de la calidad de su burocracia, tal y como argumenta y demuestra uno de los enfoques teóricos que más atención ha recibido dentro de la Ciencia Política y de la Administración, el del nuevo institucionalismo (Marsh y Stoker, 1997). El buen gobierno como efecto -la

---

<sup>10</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

variable dependiente- tiene un agente causal, el de su burocracia, entendida no es su aspecto peyorativo sino como el aparato humano, organizativo, que materializa la acción del Estado. Y a su vez, cuando lo que se trata de explicar es cómo es y qué ha generado esa Administración, es cuando las ciencias sociales recurren al análisis comparado, sociológico y político, de largo alcance. Las Administraciones Públicas son el resultado, el precipitado, de contextos históricos que son los que debemos analizar cuando lo que se quiere explicar es el mejor o peor funcionamiento administrativo. Y en España, ese análisis histórico es imprescindible cuando lo que se quiere entender es la situación resultante de complejo estatal, tan deudor, en términos institucionales, de concretas coyunturas históricas (Pro, 2019).

Tal es el objetivo de este tema, que busca complementar la comprensión cabal del Sistema Político Español (SPE). De un lado, conocer el papel de la Administración en el sistema para, seguidamente, describir sus aspectos cuantitativos y formales, así como los organizativos, que caracterizan la Administración Pública Española (APE), describiendo su modo de organización a escala estatal -la Administración General del Estado, la AGE- y los niveles territoriales de gobiernos -las Comunidades Autónomas, CCAA- y en el de las entidades que integran la Administración Local, los gobiernos locales, concluyendo con una breve referencia a su burocracia, la función pública.

Y en todos estos componentes se presta especial atención a su proceso de conformación histórica, de la senda o camino que lo ha determinado, la “path dependency” en términos politológicos.

## ***2.- La Administración Pública en el Sistema Político Español***

Las Administraciones de los países desarrollados pueden ser caracterizadas por una serie de notas comunes. En primer lugar, el de su tamaño. A despecho de las teorías liberales del “Estado mínimo” y con independencia de contextos geográficos y tradiciones políticas, es común el elevado peso relativo del aparato estatal en la economía: alrededor de la mitad del gasto público, medio en porcentaje de gasto sobre el Producto Interior Público (PIB). Circunstancia lógica -al menos desde el final de la Segunda Guerra Mundial- donde lo público, interviene en la vida social “*de la cuna a la tumba*”. Esta circunstancia explica la variedad de ámbitos de intervención, desde los clásicos de regulación y seguridad pública -la función de policía- a la defensa y las

comunicaciones como punto de partida, hasta llegar a la sanidad, la educación, la cultura o todo el complejo aparato prestacional que caracteriza los Estados del Bienestar contruidos en los años que siguieron a la segunda gran guerra, conocidos como los “*Treinta Gloriosos*”. En España, la construcción del Estado Social, a partir de unos arranques modestos en el franquismo, tuvo lugar en democracia. Sería a partir de 1977 y los Pactos de la Moncloa, cuando, una vez sentadas las bases fiscales del Estado, las prestaciones y políticas sociales pudieron expandirse. De ahí que en nuestro país Estado del Bienestar y democracia vayan de la mano. Pero no solo la expansión de lo público ha tenido lugar a partir de la Transición política iniciada en 1977. Una administración tan diversa como la de nuestro país, con múltiples ámbitos de especialización, es una administración “profesional”, en la que quienes prestan servicios acceden de manera pública y transparente, esto es, meritocrática, plasmando así un viejo principio de la modernidad, iniciado con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: la del acceso en condiciones de igualdad a los empleos y cargos públicos, alejado de cualquier criterio que no sea el del mérito y la capacidad, que consagra la Constitución Española de 1978, en sus artículos 23.2 y 103.3. también en este apartado, democracia en España es sinónimo de profesionalización, como último rasgo característico.

¿Cuál es entonces el papel de la Administración en el sistema político? Como se ha descrito, su papel no es autónomo. Al aparato burocrático, profesional, corresponde ejecutar las decisiones adoptadas por personas legitimadas democráticamente, los representantes de los ciudadanos, los políticos no profesionales, en una relación compleja, no siempre armónica, pero en la que reside la clave del buen gobierno en democracia: la relación entre dos elementos institucionales con valores y lógicas distintas: la *Política* (política, no permanente, necesariamente partidista) y la *Administración* (profesional, apolítica, permanente y orientada a la imparcialidad). La esfera política define las orientaciones y fines del sistema y el ámbito neutral de la burocracia lo concreta de diversas maneras: ya sea *regulando comportamientos* (qué se puede y qué no se puede hacer), *prestando directamente* servicios públicos en forma de bienes colectivos (como la seguridad ciudadana y la protección civil, la sanidad o la educación obligatoria) o directamente, *transfiriendo recursos* a los ciudadanos, con una lógica redistributiva mediante los impuestos (en forma por ejemplo, de pensiones de jubilación, orfandad, protección por desempleo o rentas de ciudadanía).

Lo que interesa resaltar es el papel, formalmente subordinado al poder político democrático de la Administración, consagrado en nuestro país en el artículo 97 de la Constitución. Es el relevante Título IV, artículos 97 a 107, en especial el artículo 103, el que concreta la articulación -y la tensión- entre legitimidad política democrática y legitimidad técnica derivada del conocimiento. Los trabajos empíricos provenientes de la Ciencia Política muestran que el papel de la APE no es tan pasivo como se argumenta desde el punto de vista jurídico-formal, no es un mero escenario, sino que tiene intereses y fines propios. En todo caso interesa destacar su diseño institucional: subordinación al poder político, actuación dentro de un marco muy específico -el del derecho administrativo- y profesionalidad de los servidores públicos, esto es, que quienes desempeñan los cargos administrativos lo hacen por su capacidad, no por la cercanía al medio que hoy caracteriza la dinámica de las sociedades democráticas, el “*Estado de partidos*” teorizado en su día por Manuel García-Pelayo.

Esta tensión entre legitimidad política y eficacia técnica es la característica de las Administraciones Públicas de los países desarrollados. El aparato estatal no se funda solamente en el mandato electoral sino que es necesario otro tipo de legitimación, el proveniente del rendimiento en la prestación de servicios a la ciudadanía. De ahí las diversas “oleadas de reforma” en la que se hallan, desde los años ochenta, los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el conocido como “club de los países ricos”. El caso es que esa administración profesional -y esta es una mirada politológica que debe tenerse en cuenta- está sometida a una intensa pulsión de cambio y mejora. En la actualidad los sectores públicos están experimentado diversas iniciativas -cuyo marco conceptual unificador es conocido como Nueva Gestión Pública (NGP)- causadas por tendencias del entorno como por ejemplo, lo que se percibe como una excesiva presión fiscal por parte de la ciudadanía- la necesidad de *una Administración que haga más y cueste menos*-, el impacto de la globalización económica y financiera derivada de la internacionalización de los mercados que ponen en cuestión el dogma westfaliano clásico de la soberanía estatal, los procesos de integración política “por arriba” como el de la integración europea o la descentralización regional “por abajo”, la revolución digital derivada de la automatización y de la inteligencia artificial o en fin, la mayor exigencia cívica de unos ciudadanos preocupados por la transparencia y por la apertura de esa “caja negra” que es la organización administrativa.

Estas propuestas de cambio se han concretado en las conocidas *recetas* de la NGP. Así, de las propuestas iniciales centradas en la privatización y en los procesos de externalización, simplificación organizativa, mejora de la calidad, reducción del tamaño del sector público o utilización de mecanismos de mercado, se ha pasado a enfoques como el del *nuevo servicio público*, que enfatizan los valores a que deben atenerse los empleados públicos, la lucha contra la corrupción, que han dado lugar a la generalización de las leyes de transparencia o paradigmas como el del gobierno abierto –“Open Government”- que aúnan apertura burocrática y empleo de las nuevas tecnologías, propuestas todas ellas que buscan enfatizar una Administración orientada hacia el cumplimiento eficaz de los objetivos. Esta mejora del rendimiento se centra tanto en cuestiones organizativas, de funcionamiento como en el propio aparato humano (Olías de Lima, 2001).

### ***3.- La APE: La Administración General del Estado***

La APE se encuentra conformada por tres niveles de gobierno. Los tres con legitimación democrática originaria, esto es, dirigidos por personal político electo.

El primer nivel es el que podemos denominar la “Administración Central” en términos políticos, conocida desde 1996 como “Administración General del Estado” (AGE). Junto con las diecisiete Comunidades Autónomas (CCAA) y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y con las entidades que integran la Administración Local (los aproximadamente 8.130 ayuntamientos, 50 diputaciones, cabildos y consejos insulares, así como mancomunidades y comarcas) conforman el entramado administrativo de nuestro país.

La comprensión de la AGE requiere, de acuerdo con el enfoque seguido en este capítulo requiere atender a su evolución histórica, con especial atención al desarrollo experimentado en democracia a partir de 1978 para seguidamente, describir, desde una perspectiva organizativa, su configuración actual.

La APE tiene una clara influencia francesa, de su modelo administrativo napoleónico. Tal y como la conocemos, la Administración española es conformada en la llamada “década moderada”, la que va entre las décadas de 1830-1840 del siglo XIX. De esta época son las grandes definiciones doctrinales (Burgos, Posada Herrera, entre otros) y las instituciones que, en gran medida (hacienda, gobierno del territorio, modelo de

administración local, presupuestos y función pública, por ejemplo) han llegado hasta nuestros días.

¿En qué se plasma esta clara impronta francesa? En aspectos como la combinación de centralización formal y homogeneidad política, aun con todas las debilidades de su implantación real, como ha descrito bien Nieto (1997), en la articulación de un régimen jurídico específico para la actividad y organización pública, el derecho administrativo, en la organización de la función pública sobre la base de los cuerpos de funcionarios o en fin, en la concepción de la relación entre el Estado y la sociedad, claramente orientado hacia la prevalencia del primero. Cabría hablar de una APE encuadrada en la tradición administrativa francesa surgida tras la revolución de 1789 y su primer imperio, la napoleónica, que tanta influencia ha desplegado no solo en España sino en toda Europa a la hora de organizar las instituciones que materializan el poder político (códigos legales e instituciones administrativas). El dato resulta relevante no tanto por erudición cuanto por conocer las inercias que, aun a día de hoy, lastran no pocos intentos de modernización institucional habidos en nuestro país.

El caso es que, tras el decantamiento histórico de la APE en el periodo 1833-1845, que se manifiesta, por lo que toca a la Administración Central en aspectos como la organización ministerial o la configuración de la administración territorial sobre la base de un modelo provincial racionalizado, los años siguientes, los de la España de la Restauración (1875-1930) y de la II República continuarán caracterizados por la pervivencia de esta tradición administrativa. Y aun en gran medida bajo el franquismo, que se limitará, ya en un contexto político distinto, por un cierto intento de modernización autoritaria, de la mano de leyes como la de Expropiación Forzosa (1956), de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957) o de Procedimiento Administrativo (1958), consecuencia de la llegada de los tecnócratas bajo el régimen de Franco, quienes trataron de impulsar un cierto “desarrollo político” recurriendo al paraguas de la reforma administrativa, aun sin alterar los parámetros dictatoriales, para intentar una cierta legitimación del régimen político.

A partir de la transición política, la Administración experimentó una importante modificación. No tanto en sus bases conceptuales cuanto en su expansión cuantitativa y cualitativa y sobre todo, de la mano de la legitimación democrática de su gobierno. De la mano de autores como Ballart y Ramió (2000) y Olmeda, Parrado y Colino (2012), podemos fijar los siguientes rasgos de la APE en democracia:

- La consolidación del Estado del Bienestar, al pasar, por ejemplo, de un gasto social cifrado en el 21% del PIB en 1970, al 46% en 1992. Expansión que tuvo su máximo exponente en la década de los ochenta del pasado siglo.
- El proceso de descentralización política y administrativa experimentado por nuestras estructuras administrativas. No fue solamente la construcción política de un Estado descentralizado y políticamente compuesto, sino que además resulta relevante el papel desempeñado por las estructuras administrativas de las nacientes Comunidades Autónomas. Puede servir como ejemplo el porcentaje de participación en el gasto público. Si a finales de los 70 la Administración Central gastaba el 90% del total, solamente compartido con la Administración Local a finales de los 80 el porcentaje había bajado al 50%, debido al protagonismo de las CCAA, en un contexto por cierto en el que los gobiernos locales nunca han superado un modesto gasto público del 13%.
- Otro rasgo a tener en cuenta ha sido la relevancia de la integración europea. No solo el Estado se ha visto mermado *por abajo*, en forma de descentralización política y administrativa sino también *por arriba*. Cada vez en mayor medida la influencia de las políticas públicas adoptadas por nuestro país depende de decisiones tomadas en Bruselas. De ahí el calificativo de “*europización de las políticas*” tan preciso para describir nuestra realidad administrativa.

El caso es que estos tres rasgos son los que caracterizan la evolución de la APE en el periodo que transcurre desde 1978 hasta la Gran Recesión de 2008, treinta años en los cuales, sobre el antecedente político y social que supusieron los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977, tan importantes a la hora de jalonar el camino hacia la democratización y también de las políticas de ajuste implementadas a partir de la crisis económica de 1990-1993, con la vista puesta en la integración de la economía española en el euro y las olas de privatización, nuestro país sentó las bases de una Administración y unos servicios públicos a la altura de los países de nuestro entorno.

Conocidos los antecedentes ideológicos de nuestra tradición administrativa y de su evolución reciente es cuando podemos analizar, ya desde un punto de vista más descriptivo las dimensiones organizativas de la AGE. Teniendo como antecedente leyes como la de Organización de la Administración Central de 1983 o la de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1996, las vigentes Leyes

del Gobierno (de 1997) y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (de 2015) dibujan la arquitectura siguiente:

- En primer lugar, una “Administración nuclear”: la compuesta por departamentos, los “ministerios” como ámbito básico para estructurar la intervención pública en la sociedad, en áreas de políticas determinadas. En gran medida la configuración ministerial es deudora de la proyectada en 1977. Así, encontramos un *núcleo clásico* de ministerios como los de Asuntos Exteriores, Justicia, Hacienda, Interior o Agricultura, seguido de otro integrado por ministerios como los de Presidencia, Administraciones Públicas/Política Territorial y Fomento/Obras Públicas, y un círculo más o menos contingente de ministerios más coyunturales, como Ciencia (y Educación), Igualdad o Medio Ambiente. Los ministerios tienen una organización interna jerarquizada en tres niveles. Los denominados “órganos superiores”, los ministros y secretarios de Estado (una figura creada por Suárez en 1977); los llamados “órganos directivos”, compuestos por los Subsecretarios (la figura de gestión y coordinación interna de los ministerios), los secretarios generales, directores generales y subdirectores generales. Y finalmente, el conocido como “nivel administrativo”, que engloba los cargos intermedios de las organizaciones administrativas, como las clásicas jefaturas de servicio, sección o negociado. Especial interés, dentro de la administración nuclear, reviste la figura del presidente del Gobierno, que dirige su acción y tiene además una facultad de coordinación de la actividad del Ejecutivo. Para dotar de eficacia a la acción política, existen figuras como el poderoso Gabinete de la Presidencia, ubicado en el complejo de la Moncloa, dirigido por la Secretaría General de la Presidencia y figuras como los ministerios de relaciones con las Cortes o de la Portavocía del Gobierno, vitales en un contexto de democracia parlamentaria. Finalmente, las Comisiones Delegadas del Gobierno, con la paradigmática “Comisión Delegada de Asuntos Económicos” completan el cuadro de funcionamiento.
- Encontramos, en segundo lugar, la denominada “Administración Periférica del Estado”, concebida como su prolongación territorial. En cada Comunidad Autónoma existe un Delegado del Gobierno nombrado por este, encargado de representarlo y de coordinar la acción de la AGE en el territorio, con un doble cometido por tanto, político y administrativo. De esta figura dependen los denominados subdelegados del Gobierno, nombrados también por el Gobierno de la

nación en cada provincia. Son los tradicionales gobernadores civiles, figura señera y tradicional en nuestro país, inventada en 1833 por Javier de Burgos (con el nombre inicial de subdelegados de Fomento) y en vigor hasta 1996, cuando fueron transformados en lo que son actualmente.

- Finalmente, encontramos la “Administración Funcional”, esto es, la variada y compleja red de agencias, organismos autónomos y empresas públicas con las que la AGE materializa sus intervenciones, que van, por poner algunos ejemplos, desde el espacio aéreo (AENA), las comunicaciones (RTVE), el transporte (RENFE), o el juego (Loterías).

#### ***4.- La APE: Las Comunidades Autónomas***

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas movilizan una amplia variedad de recursos, técnicos, presupuestarios, organizativos y humanos, para materializar uno de los principios consagrados en la Constitución de 1978: la descentralización política y administrativa.

El proceso de formación y desarrollo de las administraciones autonómicas está amparado en el principio de autonomía organizativa de las instituciones de autogobierno, recogido en el artículo 148.1 de la Constitución, en todos los Estatutos de Autonomía y en sus leyes autonómicas de gobierno y régimen jurídico.

A diferencia de lo visto en la AGE se trata de una estructura administrativa nueva, sin precedentes históricos y por tanto, con menor tradición, lo que explica su proceso de mimetización con la administración central, cuyas pautas reproduce, para lo bueno y para lo malo, en un proceso que Ramió y Ballart (2000) calificaron como de “*isomorfismo institucional*”. Entre las disfunciones reproducidas por las administraciones autonómicas encontramos los de la excesiva tendencia a la *verticalización* de los servicios comunes, a su peso excesivo en detrimento de los prestacionales, la creciente *inflación orgánica*, esto es, un elevado número de unidades administrativas, lo que añade complejidad a la gestión y como un rasgo propio, diferenciado de la AGE, un mayor nivel de *politización*, que lo acerca a la Administración Local, entendida como el mayor papel que juegan los intereses políticos en la toma de decisiones en un segmento, el profesional, en principio ajeno a ellos, fenómeno que se manifiesta en la ocupación político-partidista del espacio directivo y

semidirectivo. Es una estructura ocupacional caracterizada además, por un mayor peso relativo del personal laboral en detrimento del funcionarial.

En lo que hace a su configuración organizativa, como manifestación del isomorfismo institucional al que se ha hecho referencia, la estructura administrativa de las CCAA reproduce los esquemas de la administración central. Así, la división primaria la constituyen las consejerías, en un número que oscila de ocho a quince, como área de políticas públicas, con un peso creciente de los servicios públicos centrados en la educación, la sanidad y los servicios sociales, ámbitos en los que gozan de un especial protagonismo. Su estructura se subdivide también en órganos superiores (consejeros, viceconsejeros) y directivos (subsecretarías y la dirección general como módulo organizativo-político) y órganos administrativos (servicios, secciones, negociados). Es una estructura esta, la tradicional, que, con algunos matices, suele reproducirse.

### ***5.- La APE: La Administración Local***

También aquí, debemos tener presente que la historia de la Administración Local de un país es inseparable de su contexto histórico, social y político. En España es posible hablar con propiedad de *administración local* a partir de la Constitución de 1812. Es a partir del “momento gaditano” cuando se implanta un marco jurídico formal homogéneo en todo el territorio nacional. Es en esta coyuntura histórica cuando el edificio del Antiguo Régimen –y su clásica distinción entre municipios de señorío o de realengo- es abolido por la revolución liberal. Frente a la normativa municipal como un estatuto privilegiado propio de algunas ciudades, el liberalismo buscará su generalización. Es a partir de entonces cuando tiene sentido hablar de Régimen Local” en nuestro país y cuando arraiga también en esta visión racionalizadora una nota típica, la del *uniformismo* municipal.

Esta visión de lo local partía de una visión del municipio no solo uniformista, sino romántica. El núcleo de población, el asentamiento territorial en un ámbito geográfico concreto se concebía como algo intangible, lo que daría lugar a lo que Morell Ocaña (1988 :235) ha definido como una realidad sociológica preexistente, equiparando *núcleo poblacional* y *municipio*. El mapa local resultante, integrado por más de 8.130 municipios, de los cuales solamente 384 superan los veinte mil habitantes, caracterizado por el inframunicipalismo, trae causa de esta concepción.

Hay que destacar la relevancia atribuida por la Constitución de 1978 a la esfera local. El art. 140 constituirá su marco institucional básico, al enfatizar la autonomía municipal y el carácter electivo de los concejales por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Estos, junto con un alcalde cuya fórmula de elección se dejaba abierta –directa o indirecta- serían los encargados del gobierno y la administración. Y sería el 3 de abril de 1979, cuando se renovaron las entidades locales predemocráticas. Surgía así, por derecho propio, un nuevo escenario. Un nuevo sistema político, el local, que por su legitimación democrática, nuevos actores, nuevas estructuras y especialmente, nuevas políticas públicas, constituía desde entonces un *gobierno local*, tal y como han señalado diversos politólogos (Alba y Vanaclocha, 1997 :10).

Es en el periodo comprendido entre los años 1984 y 1986, es decir, en el segundo mandato democrático de los gobiernos locales, donde se asiste a un periodo de refundación en su marco institucional. Es durante este periodo, en 1985, cuando se procede a reformar el sistema de gobierno local. Con la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), se derogan formalmente tanto la regulación predemocrática constituida por la Ley de Régimen Local de 1955 y el Estatuto parcial de 1975 como el marco provisional promulgado en plena transición mediante la ley de 1981, sobre régimen jurídico de las corporaciones locales. La entrada en vigor en junio de ese mismo año de la Ley 5/1985, reguladora del Régimen Electoral General (LOREG), que fijaba las reglas de elección democrática de las entidades locales y otorgaba un marcado protagonismo a los partidos políticos en la selección del personal político, se completa el esquema.

#### **6.- La APE: El Empleo Público**

Según los datos del Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (Julio de 2020. Ministerio de Política Territorial y Función Pública) aproximadamente dos millones y medio de personas prestan servicio para la Administración Pública Española. La mayoría en las CCAA, un 59%, más de millón y medio de personas, un 20% en la AGE, poco más de medio millón y el restante 21%

(unos quinientos cincuenta mil efectivos) trabajan en las entidades que integran la Administración Local.

Estas personas -empleados públicos- vinculados profesionalmente a la Administración prestan servicio sometidos a un régimen jurídico singular, el contemplado en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, diferente de la relación común por cuenta ajena, regulado en el Estatuto de los Trabajadores. Un régimen normativo que busca proteger fines imparcialidad al servicio de los intereses generales, garantizar su imparcialidad y, como cualquier otra organización, incorporar talento para proveer servicios públicos eficaces. Bajo la denominación de “sistema de servicio civil”, “función pública”, “empleo público”, “sistema de carrera” o cualquier otro similar, es usual en los Estados contemporáneos establecer un régimen legal diferenciado para garantizar los fines descritos, concebidos como auténticos bienes colectivos. La política en democracia tiene que ver con los cargos electos pero la implementación de las políticas y la gestión de los servicios se encomienda a personas no ligadas por vínculos políticos sino profesionales. Tal es el mandato de la Constitución Española de 1978, en sus artículos 23.2 y 103.3, al punto de configurar el acceso a los cargos y empleos públicos en base a criterios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad como un derecho fundamental.

Hay que tener presente no obstante que, bajo el paraguas conceptual denominado “empleo público” conviven diversas relaciones de servicio: la del funcionario, quien goza de un régimen de protección más intenso bajo la figura de la inamovilidad, esto es, la imposibilidad de despido sino es por falta disciplinaria muy grave previa la instrucción del correspondiente expediente, la del personal laboral, sometido en gran parte al derecho del trabajo y como figura más residual, el personal eventual, denominado de “confianza y asesoramiento especial”, este sí, ligado a los cargos políticos por una relación de confianza, no profesional. Tanto el personal funcionario como el laboral pueden ser permanentes o temporales (interinos o contratados).

El sistema español de empleo público se organiza, como es habitual dada la impronta napoleónica a la que se ha hecho referencia sobre dos elementos: el cuerpo o escala, ámbitos de especialización funcional y académica y el puesto de trabajo. Otro elemento sustancial es la agrupación del personal empleado público en función de su nivel de titulación: Grupo A, con los subgrupos A1 y A2 para títulos de Grado, Grupo B para títulos de técnico superior y Grupo C, con los subgrupos C1 y C2 para los títulos de bachiller o técnico en el primero y Graduado en Educación Secundaria Obligatoria en el

caso del segundo. Es esta una regulación, igual que la referida a los tipos de personal, común a todos los niveles administrativos: AGE, comunidades autónomas y entidades locales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALBA, C. y VANACLOCHA, f. (1997): *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid. BOE-Universidad Carlos III.

BAENA DEL ALCAZAR, M. (2010): *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid. Síntesis.

BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997): *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza.

BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant.

EASTON (1992, e.o. 1954), en: BATLLE, A. (Ed.): *Diez textos fundamentales de la Ciencia Política*. Barcelona. Ariel.

FUKUYAMA, D. (2016): *Orden y decadencia de la política: desde la revolución industrial hasta la globalización de la democracia*. Bilbao. Deusto.

MARSH, D. y STOKER, G. (1997): *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid. Alianza.

MARTÍN CUBAS, J.; GARRIDO MAYOR, V. y ROIG, R. (Eds.), 2020: *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*. Valencia. Tirant.

MORELL OCAÑA, L. (1988): *El Régimen Local español*. Madrid. Civitas.

NIETO, A. (1997): “Administración Pública española histórica”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8. Madrid. INAP.

OLÍAS DE LIMA, B. (2001): *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Prentice-Hall.

OLMEDA, J.A, PARRADO, S. y COLINO, C. (2012): *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia. Tirant.

PRO, J. (2019): *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*. Madrid. Alianza Editorial.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018): *Las Administraciones Españolas*. Madrid. Tecnos.

## ENLACES ON LINE

Boletín estadístico del Registro Central de Personal

[www.mptfp.es](http://www.mptfp.es)

Instituto Nacional de Estadística

[www.ine.es](http://www.ine.es)

Eurostat

[https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics\\_es](https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_es)

OIT

[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Otras páginas especializadas de laboratorios de ideas como: FEDEA, IVIE, Fundación Hay Derecho, Acces Info Europe

## SUGERENCIA DE PRÁCTICA

### **Pregunta de investigación: “¿Hay mucha burocracia en España?”**

Es usual en el debate político en nuestro país la emergencia de la cuestión acerca de si hay mucha o poca Administración en nuestro país, de si hay muchos o pocos funcionarios, de si existen organismos prescindibles...

La respuesta debe ser empírica. Para ello, hay que obtener **datos**, en especial los referidos a magnitudes que suelen utilizarse en ciencias sociales: porcentaje de gasto público sobre el PIB, el peso porcentual del empleo público sobre el total de la población activa de un país o bien el número de empleados públicos por cada mil habitantes u otras que se estimen pertinentes.

Lo relevante es la magnitud relativa, **comparando** entre países de una misma tradición administrativa o entorno político en **un momento en el tiempo** y también, atendiendo a **la evolución en el tiempo de un mismo país**.

Pues bien, a partir del planteamiento expuesto y de buscar en fuentes de acceso público españolas y europeas, y también de organismos especializados y laboratorios de ideas, se solicita al alumno la búsqueda y elaboración de datos para dar respuesta a la pregunta de investigación.

### 2 MAGNITUDES BÁSICAS DE ANÁLISIS

% GASTO PÚBLICO S/ PIB

% EMPLEADOS PÚBLICOS S/ TOTAL

## TEST DE AUTOCONTROL

- 1. La Administración Central en España se conoce por las siglas**
  - a) Administración Federal Española (AFE)
  - b) Administración Central del Estado (ACE)
  - c) Administración General del Estado (AGE)
  - d) Estado de las Autonomías (EA)
  
- 2. La tradición que más ha influenciado el proceso de formación de la Administración española ha sido:**
  - a) La francesa
  - b) La anglosajona
  - c) La austrohúngara
  - d) La prusiana
  
- 3. Cuando se construye el Estado del Bienestar en España:**
  - a) En el periodo de entreguerras
  - b) En los llamados “treinta gloriosos”, los años que siguieron a la segunda guerra mundial
  - c) En los años que siguieron a la integración en el euro
  - d) A partir de la transición española a la democracia
  
- 4. ¿Cuál es el papel de la Administración Pública en el sistema político?**
  - a) Asegurar que sus criterios son los determinantes en la toma de decisiones
  - b) Prestar los servicios públicos de manera preferente a los ciudadanos que han votado al partido que gobierna
  - c) Prestar los servicios públicos de manera profesional, neutral e imparcial
  - d) Cambiar de arriba-abajo su personal y estructura tras cada cambio de gobierno
  
- 5. ¿Cuáles son los niveles en que se divide la Administración Pública Española?**
  - a) La Administración General del Estado y la Administración Federal
  - b) La Administración General del Estado y las Diputaciones Provinciales.
  - c) La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Cabildos, Consejos y Diputaciones Provinciales.
  - d) La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local

**6. ¿Cuál ha sido una de las causas más relevantes para explicar el fragmentado mapa local de nuestro país?**

- a) La asociación entre núcleo de población y municipio
- b) El proceso histórico de la Reconquista y la repoblación
- c) La autonomía local contemplada en la Constitución de 1978
- d) La influencia europea para favorecer el autogobierno vecinal

## TEMA 9

### EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Anselm Bodoque Arribas y Vicenta Tasa Fuster

1. La clasificación de los estados por su modelo de organización territorial: Estado unitario; Estado federal.- 2. El modelo autonómico español.- 3. Caracterización del estado compuesto español.

#### ***1.- La clasificación de los estados por su modelo de organización territorial***

No existe un consenso general a la hora de establecer una caracterización y una clasificación ampliamente compartida de los estados atendiendo a su modelo de organización territorial del poder. El hecho de que los estados sean realidades cambiantes a lo largo del tiempo dificulta, más si cabe, establecer un modelo de clasificación estable y sólido. De hecho, los sistemas institucionales y la distribución territorial del poder político pueden verse alterada a lo largo del tiempo aun sin modificar la constitución o las leyes básicas de un país.

La realidad política que se abre paso después de las dos guerras mundiales del siglo XX, de la desaparición de los imperios y del avance de los procesos de descolonización acabará por configurar un sistema de estados que, en lo que se refiere a la organización territorial del poder político, tienden a clasificarse exclusivamente de acuerdo con dos únicas categorías: estados unitarios (una única Constitución para todo el territorio estatal) y estados federales (una constitución para la federación y constituciones propias en cada una de las comunidades políticas subestatales de nivel inmediatamente inferior a la federación).

Con todo, esta distinción en dos únicas categorías en función de las comunidades territoriales que aprueban una constitución y el número de constituciones territoriales existentes en un estado tampoco resulta plenamente satisfactoria. El motivo es claro. En la práctica, no existen modelos teóricos únicos que se reproduzcan de manera similar y homogénea en todas partes del mundo, sino una considerable variedad de soluciones, de fórmulas parciales e intermedias, que generan una considerable diversidad de las formas organizativas.

Además, el grado de concentración o dispersión territorial del poder político no se corresponde, necesariamente con el hecho de que un país se defina como unitario o federal. De hecho, existen estados unitarios muy descentralizados en términos administrativos y políticos, que se aproximan en el ejercicio territorial del poder a los federales avanzados; e, igualmente, existen estados federales donde el reparto del poder entre la federación y los estados federados está bastante centralizado.

Esto explica que, de manera progresiva, en los análisis sobre la materia, a las categorías “unitario” y “federal” se añadan conceptos que matizan y tratan de precisar las características de cada estado, mediante el uso de adjetivos como “centralizado”, “mixto”, “regional”, “autonómico”, “descentralizado”, “elemental”, “compuesto”, “asimétrico” o “plurinacional”.

Nosotros intentaremos limitar la terminología a los conceptos de unitario, federal y, para hablar del modelo español, “estado compuesto”; término con la cual, en los últimos años, se ha intentado integrar en una única categoría el hecho de que los tres componentes básicos de un estado (pueblo, territorio y poder político) serían heterogéneos y tendrían diversos niveles de estructuración política.

Hay que advertir, asimismo, que las denominaciones de las comunidades políticas subestatales de nivel inmediatamente inferior a la federación o al sistema institucional central de un estado obedecen a las tradiciones históricas propias de cada estado-nación y pueden, en ocasiones, inducir a confusión y a una inadecuada interpretación de la distribución real del poder territorial y de la caracterización del estado. De este modo podemos encontrar realidades subestatales que son denominadas estados (EE. UU., México, Australia), naciones (Gran Bretaña), países o *länders* (Alemania, Austria), provincias (Canadá, Argentina, Países Bajos), regiones (Italia, Francia), cantones (Suiza), comunidades (España) o territorios (partes de Australia y Canadá).

### ***Estado unitario***

El concepto de estado unitario es muy discutido, porque todo estado por definición es unitario, aspira a perpetuarse y porque todo estado concentra en las instituciones centrales los elementos representativos, ejecutivos y simbólicos

principales, además de los de reconocimiento internacional y no hay que olvidar que los estados existen como tales en la medida que otros estados los reconocen como tales. Y eso ocurre con independencia de que la estructura territorial del poder sea federal o incluso confederal o casi confederal. Si se usa de manera notablemente generalizada el término estado unitario es porque la alternativa, denominarlo “estado centralizado” presenta más problemas, ya que muchos estados unitarios tienen formas de descentralización administrativa y política.

En un sentido estricto, la característica principal de un estado unitario es la existencia de un único centro de poder que adopta, en último lugar, todas las decisiones políticas determinante y detenta el monopolio de la creación de normas jurídicas, aplicables en todo el territorio y a todos los ciudadanos. Hay un único poder legislativo, un único poder judicial, un único poder ejecutivo y una única constitución. Según esta consideración, en los estados unitarios existiría unidad de ordenamiento jurídico, unidad de autoridades gubernativas, unidad de las personas gobernadas y unidad de territorio.

Todos los estados unitarios, incluso los que se corresponden con estados-nación con una elevada homogeneidad lingüística, cultural, étnica y religiosa, se han debido enfrentar a la gestión de la diversidad interna y a las inercias negativas del centralismo y el uniformismo que se derivan de la concentración de las decisiones políticas, y a menudo sociales y económicas, en un único núcleo de población.

En Europa, y excluyendo del análisis los regímenes totalitarios, los modelos más extremos de estado unitario centralizado se corresponden con los estados-nación que han seguido el modelo organizativo francés de tradición jacobina. Un único poder central concentra todas las funciones de gobierno y administración del país, y de este poder central dependen todos los servicios públicos de todo el país, siendo las unidades administrativas e institucionales dispersas por el territorio meros ejecutores de las decisiones del núcleo de poder central que se encuentra en la capital del estado. Este fue el modelo de organización que se desarrolló en Francia y que se extendió a países como España, Suecia, Italia, Bélgica y otros estados europeos a lo largo del siglo XIX.

Con todo, la centralización extrema ha resultado, a menudo, ser poco operativa y generar considerables problemas de gestión y de implementación eficaz de las

decisiones públicas, especialmente en las sociedades complejas y con una importante actividad y penetración social y territorial de las administraciones públicas que se desarrollan después de 1945. Esto, además de la posible existencia de movimientos sociales y políticos descentralizadores, ha llevado a que muchos estados unitarios tienden a soluciones de descentralización administrativa, por razones técnico-organizativas o funcionales como Francia, Suecia o parte de Italia, e incluso a descentralización política como Gran Bretaña, España o parte de Italia.

### ***Estado federal***

Nace con la constitución de EE. UU. de 1787 para evitar los problemas de la confederación originaria de los territorios que se habían independizado de Gran Bretaña. Formalmente, es el sistema que estructura estados de contextos, tradiciones históricas y grados de descentralización política muy diversos, como Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Suiza, India, México, Rusia o Venezuela.

Este tipo de estado superpone dos estructuras: la federación y los estados miembros, interrelacionadas entre sí y con lógicas cada vez más intensas de federalismo cooperativo desde mediados del siglo XX. El elemento jurídico que ordena es la Constitución federal, que coexiste con las constituciones de los estados. Existe, por lo tanto, un doble nivel constitucional. La Constitución federal fija derechos y deberes a los estados, impone ciertos límites a sus constituciones y garantiza su participación en la voluntad federal.

Los estados de la federación gozan de un mayor o menor grado de autonomía en función de cada país; pero siempre tienen facultades de gobierno o legislación sobre determinadas materias, en una dimensión o materia distintas de las que corresponden al gobierno de la federación, e incluso pueden tener sistemas de organización federal del poder judicial.

El estatus de autogobierno de las regiones que lo componen está establecido por su constitución y no puede alterarse unilateralmente por decisión del gobierno de la federación. Mientras las relaciones entre los estados y la Federación siguen

lógicas, según las materias y los países, de ejercicio sin interferencias de las respectivas competencias, de coordinación, y de subordinación. Son decisivas en los estados federales avanzados las relaciones de integración y federalismo cooperativo, mediante las cuales los estados miembros participan en la toma de decisiones del conjunto de la Federación, incluidos los procesos de reforma constitucional.

## ***2. El modelo autonómico español***

El anteproyecto de Constitución publicado en el Boletín Oficial del Estado del 5 de enero de 1978 diseñaba un modelo territorial de corte esencialmente federalista en muchos de sus postulados. Sin embargo, el texto constitucional que se refrendó el 6 de diciembre del mismo año no se correspondía con ese modelo, aunque tampoco lo hacía con el de estado unitario descentralizado de tipo regional. La Constitución reconocía tres ámbitos de poder político, el poder central, el autonómico y el local; pero únicamente los dos primeros tienen capacidad legislativa.

Así mismo, la Constitución distingue (art. 2) políticamente, como elementos territoriales constituyentes de la nación española, entre las nacionalidades y las regiones, que son los sujetos políticos con un mismo derecho a acceder a la autonomía. Hay que advertir que lo hace sin determinar cuáles son los territorios pertenecen a cada categoría, sin afirmar la obligatoriedad de la autonomía de los distintos territorios, que queda en función de las iniciativas propias de los territorios, y también ni establecer una vinculación entre el nivel de autonomía final que habían de tener las nacionalidades y las regiones. En el momento del debate de la Constitución y en los años de la Transición (1976-1982) se entendía, no siempre de manera explícita, que las nacionalidades eran las comunidades que habían plebiscitado un estatuto durante la II República y el resto eran regiones. Con el desarrollo del estado autonómico muchas de las comunidades han incorporado este concepto a sus estatutos (p.e. Comunidad Valenciana), lo que explica que el Diccionario de la RAE considere que una nacionalidad es aquella “comunidad autónoma a la que, en su estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica y cultural”. Sin embargo, esta consideración es más formal que

política, habida cuenta de que toda comunidad política siempre tiene, por definición, identidad histórica y cultural singular o especial. Sin embargo, la distinción política de la Constitución entre regiones y nacionalidades debe interpretarse también políticamente como el hecho de que para los constituyentes algunas comunidades autónomas, independientemente de su nivel de autonomía, no tienen el mismo significado o valor político que el resto, porque la referencia al concepto de nacionalidad no es ajena, en la Constitución, el problema de la existencia de distintos proyectos nacionalitarios en el estado español. La existencia de grupos sociales importantes y, en ocasiones, mayoritarios que consideran a sus comunidades políticas territoriales como realidades nacionales singulares en términos culturales y sobre todo políticos es lo que pretende integrar la Constitución con la referencia al concepto de nacionalidad. Este hecho afecta a la dimensión nacionalitaria de España y afecta el funcionamiento del poder territorial; porque la Constitución establece la diferencia, pero no la resuelve adecuadamente, tampoco en su dimensión lingüística. En cualquier caso, hay que recordar que el texto constitucional excluya implícitamente el derecho a la autodeterminación de ningún territorio en la afirmación constitucional sobre la “indisoluble unidad de la nación española” (art. 2); si bien, paradójicamente, no indica de manera explícita cual es el espacio territorial que conforma España.

La Constitución afirma también una segunda distinción de base territorial (disposición adicional primera), al establecer que se respetan y amparan los derechos históricos de los territorios forales. Entendiéndose que se hacía referencia a la particularidad foral de las dos provincias forales en 1978 (Navarra y Álava) y de las provincias vascas de Vizcaya y Guipúzcoa que habían perdido la foralidad histórica entre 1937 y 1978 por haber sido provincias rebeldes al golpe militar franquista. La foralidad del espacio vasconavarro supondrá, en las décadas siguientes, además de una organización provincial muy desarrollada y con gran autonomía de gestión, el contar con una financiación autónoma muy superior a la del resto de comunidades autónomas y a que las haciendas provinciales tengan una situación de práctica semiconfederación respecto a la hacienda estatal general española.

Finalmente, hay que señalar que, después de la primeras elecciones democráticas generales de 1977 y con anterioridad al inicio formal del proceso constituyente, en octubre de 1977, se restaura la autoridad de la Generalitat de Catalunya republicana, que entre 1939 y 1977 era una entidad en el exilio, como órgano de autogobierno preautonómico de Cataluña.

Para entender la complejidad del modelo territorial español actual, hay que tener en cuenta que la Constitución de 1978 fue, ante todo, un pacto político que deriva de una configuración de correlación de fuerzas y debilidades muy desigual entre las posiciones de la derecha y la izquierda, del inmovilismo y los diferentes tipos de reformismo y entre diferentes concepciones del nacionalismo español y de los nacionalismos periféricos. El resultado de estas propuestas enfrentadas será un modelo de estado compuesto que parece inspirarse en el modelo italiano de autonomías con doble nivel de poder político, influencias de la tradición centralista y uniformista, voluntad de singularizar políticamente algunas comunidades autónomas o formas de federalismo fuerte como el reconocimiento de los derechos históricos forales y el reconocimiento de la autonomía de las haciendas vasca y navarra. En esencia, por lo tanto, el acuerdo final fue un consenso circunstancial entre los partidarios del estado unitario y los que reivindicaban un estado español federal y estado plurinacional. Y fue, además, un acuerdo que no establecía un modelo claro y estable de distribución territorial del poder.

La Constitución se aprobó en diciembre de 1978 y fue entonces cuando se inicia un proceso de rápido y desigual de aprobación de estatutos y de acceso a la autonomía en todos los territorios españoles. Y todo ello en un momento histórico determinado por la voluntad de consolidar el estado democrático a pesar del mantenimiento de una influencia institucional elevada de sectores vinculados al franquismo y en medio de las amenazas continuas del golpismo militar con la excusa de la ruptura de la unidad nacional y los atentados terroristas, singularmente de ETA, que pretendían forzar mediante la lucha armada la autodeterminación del espacio vasconavarro.

Si hacemos caso a los debates durante la elaboración de la Constitución, se entendería que los constituyentes parecían inclinarse por un modelo distinguiera

entre las comunidades que habían aprobado un estatuto de autonomía en el período republicano (Galicia, País Vasco y Cataluña), con autonomía más elevada o especial, y el resto de los territorios, con un grado de autonomía inferior. Sin embargo, la realidad no siguió esta hipótesis y, en términos generales, hay que distinguir cinco vías diferentes: en primer lugar, los procesos autonómicos vasco, catalán y gallego; en segundo lugar, el proceso andaluz; en tercero, los procesos valenciano y canario; en cuarto, el caso navarro; y, en quinto y último, el resto de las comunidades. A los que podríamos añadir las singularidades de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

El modelo territorial español que se deriva de la Constitución es esencialmente asimétrico, en la forma de acceso a la autonomía, en el nivel de competencias de cada comunidad autónoma, en la dinámica de ampliación del nivel competencial y, lo que es básico y esencial, en la convivencia de diferentes sistemas de financiación de las competencias y servicios de cada comunidad: el sistema de los territorios forales y el sistema general donde se favorece la distribución de recursos más en función del territorio que de la población y se favorece, de hecho, la capitalidad del estado.

Hay que señalar que en la configuración del actual mapa autonómico hubo dificultades para delimitar las comunidades del espacio castellano o central: donde se pasó de las históricas León, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva y Región de Murcia (provincias de Albacete y Murcia) a las actuales Cantabria (antigua provincia castellana de Santander), La Rioja (antigua provincia castellana de Logroño), Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha (con Albacete) y actual Región de Murcia (provincia de Murcia). Con todo, fue en el espacio vasconavarro donde se produjeron las diferencias más graves y los problemas más intensos para delimitar los territorios autonómicos: finalmente, la opción que acabó imponiéndose fue el establecimiento de dos comunidades autónomas (País Vasco y Navarra), aunque la disposición transitoria cuarta de la Constitución regula una posible integración de ambas comunidades en una sola. Finalmente, existió una actitud preventiva, en las fuerzas políticas estatales mayoritarias, a una hipotética articulación política, más o menos fuerte, del espacio catalano-valenciano-balear, motivo por el cual, en la Constitución, se incorporó la prohibición expresa de la

federación de las comunidades autónomas (art. 145.1) y no se facilitan los convenios de colaboración directa entre comunidades (art. 145.2).

En el proceso de construcción del estado de las autonomías español tienen una importancia decisiva los pactos autonómicos de julio de 1981 entre UCD y PSOE, pocos meses después del intento de golpe de estado del 23F, porque cerraron definitivamente el mapa autonómico, impulsaron la aprobación de los estatutos de autonomía de las comunidades que todavía no lo tenían y, con ello, pusieron las bases del funcionamiento y consolidación del estado de las autonomías. En el proceso de consolidación del estado autonómico tiene, igualmente, una importancia nuclear la actividad interpretativa de las primeras etapas del Tribunal Constitucional que con la STC 76/1983 sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), contribuyó a consolidar el estado autonómico como un estado que no era un mero estado unitario descentralizado y tenía las características de un estado compuesto en todas sus dimensiones.

Como hemos dicho, la Constitución señalaba dos vías diferentes de acceso a la autonomía. La especial o rápida, a través del artículo 151, y la autonomía débil o vía lenta en un primer momento y ampliable en el futuro, a través del artículo 143 de la Constitución. La realidad siguió en lo esencial esta distinción, pero de manera más compleja e incorporando desde muy pronto un elemento que caracterizará hasta 2010 al estado de las autonomías: la tendencia a las relaciones directas entre cada gobierno autonómico y el gobierno central, la escasa cogobernación general, y una voluntad de diferenciación competencial, simbólica y política por parte de Cataluña y el País Vasco, y de emulación e igualación competencial por parte del resto de las comunidades.

Cuatro de las 17 comunidades que se constituyen entre 1979 y 1983 tendrán amplias competencias de gestión y autonomía política superior derivada de su capacidad para disolver sus respectivos parlamentos y convocar elecciones por decisión de la presidencia del gobierno autonómico: País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Las tres primeras comunidades habían refrendado sus estatutos en el período republicano, siguieron lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Constitución y accedieron a la autonomía por una vía singularmente rápida; si bien los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña fueron aprobados en

diciembre de 1979, para subrayar su valor político singular, y el de Galicia en abril de 1981, para diferenciarlo políticamente de los dos anteriores. Andalucía, sin embargo, siguió la vía del artículo 151 de la Constitución y aprobó su estatuto en diciembre de 1981; pero el referéndum del 28 de febrero de 1980 para ratificar la iniciativa sobre el proceso autonómico no consiguió los votos suficientes en la provincia de Almería, y fue necesaria una modificación de la ley sobre distintas modalidades del referéndum para que, con efectos retroactivos y contradiciendo la letra de la Constitución, esta comunidad accediese a la autonomía especial. Navarra accedió a la autonomía con amplias competencias a través de la disposición adicional primera de la Constitución, mediante una modificación y ampliación de las competencias que ya poseía por ser provincia foral a través de una ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral (1982). Por su parte, la Comunidad Valenciana y Canarias, comunidades que habían hecho los trámites previos para acceder a la autonomía por la vía especial del artículo 151, como Andalucía, vieron bloqueados sus respectivos procesos y accedieron a la autonomía en 1982 y lo hicieron por la vía lenta (art. 143); si bien complementada por una cesión de competencias estatales a través de leyes orgánicas de acuerdo con el artículo 150.2 del texto constitucional que se aprobaron el mismo día que los respectivos estatutos de autonomía. Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana supusieron, de hecho, un camino intermedio entre las comunidades con autonomía especial por haber tenido estatutos republicanos o haber seguido la vía del art. 151, y las autonomía de la vía lenta; la principal diferencia de estas comunidades fue la imposibilidad de convocatoria singular de procesos electores por los respectivos presidentes autonómicos.

Asturias (1981), Cantabria (1981), La Rioja (1982), Región de Murcia (1982), Aragón (1982), Castilla-La Mancha (1982), Extremadura (1983), Islas Baleares (1983), y Castilla y León (1983), siguieron la vía de acceso a la autonomía lenta o del artículo 143. Madrid (1983) también tuvo en ese momento un nivel competencial bajo; si bien su acceso a la autonomía fue a través del artículo 144 de la Constitución.

Hay que subrayar que, salvo los casos del País Vasco y Cataluña, y en menor medida Galicia, el cierre de los procesos autonómicos del resto de autonomías

entre diciembre de 1981 y febrero de 1983 está condicionado por los pactos autonómicos entre UCD y el PSOE de julio de 1981, que a su vez fueron una reacción política al intento de golpe de estado militar en febrero de 1981.

A pesar de las prevenciones y dificultades del proceso de configuración del estado autonómico y de la transición de un modelo de estado unitario centralizado a un modelo de estado compuesto descentralizado, lo cierto es que el modelo territorial español del estado de las autonomías se consolidó con cierta facilidad, fue aceptado socialmente y funcionó sin grandes dificultades en los años siguientes. Con todo, es un sistema que nunca ha superado las disfunciones constitutivas: tensión nacionalitaria elevada en el País Vasco y Cataluña, predominio de las relaciones bilaterales entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos, y sistema de financiación desequilibrado y con grandes desigualdades.

En cualquier caso, después de 1983, se produjo una disminución relativa de la cantidad de personal al servicio de la administración central del estado y un aumento también relativo de los servidores públicos que dependían de las administraciones locales y autonómicas. Y ello, de manera paralela, al peso creciente del gasto público español gestionado por las comunidades autónomas dentro del conjunto de niveles de gobierno del estado. La realización de elecciones autonómicas con normalidad en las comunidades con convocatorias electores propias (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) y convocatorias generales cada cuatro años en el resto de las comunidades; permitiendo el acceso al gobierno descentralizado de la cuatro fuerzas central del sistema español de partidos (CiU, PNV, PP i PSOE) facilitó la consolidación del sistema y la transferencia de competencias de acuerdo con los mandatos constitucionales.

Este hecho, llevo a los dos principales partidos de ámbito estatal a los acuerdos autonómicos PP-PSOE de febrero de 1992 que supusieron la transferencia de competencias de la administración central del estado, fundamentalmente sanidad y educación, a las comunidades autónomas de menor nivel de autonomía, una ampliación e igualación de las competencias gestionadas por las comunidades autónomas y el cierre definitivo del mapa autonómico con la aprobación, en 1995, de las leyes por las cuales Ceuta y Melilla se convierten en ciudades autónomas de naturaleza municipal y sin poder legislativo. A partir de mediados de la década de

1990, por lo tanto, la totalidad de comunidades autónomas tienen un nivel de competencias básicas bastante homogéneo, con particularidades institucionales y asimetrías en lo referido al reconocimiento de la diversidad lingüística propia y algunas competencias puntuales. Desde el punto de vista político, la principal singularidad funcional es la capacidad de convocar elecciones de manera propia que tienen las autonomías especiales de 1979 y 1981.

A principios de la primera década del 2000, se produce un aumento de la preocupación en algunas comunidades por lo que se entendían como procesos de recentralización a través de leyes básicas estatales y de la mala resolución del sistema de financiación autonómica, mientras de manera paralela hay un incremento de los discursos identitarios de ámbito estatal y periférico, y fracasan las propuestas genéricas para avanzar en la federalización del modelo territorial español mediante cambios constitucionales que anuncian discretamente PSOE y IU. En este contexto y con una tensión interpartidista elevada, se inician los procesos de reforma de diversos estatutos de autonomía: Cataluña (2006), Comunidad Valenciana (2006), Andalucía (2007), Aragón (2007) o Islas Baleares (2007). Estas reformas tenían, de manera esencial en el caso de Cataluña, la voluntad de reforzar los estatutos como leyes del bloque de constitucionalidad, blindar competencias autonómicas, mejorar la financiación y las inversiones de la administración general del estado en las comunidades, garantizar los mecanismos de normalización lingüística, institucionalizar organismos propios, regular nuevos derechos civiles y sociales, e incorporar algunas competencias nuevas. Los consensos en torno a estas reformas estatutarias fueron amplios, salvo en el caso catalán, cuyo estatuto contó con una clara mayoría parlamentaria favorable formada por PSC/PSOE, ICV/IU y el partido nacionalista autonomista CiU, la abstención crítica del partido soberanista ERC y la oposición frontal del principal partido conservador español, aunque minoritario en Cataluña (PP). El PP recurrió el estatuto catalán al Tribunal Constitucional y el Tribunal Constitucional en una sentencia profundamente polémica (STC 31/2010) anuló algunos preceptos del estatuto (que habían estado vigentes sin problemas singulares desde 2006 y que han seguido vigentes en estatutos como el andaluz o el valenciano), reinterpretó parte del articulado e hizo, en términos generales, una revisión del modelo territorial español en un sentido de estado unitario descentralizado y no como un

estado compuesto con tendencias federalizantes. En términos generales, el "blindaje" de las competencias se devaluó en la sentencia, también el bilateralismo en las relaciones entre el estado central y la comunidad autónoma, la autonomía lingüística y cultural, o el sentido de la referencia estatutaria al término *nación*, que perdió todo significado político.

La sentencia cerró los debates y las iniciativas para tratar de federalizar el modelo territorial, a la vez que abrió una profunda crisis institucional y política en la democracia española, y profundizó las tendencias a la judicialización de política (y politización de la justicia) con consecuencias negativas para la calidad y el desarrollo futuro del sistema político español. La crisis institucional abierta el 2010 y el impulso desde 2014 de un proyecto de secesión política, defendido por una parte significativa y políticamente relevante de la sociedad catalana, condujo al intento de consulta secesionista de 2017, que desembocó en la aplicación del artículo 155 de la Constitución, el control estatal de la autonomía catalana durante algunos meses y, además, al enjuiciamiento por sedición de dirigentes independentistas catalanes, con sentencias que han sido cuestionadas por algunas instituciones europeas y sobre las que se tiene que pronunciar la justicia europea.

Sin embargo, formalmente y al margen del conflicto catalán, el sistema autonómico ha seguido funcionando de acuerdo con las lógicas asentadas en las últimas décadas, e incluso ha habido nuevas reformas estatutarias como las de Extremadura (2011) o Canarias (2018) que han seguido los modelos de reforma estatutaria de Andalucía o de la Comunidad Valenciana, que a su vez se inspiraban parcialmente en el estatuto catalán de 2006. E incluso, se puede afirmar que la respuesta a la pandemia de la covid-19 ha sido más eficaz cuando se han establecido mecanismos de colaboración federalizante y de cogobierno entre las comunidades autónomas y el gobierno central.

### ***3.- Caracterización del estado compuesto español***

No es fácil encuadrar el estado autonómico en la clasificación estado uniforme, estado federal. No existe una teoría sobre el carácter del estado autonómico a causa de la escasa definición de la propia Constitución sobre la estructura territorial del estado, su construcción progresiva a través de todos estos años, la

falta de correspondencia en el derecho constitucional comparado del término estado autonómico, la existencia de visiones del Estado muy distintas entre los partidos de ámbito estatal y los de ámbito no estatal, la propia crisis institucional territorial abierta en 2010 y las dificultades para establecer un sistema de financiación equilibrado y equitativo.

Si tenemos en cuenta las consideraciones académicas para considerar a un estado-nación como un estado federal, observamos que hay algunas coincidencias relevantes, aspectos ambiguos y elementos claramente alejados de los estados compuestos federales

Entre los **aspectos que acercarían el modelo territorial español al de un estado federal** cabe destacar el reparto territorial del poder político del estado; estando el poder político integrado por instituciones centrales y territoriales con competencias administrativas, legislativas y dirección política. En España, en esencia, existe el doble nivel de poderes de los estados federales y sobre el mismo territorio actúan tanto las instituciones centrales como las autonómicas en función de las respectivas competencias.

Una segunda categoría de los estados federales presente en el modelo español es la garantía de que las competencias propias de los estados, en el caso español las comunidades autónomas, por una ley ordinaria legislativa del estado o de la comunidad autónoma. Los estatutos de autonomía, como las constituciones de los estados federados, no son leyes normales que puedan ser modificados por otra ley, sino que forman parte del bloque de constitucional y se aprueban y modifican siguiendo procedimientos singulares que desembocan en una ley pactada, de hecho, entre el parlamento autonómico y las Cortes Generales y, en ocasiones, refrendada por el pueblo de la comunidad autónoma.

Una tercera característica federal del sistema español es la existencia de un mecanismo de solución judicial de conflictos a través de una instancia neutral, generalmente un tribunal supremo o un tribunal constitucional. A pesar de que, esta institución haya perdido prestigio y esté más cuestionada que nunca en estos, se encarga formalmente, en España, de delimitar los problemas de competencias y constitucionalidad que puedan existir entre las instituciones centrales y las comunidades autónomas, y su labor fue esencial para estabilizar el sistema

territorial español en la década de 1980 y 1990; si bien el fenómeno español de la politización partisana de la justicia también ha afectado a esta institución.

Hay otro tipo de **características propias de los estados federales que en el modelo territorial español solamente están presentes de manera parcial**, incompleta o ambigua. En este sentido, cabe señalar la existencia de instituciones representativas y de gobierno de las comunidades que actúan políticamente sin dependencia ni subordinación de la federación o gobierno central.

En España, de hecho, existe el doble nivel de poderes, una característica esencial de toda federación, ya que las instituciones propias de las diferentes comunidades autónomas se legitiman y dependen únicamente del electorado respectivo de cada comunidad. Sin embargo, hay que advertir que, a diferencia de los estados federales fuertes, el poder judicial se mantiene centralizado, los tribunales superiores de justicia de cada comunidad no son órganos autonómicos, aunque los estatutos se refieran a ellos, sino que dependen de las instituciones centrales del estado.

Del mismo modo, otro elemento insuficientemente federal es que en los estados federales hay una doble constitución, la de la federación y la de los estados, en las que consta de manera diáfana el reparto de poderes, funciones y competencias. En el estado autonómico español existe una única constitución. La autonomía de las comunidades se contiene en los estatutos, que son leyes orgánicas estatales paccionadas y singulares, como hemos visto. Así entendidos, los estatutos de autonomía operan como las constituciones de los estados federados e igualmente son inmunes a las leyes normales. Su mayor diferencia con las constituciones de los estados federados estriba en la forma de su aprobación. En los federalismos depende sólo de las instituciones de cada estado; en España, la elaboración y la reforma de los estatutos requieren una voluntad consensuada entre las comunidades autónomas y el estado.

Finalmente, entre las **características claramente diferenciadas respecto los estados federales** cabe señalar la inexistencia de una cámara legislativa que represente a los estados federales. De manera que, aunque el Senado español se define como cámara territorial, no representa a las comunidades autónomas y, en su funcionamiento, actúa esencialmente como una instancia parlamentaria

elegida mediante sistema mayoritario, para la revisión de la legislación aprobada por la cámara baja, en caso de desacuerdo siempre se impone la voluntad del Congreso de los Diputados y hasta el momento su única actuación singular destacada ha sido la aprobación de la aplicación del artículo 155 en Cataluña, por ser esta una de las pocas funciones exclusivas del Senado.

Hay autores que, en relación directa con la categoría anterior, también señalan la necesidad de que en los estados federales exista un mínima sobrerrepresentación de los estados más pequeños en la cámara federal para poder defender sus intereses. Esta característica es secundaria; pero, en cualquier caso, en la medida que el Senado no es una cámara territorial, no es relevante el grado de representación que tienen en su seno las comunidades.

La constitución federal no puede cambiarse sin consentimiento de las unidades constitutivas de la federación que son los estados federados. En España, la ausencia de participación de las comunidades en la reforma de la Constitución es quizás la mayor diferencia con los sistemas federales. En España, la Constitución reconoce (art. 2) que las nacionalidades y regiones son sujetos integrantes de la nación española, pero no son sujetos constituyentes del estado-nación.

Otra de las grandes carencias del modelo español en comparación con los estados federales es la falta de un sistema estable, igualitario y equitativo de distribución de medios financieros que respondan adecuadamente con el reparto de las funciones estatales centrales y autonómicas. Dicho de otro modo, no se ha conseguido establecer todavía una forma de financiación objetiva y garantizada, que permita la autonomía y la responsabilidad fiscal y financiera, y una equitativa financiación de los servicios y, además, en España, coexisten dos sistemas de financiación claramente desiguales: el foral y el general.

La financiación es formalmente objetiva en la medida que está regulada, como ocurre en los estados federales; pero no garantiza suficientemente la autonomía financiera, no genera una lógica de responsabilidad de gasto y adecuación ingresos-gastos, castiga a las comunidades con más dinamismo económico y más población, y permite una elevada discrecionalidad en el reparto de las inversiones públicas que dependen del gobierno central, además de no considerar adecuadamente la cuestión de la capitalidad del estado.

En relación con lo anterior, otra característica de los estados federados que no existe en España es que la capitalidad del estado no tiene la función de actuar como capital institucional y administrativa general del estado. En España, el hecho de que no exista un distrito federal y la tradición centralista comporta que Madrid actúe, a la vez, como capital del estado, capital y ciudad principal de la Comunidad de Madrid, compitiendo con ventaja para ser capital económica, cultural y mediática ya sea favorecida con políticas públicas activas que refuerzan la centralización de los poderes de decisión de todo tipo, de manera similar a lo que ocurre en países hipercentralistas como Francia y que alejan al modelo español de los modelos federales.

Otra característica de los sistemas federales inexistente en España es un sistema de relaciones de coordinación y cogobernación colectiva entre la federación y el conjunto de los estados que sea estable, este regulado y se mantenga en el tiempo y en todos los ámbitos de gobierno con competencias compartidas. El estado autonómico es una estructura de gestión muy descentralizada en algunos aspectos, pero carente de relaciones intergubernamentales de cogobernación y federalismo cooperativo. En las relaciones entre las comunidades y las instituciones centrales predomina la bilateralidad interesada. Los intentos de instituir una Conferencia de Presidentes han sido intermitentes y poco relevantes; los de coordinación durante algunas fases de la pandemia de la covid-19, aunque fueron positivos en lo esencial, no se han mantenido en el tiempo.

España, finalmente, aunque es un estado que reconoce su diversidad lingüística e identitaria, tampoco tiene un sistema de garantía de los derechos lingüísticos de las minorías propias y de reconocimiento estatal de la diversidad lingüística comparable con los de los estados con federalismo lingüístico como Canadá, Bélgica, Suiza o Finlandia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aja, Eliseo (1999). *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Álvarez Junco, José (2016). *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*. Madrid: Galaxia Guttemberg.
- Angusto, Jordi (2018). “Radiografía económica al estado de las autonomías. El Madrid imperial a costa de las periferias”, *Ara.cat* 16/5/2018.
- Arbós, Xavier (1994). “Modelo federal/modelo autonómico: una reflexión a propósito de Canadá”, *Autonomies: revista catalana de dret públic*, núm. 18.
- Archilés, Ferran (dir.). *Inventar la nació. Cultura i discursos nacionals a l'Espanya contemporánea*. Catarroja: Afers.
- González Encinar, José Juan (1985). *El estado unitario-federal*. Madrid: Tecnos.
- Lijphart, Arend (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparado*. Barcelona: Ariel.
- López Guerra, Luis María (1995). “El modelo autonómico”, *Autonomies: revista catalana de dret públic*, núm. 20.
- López Mira, Álvaro Xosé (2018). “El modelo autonómico español como antídoto del federalismo”, *Revista de derecho político*, núm. 101.
- Martín Cubas, Joaquin (coord.) (2020). *Constitución, política y administración: repensando la Constitución + Cuatro décadas después*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Martínez López, Diego (2017). “La gobernanza fiscal de las comunidades autónomas: una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma”, *Investigaciones Regionales, Journal of Regional Research*, núm. 47.
- Requejo, Ferran (2017). “Plurinational democracies, federalism and secession. A Political theory approach”, *Revista catalana de dret public*, núm. 57.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2014). *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza.

Vernet, Jaume (2002). “El estado autonómico y los retos de un modelo abierto”, *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 8.

Tasa, Vicenta (2018). *Llengua i estat. Suïssa i Espanya davant la diversitat lingüística*. València: UPV.

### **ENLACES ON LINE**

Modelo territorial a debate:

[https://www.youtube.com/watch?v=w8tg171\\_WPc](https://www.youtube.com/watch?v=w8tg171_WPc)

Ideas para una reforma del modelo territorial:

<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-31775/Ideas%20para%20una%20reforma%20constitucional.pdf>

Conferencia de Javier Pérez Royo:

[https://www.youtube.com/watch?v=Y\\_dIUIZPQ2c](https://www.youtube.com/watch?v=Y_dIUIZPQ2c)

Sobre federalismo lingüístico:

<https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2016/03/17/que-es-el-federalismo-linguistico-jorge-cagiao-y-conde/>

Información de La Moncloa:

<https://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx>

Constitución española:

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

### **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

Comparar los aspectos básicos estructuradores de los modelos territoriales de Francia, de España y Suiza.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1. ¿Cuál es la clasificación más habitual después de la II Guerra Mundial de los estados del mundo en función de su organización territorial?**

- a) Estados confederales y estados descentralizados.
- b) Estados unitarios y estados federales.
- c) Estados centralistas y estados unificados.
- d) Estados federales y estados compuestos.

**2. Los estados mixtos son...**

- a) Un tipo de estados confederales
- b) Una tipología concreta de estados unitarios europeos.
- c) Una forma de estado que puede tener características de los estados unitarios y de los estados federales.
- d) Todas las respuestas son correctas.

**3. En el pacto constituyente que recoge la Constitución española de 1978...**

- a) Se recoge un modelo de estado esencialmente federal
- b) Se define con claridad un modelo territorial de estado en todos sus detalles.
- c) Se establece un modelo de estado unitario fuerte.
- d) Todas las respuestas son erróneas.

**4. El sistema de financiación de las comunidades autónomas...**

- a) Es el mismo para todas las comunidades autónomas
- b) Es público y de conocimiento general.
- c) Depende de las relaciones de cada comunidad autónoma con el gobierno central.
- d) Es el mismo en todas las comunidades autónomas, salvo el País Vasco.

## **5. El Senado español...**

- a) Se define y actúa como una cámara de representación territorial similar a la de los países federales
- b) No se define como cámara de representación territorial, pero sus funciones son similares a las de las cámaras territoriales de los países federales
- c) Se define como cámara de representación territorial, pero actúa esencialmente como cámara legislativa de segunda lectura.
- d) Es una cámara formada exclusivamente por representantes nombrados por los parlamentos autonómicos.

## TEMA 10<sup>11</sup>

### EL PODER LOCAL EN ESPAÑA

Joaquín Martín Cubas

1. La configuración del poder local.- 2. La Constitución española de 1978 y la distribución del poder local.- 3. La planta de la gobernanza local en España.- 4. La agenda local: Agenda Urbana y Planes frente al Reto demográfico y la Despoblación.- 5. La financiación de los entes locales.- 6. Políticas de gobernanza: transparencia, calidad democrática y buen gobierno.

#### ***1.- La configuración del poder local***

Desde la perspectiva de la ciencia política en general, lo local hace referencia al nivel de gobierno más cercano al ciudadano, nivel que se define por su relación con otros niveles de gobierno de mayor alcance territorial, relación que, en la práctica ha ido cambiando de acuerdo con contextos históricos. Por ejemplo, en nuestro país, el gobierno de lo local quedaba circunscrito durante mucho tiempo a la gestión de meras cuestiones de seguridad e higiene; sin embargo, a partir de los años setenta y ochenta del pasado siglo, se ha visto obligado a movilizar recursos y energías para afrontar los problemas que ya no podían ser resueltos desde el nivel de gobierno estatal: políticas de promoción económica y desarrollo local, políticas sociales, gobierno del territorio o políticas emergentes más recientes –energía, nuevas tecnologías de la comunicación, identidad,... –.

La evolución en los modos de gobernar lo local ha sido estudiada desde distintas perspectivas pero existe un consenso general sobre sus grandes líneas de desarrollo: desde los gobiernos *tradicionales*, pasando por los gobiernos *burocráticos*, los *gerenciales*, hasta llegar a los actuales gobiernos *relacionales o de gobernanza* (Brugué

---

<sup>11</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

y Gomà, 1998: 27). En la actualidad se impone la denominada *gobernanza democrática*: “un modo de gobernar en que lo prioritario es gestionar las relaciones entre los principales sectores implicados para construir colectivamente y de manera compartida la ciudad” (Pascual, 2011: 89). En ese marco, es necesario que los entes locales fijen de forma estratégica y participada su propio modo de estar en un mundo globalizado; y, para lograrlo, necesitan de la colaboración de otros poderes, de otros niveles de gobierno con los que tendrán que pactar, negociar, compartir.

Pues bien, en ese contexto, debemos preguntarnos sobre nuestra tradición constitucional al regular el poder local, por la configuración que del mismo ha hecho la Constitución de 1978 y por las tensiones que en nuestro sistema de distribución territorial del poder ha provocado el nuevo mundo de la globalización.

## ***2.- La Constitución española de 1978 y la distribución del poder local***

Los municipios nacen en nuestro país, a imagen y semejanza de las comunas francesas, con la Constitución de 1812. Si bien nuestros ayuntamientos contaron en un principio con un cierto perfil representativo, pronto acabaron siendo concebidos como meras administraciones públicas encargadas de aplicar la ley general establecida desde el centro de la soberanía. De esta forma, los entes locales se han caracterizado históricamente por una gran debilidad en relación a los órganos centrales del Estado. Y eso no ha cambiado *–path dependency–* ni siquiera con la descentralización del poder que supuso la Constitución española de 1978.

Mucho es lo que se ha escrito sobre la naturaleza del *Estado de las Autonomías* consagrado en la Constitución de 1978. Para algunos, España es claramente un *estado unitario*, aun con una considerable descentralización (Ariño, 1981); para otros, España es, por el contrario, un *estado federal*, si bien no habría desarrollado con todo su alcance las exigencias que de ello se derivan (Aja, 1999). A nuestro juicio, el punto de equilibrio constitucional no se encuentra equidistante entre ambas posiciones. Las tesis unitarias y centralizadoras balancearon de su lado el punto de consenso constitucional a través de una serie de salvaguardias que, a la postre, se han desplegado en toda su extensión: la legislación *básica*; las materias *transversales*; o las políticas de *fomento*. Si no más, estas plasmaciones del poder dejan la autonomía de las Comunidades al

albur de la voluntad del Estado central. Y en la práctica éste no ha dejado pasar la ocasión para desplegar el potencial de ese poder constitucionalmente garantizado.

Por lo que se refiere a la autonomía local, su escasa entidad es todavía más evidente. Nuestra Carta Magna contiene una regulación muy escueta de las entidades locales. Apenas si proclama la autonomía local (art. 137) y ofrece algunas pautas organizativas básicas para municipios (art. 140), provincias (art. 141.1 y 2), islas (art. 141.4) y otras posibles agrupaciones de municipios (art. 141.3). Por lo demás, la Constitución garantiza la suficiencia financiera local (art. 142). Pero estas referencias voluntaristas a *la autonomía* de los entes locales se dan de bruces con su escaso alcance: el artículo 149.3 les deja fuera del reparto competencial y en manos del legislador, ya sea estatal o autonómico. Por parte del Tribunal Constitucional se quiso dar solución a esta insuficiencia garantista importando de la jurisprudencia alemana la técnica de la *garantía institucional*; sin embargo, ésta se ha demostrado instrumento insuficiente. De hecho, el propio Tribunal Constitucional la abandonó progresivamente para utilizar otros dos mecanismos complementarios (Velasco, 2009: 37): el establecimiento de unos *estándares mínimos* y el *entendimiento principal de la autonomía*; mecanismos que, no obstante su interés, no dejan de representar la mejor evidencia de la debilidad de las garantías establecidas.

Un segundo problema respecto al poder de los entes locales nos traslada el texto constitucional: discernir los papeles respectivos de los legisladores estatal y autonómico respecto a la autonomía local a partir de la ambigua referencia del artículo 149.1.18, a “las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”, como competencia exclusiva del Estado (Velasco, 2009: 153-154). El Tribunal Constitucional, a partir de la STC 32/1981, ha entendido que “la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado”.

La aprobación en 1985 de la *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, al rebufo de esta sentencia 32/1981, ha sido el marco normativo de referencia desde ese año para la vida local española. Esta ley supuso un gran impulso para la vida local. Durante las dos décadas siguientes los entes locales vivieron una etapa sin precedentes caracterizada por la asunción de importantes responsabilidades en el gobierno de los asuntos propios,

trazando –con mayor o menor tino, según los casos– políticas particulares para enfrentar sus desafíos de futuro. Ahora bien, ese soplo de aire fresco no tardaría en enfrentarse con sus límites, carencias y excesos (Zafra, 2009: 13). Consecuencia de ello y fruto de la presión del *movimiento municipalista*, en los noventa se firmó el llamado *Pacto Local* que promovió toda una suerte de medidas encaminadas a la modernización del gobierno local: la reforma de la LOTC o la de la LOREG, muchas de carácter sectorial y, sobre todo, la reforma parcial de la LRBRL en 2003. En cualquier caso, quedó pendiente la denominada *segunda descentralización*, esto es, que se facilitara un mayor margen de autonomía a los entes locales desde las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las reformas de los Estatutos de Autonomía a partir de 2006 no fueron en esa dirección (Tudela, 2006: 158) y, en ese escenario, haría acto de presencia una de las crisis económicas más intensas y persistentes de nuestra historia. El gobierno de aquel entonces, a tenor de estas circunstancias, centró toda su atención en hacer frente a la crisis económica y a las exigencias internacionales que se sustanciaron, a fin de conseguir una fuerte reducción de los gastos públicos. Y uno de los principales paganos fue el poder local. La *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* de 2013, más allá de su ostentoso enunciado, supuso la reaparición con fuerza de una concepción del poder donde lo local queda reducido sin ambages a la mera gestión de algunos asuntos difícilmente atribuibles a niveles de gobierno superiores. La ley –a través de diferentes mecanismos– ha pretendido acotar las competencias de los entes locales a un máximo –*servicios obligatorios*–, supeditando la garantía constitucional para decidir autónomamente a un mero cálculo de eficiencia –el *coste efectivo* fijado por orden ministerial–. De esta forma, la supuesta racionalización y sostenibilidad debe ser juzgada servicio a servicio –no en su conjunto– y al margen de las circunstancias particulares de los municipios y de sus prioridades políticas; todo lo cual paradójicamente no deja de ser irracional y poco sostenible, además de poco compatible con la autonomía que los entes locales tienen garantizada.

Por otro lado, las relaciones entre órganos centrales del Estado o de las Comunidades Autónomas con los entes locales han pivotado fundamentalmente sobre relaciones de tipo bilateral. No han existido o no se han desarrollado con la intensidad y extensión deseable foros de carácter multilateral y horizontal. Y, cuando han existido, han sido diseñadas con una fuerte impronta centralista. Ni siquiera se ha establecido un mecanismo de representación público e institucionalizado para el poder local,

correspondiendo esta representación a un mera asociación de adscripción voluntaria: la *Federación Española de Municipios y Provincias* y sus derivadas autonómicas.

Todas estas razones han impulsado en los últimos años un fuerte debate, al menos en el terreno académico, a favor de un cambio en la configuración del poder local en nuestro país.

### **3.- La planta de la gobernanza en España**

El poder local en España está constituido por los entes locales y el haz de interrelaciones que conforman por sí y en su relación con los otros niveles territoriales de gobierno, especialmente la Comunidad Autónoma y el Estado, pero también la Unión Europea.

#### **3.1. Municipios y Ayuntamientos**

En relación al municipio, la entidad local básica de nuestra planta local, el artículo 140 de la Constitución establece dos principios básicos de su institucionalidad: la autonomía local y el carácter representativo de las corporaciones locales. Según este artículo, el gobierno y administración municipal han de ser democráticos y corresponde a “*sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales*”. La Constitución requiere que la elección de los concejales se realice por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Actualmente, el territorio español se encuentra dividido en 8.132 municipios.

**Tabla 1: Número de municipios, población y superficie por Comunidades Autónomas en 2021**

	nº municipios	% Total	media hab/mun	media sup/mun
<b>Andalucía</b>	786	9,67	10.771	111,39
<b>Aragón</b>	731	8,99	1.818	65,25
<b>Asturias</b>	78	0,96	13.061	135,97
<b>Islas Baleares</b>	67	0,82	17.486	74,50
<b>Canarias</b>	88	1,08	24.727	84,61
<b>Cantabria</b>	102	1,25	5.715	51,59
<b>Castilla y León</b>	2.248	27,64	1.065	41,76

Castilla-La Mancha	919	11,30	2.225	86,41
Cataluña	947	11,65	8.216	33,91
Comunidad Valenciana	542	6,67	9.331	42,92
Extremadura	388	4,77	2.742	107,32
Galicia	313	3,85	8.632	94,49
Madrid	179	2,20	37.876	44,81
Murcia	45	0,55	33.583	251,47
Navarra	272	3,34	2.431	36,03
País Vasco	251	3,09	8.847	28,26
La Rioja	174	2,14	1.839	28,90
Ceuta	1	0,01	84.202	18,87
Melilla	1	0,01	87.076	14,24
	8.132		5.835	62,07

Fuente: Registro de Entidades Locales (minhap). Datos a partir del Padrón de 1 de enero de 2020.

Los municipios responden a una rica diversidad en las múltiples dimensiones que podamos contemplar. La más recurrente suele ser el tamaño poblacional. En ese sentido hay que señalar la acumulación residencial en ciudades de tamaño medio y grande, especialmente los municipios de más de 100.000 habitantes y, entre ellos, las dos grandes urbes, Madrid y Barcelona.

**Tabla 2: Número municipios y población según tramos de población España**

	Nº municipios	% Total	Población	% Total
Menos 5.000	6.829	83,98	5.718.667	12,05
5.000 - 10.000	544	6,69	3.839.533	8,09
10.001-20.000	343	4,22	4.825.794	10,17
20.001-50.000	267	3,28	7.837.552	16,52
50.001-100.000	86	1,06	6.189.990	13,04
Más de 100.00	63	0,77	19.040.837	40,13
Total	8.132		47.452.373	

Fuente: INE 1 de enero de 2020.

La organización política de estos municipios –ayuntamientos– responde en su mayor parte al régimen común regulado por la LRBRL. No obstante, cabe señalar la singularidad de algunos grandes municipios que disponen del *régimen de municipios de gran población* que se caracteriza, entre otras medidas, por la configuración del *Pleno* como un órgano de debate de las grandes políticas locales y de adopción de decisiones estratégicas; del *Alcalde*, como el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, pero acompañado de una *Junta de Gobierno* dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva. Por lo demás, cuentan con órganos

concebidos como cauce de participación más directa de la ciudadanía: los *distritos*, el *Consejo Social de la ciudad* y la *Comisión de Sugerencias y Reclamaciones*.

**Tabla 3: Los diez Municipios más poblados en España**

	Población	% España
Madrid	3.334.730	7,03
Barcelona	1.664.182	3,50
Valencia	800.215	1,69
Sevilla	691.395	1,46
Zaragoza	681.877	1,43
Málaga	578.460	1,21
Murcia	459.403	0,97
Palma de Mallorca	422.587	0,89
Las Palmas de Gran Canaria	381.223	0,80
Bilbao	350.184	0,74

Fuente: INE 1 de enero de 2020.

Conviene mencionar, pese a su menor entidad, la existencia de las llamadas *entidades locales menores*, a las que se reconoce personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines con el objeto de proteger determinadas singularidades culturales e históricas, que –integradas en sistema de gobierno del municipio al que pertenecen– gozan de una cierta autonomía para la gestión de sus intereses..

Respecto al color político de los equipos municipales, durante la mayor parte de las legislaturas el PSOE y el PP han sido los partidos que más alcaldías han ostentado; lejos queda IU y los grandes partidos nacionalistas. En cualquier caso, la fragmentación del sistema partidista español a partir de 2015 ha posibilitado una mayor diversidad en la tenencia político partidista de las alcaldías.

**Tabla 4: Número de alcaldes según partido gobernante al inicio de la legislatura 2019/2023**

	nº alcaldes
PP	2.845
PSOE	2.797
JXCAT - JUNTS	360
ERC-AM	352
CS	182
PAR	144

EAJ-PNV	122
EH BILDU	118
COMPROMIS	68
IU	58
P.R.C.	44
BNG	29
ADELANTE	27
NA+	24
PODEMOS	18
Vox	7
Otros	937

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Política Territorial y Administración Pública: [https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema\\_de\\_informacion\\_local\\_-SIL-/alcaldes\\_y\\_concejales.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/alcaldes_y_concejales.html)

La distribución de concejales, por otro lado, desde el punto de vista del género se ha ido equilibrando de forma progresiva hasta alcanzar un porcentaje de mujeres que se acerca al 45% en esta última legislatura (2019-2023) frente a algo más de un 55% de hombres. Sin embargo, esas cifras no son nada parejas cuando contabilizamos el número de alcaldes: un 25% de mujeres frente a un 75% de hombres, en números redondos.

### ***3.2. Las Provincias y las Diputaciones u otros órganos de gobierno***

La *provincia* cuenta con personalidad jurídica propia y se define como la agrupación de municipios. En relación a la provincia, el artículo 141 CE ha establecido para el gobierno de sus intereses el principio de autonomía provincial. Las *Diputaciones provinciales*, instituciones existentes en España desde 1836, son los órganos de gobierno de la provincia, al menos de las que se rigen por el régimen común, en concreto 38 del total. El resto tienen regímenes especiales de gobierno como es el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, los territorios forales o el caso de las islas que disfrutan de órganos de gobierno particulares como los *Cabildos* o los *Consejos Insulares* –Canarias e Islas Baleares, respectivamente-.

Desde el punto de vista de la concreción de las funciones desempeñadas por las *Diputaciones Provinciales* –o por los otros tipos de organización del gobierno local a los que nos hemos referido–, estas se concretan en políticas de gobernanza que pueden resumirse del siguiente modo:

- Obras y Servicios que se articulan en los *Planes Provinciales de Obras y Servicios* que recogen las obras y servicios a ejecutar, con su financiación asignada y la duración de las mismas.
- Asesoramiento técnico a los municipios, ya sea a través de los recursos propios de las Diputaciones o a través de recursos externos, en diferentes tareas de gestión.
- Gestión de impuestos y tasas de los Ayuntamientos que hayan delegado estas competencias en la Diputación de Valencia.
- Adquisición de bienes y servicios, con el objetivo de lograr las condiciones económicas más favorables, simplificar la tramitación y potenciar la seguridad en la contratación.
- Actos y acciones culturales a través de programas específicos, exposiciones itinerantes, o mediante centros culturales propios.
- Protección del medio ambiente, protección civil y lucha contra los incendios a través de diversos mecanismos.
- Carreteras e Infraestructuras, ya sea la construcción de puentes y carreteras, las políticas de seguridad vial u otros objetivos.
- Bienestar Social en diferentes ámbitos: social, igualdad de género, atención a las discapacidades, etc..
- Políticas de transparencia y gobierno abierto, facilitando aplicaciones o equipos o asistiendo en las herramientas que faciliten su gestión.

### ***3.3. Fórmulas de asociacionismo local***

Podemos realizar la siguiente clasificación de las fórmulas de asociacionismo local y su implementación: 1) entidades de creación por parte de las Comunidades Autónomas; 2) agrupaciones de municipios voluntarias; y 3) asociaciones y fórmulas de cooperación sin creación efectiva de entidad.

#### **3.3.1. Entidades de creación por parte de las Comunidades Autónomas**

- **Comarcas:** En la actualidad, se han constituido comarcas en Cataluña (42 municipios), Aragón (33), País Vasco (7 *cuadrillas*) y Castilla-León (1, la del Bierzo). En los ámbitos territoriales comarcales de otras Comunidades

Autónomas lo que en general se han constituido son *mancomunidades* con el nombre, en su caso, tradicional de las respectivas comarcas.

- **Áreas metropolitanas:** Sólo se han constituido en Cataluña –el área metropolitana de Barcelona (36 municipios)–, la Comunitat Valenciana –dos áreas metropolitanas monofuncionales: la *Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos* (EMSHI, 51 municipios) y la *Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos* (EMTRE, 45 municipios)– y Galicia –el área metropolitana de Vigo (14 municipios)– el área metropolitana de Vigo (14 municipios)–, aunque la constitución de esta última está paralizada desde 2017 por suspensión cautelar del TSJ de Galicia.

### 3.3.2. Agrupaciones voluntarias de municipios y otras entidades

- **Mancomunidades** (municipios limítrofes para propósitos múltiples, art 44 LRBRL): en estos momentos, según el *Registro de Entidades Locales* del Ministerio de Política Territorial, existen más de 1.000 mancomunidades constituidas. La mayor parte de los municipios forman parte de alguna mancomunidad y algunos, a más de una. Las finalidades, como su composición, pueden ser variadas: abastecimiento de agua y gestión de residuos (medio ambiente); servicios sociales y empleo; promoción turística, cultural y deportiva, entre otras.
- **Consortios** (organizaciones públicas de diferentes niveles de gobierno – nacional, autonómico y local- y por organizaciones privadas sin ánimo de lucro, art 87 LRBRL): prácticamente todos los municipios forman parte de algún consorcio y la mayor parte en varios. Los más extendidos son los consorcios provinciales de prevención de incendios y salvamento y los consorcios en materia de gestión de residuos.
- **Entidades del sector público local:** *Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles, Fundaciones, ...*
- **Asociaciones:** por ejemplo, la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP); los *Grupos de Acción Local* (GAL), o la *Asociación de Municipios Forestales* (AMUFOR).

### 3.3.3. Cooperación sin creación de entidad

- **Convenios interadministrativos:** han proliferado en los últimos años con una gran variedad de contenidos y fines.
- **Cooperación informal y Redes de municipios:** *Asociación Española de Municipios del Olivo, el Pacto de las Alcaldías por el Clima y la Energía – antes, Pacto de Alcaldes-; o Fondos por la Solidaridad, entre otros muchos ejemplos.*

### 3.3.4. Otros instrumentos de cooperación

- **Instrumentos de planificación y ordenación:** *Planes estratégicos supramunicipales; Planes de Acción Territorial subregionales; Planes Generales Estructurales Mancomunados; Instrumentos de gestión de espacios naturales.*
- **Programas de dinamización económica:** *Acuerdos Territoriales para el empleo y el desarrollo local; Planes de gobernanza y dinamización turística,...*
- **Programas de desarrollo urbano y rural de la política de Cohesión:** *Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI); Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP), gestionadas por los Grupos de Acción Local, (GAL) en el marco del enfoque LEADER.*

## 4.- La agenda local: Agenda Urbana y Planes frente al Reto Demográfico y la Despoblación

Las políticas sobre lo local en España han incorporado recientemente dos grandes líneas de acción: por un lado, la Agenda Urbana; y, por otro lado, el Reto Demográfico y la Despoblación.

### **La Agenda Urbana en España**

En 2015, la ONU aprobó la *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible* y, un año después, la *Nueva Agenda Urbana* que insta a Estados, regiones y ciudades a elaborar su propia agenda urbana en consonancia. La Unión Europea aprobó su propia *Agenda Urbana para la UE* en 2016. Por su parte, el gobierno español en 2019 aprobó la

llamada *Agenda Urbana Española*. Tras un largo proceso participativo de elaboración se estableció una estrategia de desarrollo urbano de carácter integral sobre la base de un *Decálogo de Objetivos Estratégicos* que se despliegan, a su vez, un total de 30 objetivos específicos y 291 líneas de actuación. Los diez objetivos estratégicos son los siguientes: 1) Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo; 2) Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente; 3) Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia; 4) Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular; 5) Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible; 6) Fomentar la cohesión social y buscar la equidad; 7) Impulsar y favorecer la Economía Urbana; 8) Garantizar el acceso a la Vivienda; 9) Liderar y fomentar la innovación digital; y 10) Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

### ***Planes frente al reto demográfico y la despoblación***

El cambio demográfico, por su lado, entra en la agenda europea a partir del año 2008 y, en 2010, el informe *Sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la UE* exige medidas que lo aborden como “objetivo horizontal en la configuración de los programas marco estratégico nacionales”. Con este fin, en nuestro país, la *VI Conferencia de Presidentes* de 2017 acordó impulsar medidas específicas. El 29 de marzo de 2019, en aplicación de ello, aprobó las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Estas Directrices plantean una Estrategia de carácter global y transversal, para dar una respuesta conjunta y de futuro que palie la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante. Finalmente, en marzo de 2021, el gobierno ha impulsado un *Plan de Medidas ante el Reto Demográfico* que recoge un total de 130 actuaciones orientadas a luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial, incorporando a los pequeños municipios en una recuperación verde, digital, inclusiva y con perspectiva de género. Por lo demás, las Comunidades Autónomas están desarrollando sus propias políticas frente al reto demográfico y la despoblación. Sirva de ejemplo, la llamada *Agenda Valenciana Antidespoblamiento* (Avant) y el recientemente aprobado, enero de 2021, *Plan Estratégico contra la Despoblación de la Comunitat Valenciana*.

### ***5.- La financiación de los entes locales***

Respecto a la financiación de los entes locales, hemos de distinguir, además de las fuentes de ingresos propios, la política de financiación desde los órganos centrales del Estado; desde las Comunidades Autónomas; y, en la parte que le corresponde, la política de financiación de la Diputación.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley Reguladora de Haciendas Locales*, es la base del sistema de financiación local. Además de garantizar la suficiencia financiera de las corporaciones locales, se reconoce a los ayuntamientos capacidad para desarrollar políticas tributarias, subir o bajar los tipos impositivos de sus impuestos y establecer beneficios fiscales potestativos.

Los recursos con los que cuentan las entidades locales proceden, en su mayoría, de los tributos y precios públicos que gestionan –representan casi la mitad del total de sus ingresos–, las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias. La estructura de los ingresos tributarios, sin perjuicio de las especialidades de los regímenes jurídicos forales, es igual para todos los municipios (Título II LRBRL), manifestándose las diferencias en la distinta capacidad que se concede a los mismos para modular los tipos de gravamen o los coeficientes en las distintas figuras tributarias (IBI, IAE, IVTM, ICIO, IIVTU). Estos ingresos (tributos propios) junto con los ingresos patrimoniales alcanzan el 46% del total de sus ingresos.

La distribución de la participación municipal en los ingresos del Estado se realiza de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 115 LRHL, según los cuales y con la excepción de los ayuntamientos de Madrid, Barcelona y la Línea de la Concepción, el 75% es en función del número de habitantes de cada municipio ponderado mediante la aplicación de un coeficiente multiplicador según estratos de población en los que quedan primados los municipios mayores. Hay que tener en cuenta, además, que a las provincias y las capitales de provincia o Comunidad Autónoma y a aquellos municipios que tengan más de 75.000 habitantes, se les cede una parte del IRPF, del IVA y de los impuestos especiales sobre alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco (entre el 1% y

el 3%). Por otro lado, los municipios de carácter turístico se financian mediante una participación en los tributos del Estado de carácter mixto.

En principio, las entidades locales no participan en los ingresos de las Comunidades Autónomas, siendo esta una de las principales reivindicaciones de los ayuntamientos. Tradicionalmente las Comunidades contribuyen a la financiación local mediante programas de subvenciones condicionadas o incondicionadas. Algunas Comunidades, sin embargo, como la valenciana ha instituido un *Fondo de Financiación destinado a las entidades locales de la Comunitat Valenciana* que se dota anualmente y se estructura en tres partes: el *Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado*; las *Líneas de Participación en los Fondos Europeos* y las *Líneas de Financiación para proyectos municipales financiadas por el Instituto Valenciano de Finanzas* y gestionadas por este.

Respecto a las Diputaciones, el grueso de sus ingresos, algo más del 70%, proviene de su participación en los ingresos del Estado y los fondos provenientes de la cooperación local del Estado y Fondos Europeos. Y ellas, a su vez y como hemos visto, cooperan con los municipios mediante aportaciones económicas a través de los *planes provinciales*, recayendo la ayuda sobre materias como el saneamiento y control ambiental, la ingeniería, el urbanismo o el bienestar social. La Diputación, en cualquier caso, asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

#### ***6.- Políticas de gobernanza: transparencia, calidad democrática y buen gobierno***

El gobierno abierto, la transparencia y la responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados es un pilar incuestionable de los regímenes democráticos. A tal fin, desde hace una década en nuestro país se vienen promocionando políticas de gobernanza.

#### ***Transparencia y acceso a la información pública***

La Ley estatal básica 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* regula con carácter básico esta materia. En general, las prácticas de buen gobierno contempladas son comunes a todas las Administraciones Públicas (la transparencia, la plena dedicación e imparcialidad, el cumplimiento de las incompatibilidades la buena gestión y la sujeción al ordenamiento

jurídico) al objeto de reforzar los derechos de los ciudadanos en este orden. Desde un punto de vista material destaca el tratamiento que se hace de la denominada *publicidad activa*, esto es, la publicación *motu proprio* sin necesidad de solicitud por parte de los ciudadanos de datos en poder de la administración autonómica. Es la información que se ofrece a través del denominado *Portal de Transparencia* del que todas las entidades locales deben disponer.

### ***Políticas de integridad institucional***

En lo que se refiere a la exigencia de integridad a nuestros gobernantes, es obvio que las entidades locales no se libran de las desviaciones del deber público que supone la corrupción. Los cargos públicos y empleados públicos de los entes locales están obligados por las leyes, ya sean estatales o autonómicas, que regulan las incompatibilidades y los conflictos de intereses en el ejercicio de sus responsabilidades ya sea para los altos cargos como para los trabajadores de la Administración. Un segundo aspecto relevante es el refuerzo y la puesta en marcha de sistemas específicos de control ya sea a través de *Inspecciones de Servicios* o de nuevas entidades como la *Agencia Valenciana Anifraude* de la Comunitat Valenciana. Un tercer aspecto relevante es el establecimiento de *códigos de conducta* que orienten su consecución.

### ***Políticas de gobierno abierto y participación***

La *Ley 19/2013*, que no solo es *de transparencia* sino también *de buen gobierno*, ha previsto específicamente en su artículo 6.2 que “las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos,... Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración...”. Además, en virtud de los artículos 132 y 133 de la nueva Ley de procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de 2015, todas las administraciones, incluidas las locales, están obligadas –salvo casos excepcionales– no sólo a hacer público su Plan Normativo con las iniciativas legislativas o reglamentarias que piensen impulsar –reglamentos y ordenanzas locales– y colgarlas en su Portal de Transparencia; sino que, además, deberán someterlas a consulta y audiencia a los ciudadanos y organizaciones representativas afectados. Conviene insistir, en cualquier caso, en que la gobernanza democrática no pretende sustituir las responsabilidades decisorias de los gobiernos representativos. Al contrario, la legitimidad del liderazgo que aporta la elección democrática de los gobiernos se presenta como elemento articulador imprescindible del

sistema. Sólo los procesos democráticos pautados y plenos de garantías para la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos permiten liderazgos legítimos y eficaces.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AJA, E. (1999). *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza.

AJA, E. y VIVER, C. (2003). “Valoración de 25 años de autonomía”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69.

ALBURQUERQUE, F. (1999). *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

ARIÑO, G. (1981). “Las autonomías: tres cuestiones cardinales”. *Cuenta y razón*, 3.

BRUGUÉ, J. y GOMÀ, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, INAP.

COMITÉ DE LAS REGIONES (2003) *Las dimensiones regional y local en establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

CONFERENCIA DE PRESIDENTES (2017) *Acuerdos de la VI Conferencias sobre Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/170117-Acuerdos%20Conferencia%20Presidentes.pdf>

ESPARCIA, J. y MESA, R. (2020) *Leader en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora*. Disponible en: <http://www.redruralnacional.es/documents/10182/164655/Estudio+Leader+Espa%C3%B1a+2014-2020.pdf/1b98f5c9-6c17-45c9-8e09-d18e95e55abe>

FARINÓS, J. (2008). “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011). *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno local.

GOMÍS, A. (2018). *Governança territorial i cooperació intermunicipal al País Valencià. Una anàlisi de les xarxes de cooperació local existents*. València, Universitat de València.

JIMÉNEZ BLANCO, A. (1992). “Las organizaciones supramunicipales en España: Las áreas metropolitanas”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 254.

JOUBE, B. (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona, Fundación Carlos Pi i Sunyer.

MARTÍN CUBAS, J. (2017). “Los entes locales como poder del Estado”, Martín, J., Coord., *Constitución, política y administración. España 2017, reflexiones para el debate*. València, Tirant lo Blanch.

MARTÍN CUBAS, J. (2018). “La reforma de las administraciones y planificación territorial en España: cómo llevar la política territorial a las instituciones” en Farinós, X. coord., *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del Territorio en el siglo XXI*. València, Tirant lo Blanch.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005). *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, MAP. Disponible en: [https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO\\_SEFP/045\\_Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/045_Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf)

PASCUAL ESTEVE, J.M. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*. Valencia: Tirant lo Blanch.

PAVANI, G. y PEGORARO, L. (2008). *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*. Universidad Libre de Colombia.

PIKE, A., RODRÍGUEZ, A. y TOMANEY, J. (2006). *Desarrollo local y regional*. Valencia, PUV.

SOSA WAGNER, F. (1993). “Aspectos institucionales de la gestión metropolitana”. *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal*. Pamplona, Universidad de Navarra.

TUDELA ARANCA, J. (2006). La organización territorial en las reformas de los Estatutos”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29.

VELASCO CABALLERO, F. (2009). *El derecho local: sistema de fuentes*. Madrid, Marcial Pons.

ZAFRA VICTOR, M. (2009). “El gobierno local, pilar de la articulación territorial”. *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº 5.

## **ENLACES ON LINE**

### ***Normativa de especial interés***

Constitución española de 1978: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756)

*Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:* <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

### **Fuentes digitales:**

Federación Española de Municipios y Provincias: <http://www.femp.es/>

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública: <https://www.mptfp.gob.es/porta1/index.html;jsessionid=20DDBAF575F09C3CD897B98719549264>

## SUGERENCIA DE PRÁCTICA

- 1) Reflexionar sobre las diferencias y los pros y los contras de las mancomunidades y los consorcios.
- 2) Localizar las mancomunidades que estén actualmente en funcionamiento en tu provincia.
- 3) Localizar hasta 20 ejemplos de consorcio en tu provincia.
- 4) Describir la organización institucional interna de una asociación de municipios de vuestra elección –mancomunidad, consorcio u otro-.

## TEST DE AUTOEVALUACIÓN

**1.- Respecto a la regulación constitucional de la autonomía local, cuál de las siguientes afirmaciones es correcta:**

- a) *La autonomía local abarca la potestad normativa no legislativa*
- b) *La garantía institucional protege suficientemente la autonomía local*
- c) *El Tribunal Constitucional no ha podido establecer estándares mínimos de autonomía*
- d) *La Constitución no ha garantizado la suficiencia financiera local*

**2.- En relación a la configuración de la autonomía local en nuestro país, la llamada segunda descentralización**

- a) Ha supuesto que los municipios han tenido que descentralizar su toma de decisiones por barrios, a veces, por aldeas, incluso, por calles
- b) Está pendiente de que el Estado central adopte nuevas medidas de descentralización de sus órganos administrativos
- c) Implica que las Comunidades Autónomas generen con su legislación sectorial un mayor grado de autonomía local
- d) Ha supuesto el reconocimiento de los entes locales como poder territorial del Estado al mismo nivel de estatus que el Estado y las Comunidades Autónomas.

**3.- En relación a la autonomía provincial, las Diputaciones Provinciales**

- a) Es el órgano de gobierno de todas las provincias españolas por mandato constitucional.

- b) Tienen capacidad legislativa para definir las políticas de la provincia.
- c) Puede decidir los municipios que existen en cada provincia y, en su caso, fusionarlos.
- d) Las comunidades autónomas pueden hacer las veces de órganos de gobierno provinciales, al menos en algunos casos.

**4.- Los Consorcios pueden estar conformados por:**

- a) Entidades locales menores, municipios y mancomunidades
- b) Municipios, provincias, las Comunidades Autónomas, el Estado y organizaciones privadas
- c) Municipios, provincias y organizaciones privadas sin ánimo de lucro
- d) Todos los niveles de gobierno desde las entidades locales menores hasta la Unión Europea

**5.- De las siguientes afirmaciones, ¿cuál es correcta?**

- a) Los ayuntamientos no tienen capacidad para desarrollar políticas tributarias.
- b) Entre los recursos con los que cuentan las entidades locales se encuentran las participaciones en los tributos de las Comunidades Autónomas
- c) Uno de los criterios de asignación de fondos por parte del Estado es la extensión del término municipal
- d) El grueso de los ingresos de las Diputaciones provinciales proviene de las asignaciones de las entidades locales que conforman la provincia.

**6.- La Ley estatal básica 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:**

- a) Implica, en todo caso, la sustitución de los gobiernos representativos por formas democráticas de participación directa
- b) Exige la publicidad activa de todos los datos en poder de la administración pública que puedan tener interés para la ciudadanía
- c) Exige la publicación de los planes legislativos de las entidades locales
- d) Exige la consulta a los ciudadanos respecto a los planes normativos que impulsan las entidades locales

## TEMA 11

### LA COMUNITAT VALENCIANA

Anselm Bodoque Arribas y Vicenta Tasa Fuster

1. Introducción.- 2. El proceso autonómico valenciano.- 3. El sistema institucional valenciano de autogobierno.

#### **1.- Introducción**

En el presente tema prestaremos una atención especial, en primer lugar, al complejo proceso político de acceso a la autonomía que ha seguido la Comunidad Valenciana durante la Transición y, una vez consolidado el sistema territorial español, en la primera década del siglo XXI. La intención es comprender como se han configurado algunas de las escisiones políticas (*cleavages*) de la sociedad valenciana de las últimas décadas. Consideramos que la transición valenciana en lo que tiene de momento constituyente del sistema político e institucional que ha estructurado el autogobierno de la Comunidad Valenciana es un momento histórico central para entender la configuración del sistema político valenciano y el modo en el que la sociedad valenciana ha hecho frente a muchos de sus problemas desde posiciones políticas plurales e intereses diversos y, a menudo, conflictivos.

La segunda parte del tema describirá el sistema institucional de autogobierno valenciano y lo hará para significar que algunos de los debates que escindieron la sociedad valenciana de manera muy intensa han sido superados de manera poco conflictiva por el propio desarrollo del estado autonómico español y por la capacidad de la Comunidad Valenciana de desarrollar un sistema institucional complejo y, en términos generales, no muy diferente del de las comunidades con un grado de autonomía mayor en el momento de la transición y una valoración de sus instituciones de autogobierno más fuerte.

El tema concluirá con y una breve relación de la bibliografía de referencia.

## ***2.- El proceso autonómico valenciano***

De acuerdo con la Constitución de diciembre de 1978 y en la medida que el entonces País Valenciano no había refrendado ningún estatuto de autonomía durante la II República ni era territorio foral, la vía valenciana a la autonomía quedaba reducida a seguir la alternativa lenta y de menor nivel de competencias y significación política (art. 143 de la Constitución) o la vía especial o rápida que establecía el artículo 151 y que podía igualar el nivel competencial valenciano al de las comunidades que habían refrendado su estatuto en época republicana. En enero de 1979, un mes después de aprobada la Constitución, el Plenario de Parlamentarios, organismo preautonómico del que formaban parte los senadores y diputados elegidos en las elecciones generales de 1977, y el Consell del País Valencià, órgano de gobierno preautonómico, manifestaron públicamente por unanimidad de todos los grupos políticos representados (UCD, AP, PSP, PSOE y PCE) la necesidad de iniciar el proceso para la consecución de la máxima autonomía posible. Poco después, el 25 de abril de 1979, se inicia formalmente la recogida de adhesiones de los ayuntamientos para acceder a la autonomía a través del artículo 151 de la Constitución, debiéndose sumar las adhesiones necesarias en el plazo legalmente establecido de 6 meses.

A pesar de estos consensos públicos, el proceso de acceso a la autonomía no fue sencillo y generó escisiones profundas en la sociedad valenciana que han influido en la devenir político de la Comunidad Valenciana durante las décadas siguientes. El contexto general está condicionado por la indeterminación del sistema territorial de distribución de poder que establecía la Constitución, la incertidumbre sobre el futuro estado autonómico y sobre la transformación de un estado unitario centralizado en uno descentralizado políticamente, los cambios en las iniciativas en la materia del Gobierno central, las distintas propuestas nacionalistas españolas y periféricas, las tensiones inmovilistas originadas por el franquismo no reformista, especialmente fuertes en el ejército, la violencia terrorista de la época, y la propia competencia política entre distintos partidos. Todo ello contribuyó a que el proceso valenciano fuera uno de los más complejos,

virulentos y con más acciones violentas de la extrema derecha de la transición española.

El proceso autonómico valenciano favoreció, además, la aparición y desarrollo de un movimiento social nuevo, el regionalismo valenciano anticatalanista, cuya importancia es determinante a la hora de entender el proceso autonómico valenciano, sobre el que influyó de manera decisiva en la medida en que contribuyó a escindir a los principales partidos políticos y al conjunto de la sociedad valenciana y determinó buena parte de los debates y enfrentamientos políticos de la transición valenciana. En las elecciones generales de 1977, únicamente AP y algunos grupos marginales de la derecha valenciana asumían posiciones abiertamente antivalencianistas y aspectos del discurso regionalista anticatalanista. Durante los primeros meses de 1978 la mayoría de la dirección de UCD adopta estas posiciones como propias, vista la capacidad movilizadora de su discurso entre sectores significativos de la sociedad valenciana, incluida una parte de la izquierda política. En términos generales, el anticatalanismo regionalista valenciano de las dos últimas décadas del siglo XX, se estructura sobre la base de un conjunto de ideas con fuerte contenido emocional: por un lado, la consideración de que existe un proyecto nacionalista pancatalán que aspira a crear la Gran Cataluña o los Países Catalanes, que anularían la personalidad valenciana y podría amenazar la unidad de España, proyecto del que formaría parte el valencianismo político y el nacionalismo valencianista; por otro, la afirmación de la existencia de una voluntad catalana de apropiarse del patrimonio cultural e identitario valenciano, y, por encima de todo, la negación radical de que la lengua propia de la Comunidad Valenciana tenga relación alguna con el catalán y que exista una única lengua valencianocatalana. El movimiento social del regionalismo anticatalanista, que tuvo una notable capacidad de movilización y penetración social en algunas comarcas de la costa del sur de la provincia de Castellón y en la provincia de Valencia, condicionó los debates de la sociedad valenciana en materia identitaria y contribuyó a bloquear la capacidad de acción de la izquierda, que, en su conjunto, sufrió crisis de liderazgo en estos momentos, en buena medida provocadas por el problema identitario y la vía autonómica. Aún más, el anticatalanismo valenciano dejó su huella incluso en la Constitución: el artículo 138 que prohíbe explícitamente la federación de comunidades autónomas fue promovido por

diputados valencianos de AP que en su intervención argumentaron la necesidad de evitar cualquier iniciativa que condujera a los Países Catalanes y afirmaron la existencia de una lengua valenciana distinta del catalán. El debate social sobre la autonomía valenciana se estructuró, por influencia de este movimiento, no sólo en función del sistema de acceso a la autonomía y las instituciones de autogobierno; sino en torno a la historia, la identidad, las características de la lengua propia, el nombre de la comunidad autónoma, o las características de su bandera entre otros aspectos simbólicos e identitarios.

Volviendo a la vía autonómica valenciana, hay que decir que el proceso de adhesiones municipales concluyó en octubre de 1979 con el apoyo del 99% de los ayuntamientos valencianos. Para entonces, sin embargo, la mayoría del Plenario de Parlamentarios del País Valenciano había cambiado de signo político puesto que, aunque en las elecciones generales de 1979 se había mantenido estable la proporción de diputados y senadores de izquierda y de derecha, las elecciones locales habían permitido mayorías de gobierno de derecha en las diputaciones provinciales de Castellón y Alicante. Por tanto, con la incorporación de los representantes de las diputaciones al Plenario de Parlamentarios, la mayoría en este organismo pasó a ser conservadora, lo que condujo al bloqueo institucional de la capacidad de iniciativa política del Consell del País Valencià, de mayoría de izquierdas y presidido por el socialista Albinyana que había quedado en minoría dentro de su partido. En diciembre de 1979, la izquierda (PSOE y PCE) abandona sus responsabilidades en el Consell, incluida la presidencia, y este organismo pierde, en la práctica, buena parte de su capacidad operativa y de iniciativa política.

Paralelamente, a lo largo de 1979, se había producido tanto en la dirección estatal de UCD y sectores del PSOE como en el seno del Gobierno central un fuerte debate sobre la falta de control del proceso autonómico y una crítica creciente al modelo de Estado autonómico diseñado por el ministro responsable de la política territorial de aquel momento (que cada comunidad propusiera su modelo de acceso a la autonomía), que se tradujo en la destitución del ministro y el acuerdo de los órganos de dirección de la UCD en diciembre de 1979, en el que se manifestaba preocupación por la multiplicación de nacionalismos y regionalismos

periféricos y se consideraba que era necesario racionalizar el proceso autonómico, limitar la autonomía especial a Cataluña, País Vasco y Galicia, y procurar que el resto de comunidades llegaran a la autonomía siguiendo la vía lenta. El problema era que, en aquel momento, Andalucía, Canarias y el País Valenciano, que ya habían concluido la recogida de las adhesiones para acceder a la autonomía por la vía rápida, exigían que, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución, se convocara un referéndum para que las provincias de cada comunidad autónoma futura ratificaran la iniciativa autonómica por el artículo 151. Uno de los instrumentos para llevar a cabo la “racionalización” del proceso autonómico y para revertir las iniciativas andaluza, canaria y valenciana fue la aprobación de la Ley de diversas modalidades de referéndum, en enero de 1980. La ley establecida, en un texto de aplicación retroactiva de dudosa constitucionalidad, que, con el fin de celebrar un referéndum para el acceso a una vía autonómica rápida, debía constar en las solicitudes de los ayuntamientos explícitamente de que la autonomía solicitada fuera para el artículo 151 de la Constitución, un precepto que no existe en el texto constitucional

El bloqueo del órgano de gobierno preautonómico valenciano, la aprobación de esta ley, su aplicación retroactiva paralizó el proceso autonómico valenciano, algo que no ocurrió en Andalucía que celebró el referéndum de acceso a la autonomía especial el 28 de febrero de 1980. El proceso valenciano, con escisiones crecientes entre las fuerzas políticas y sociales, no avanzó en 1980 y quedó detenido hasta el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981. Inmediatamente después del 23F, UCD y PSOE llegan los pactos autonómicos estatales de julio de 1981, en los que se decide cerrar el mapa autonómico y aprobar todos los estatutos de autonomía pendientes por la vía del artículo 143 o similares. A su vez, los dos principales partidos valencianos (UCD y PSOE) reabren la negociación de un estatuto autonomía, con la única opción seguir la vía del artículo 143 de la Constitución. Si bien, desde el primer momento de la negociación, de igual manera que en el caso canario, se consideró que, a las competencias previstas en el artículo 143, se añadirían competencias cedidas por el estado central, en aplicación del artículo 150.2 de la Constitución, lo que permitiría alcanzar desde el primer momento de la autonomía un nivel de gestión de competencias similar al de las autonomías

especiales, sin tener que esperar los plazos temporales (5 años) establecidos en el artículo 143 para aumentar las competencias.

Las negociaciones del estatuto fueron rápidas y en junio el Plenario de Parlamentarios aprobó un anteproyecto por unanimidad. El pacto entre los partidos valencianos con representación en las Cortes Generales (PSOE, UCD y PCE) trató de consensuar los principales puntos que socialmente generaban más polémica mediante el consenso siguiente:

- a) Asunción de un elevado número de competencias, tal y como pedían los partidos de izquierda, a cambio de renunciar a la vía del 151 y a la facultad de disolución del parlamento valenciano por el President de la Generalitat, que era la opción de la derecha;
- b) La bandera de la comunidad autónoma sería la defendida por la derecha (cuatro barras rojas en fondo amarillo con la corona real sobre azul en el asta);
- c) El nombre estatutario de la lengua propia distinta del castellano sería el de *valenciano*, denominación habitual entre la población valenciana, sin afirmar que fuera una lengua formalmente distinta del catalán, como parecía defender UCD, ni señalar su pertenencia al sistema lingüístico valencianocatalán, como parecía defender la izquierda, y sin hacer referencia a la institución normativa del valenciano en materia lingüística; mientras una ley lingüística regularía los derechos lingüísticos y podría las bases para la recuperación social del valenciano;
- d) Se aceptaba la denominación de País Valenciano para la comunidad autónoma, como defendía la izquierda;
- e) Se establece un sistema electoral que sobrerrepresentaba a la circunscripción entonces más conservadora y menos poblada (Castellón) y se dificultaba, con una barrera electoral alta (5% de los votos emitidos en el conjunto de la comunidad), la entrada de partidos políticos de dimensiones reducidas en el parlamento.

El acuerdo de los parlamentarios valencianos fue discutido por el Congreso de los Diputados y, cuando llegó el momento de aprobarlo en el pleno, el 19 de marzo de 1982, la mayoría de los diputados de UCD y AP, votó en contra, manifestando su

oposición a la denominación de País Valenciano y proponiendo la del Reino de Valencia como alternativa. El proyecto de ley volvió a debatirse en comisión, lo que llevó a negociaciones apresuradas que terminaron con el cambio de este nombre por el de Comunidad Valenciana, con la que se aprobó definitivamente el estatuto valenciano, el 28 de abril de 1982, con votos en contra de los diputados del PCE. Momento en el que se puede dar por finalizada la transición valenciana.

Acabado el convulso proceso de acceso a la autonomía, la autonomía valenciana se consolidó institucionalmente, como el resto de comunidades españolas, con relativa rapidez y sin dificultades relevantes durante la década de 1980. Muchos de los temores e incertidumbres de la Transición sobre el estado de las autonomías se disiparon en los años siguientes a su puesta en marcha y este hecho facilitó los acuerdos autonómicos del PP y el PSOE de 1992 que igualaban, en términos competenciales, con la incorporación de la gestión de la Sanidad y la Educación, a las autonomías de la vía lenta con las autonomía especiales y las que amplias competencias, como era el caso de la Comunidad Valenciana. De hecho, la aplicación de los acuerdos de 1992 pone fin, en buena medida, a la distinción entre autonomías especiales y autonomías lentas de una década antes. Estos acuerdos no afectan, apenas, a la Comunidad Valenciana porque su nivel de competencias ya era elevado desde 1982.

Durante las dos primeras décadas de estado autonómico, los cambios en el estatuto valenciano de autonomía son meramente formales o técnicos, y que no afectan a aspectos substanciales, aunque de manera intermitente se produce la incorporación, por cesión del estado central, de algunas competencias nuevas. Con todo, en estas primeras décadas, se hará evidente que el sistema de financiación de las competencias de gestión de la Comunidad Valenciana era claramente insuficiente y empobrecedor de la sociedad valenciana. Un problema, el de la financiación, que llega a nuestros días y que se ha convertido en crónico. Del mismo modo, el desarrollo institucional de la autonomía valenciana y la aparición de nuevas realidades sociales generarán un debate creciente sobre la necesidad de una modificación o reforma del estatuto de autonomía para actualizarlo y mejorarlo.

A mediados de la primera década del siglo XXI se lleva a cabo una reforma en profundidad del estatuto valenciano, que como otros estatutos reformados en esos años (Cataluña o Andalucía, principalmente), tratará de blindar competencias exclusiva, garantizar las inversiones estatales, ampliar derechos sociales, reforzar el sistema institucional valenciano y señalar la necesidad de un sistema de financiación más justo y autónomo. En este sentido, la reforma de 2006 reconfiguró el pacto “constitutivo” de la autonomía valenciana de 1982 en algunos de los aspectos más polémicos entonces; ya que, mantenido la denominación de la comunidad (Comunidad Valenciana) y la bandera de 1982, revisó el resto de cuestiones:

- a) La reforma de 2006, además de mantener el sistema de competencias elevadas para la Comunidad Valenciana, incorpora la facultad de disolución del parlamento por el President de la Generalitat, poniendo fin a un aspecto que diferenciaba a la Comunidad Valenciana de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Galicia. Del mismo modo, la reforma de 2006 abre la posibilidad de que futuras reformas estatutarias que vayan más allá de la mera ampliación de competencia, deban ser refrendadas por el pueblo valenciano como ocurre en las comunidades antes citadas.
- b) Sobre la lengua propia de la Comunidad Valenciana, la reforma mantiene el nombre de *valenciano*, pero institucionaliza la Acadèmia Valenciana de la Llengua como organismo normativo del valenciano: esta institución había sido creada, tras un acuerdo del PP y el PSOE, en 1999, y en el preámbulo de la ley que la creaba se reconocía que el valenciano formaba parte del mismo sistema lingüístico que el catalán.
- c) Se ampliaba el número de diputados del parlamento valenciano, que pasaba de ser de 89 diputados a tener un mínimo de 99, con lo que se reducía la desproporción de la representación de la circunscripción de Castellón; y, de igual manera, se eliminaba en el estatuto la mención a la existencia de una barrera electoral específica, quedando su establecimiento a la aprobación, por mayoría cualificada, en una ley electoral. Con todo, la ley electoral valenciana de 1987, con barrera que el estatuto de 1982 establecía, sigue vigente y no ha sido modificada, a pesar de que la reforma del estatuto de autonomía de 2006, en

aspectos que afectan directamente al régimen electoral haría necesaria su modificación.

En términos generales, por lo tanto, después de proceso autonómico complejo y, durante la Transición, bastante conflictivo, se puede afirmar que la Comunidad Valenciana ha desarrollado un sistema institucional amplio, aunque se pueda discutir si en la sociedad valenciana hay una valoración elevada e históricamente significativa de sus instituciones; tiene un nivel de competencias elevado desde un primer momento; capacidad de disolver el parlamento por parte del presidente de la comunidad desde 2006; y ha tenido un sistema de gobierno fuerte con cambios de partidos al frente del ejecutivo, y ejecutivos con gobiernos en minoría y gobiernos de coalición que han ejercido sus funciones sin problemas especiales, han reorientado las políticas públicas en función de las necesidades y orientaciones políticas; y han tenido un parlamento con capacidad de control del ejecutivo y una acción legislativa notable con 438 leyes aprobadas en las nueve primeras legislaturas (1983-2019) sobre las materias en las que la Comunidad Valenciana tiene competencias y con un nivel de conflictividad constitucional bajo. Se puede considerar que la Comunidad Valenciana sigue sin tener un sistema adecuado de financiación y autonomía financiera y que, en algunos momentos de su historia, la calidad institucional y la integridad de sus políticas han sido puestas en duda; pero este hecho no niega el valor del gobierno y de las instituciones políticas autonómicas de la Comunidad Valenciana, ni su rendimiento social y político.

### ***3.- El sistema institucional valenciano de autogobierno***

De acuerdo con el estatuto, el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Valenciana constituye la Generalitat. Forman parte de la Generalitat las Corts Valencianes o Corts, el President de la Generalitat y el Consell de la Generalitat. También son instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social. El poder judicial, a diferencia de lo que ocurre en los estados federales fuertes, no forma parte de las instituciones de autogobierno.

El estatuto de autonomía delimita perfectamente los límites territoriales de la Comunidad Valenciana, a diferencia de la Constitución que no indica cual es el territorio español, y precisa que es una comunidad autónoma cuyo territorio es la suma de municipios de las provincias de Castellón, Valencia y Alicante. Del mismo modo, el pueblo valenciano o quienes tienen la condición de ciudadanos valencianos, en un sentido político, que son aquellos ciudadanos con nacionalidad española y vecindad en algún municipio valenciano.

Las **Corts** son el parlamento valenciano, la única institución con legitimación democrática directa por parte de la ciudadanía. En consecuencia, corresponde a las Corts desarrollar la potestad legislativa en aquellas competencias propias de la Generalitat, aprueban los presupuestos de la Generalitat, controlan la acción del Consell y de la administración de la Generalitat, eligen al President de la Generalitat, y tienen la potestad de exigir la responsabilidad política del President y del Consell, entre otras funciones habituales en un parlamento de una democracia liberal. Hay que indicar, a título informativo, que la práctica totalidad de las leyes aprobadas por las Corts a lo largo de toda su historia, como ocurre en la inmensa mayoría de los parlamentos actuales, han sido anteproyectos de ley presentados por el Gobierno y defendidos por las mayorías parlamentarias gubernamentales.

Como hemos indicado, en el estatuto de 1982, las Corts estaban formadas por 89 diputados y actualmente están constituidas por un número no inferior 99, en la forma que determina la Ley electoral valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización, dos criterios paradójicamente contradictorios, salvo que las comarcas electorales no coincidan con los criterios habituales en la sociedad valenciana a la hora de delimitar las comarcas “históricas” que suelen establecer entre 30 y 34 comarcas con concentraciones de población muy dispares: evidentemente, si las comarcas electorales fueran las históricas el sistema electoral correría el riesgo de ser claramente mayoritario y escasamente proporcional en sus mecanismos de representación.

El estatuto sigue fijando un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población. Este

hecho supone una sobrerrepresentación de la provincia de Castellón y una infrarrepresentación de la de Valencia. Con todo, se ha reducido la desproporción que existía en el estatuto de 1982.

El mandato de los diputados y la duración de las legislaturas es de cuatro años, como es habitual en España en las elecciones locales, autonómicas y generales; salvo que el President de la Generalitat decida la disolución y convocatoria de nuevas elecciones.

Con todo y a pesar que los parlamentos son las únicas instituciones con legitimidad democrática directa, teniendo en cuenta la lógica de presidencialización y desparlamentarización de las decisiones políticas que han seguido las democracias posteriores a la II Guerra Mundial, la principal institución autonómica es el **President de la Generalitat**, que es elegido por las Corts de entre sus miembros; es decir, a diferencia del presidente del Gobierno de España, el president de la Generalitat debe ser necesariamente diputado de las Corts. El procedimiento de elección es similar a otros parlamentos: la presidencia de las Corts propone una candidatura a la Presidencia de la Generalitat, en función de los apoyos parlamentarios que el candidato tenga por parte de los grupos políticos; el candidato propuesto expone un programa político de gobierno y solicita la confianza de la cámara; si obtiene la mayoría absoluta de las Corts en la primera votación, será elegido de manera inmediata, y, si no se logra esta mayoría, la votación se repetirá 48 horas después y será suficiente la mayoría simple para ser elegido. Si no consigue una mayoría simple, se abre un nuevo período de consultas y se podrá optar por otros candidatos. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato obtiene la confianza de las Corts, el parlamento se disolverá y el presidente en funciones de la Generalitat convocará elecciones de manera imperativa. Esta situación no se ha producido en ninguna ocasión.

Hay situaciones en las que puede elegirse un nuevo president de la Generalitat sin que haya habido nuevas elecciones, son los casos de renuncia, dimisión, incapacidad, defunción o pérdida de la cuestión de confianza. Hay que señalar que, en la Comunidad Valenciana, únicamente se ha presentado una moción de censura (2006), que fracasó; ningún presidente ha presentado una cuestión de confianza,

ni se ha dado la situación de defunción o incapacidad estando en el ejercicio del cargo. Si ha ocurrido, sin embargo, que un presidente en funciones (1995) y un presidente electo (2002) hayan renunciado al cargo para hacerse cargo de un ministerio, y también se ha dado la situación en que un presidente haya debido de dimitir (2011).

El president de la Generalitat es la máxima autoridad del conjunto de instituciones de autogobierno, es presidente también del Consell, nombra y cesa a los consellers o miembros del gobierno, dirige la acción de gobierno, coordina el Consell y ostenta la más alta representación de la Comunidad Valenciana fuera y dentro del territorio autonómico, así como la representación ordinaria del estado en la Comunidad Valenciana. Una autoridad igual a la del resto de presidentes de comunidades autónomas.

El **Consell** es el órgano colegiado de gobierno de la Generalitat, que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentar. Dirige de manera directa la Administración, que se encuentra bajo la autoridad de la Generalitat. La sede del Consell será la ciudad de Valencia, y sus organismos, servicios y dependencias se podrán establecer en diferentes lugares del territorio de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones. Cabe advertir que hasta 2019, todas las consellerías y órganos centrales del Consell tenían su sede en Valencia, aunque existían servicios o delegaciones territoriales de los distintos centros directivos en las capitales de provincia y algunos centros comarcales. Desde 2019, se da la circunstancia de la existencia de órganos centrales del Consell (consellerías, secretarías autonómicas, secretarías generales y direcciones generales) ubicados en las ciudades de Alicante y Castelló de la Plana.

Como ocurre con los gobiernos de las democracias liberales, el Consell responde políticamente de forma solidaria ante les Corts, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión.

Entre el resto de instituciones de la Generalitat propias de la Comunidad Valenciana cabe señalar, en primer lugar, el **Síndic de Greuges**, que es un alto comisionado de las Corts que vela por la defensa de los derechos y libertades reconocidos en los Títulos I de la Constitución y II del estatuto, en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Valenciana, de manera similar al defensor del pueblo español en el ámbito

general. Solo nueve comunidades, incluida la Comunidad Valenciana, tienen una institución similar y nombres distintos, en función de su respectiva tradición histórica: Andalucía, Galicia, Aragón, Cataluña, Canarias, Navarra, País Vasco, y Castilla y León.

La **Sindicatura de Comptes** es el órgano al que corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen. Sus funciones, en el ámbito valenciano, son similares a los del Tribunal de Cuentas estatal. La mayoría de las comunidades cuentan con órganos similares. Únicamente, Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja, Cantabria y Extremadura no tienen órgano propio de fiscalización de cuentas.

El **Consell Valencià de Cultura** es la institución consultiva y asesora de las instituciones públicas de la Comunidad Valenciana en aquellas materias específicas que afecten a la cultura valenciana. Tan solo Galicia tiene una institución parecida. Surgida, en buena medida a causa del problema de la identidad lingüística del valenciano, de manera parecida al caso gallego donde existían diversas opciones normativas respecto a la lengua gallega, su valor político se ha visto, en parte, disminuido desde la creación de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, aunque sus funciones y líneas de trabajo se han mantenido de manera estable.

La **Acadèmia Valenciana de la Llengua** es la institución de la Generalitat que tiene por función determinar y elaborar la normativa lingüística del idioma valenciano. La normativa lingüística de la Acadèmia Valenciana de la Llengua será de aplicación obligatoria en todas las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana. Desde su creación por ley en 1999 y el inicio de su funcionamiento en 2001, la Acadèmia ha llevado a cabo una intensa labor de elaboración de normativa lingüística, informes y dictámenes que han contribuido a pacificar, prácticamente de manera definitiva, el conflicto identitario en materia lingüística surgido en la transición valenciana y al que hacíamos referencia anteriormente. Todas las comunidades con lengua propia oficial o con lengua reconocida tienen organismos e instituciones reconocidas en materia de normativa lingüística, si bien en ninguna otra comunidad forman parte, como en el caso valenciano, del sistema de instituciones de autogobierno. La Acadèmia no tiene, como es lógico, competencia en materia de elaboración y ejecución de políticas públicas lingüísticas, cuestión que corresponde al Consell.

El **Comité Econòmic i Social** es el òrgano consultivo del Consell y, en general, de las instituciones pùblicas de la Comunidad Valenciana, en materias econòmicas, sociolaborales y de empleo. Existen instituciones similares a la valenciana en otras once comunidades autónomas, y solamente no las hay en Madrid, Castilla-La Mancha, Asturias, Cantabria y La Rioja.

El **Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana** es la institución de la Generalitat que es el òrgano consultivo supremo del Consell, de la administración autonómica y, en su caso, de las administraciones locales de la Comunidad Valenciana en materia jurídica. Es una institución autonómica similar en sus funciones al Consejo de Estado estatal y es una institución que existe en todas las comunidades, la última ha comenzado a funcionar en Cantabria en 2021.

Decir, igualmente, que aunque el estatuto valenciano dedica un capítulo a la Administración de Justicia y la Generalitat tiene competencias de orden secundario en esta materia, a diferencia de los estados federales fuertes, la justicia en España está organizada de manera centralizada y el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana no forma parte del sistema de autogobierno ni de las instituciones autonómicas valencianas.

Dos cuestiones finales. En primer lugar, aunque el estatuto valenciano hace referencias a una posible comarcalización territorial y electoral o apunta incluso la posibilidad de agrupaciones de comarcas como formas propias de organización territorial del poder político, en las cuatro décadas de autonomía no ha desarrollado ninguna forma propia de organización territorial propia diferente a la que es habitual en la mayoría de las comunidades autónomas, a saber: administración general diputaciones provinciales, municipios y, ocasionalmente, mancomunidades de municipios para la gestión de servicios. En segundo, las instituciones de autogobierno tienen competencias para coordinar materias que son competencias de las diputaciones provinciales y pueden regular y fiscalizar actuaciones de la administración municipal valenciana; sin embargo, no tienen competencias de actuación sobre las administraciones de ámbito estatal que operan en la Comunidad Valenciana como la administración militar, la administración de Justicia, la Administración General del Estado dependiente de la Delegación del Gobierno, los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado

establecidos en la Comunidad Valenciana y los organismos descentralizados de agencias estatales no integradas en la Delegación del Gobierno, como la Agencia Tributaria, entre otros.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguiló, Lluís (1982). *L'Autonomia*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de Valencia.

Alcaraz, Manuel (1985). *Cuestión nacional y autonomía valenciana*. Alicante: Instituto Juan Gil-Albert.

Bodoque, Anselm (2000). *Partits i conformació de les elits polítiques autonòmiques. Transició política i partits polítics al País Valencià*. Barcelona: ICPS.

Broseta, Manuel (1979). *Som valencians. Selecció de col·laboracions periodístiques publicades desde 1974 hasta 1979 en el periódico Las Provincias de Valencia*. Valencia: Las Provincias, 1979.

Canales, José Manuel, y Manuel Menéndez (coord.). *El sistema político y administrativo valenciano*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Felip, Josep Maria, y Benito Sanz (2006). *La construcción política de la Comunidad Valenciana (1962-1983)*. Valencia: Fundación Alfons el Magnànim.

Flor, Vicent (2009). *Noves glòries a Espanya. Anticatalanisme i societat valenciana*. Catarroja: Afers.

Garrido, Vicente, Margarita Soler y Joaquín Martín Cubas (1998). *La transición política en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta.

Martín Cubas, Joaquín (2005). "La reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 66.

Martín Cubas, Joaquín, Vicente Garrido y Rosa Roig (ed.) (2020). *Política y gobierno en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mira, Joan-Francesc (1997). *Sobre la nació dels valencians*. Valencia: Tres i Quatre.

Ortells, Manuel (2007). “La administración de justicia en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, *Corts: anuario de derecho parlamentario*, núm. 19.

Reig, Rami (1997). “Un valencianisme mal educat”, *L’Avenç*, núm. 214.

Ribera, Borja (2021). *La violencia política en la Transición valenciana (1975-1982)* [Tesis doctoral].

## **ENLACES ON LINE**

Documental del roig al blau (la transició valenciana):

<https://www.youtube.com/watch?v=7yDcrjYO8nE>

Instituciones de la Generalitat Valenciana:

[https://www.gva.es/va/web/la-generalitat/inicio/la\\_administracion\\_valenciana/lav\\_instituciones](https://www.gva.es/va/web/la-generalitat/inicio/la_administracion_valenciana/lav_instituciones)

Informe del IVIE para la Asociación Valenciana de Empresarios sobre financiación autonómica (2012):

[https://www.ivie.es/es\\_ES/ptproyecto/la-financiacion-publica-de-la-comunitat-valenciana-y-sus-consecuencias-economicas-2/](https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/la-financiacion-publica-de-la-comunitat-valenciana-y-sus-consecuencias-economicas-2/)

Acuerdo del Consell sobre la Reforma Constitucional (2018):

<https://participacio.gva.es/documents/162282364/165197951/Acuerdo+del+Consell+so+bre+la+reforma+constitucional.pdf/ecc2fe28-4b83-4606-97db-d582d726b27b>

Debate en Europa Press con el President de la Generalitat sobre centralismo en Madrid:

<https://www.youtube.com/watch?v=KbIGa-xGPvo>

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana:

<https://www.cortsvalecianas.es/es/composicion/normas/est-autonomia>

## **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

Comparar el sistema institucional establecido en los estatutos de Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1. ¿Cuál fue la vía a la autonomía acordada por las principales fuerzas políticas valencianas inmediatamente después de aprobada la Constitución de 1978?**

- a) La vía rápida establecida en el art. 151 de la Constitución.
- b) La mejora y actualización de los derechos establecidos en los fueros históricos valencianos.
- c) La vía general del art. 143 de la Constitución complementada con leyes de transferencia de competencias estatales.
- d) Ninguna de las vías anteriores.

**2. ¿Qué cuestiones centraron buena parte de los debates políticos durante el proceso autonómico en la Comunidad?**

- a) Las cuestiones identitarias y simbólicas.
- b) La lucha contra la corrupción.
- c) Los debates sobre derechos civiles.
- d) La negación de un régimen de autogobierno.

**3. En la reforma del estatuto de autonomía valenciano de 2006...**

- a) Se establece que el president de la Generalitat tiene la facultad de disolver el parlamento y convocar elecciones al margen del sistema general de elecciones autonómicas.
- b) Se cambia en nombre de la comunidad autónoma, que pasa a denominarse Comunidad Valenciana desde entonces.
- c) Se establece una barrera electoral provincial del 3%.
- d) Se crea la institución estatutaria del Consell Valencià de l'Audiovisual.

**4. Una persona que tenga la condición política de ciudadana valenciana puede ser elegida presidenta o president de la Generalitat cuando...**

- a) Obtenga la mayoría de los votos ciudadanos en unas elecciones autonómicas a la Presidencia de la Generalitat de manera directa.

- b) Además, haya nacido en la Comunidad Valenciana.
- c) Cuando forme parte de las Corts y cuente con el apoyo mayoritario del parlamento valenciano.
- d) Todas las respuestas son correctas.

**5. Teniendo en cuenta que la sede del Consell de la Generalitat está en la ciudad de Valencia, eso significa que...**

- a) Todas las consellerias y servicios centrales del Consell deben estar ubicados en la ciudad de Valencia, y solo los servicios territoriales pueden estar descentralizados
- b) Todos los consellers deben tener sus oficinas en la ciudad de Valencia, pero el resto de unidades centrales del Consell puede estar ubicado en cualquier ciudad valenciana.
- c) Todas las reuniones del Consell deben realizarse en la ciudad de Valencia con independencia de donde se encuentren ubicadas las Conselleria y las unidades centrales del Consell.
- d) Todas las respuestas anteriores son erróneas.

## TEMA 12<sup>12</sup>

### LOS SISTEMAS ELECTORALES EN ESPAÑA Y SU RENDIMIENTO

Joaquín Martín Cubas

1. Los sistemas electorales en España.- 2. El sistema electoral de Congreso de los Diputados.- 3. El sistema electoral del Senado.- 4. Los sistemas electorales autonómicos: el caso de la Comunitat Valenciana.- 5. Los sistemas electorales locales.- 6. El sistema electoral del Parlamento Europeo.

#### *1.- Los sistemas electorales en España*

Un sistema electoral no es un fin en sí mismo: es un instrumento, un instrumento al servicio de la sociedad en la que se inserta. Viene definido por su funcionalidad: convertir los votos expresados por los ciudadanos en escaños asignados. Ahora bien, un sistema electoral no sólo busca generar representación, sino también gobierno y legitimación: de nada sirve una buena representación, si no produce gobierno ni legitimación. Es más, no existe el sistema electoral perfecto sino, más bien y como aspiración, el más adecuado en un momento dado para una sociedad concreta. De hecho un sistema electoral que funciona bien en una sociedad puede funcionar mal en otra. Y es que un sistema electoral no es un mero conjunto de fórmulas matemáticas sino que es un todo complejo en el que interactúan múltiples dimensiones, entre ellas: censo electoral, circunscripciones, tipo de voto, cláusulas de acceso o barreras electorales, número de escaños a elegir y, también, otros aspectos como la estructura socio-económica de la sociedad o su sistema de partidos. De ahí, que todos los sistemas electorales presenten disfunciones. El problema no es tanto la disfunción en sí como los problemas que puede generar a una sociedad concreta una disfunción dada. Por último,

---

<sup>12</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

un sistema electoral no es una norma más: es el más fundamental pacto fundacional de un régimen político. Es el pacto donde las fuerzas sociopolíticas presentes en ese momento fundacional deciden las reglas de juego que regularán a partir de ese momento el reparto del poder. Es, por tanto, pacto esencial y fundamental de todo sistema político. De ahí, por otro lado, que cualquier alteración del mismo en sus elementos claves resulta altamente improbable salvo que se produzca una alteración previa de las fuerzas sociopolíticas más relevantes en esa sociedad. A partir de aquí y desde el conocimiento cauteloso de estos parámetros nos podemos preguntar por el rendimiento de los sistemas electorales en España. Y lo decimos en plural, porque en España no hay un único sistema electoral, sino muchos y diversos: Congreso de los Diputados, Senado, la pluralidad de sistemas de los Parlamentos Autonómicos o de las Entidades Locales y el sistema electoral del Parlamento Europeo. De todos ellos apuntamos sus aspectos básicos a continuación.

Vaya por delante, con carácter general y básico, que los sistemas electorales españoles han de respetar las exigencias de igualdad en materia de género establecidas en el artículo 44.bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, con el fin de alcanzar una composición equilibrada de mujeres y hombres en las diferentes cámaras de representantes.

## ***2.- El sistema electoral del Congreso de los Diputados***

Si hay un sistema electoral fundamental en nuestro país, éste es el sistema electoral del Congreso de los Diputados. Y lo es porque es ésta la institución de mayor poder entre las que define la Constitución española de 1978 para el sistema político español: aúna en sus manos el poder legislativo y el poder de decidir quién gobierna en cada momento.

Los elementos clave del sistema electoral del Congreso de los Diputados son los siguientes:

- 350 Diputados a elegir;
- sufragio universal como derecho de sufragio activo –quedan excluidos de este derecho los menores de 18 años y los extranjeros, aun residentes, no nacionales;

- *circunscripciones provinciales* que se reparten los escaños en función de dos Diputados por provincia más otros adicionales, en su caso, en función de la población de esta provincia<sup>13</sup> y
- aplicación en cada circunscripción provincial de la *fórmula electoral D'Hondt*, consistente en la división del número de votos obtenido por cada partido en la circunscripción por la serie de números naturales (1, 2, 3, 4, etc.), quedando atribuidos como escaños los mayores cocientes de esas divisiones hasta alcanzar el número total a elegir que corresponda a esa circunscripción.

Se trata, en definitiva y en principio, de un sistema de vocación proporcional. No obstante, esta vocación queda limitada por el reparto de los escaños entre las circunscripciones provinciales hasta el punto de que, en muchas de ellas –las que reparten menos de 6 escaños y algunas entre 6 y 9 escaños– el sistema funciona como mayoritario. Esto es, nuestro sistema ni es enteramente proporcional ni es mayoritario, más bien se trata de un sistema mixto. De hecho, en los índices que se utilizan para medir la proporcionalidad de los sistemas electorales así queda de manifiesto. Por ejemplo, si nos atenemos al índice Rae, mientras países con un sistema electoral proporcional como Alemania, Dinamarca, Países Bajos están en torno al 0,5; países con un sistema electoral mayoritario como Reino Unido, Francia o Canadá están en torno a 6-7 puntos; España con un sistema mixto, ocupa una posición central con 2-2,5 puntos.

Y esto no es casualidad. Es el resultado del pacto constituyente. Es la contraprestación, en la *Ley para la Reforma Política* de 1977, por el pacífico *harakiri* de las Cortes franquistas. Las circunscripciones provinciales y el mínimo por provincia es el canon que Suárez pactó para que las Cortes franquistas aceptaran de buen grado su autodisolución, pues se aseguraban una suerte de sobre-representación de la derecha –se veían a sí mismos como la representación natural de la misma– en las futuras cortes democráticas.

---

<sup>13</sup> De esta forma la representación mínima inicial de las provincias suma cien escaños, lo que, unido a los dos diputados constitucionalmente asignados a Ceuta y Melilla. Hasta los 350 escaños en total, son 248 los que hay que repartir proporcionalmente entre las circunscripciones en función de su población. El artículo 162.3 de la LOREG establece el siguiente procedimiento:

- 1) se divide por 248 la población total dando una cuota de reparto;
- 2) se adjudican a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de la provincia por la cuota de reparto;
- 3) los escaños que resten por atribuir corresponden a las provincias cuyo cociente tenga una fracción decimal mayor.

El sistema electoral resultante, a pesar de todo, tuvo unos resultados óptimos –desde el punto de vista de la legitimación del nuevo sistema– en las primeras Cortes elegidas que, a la postre, se convirtieron en constituyentes. Todas las fuerzas sociopolíticas significativas en el momento del nacimiento del nuevo régimen estaban presentes y razonablemente representadas. Es más ninguna tenía mayoría suficiente para imponerse y era forzado el consenso a varias bandas. Consenso que, además, pivotaba sobre el mayor peso de las fuerzas centrales del espectro político. No es de extrañar, pues, que tales reglas de juego fueran incorporadas en el nuevo texto constitucional como elemento fundamental del pacto constituyente. Y que, por lo dicho, sean todavía hoy las que rigen nuestro destino político.

¿Qué valoración podemos hacer *en general* del sistema electoral español durante estos años de democracia? En lo esencial, podemos decir que ha funcionado razonablemente bien:

1. Ha producido *representación*: por un lado, las fracturas políticas fundamentales de cada momento en nuestra sociedad han estado presentes en las Cortes y han podido expresar su voz; y, por otro lado, ha reflejado razonablemente bien los cambios de opinión en la sociedad española permitiendo, en función de estos cambios, la alternancia política.
2. Ha producido *gobierno*: los resultados del sistema electoral han permitido, salvo con una excepción, gobiernos sólidos: en ocasiones, con mayorías absolutas; en más ocasiones, con mayorías simples, pero amplias y suficientes; y, en alguna ocasión, con gobiernos de coalición y apoyos parlamentarios.
3. Y, sobre todo, ha producido *legitimación*, fundamentalmente por tres razones: primera, así ha sido percibido por la mayoría de los españoles según han ido indicando las encuestas realizadas; segunda, nunca se ha cuestionado con seriedad el resultado electoral por causa del funcionamiento del sistema electoral; y, tercera y fundamental, porque el sistema ha permitido la integración de las fuerzas nacionalistas otorgándoles un papel nada secundario en la toma de decisiones del Estado.

Dicho esto, ¿Eso significa que el funcionamiento del sistema ha sido perfecto? Desde luego que no; como cualquier otro sistema electoral, ha tenido y tiene disfunciones. Entre ellas, dos de importancia. Una clara y evidente y otra no tan clara ni tan evidente, pero no por ello menos relevante.

La disfunción fundamental *clara y evidente* es que, durante mucho tiempo –al menos, hasta 2011–, ha habido un claro perjudicado que no es otro que la tercera fuerza en número de votos del conjunto del Estado, esto es, en los primeros años de la transición democrática, el Partido Comunista y, posteriormente, Izquierda Unida, partido que ha estado sistemáticamente infra-representado elección tras elección. Eso sí, una disfunción asumible y aceptada, aun no de buen grado por la propia formación PCE/IU, ya sea por un más alto sentido de la responsabilidad, ya sea porque, al fin y al cabo, esta fuerza política no dejaba de estar presente y representada en las Cortes, podía formar grupo parlamentario y hacer oír su voz con todos los privilegios asociados a esta condición. Ahora bien, este feliz equilibrio –que nos acompañó desde el momento inicial de la transición – se quiebra con las elecciones generales de 2008 en las que Izquierda Unida deja de reunir los escaños necesarios para formar grupo parlamentario. Este hecho cuestionó por primera vez el sistema electoral en una dimensión esencial. No es extraño que, también por primera vez, nuestras principales fuerzas políticas, incluidas las mayoritarias, se tomaran en serio la posibilidad de reformarlo. Al poco de iniciarse la legislatura se dedicó una subcomisión especial al estudio de la reforma del sistema y se solicitó en su momento un informe al *Consejo de Estado* –del que nos ocuparemos en breves momentos–, aunque hasta el momento los intentos de reforma no hayan llegado a buen puerto. Mientras tanto y no habiendo cambiado el sistema, en las elecciones de 2011 se reprodujo la disfunción, afectando esta vez no sólo a IU sino también a otra fuerza política, UPyD. Y en las sucesivas elecciones de 2015 y 2019 ha ido afectando a otros actores políticos como Cs o VOX.

La segunda disfunción es *menos clara y evidente*. En el momento inicial de la transición carecíamos de fuerzas políticas con estructuras y aparatos lo suficientemente sólidos para afrontar el cambio de régimen. Durante cuarenta años los partidos políticos habían estado prohibidos y perseguidos. Resultaba prioritario reforzar este eslabón débil de nuestra incipiente democracia, de ahí que el sistema electoral que se diseñó se hiciera pivotar sobre las *listas cerradas y bloqueadas* presentadas por los partidos políticos. Pero, como se suele decir, no hay moneda que no tenga su reverso. No es la única razón pero, sin duda, ésta también ha contribuido a un cierto deterioro del nivel en los perfiles caracterizadores de nuestra clase política. Como es sabido, entre las funciones de los partidos está la selección de los líderes políticos, pero ésta tiene su freno y contrapeso por los efectos de la famosa *ley de hierro de la oligarquía* de los partidos políticos

formulada por Michels. El peso de los aparatos partidistas tiene que estar equilibrado mediante otros mecanismos si no queremos caer en liderazgos grises, de bajo nivel y atados a los intereses particulares y espurios de las burocracias partidistas. Claro está, la solución no es sencilla. No es cuestión de blanco o negro: por un lado, las listas cerradas y bloqueadas tienen sus aspectos positivos, como hemos sugerido, en términos organizativos y de estabilización del sistema; y, por otro lado, las listas abiertas no son recomendables sólo porque sí: ni solucionan todos los problemas ni se libran de crear otros, en ocasiones, mucho más graves. La solución sólo puede estar en un diseño de ingeniería electoral que encuentre el equilibrio deseado en torno a la cuestión que planteamos.

Aunque éstas son las dos disfunciones más graves de nuestro sistema electoral más emblemático, esto no significa que no haya otras disfunciones también importantes y dignas de atención, cuanto menos, siguiendo el análisis que realiza el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*. En cualquier caso, aquí solo abordaremos el incremento de la proporcionalidad del sistema y la ampliación de las opciones ofrecidas a los electores. En la práctica se concretan en los siguientes problemas y en las consiguientes propuestas de solución:

1. Respecto a la distribución de escaños entre circunscripciones, la crítica fundamental es que las provincias más pobladas están infra-representadas (Madrid, en torno a 175.000 habitantes por Diputado; frente a Soria, en torno a 50.000 habitantes por Diputado) cuestionando el valor igual del voto. En ese sentido, entre las opciones que el *Consejo de Estado* maneja están la reducción de la representación inicial por circunscripción provincial a un Diputado; la elevación del número de Diputados a 400; o la sustitución de la actual fórmula del reparto de escaños basada en el *resto mayor* por la *fórmula d'Hondt* que contribuiría a aumentar la magnitud de las circunscripciones más pobladas.

2. Respecto a la atribución de escaños a las candidaturas la crítica fundamental se resume en la falta de proporcionalidad, especialmente en las circunscripciones más pequeñas, que conduce a una importante restricción de la proporcionalidad global que beneficia a los partidos más votados y perjudica a los menos votados. En este caso, las propuestas del *Consejo de Estado* son, además de las anteriores, la sustitución de la *fórmula d'Hondt* por otra más proporcional como, por ejemplo, *resto mayor*, *Hare*,

*Droop, Saint-Laguë*; o la supresión de la *barrera electoral* del 3%. Hay otras propuestas que el Consejo no analiza porque exigen la reforma constitucional.

3. Respecto a las restricciones a la libertad de elección de los votantes, la principal crítica es que las *listas cerradas y bloqueadas* limitan la capacidad de elección de los votantes otorgando un excesivo poder a los aparatos de los partidos políticos. En ese sentido, las propuestas que propone el Consejo de Estado son *Listas desbloqueadas*, bien sea el modelo de *listas rígidas* (lista del partido salvo que el candidato alcance un determinado porcentaje o cuota) o el modelo de *listas flexibles* (sólo deciden las preferencias de los votantes y nunca el orden de la lista); *Listas abiertas* (se utilizan excepcionalmente en Suiza o Luxemburgo, países de reducidas dimensiones); u otras fórmulas de personalización del voto más complejas que pueden tener difícil encaje constitucional: *sistema alemán, voto único transferible* (Malta e Irlanda). En cualquier caso, para el Consejo de Estado “si se quiere potenciar la implicación de los ciudadanos en la vida política, más prudente sería que se procediese al desbloqueo de las listas, a través del mecanismo del voto preferencial utilizado en la mayor parte de los países europeos para las elecciones legislativas... En todo caso, debe recordarse que la utilización de listas desbloqueadas es una posibilidad no exenta de riesgos, por los casos de corrupción y clientelismo a que el voto preferencial podría dar lugar”.

Hasta aquí el *Informe del Consejo de Estado*. Lo cierto es que el impulso general a la reforma que se produjo como consecuencia del resultado de las elecciones de 2008 quedó varado en la *Subcomisión de estudio* cuando en marzo de 2010 las dos grandes fuerzas políticas –PP y PSOE– se vieran apoyadas por las fuerzas nacionalistas –especialmente CiU– y se acordara la paralización de la reforma.

Cierto también que los resultados de las elecciones posteriores han rebajado la presión sobre el impulso reformador y eso a pesar de las críticas que originó la crisis económica que se inicia en 2008. La razón de esa menor presión quizá se deba a los propios resultados electorales en las sucesivas convocatorias –especialmente, 2015, 2016, 2019 abril, 2019 noviembre– que ponen de manifiesto una mayor proporcionalidad en los resultados del sistema motivados, por un lado, por una menor distancia en votos entre las dos primeras fuerzas políticas –PSOE y PP– y sus nuevos competidores a nivel estatal –Podemos, Cs o VOX–; y, por otro lado, por la articulación polarizada de la fragmentación del sistema partidista en torno a dos bloques –izquierda y derecha– cuyos integrantes a nivel estatal y en otros foros electorales –autonómicos y locales– se ven

obligados en cada caso a pactar entre sí, formando gobiernos de coalición en los que el orden en votos y escaños y no los desvíos en la proporcionalidad de los porcentajes de escaños asignados han pasado a ser lo relevante.

### ***3.- El sistema electoral del Senado***

El Senado, en la actualidad, está compuesto por un total de 266 Senadores, elegidos por un doble procedimiento regulado por el artículo 69 de la Constitución y artículos 161 y 165, 1.º a 3.º de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La mayor parte de los Senadores (208) son elegidos en circunscripciones provinciales:

- en cada provincia se eligen cuatro Senadores.
- En los territorios insulares, corresponde
  - elegir tres Senadores a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y
  - uno a cada una de las restantes islas (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma).
- Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen cada una de ellas dos Senadores.

Los Senadores elegidos por circunscripciones lo son por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo electores los españoles mayores de 18 años que no estén incapacitados. Los requisitos para presentarse como candidato y ser elegido Senador son los mismos que los de elector: ser español, mayor de edad y no estar incapacitado legalmente.

Aunque los candidatos aparecen agrupados por partidos políticos en la papeleta de votación, las candidaturas son individuales a efectos de votación y escrutinio, de tal modo que el elector puede votar a candidatos de fuerzas políticas diversas. Cada elector puede dar hasta tres votos en las circunscripciones provinciales; dos votos en las islas mayores, Ceuta y Melilla; y un voto en las restantes islas. De este modo, el sistema electoral empleado (salvo en Ceuta y Melilla y en las islas) tiene como efecto habitual que la fuerza política con más votos de cada circunscripción se lleve la mayoría de sus escaños y la segunda fuerza política, al menos, consiga un representante.

Los Senadores designados por los Parlamentos autonómicos lo son a razón de uno fijo por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de su

respectivo territorio. Por tanto, el número de Senadores que integran este segundo grupo es variable (58 en la actualidad). De hecho, ha ido creciendo según se sucedían las Legislaturas como consecuencia del incremento de la población en nuestro país. La Diputación Permanente es el órgano encargado de adoptar el acuerdo sobre la fijación del número de Senadores que deben ser designados por los Parlamentos autonómicos, decisión que se adopta para la nueva Legislatura, una vez disuelta la Cámara.

La designación de los Senadores por los Parlamentos autonómicos se configura como una elección indirecta o de segundo grado, en el sentido de que no son elegidos por la población pero sí por representantes elegidos por ésta (los miembros de dichos Parlamentos). El único requisito que la Constitución exige es el de asegurar la adecuada representación proporcional, lo que supone reservar a cada Grupo Parlamentario del respectivo Parlamento un número de escaños proporcional a su fuerza numérica. Cada Comunidad Autónoma regula en su Estatuto, Ley autonómica y/o Reglamento de la Cámara el procedimiento de elección (por ejemplo, Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana). Generalmente se requiere ser residente en la Comunidad respectiva de la que procede la designación. En algunos casos –no en todos--, está prevista la compatibilidad del cargo de Senador con el de diputado en el parlamento autonómico.

#### ***4.- Los sistemas electorales autonómicos: el caso de la Comunitat Valenciana***

Las Comunidades Autónomas tienen, entre sus instituciones y como no podía ser de otra forma en un régimen democrático de autonomía, asambleas legislativas para cuya elección se han dotado de sistemas electorales. En general, todas ellas han adoptado sistemas electorales de vocación proporcional siguiendo la estela marcada por el diseño constitucional para la elección del Congreso de los Diputados y que se plasma en la exigencia del artículo 152.1: “una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”. A ello, se añade la impronta de la normativa básica regulada por la LOREG que ha dejado escaso margen de maniobra para las legislaciones autonómicas en la materia. Las diferencias fundamentales entre los distintos sistemas electorales estriban en el tamaño de los parlamentos autonómicos, las circunscripciones establecidas o las cláusulas de acceso. En este capítulo nos vamos a limitar a estudiar uno de los casos, el del parlamento –

*Les Corts-* de la Comunitat Valenciana, remitiéndonos a las obras de consulta recomendadas y a la legislación pertinente de cada Comunidad Autónoma para el estudio pormenorizado del resto de sistemas electorales.

El sistema electoral de la Comunitat Valenciana está regulado por los artículos 23 y 24 del actual Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 2006 y por la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

El sufragio activo es universal, libre, igual, directo y secreto (art. 23 EACV). La todavía no reformada Ley Electoral Valenciana de 1987 señala que son electores los que poseyendo la condición política de valencianos o teniendo los derechos políticos de dicha condición, sean mayores de edad y no carezcan del derecho de sufragio de conformidad con lo previsto en el Régimen Electoral General. En cuanto a quién tiene la condición política de valenciano (art. 3 EACV): “todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana”. Además, “los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana... Este mismo régimen se aplicará a sus descendientes, inscritos como españoles, si así lo solicitan en los términos en los que lo determine la Ley del Estado”. También es requisito para ejercer el derecho de sufragio pasivo el gozar de la condición política de valenciano con arreglo a los criterios anteriormente señalados.

En relación al tamaño del Parlamento, el artículo 23 sólo determina el número mínimo de escaños que habrán de constituirlo, fijándolo en noventa y nueve, sin establecer un número máximo de diputados. En la práctica, son los Decretos de convocatoria del Presidente de la Generalitat los que establecen la cifra y, hasta el momento, se han venido fijando ese número en 99 escaños.

La circunscripción electoral es la Provincia (art. 24 EACV). Ese mismo artículo dice que se “garantizará un mínimo de 20 Diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres”. Respecto al reparto proporcional en relación a la población de los escaños entre las distintas circunscripciones provinciales, la Ley Electoral Valenciana de 1987 optó en su artículo 11 por un procedimiento que parte de un mínimo de veinte diputados para cada provincia y el reparto del resto en proporción a su población, utilizando la

fórmula d'Hondt como criterio de reparto.

Probablemente, la cláusula de acceso o barrera electoral ha sido el aspecto más problemático del sistema electoral valenciano. El Estatuto de Autonomía de 1982 fijó como requisito imprescindible para entrar en el reparto de escaños el que las candidaturas hubieran obtenido un mínimo del 5% de los votos emitidos en el conjunto de la Comunitat Valenciana lo que, en sucesivas elecciones, dejó fuera de *Les Corts* a fuerzas relevantes del panorama político valenciano aún a pesar de haber obtenido un número significativo de votos, incluso superior a los 100.000 votos (Unión Valenciana y Bloc en las elecciones de 1999, por poner un ejemplo). Además, la aplicación de esta barrera electoral hace que nuestro sistema “de vocación proporcional” adquiera características más cercanas a un sistema mayoritario. Por ejemplo, la Comunidad Valenciana –al menos, hasta las elecciones de 2011– tiene un índice Rae superior a 3 puntos (3,09 puntos de media), más cerca aún de los sistemas mayoritarios que el español. Dejando al margen los problemas constitucionales y los efectos de tal previsión estatutaria, la reforma del Estatuto de 2006 decidió la desaparición de la cláusula del Estatuto, lo que no ha significado su desaparición del régimen electoral valenciano, pues sigue vigente en la ley electoral valenciana.

Los criterios para la elección de diputados son los que señale la Ley Electoral Valenciana, atendiendo en cualquier caso a criterios de proporcionalidad (art. 23 EACV). La Ley electoral de 1987 optó por el conocido como sistema *D'Hondt*. Se trata de una fórmula que, dado el tamaño final de nuestras circunscripciones, presenta un alto grado de proporcionalidad en sus efectos, al menos respecto a las candidaturas que pueden entrar en el reparto una vez superada la barrera electoral, verdadera causante de la desproporcionalidad en nuestro sistema.

Si bien es verdad que –globalmente considerada y sin tener en cuenta ahora el juego de algunos de los requisitos establecidos por la LOREG y el Estatuto de Autonomía al sistema electoral valenciano– se puede realizar una valoración positiva de la aplicación de la Ley 1/1987, hay que añadir sin solución de continuidad que se trata de una ley que necesita de forma urgente su sustitución o reforma para adaptarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y jurídicas surgidas tras más de veinticinco años de vigencia. Todavía más, los doce años transcurridos desde la aprobación de la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía –reforma que afecta a elementos fundamentales de nuestro régimen electoral– hace mucho más notoria esa necesidad.

### **5.- Los sistemas electorales locales**

Las entidades locales son muy diversas en nuestro país y, en algunos casos, también lo son los sistemas electorales que se han establecido en función de distintas variables para las diferentes entidades locales.

En relación a los sistemas electorales de los Municipios, el [artículo 140.1 de la Constitución](#) española establece que los Concejales serán “elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, libre, directo y secreto en la forma establecida en la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos”. Por lo demás, la Constitución no prejuzga el sistema electoral en las elecciones locales, pero el [artículo 180 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#) opta también por la fórmula *D'Hondt*, con la salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción, barrera electoral más elevada que en las elecciones al Congreso de los Diputados, que tiene por objeto evitar un fraccionamiento excesivo del voto, buscar una relativa identificación y concentración de los sufragios en las formaciones políticas más consolidadas, y combinar la mejor gestión de las pequeñas poblaciones con la máxima proporcionalidad en las ciudades más habitadas.

Para los pequeños Municipios que tengan una población inferior a 250 habitantes y no estén sometidos a régimen de Concejo Abierto se establece en el [artículo 184 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#) un sistema mayoritario de elección de los Concejales con voto limitado, de forma que los electores sólo podrán dar su voto a un máximo de cuatro de los cinco Concejales a elegir, en municipios entre 101 y 250 residentes, o a un máximo de dos de los tres nombres a elegir, en caso de municipios de hasta 100 residentes.

Finalmente, en los Municipios que, de acuerdo con la legislación de régimen local, funcionan en régimen de Concejo Abierto, los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario ([artículo 179.2 de la Ley Electoral de 1985](#)). El Concejo Abierto es un sistema organizativo en el que se articula la democracia directa en las pequeñas poblaciones.

Por lo que se refiere a los sistemas electorales de las treinta y ocho Diputaciones Provinciales, el [artículo 141.2 de la Constitución](#) establece que “el Gobierno y la Administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”, precepto del que se infiere que deberán ser elegidos democráticamente, sin prejuzgar el cauce para ello. El [artículo 204.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#) determina el número de diputados correspondiente a cada Diputación Provincial en función del número de residentes en cada provincia, según escala que varía de 25 a 51. Las Juntas Electorales Provinciales reparten, proporcionalmente y atendiendo al número de residentes, los puestos correspondientes a cada partido judicial –la delimitación de los partidos judiciales que se toma de referencia no es la actual sino la de 1979–. La elección de los Diputados Provinciales es indirecta o de segundo grado. Dice el [artículo 205 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#) que tras la constitución de todos los Ayuntamientos de la provincia, la Junta Electoral de Zona procede a formar una relación de los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal en el partido judicial y los ordenan por orden decreciente de los votos obtenidos por cada entidad política, estableciendo una regla especial para los Municipios de menos de 250 habitantes. Realizada tal operación material se procede por la Junta Electoral de Zona a distribuir los puestos de Diputado provincial que correspondan a las formaciones políticas en el partido judicial aplicando, una vez más, la fórmula *D’Hondt* o del *mayor cociente* según el número de votos obtenido por cada una de aquéllas. Finalmente, los diputados provinciales que corresponden a cada partido político son elegidos, a nivel de partido judicial, entre y por los concejales de cada uno de ellos, que pertenecen a los municipios que comprende cada partido judicial. Aclarar que, aunque este sistema de elección indirecta es contrario a los principios de la *Carta Europea de Autonomía Local*, España salvo esta incongruencia mediante una Declaración adicional a su Ratificación.

Por lo que respecta a las tres Diputaciones forales –Álava, Guipúzcoa y Vizcaya–, estas tienen sus propias normas electorales reguladas en la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Guipuzkoa. A diferencia del sistema electoral de las Diputaciones provinciales de régimen común, éstas elecciones son de carácter directo. A tal fin, cada uno de los Territorios Históricos se divide en las circunscripciones electorales que enumera el

artículo 2 de la Ley 1/1987 y, de acuerdo con su artículo 3, los 51 Procuradores, Apoderados o Procuradores-Junteros de cada Territorio Histórico se distribuyen en proporción a la población de cada circunscripción electoral, de acuerdo con el sistema de resto mayor. Por lo demás, la atribución de escaños a cada candidatura en la circunscripción electoral respectiva se hará conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, esto es, fórmula d'Hondt y barrera electoral del 3%.

Por último, en relación al sistema electoral de los Cabildos Insulares, la elección de los Consejeros Insulares se realizará del mismo modo que la elección de Concejales, es decir, mediante la aplicación de la fórmula *D'Hondt*, si bien es la isla la circunscripción electoral. Así lo prevé el artículo 201.3 de la LOREG que, en su apartado primero, dispone el número de Consejeros Insulares de los Cabildos: 11, hasta 10.000 residentes; 13, entre 10.001 y 20.000; 17, entre 20.001 y 50.000; 21, entre 50.0001 y 100.000; de 100.001 en adelante 1 Consejero más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

#### ***6.- El sistema electoral del Parlamento Europeo***

El procedimiento para la elección del Parlamento Europeo se rige, por un lado, por la legislación de la Unión que define normas comunes para todos los Estados miembros y, por otro lado, por las disposiciones nacionales específicas de cada Estado. En general, las disposiciones comunes establecen el principio de representación proporcional, normas sobre umbrales mínimos y ciertas incompatibilidades con el mandato de diputado al Parlamento Europeo. Pero la regulación del sistema electoral específico corresponde a la legislación nacional respectiva cuyo amplio margen de concreción ha dado lugar a una rica variedad de sistemas electorales, lo que permite calificar el sistema electoral del Parlamento Europeo como polimórfico tanto en lo que se refiere a la fórmula electoral empleada, los umbrales de acceso, el diseño de circunscripciones, la obligatoriedad del voto, la apertura de las listas electorales, etc.

En lo que se refiere a España, la atribución de los escaños que le corresponden en cada convocatoria electoral se fija en función de lo que establece en esta materia el ordenamiento jurídico europeo ([artículo 215 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General](#)): en la última convocatoria de 2019, fueron 59 los escaños a cubrir. Existe una

circunscripción única para toda España. La asignación de los escaños a candidatos –que son presentados mediante listas cerradas y bloqueadas por cada formación política– a partir de los votos ciudadanos se realiza mediante la fórmula *D'Hondt*. En las elecciones al Parlamento Europeo no ha existido barrera electoral hasta el momento de escribir estas líneas, pero la Decisión 2018/994 del Consejo ha establecido un umbral obligatorio que puede oscilar entre el 2% y el 5% en las circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños, lo que es nuestro caso, y que ha de comenzar a aplicarse a partir de la convocatoria de elecciones al Parlamento Europeo de 2024. Por todas estas razones y salvo la novedad que se introducirá a partir de esta fecha, el sistema electoral aplicado hasta el momento ha tenido unos resultados cercanos a la proporcionalidad perfecta.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BARAS, M. Y BOTELLA, J. *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 1996

CONSEJO DE ESTADO *Informe del Consejo de estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

FELIP SARDÁ, J. M. “El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 49/50, 2005.

FRANCH I FERRER, V. “Las elecciones autonómicas valencianas en perspectiva (1983-1991): los efectos de la cláusula de barrera del 5% en el sistema de partidos valenciano” en *Cuadernos Constitucionales*, nº 9/10, 1995.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS *Elecciones locales*, Madrid, INAP, 1998

MARTÍN CUBAS, J.; y SOLER SÁNCHEZ, M. “El sistema electoral valenciano: comentario al artículo 23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en Garrido Mayol, V. (coord.) *30 años de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

MARTÍN CUBAS, J.; y SOLER SÁNCHEZ, M. “El sistema electoral valenciano: comentario al artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en

Garrido Mayol, V. (coord.) *30 años de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., MARCO MARCO, J.J., y URIBE OTAROLA, A. *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

MONTABES, J. (ed.) *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, CIS, 1998.

MONTERO, J.R. “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma” en *Revista de Estudios Políticos*, 95, 1997

OLIVER ARAUJO, J. *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona, IEA, 2011

VALLÉS, J.M. y BOSCH, A. *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997

### **ENLACES ON LINE**

Junta Electoral Central de España:

<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio>

ACE Red de Conocimientos Electorales:

[https://aceproject.org/main/espanol/es/esy\\_es.htm](https://aceproject.org/main/espanol/es/esy_es.htm)

IFES Fundación Internacional para Sistemas Electorales:

<https://aceproject.org/about-es/organisations/partners/IFES>

IDEA Instituto Internacional para la democracia y la Asistencia Electoral:

<https://www.idea.int/es/>

### **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

A partir de los resultados en votos de la convocatoria de noviembre de 2019 para elegir el Congreso de los Diputados, comparar los resultados en escaños que se obtendrían de modificar los siguientes elementos de su sistema electoral:

- Número total de diputados: 400

- Número mínimo de escaños por provincia: 1
- Fórmula de reparto de los escaños entre circunscripciones: D'Hondt
- Fórmula electoral: Hare
- Supresión de la barrera electoral del 3% en las circunscripciones provinciales

## TEST DE AUTOEVALUACIÓN

**1.- Respecto a las restricciones a la libertad de elección de los votantes del sistema electoral del Congreso de los Diputados, el Informe del Consejo de Estado de 2008 establece como alternativa más recomendable al actual sistema de *listas cerradas y bloqueadas*:**

- e) *Listas desbloqueadas* según el modelo de *listas rígidas*
- f) *Listas desbloqueadas* según el modelo de *listas flexibles*
- g) *Listas abiertas*
- h) *Sistema de voto único transferible*

**2.- Respecto al sistema electoral del Senado, ¿cuál de estas afirmaciones es verdadera?**

- e) La circunscripción provincial de Sevilla elige 4 senadores; la de Tenerife, 2; y Gomera, 1.
- f) La circunscripción provincial de Madrid elige 4 senadores; la de Lugo, 3; y Ceuta, 2.
- g) Cada elector puede dar hasta tres votos en las circunscripciones provinciales; dos votos en las islas mayores, Ceuta y Melilla; y un voto en las restantes islas.
- h) Los Senadores designados por los Parlamentos autonómicos, lo son a razón de dos por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

**3.- Respecto al sistema electoral del parlamento de la Comunitat Valenciana, *Les Corts* ¿cuál de estas afirmaciones es verdadera?**

- e) El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana establece que el número de escaños de *Les Corts* es 99.
- f) Tiene la condición política de valenciano, según el artículo 3 EACV, “todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en

cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana” y “además, los ciudadanos españoles residentes fuera de la Comunitat que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana.

- g) Es requisito imprescindible para entrar en el reparto de escaños el que las candidaturas hayan obtenido un mínimo del 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunitat Valenciana.
- h) Se “garantizará un mínimo de 20 Diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres”.

#### **4.- Sistemas electorales de las Entidades Locales: Municipios**

**En los pequeños Municipios con una población inferior a 100 habitantes y no sometidos a régimen de Concejo Abierto, los electores sólo podrán dar su voto a candidatos hasta un máximo de:**

- e) Cuatro
- f) Tres
- g) Dos
- h) Uno

#### **5.- Respecto al sistema electoral de las Diputaciones Provinciales ¿cuál de estas afirmaciones es verdadera?**

- e) Todas las Diputaciones Provinciales se rigen por el mismo sistema electoral.
- f) El número de diputados correspondiente a cada Diputación Provincial en función del número de residentes en cada provincia, según escala que varía de 25 a 51
- g) La circunscripción electoral es la provincia.
- h) La elección de los diputados provinciales se rige por el sufragio libre, universal, directo y secreto.

#### **6.- Los escaños del Parlamento Europeo que han elegido los españoles en las elecciones de 2019 han sido:**

- e) 51

- f) 54
- g) 56
- h) 59

## TEMA 13<sup>14</sup>

### CULTURA POLÍTICA: VALORES Y CUESTIÓN NACIONAL

Aida Vizcaino Estevan

1. Introducción.- 2. Apuntes históricos.- 3. La cultura política en España.- 4. Dimensiones de la cultura política en España.- 4.1. Actitudes hacia la democracia y la política.- 4.2. Politización y participación política.- 4.3. Preferencias ideológicas.- 4.4. Sentimiento identitario nacional.- 4.5. Valores políticos.

En este tema se estudia la cultura política en España y su desarrollo a lo largo de las cuatro décadas de democracia. En primer lugar, se abordan las bases históricas de los años 70. En segundo lugar, se esbozan las características generales de la cultura política actual. Y en tercer lugar, se estudian las dimensiones de la cultura política en España. Al final del tema hay una prueba de autoevaluación y una bibliografía básica para ampliar su estudio.

#### **1.- Introducción**

En los años 60, Almond y Verba inician los estudios sobre la cultura política en un contexto fuertemente influido por el conductismo, el desarrollo de las ciencias sociales y el cambio de valores de las sociedades occidentales (Magre, 2018). La aportación de esta teoría dio lugar a los inicios de la medición empírica de las disposiciones y actitudes hacia la política. A partir de este momento se abre la posibilidad de recoger, cuantificar, sistematizar y comparar la cultura política (y su transformación) y vincularla con el sistema democrático. A la postre, la cultura

---

<sup>14</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID "Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*", coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

política refleja la interiorización exitosa o no, del sistema político, ahí radica su importancia.

Entendemos por cultura política el conjunto de orientaciones específicamente políticas de la ciudadanía hacia el sistema político hacia sus componentes y hacia uno mismo como parte del sistema político (Vallès, 2000). Dimensiones de la cultura política:

1) Percepciones subjetivas hacia la política. Es la 'trama invisible' de los componentes del sistema que conforman los supuestos y normas que guían los comportamientos de la ciudadanía (Caminal, 1996). Las disposiciones subjetivas de la ciudadanía o las actitudes hacia los objetos políticos pueden ser: a) cognitivas: conocimiento y creencias sobre el sistema político, sus roles y los responsables de los aspectos políticos y administrativos; b) afectivas: sentimientos acerca del sistema político, funciones, personal y logros; c) evaluativas o valorativas: son los juicios y opiniones sobre los objetos políticos.

2) Dimensión colectiva de las orientaciones políticas. Son, por tanto, disposiciones compartidas, como resultado de la historia política de una comunidad, de la socialización política y de la participación en el sistema sociopolítico. La ciudadanía sigue unas mismas pautas de actitudes hacia la política en su conjunto o algunos de sus elementos.

Es adquirida durante el proceso de socialización política, de transmisión intergeneracional, en el que se adquieren e interiorizan los valores, comportamientos, normas formales e informales, roles y conocimiento sobre el sistema político y social de la comunidad. La adquisición de la cultura política es multidireccional y se produce a través de los diferentes agentes de socialización, primarios y secundarios, y con diferente intensidad según las diferentes etapas vitales del individuo. Por tanto, los individuos se insertan en una cultura preexistente y, con su inclusión, modificarán y transformarán esta misma cultura, así cada generación dejará su impronta en la cultura política. Los cambios de la cultura política son graduales y sostenidos en el tiempo ya que hacen referencia a valores, comportamientos y actitudes políticas. Es importante no confundir cultura política con opinión pública (coyuntural).

## ***2.- Apuntes históricos***

Abordar la cultura política actual requiere comprender el proceso de resocialización política de los años 70, es decir, la surgida entre la fase final de la dictadura franquista, la transición y los primeros años de la democracia (Cazorla, 1991; Barreda, 2006; Morán y Benedicto, 2015; Magre, 2018; Llera et al., 2019).

- Baja confianza en las instituciones e ineficacia política.
- Desconfianza hacia la política, los partidos y la clase política.
- Desmovilización, despoltización y poco conocimiento e interés por la política.
- Necesidad de un líder fuerte.

Este cuadro cultural, con matices, va a caracterizar a la sociedad española durante estos 40 años, de manera más o menos estable y con diferente importancia para cada una de ellas, hasta el impacto de la Gran Recesión de 2008, que será de tal magnitud que alterará algunas de sus dimensiones.

## ***3.- La cultura política en España***

En la cultura política española se combinan, por tanto, elementos de la tradición histórica, de la dictadura franquista y de la acelerada modernización socioeconómica y política de la democracia (Botella, 2015). Las principales características serían:

- Elevada legitimidad del sistema democrático frente al autoritarismo y el corpus de valores y consensos producidos durante la transición y con la preeminencia simbólica de la Constitución de 1978.
- Elevado sentimiento europeísta.
- Baja eficacia y rendimiento del sistema político y de las políticas públicas.
- Baja valoración e interés en la política, en los partidos políticos y en la clase política.
- Baja participación política y electoral, bajos niveles de asociacionismo político y sindical, bajos niveles de protesta política y bajos niveles de eficacia política subjetiva.

-Posiciones moderadas y escasa polarización ideológica, consenso social y político aparente.

-Tolerancia política y moral.

-Presencia generalizada, salvo excepciones, de una identidad dual equilibrada y preferencia por la organización territorial de autonomías.

Este cuadro cultural ha sido etiquetado como 'cinismo democrático' por Josep María Maravall o como 'democratismo cínico' por Joan Botella. Es decir, una fuerte implicación con la fórmula democrática combinada con una escasa implicación política. Pareciera observarse una sacralización democrática sin el acompañamiento de la praxis política.

La cultura política española se gesta durante la transición y va a mantenerse estable, consistente y coherente, sin grandes oscilaciones, hasta el siglo XXI en el que tres factores, de diferente intensidad, van a producir cambios considerables en ella: la incorporación a la vida política de las generaciones socializadas en democracia (nacidas a finales de los 70, los 80 y principios de los 90); la llegada de internet y la transformación tecnológica; y, muy especialmente, la crisis económica de 2008. Este último factor va a ser el punto de inflexión en gran parte de las dimensiones de la cultura política tradicional.

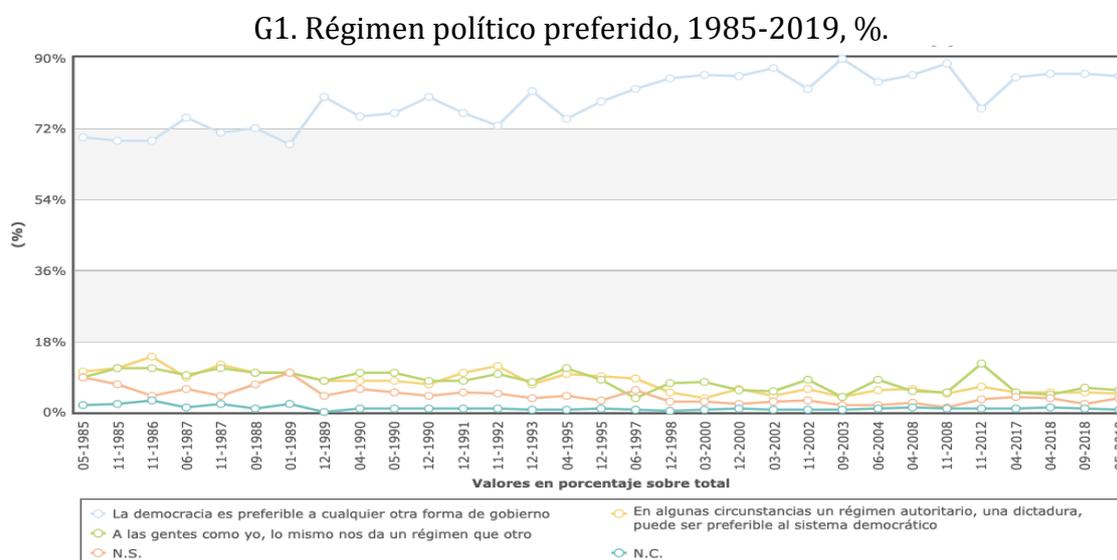
#### ***4.- Dimensiones de la cultura política en España***

Hemos aglutinado las principales dimensiones de la cultura política en España en cinco bloques: actitudes hacia la democracia y la política; politización y participación política; preferencias ideológicas; sentimiento identitario nacional; y, finalmente, valores políticos.

##### ***4.1. Actitudes hacia la democracia y la política***

Encontramos múltiples indicadores para medir las actitudes hacia el sistema y la política. De entre ellas, dada su importancia, se encuentra la legitimidad democrática, la satisfacción y rendimiento democrático, la confianza en las instituciones y el interés en la política. La preferencia por el sistema democrático (legitimidad democrática) en España ha sido y es muy elevada en comparación con

los países de la UE. En estas cuatro décadas se ha situado por encima del 70% y tiene un crecimiento progresivo desde los años 90. Este es el mayor de los consensos de la sociedad española.

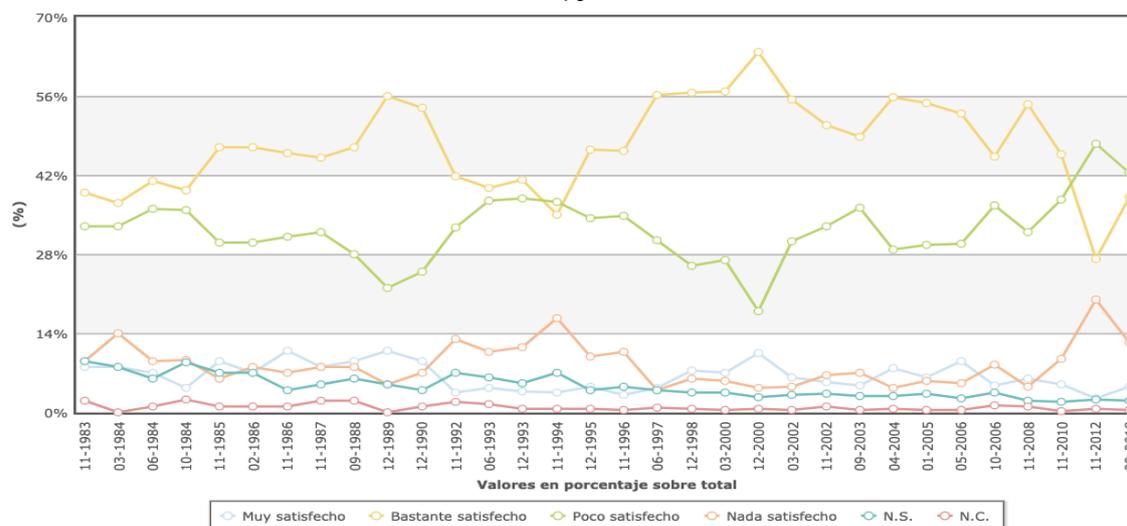


Fuente y elaboración: Serie A.3.07.03.001 del CIS

Los valores de libertad e igualdad, en constante tensión, conforman el debate primario de las democracias liberales. La preferencia por uno u otro corresponde a una concepción diferenciada de democracia y de estado. La sociedad española tiene una mayor preferencia por la libertad que por la igualdad (Montero y Torcal, 1990; Llera et al., 2019).

La satisfacción con la democracia ha oscilado considerablemente, siendo los periodos 1989-1992 y 1997-2006 los de máxima satisfacción, en torno al 65%. En general, la sociedad española, sin poner en duda el modelo democrático, es más crítica con el funcionamiento y rendimiento del sistema. El impacto de la Gran Recesión es notable a partir del año 2011. España ha pasado de ser uno de los países con mayor satisfacción por el funcionamiento de la democracia pre-crisis a ser uno de los más insatisfechos tras ella (Llera et al., 2019). Este indicador está más sujeto a la coyuntura política y económica que el de la preferencia por el régimen democrático.

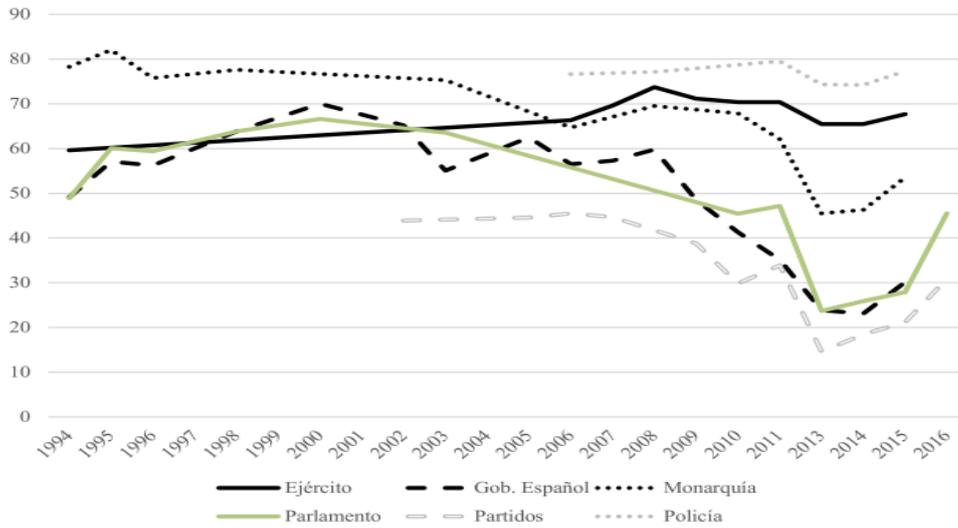
## G2. Evolución satisfacción funcionamiento de la democracia en España, 1983-2018, %.



Fuente y elaboración: Serie A.3.07.04.002 del CIS

La confianza en las instituciones es otra de las dimensiones importantes para medir las actitudes hacia la democracia. Coexiste la legitimidad democrática con el distanciamiento institucional, o dicho de otra manera, la democracia tolera cierto grado de crítica a sus instituciones. La valoración o confianza en las instituciones son dos indicadores clave para estudiar la cultura política. De manera sintética, la valoración de las instituciones percibidas como ‘más políticas’ (gobierno, parlamentos, partidos políticos, etc.) es peor que las relacionadas con los cuerpos y fuerzas de seguridad, los tribunales, las empresariales o la iglesia. La desconfianza hacia las instituciones políticas es una de las características históricas de la cultura política española. Respecto a la institución monárquica, protagonista del clivaje tradicional monarquía-república presente desde el siglo XIX y reactivado en la segunda década del siglo XXI, ha sido una de las instituciones mejor valoradas de la sociedad española hasta los años previos a la abdicación de Juan Carlos I, donde alcanza sus valoraciones mínimas.

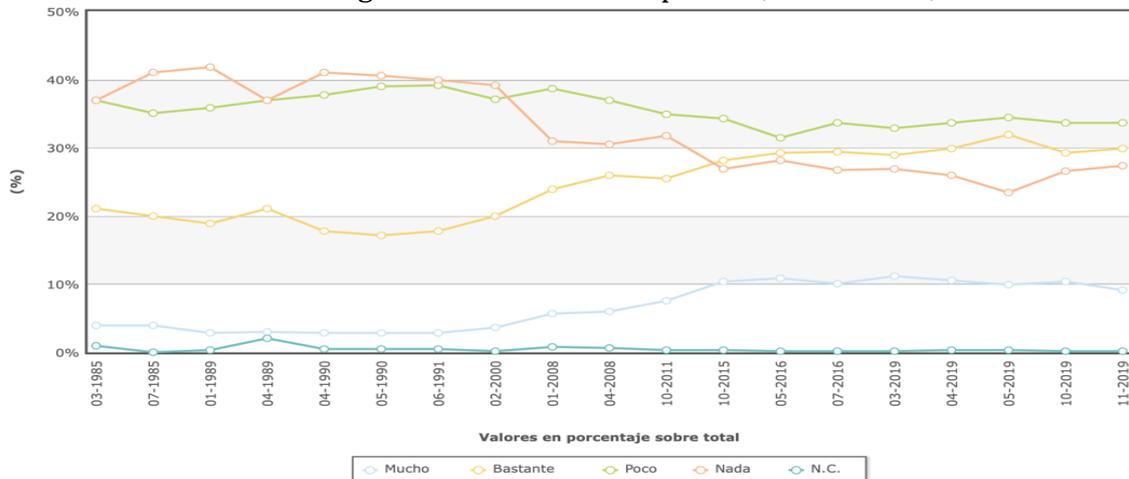
G3. Evolución valoración de las instituciones, 1994-2016, %.



Fuente y elaboración: Llera, Leonisio, Pérez 2019

En la sociedad española existe un distanciamiento o retraimiento hacia la política (Barreda, 2006), que se torna desafección a partir de la crisis económica de 2008. La combinación del rendimiento de la democracia, la desconfianza (valoración) en las instituciones y los sentimientos de hastío e irritación de la política caracterizan a la sociedad postcrisis económica (Morán y Benedicto, 2015; Botella, 2015; Magre, 2018; Llera et al., 2019). Esta situación, unida a la inestabilidad política de los años 2015-2019, despierta el interés en la política en un sentido negativo, reactivo, ante la gestión política de las consecuencias económicas. Hablaríamos de impotencia cívica (Morán y Benedicto, 2015).

G4. Evolución grado de interés en la política, 1985-2019, %.



Fuente y elaboración: Serie A.3.03.02.066 del CIS

Los grandes temas que más han preocupado a la sociedad española en estas cuatro décadas pueden englobarse en tres grandes bloques: los relacionados con el empleo, el paro y la situación económica, que ha sido y es el tema principal, especialmente durante las crisis económicas; el terrorismo de ETA (desactivado en 2011); y los relacionados con la corrupción política y fraude, activados en los 90 -final etapa González- y a partir de 2012 -crisis partidos tradicionales- (Llera et al., 2019).

#### ***4.2. Politización y participación política***

La sociedad española es una sociedad desmovilizada y poco participativa en la política. Para esbozar las grandes líneas de la praxis política ciudadana se estudia la participación política y electoral, el asociacionismo político y la confianza interpersonal y eficacia política subjetiva.

Los índices de participación política se sitúan en los niveles más bajos de la media europea para la mayor parte de los indicadores: seguimiento y frecuencia de la información política, implicación en campañas electorales, forma y frecuencia de la participación y la protesta (manifestaciones, huelgas, boicots, etc.) y la participación electoral. Ésta última, varía según la arena política que se dirima (elecciones generales son de primer orden; las autonómicas y municipales de segundo; y las europeas de tercero), el momento político y el territorio. En términos generales, en España se participa en torno al 75% de media. Y también se habla poco de política, tan sólo el 10-14% lo hace a menudo (Botella, 2015).

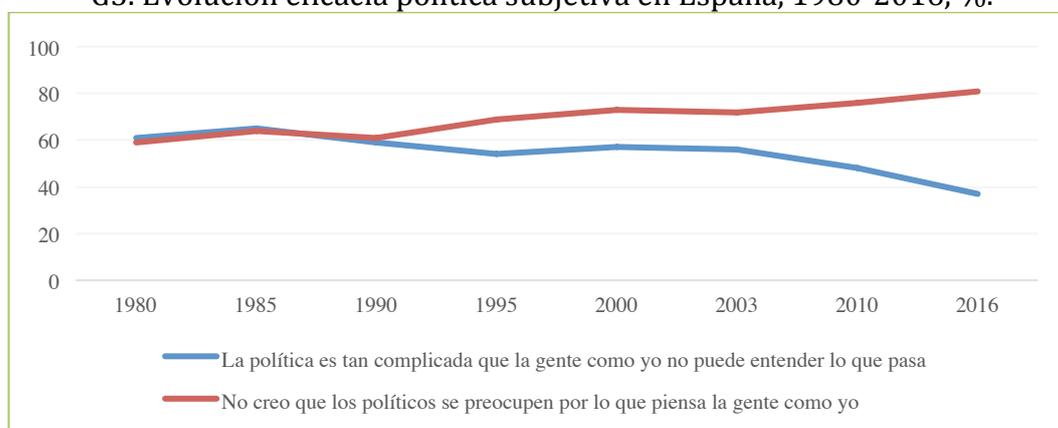
Tras el voto, la manifestación como forma de protesta política es la más practicada. Hasta la crisis económica, los valores se situaban en el promedio europeo, tras ésta, se disparan. En el recuerdo quedan las grandes manifestaciones de “indignados”, por los recortes en la sanidad, en la educación, manifestaciones sindicales, etc. Las otras formas de protesta política como el boicot, la huelga, la ocupación, etc. han tenido un protagonismo muy discreto entre la sociedad española. La aparición de internet está transformando las fórmulas de protesta y su uso va creciendo paulatinamente en la última década sin llegar a ser, en ningún caso, mayoritario (Cazorla Martín et al., 2019).

Otra de las características de la cultura política española es la debilidad asociativa política. Tan sólo el 3-4% de la sociedad pertenece a un partido político y en torno

al 8-10% a un sindicato. El activismo político tradicional es residual en España frente al asociacionismo deportivo, cultural o religioso (30%). La relación entre asociacionismo y democracia ha sido desarrollada por las diferentes teorías del capital social que señalan una relación positiva entre la participación y pertenencia a asociaciones y una mayor implicación y afectividad por el sistema político y por la democracia. Además, en el actual paradigma de la gobernanza, la inclusión en el espacio decisional de los actores no institucionales (ciudadanía organizada y no organizada), las asociaciones políticas se convierten en protagonistas relevantes de las políticas públicas.

La eficacia política subjetiva se refiere a la percepción del individuo sobre su capacidad de intervenir o influir en el sistema político para promover algún cambio (Barreda, 2006). Tanto en su dimensión interna (capacidad individual de influir) como en su dimensión externa (sensibilidad de las instituciones ante las demandas ciudadanas), podemos conocer la implicación o distancia de la ciudadanía con el sistema. Es una dimensión importante de la cultura política. En España vemos como la eficacia interna aumenta porque con el paso del tiempo hay mayor confianza política individual: conocimiento del sistema y de sus efectos, madurez sociedad civil. transparencia, participación, etc. Aún con todo, hablaríamos de ineficacia interna elevada (4 de cada 10 personas). Por otro lado, la eficacia externa disminuye, siendo éste un factor crucial para comprender la desafección política. Es decir, hay una mayor distancia con las élites políticas y una falta de respuesta hacia sus demandas, en especial durante la última década.

G5. Evolución eficacia política subjetiva en España, 1980-2016, %.



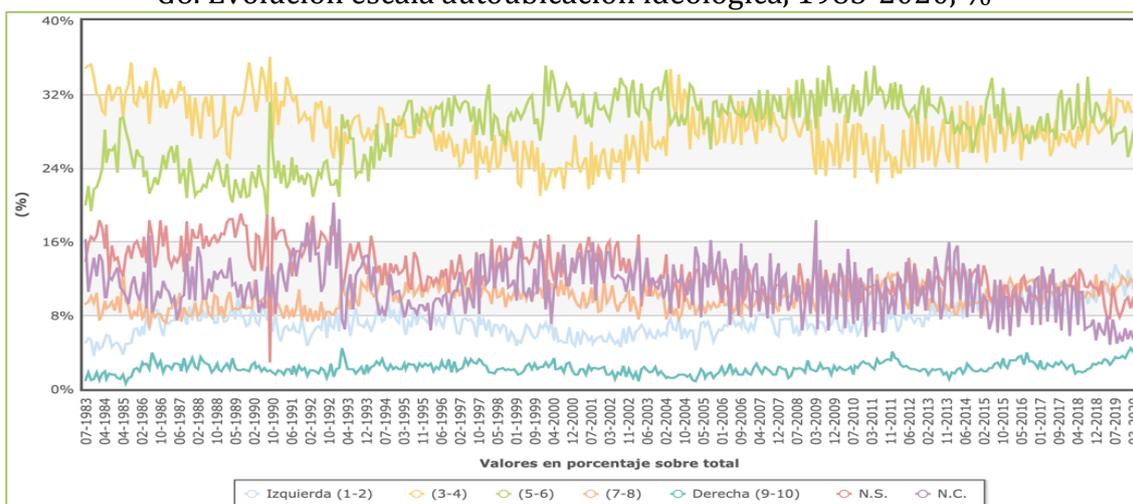
Fuente: Magre 2018. Elaboración propia.

### 4.3. Preferencias ideológicas

Una de las características de la cultura política española ha sido su moderación y poca polarización ideológica desde la transición hasta el año 2014 que se reflejan en gran parte de las dimensiones políticas y electorales, con actitudes moderadas y reformistas en el sistema (Montero y Torcal, 1990; Magre, 2018). Esta preferencia se ha traducido en bajos niveles de competencia política, con una situación de partido hegemónico (1982-1993) y una dinámica pseudo bipartidista (1996-2014).

La distribución ideológica en España, como sucede en el resto de Europa, se realiza fundamentalmente sobre el clivaje ideológico o de clase, es decir, sobre el eje izquierda-derecha que ordena e identifica las preferencias políticas. Dicho de otra manera, el clivaje ideológico es el principal para la sociedad española y tan sólo en la última década el clivaje identitario o étnico (siguiente apartado) ha tenido protagonismo relevante. La sociedad española se autoubica mayoritariamente en el espacio de centro y de centro izquierda (60% de la población). Las dinámicas centrípetas del sistema político español sólo se han visto alteradas con la irrupción de los nuevos partidos en 2014 y tensionada con la aparición de la extrema derecha a partir del año 2018.

G6. Evolución escala autoubicación ideológica, 1983-2020, %



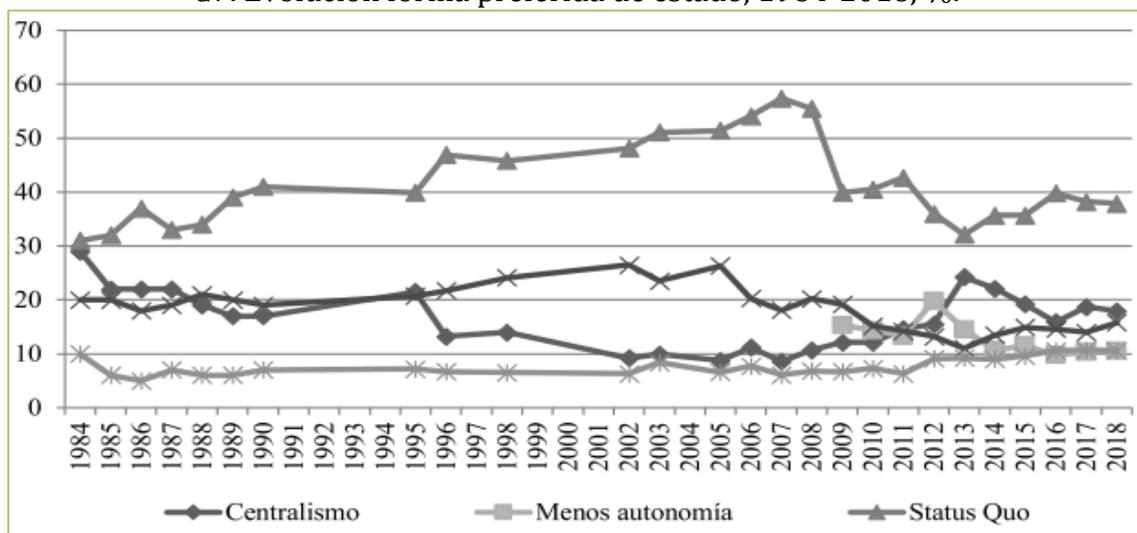
Fuente y elaboración: Serie A.3.06.02.004 del CIS

#### ***4.4. Sentimiento identitario nacional***

El clivaje identitario o étnico atraviesa la cultura política española, tradicionalmente en algunos territorios y más recientemente, en el conjunto del estado. Esta dimensión, construida con la operacionalización del sentimiento nacional y del modelo de estado, no hace sino evidenciar las complejidades de la(s) sociedad(es) española(s) y su inconclusa definición identitaria.

Por un lado, el modelo actual en España, el llamado Estado de las Autonomías, a mitad camino entre un estado centralista y uno federal; lejos de aglutinar los consensos de la transición, ha evidenciado las tensiones territoriales existentes en la sociedad española. Entre los indicadores que abordan esta cuestión, el debate sobre la organización del modelo de estado responde a las tensiones de la España plurinacional. La operacionalización de la organización territorial se realiza con la contraposición de posturas centralizadoras-federalizantes y el mantenimiento del statu quo (Llera et al., 2019). Es esta última opción la mayoritaria para la sociedad española durante estas cuatro décadas de democracia. Además, el apoyo al modelo autonómico y la descentralización competencial ha ido creciendo progresivamente hasta la crisis económica de 2008 cuando, como consecuencia de ella, se puso en duda el sistema autonómico aludiendo a la ineficacia de la gestión. Desde entonces hasta ahora, este tema ha tenido cierta relevancia en la agenda política de manera periódica. Es pertinente abordar el modelo de estado desde los diferentes territorios por las profundas disparidades que se producen. En el bloque de autonomías con prevalencia por opciones más centralizadoras se encuentran Castilla y León, Castilla la Mancha y Madrid; en el bloque de los territorios con posiciones más federalizantes se encuentran Canarias, Navarra, Cataluña y Euskadi.

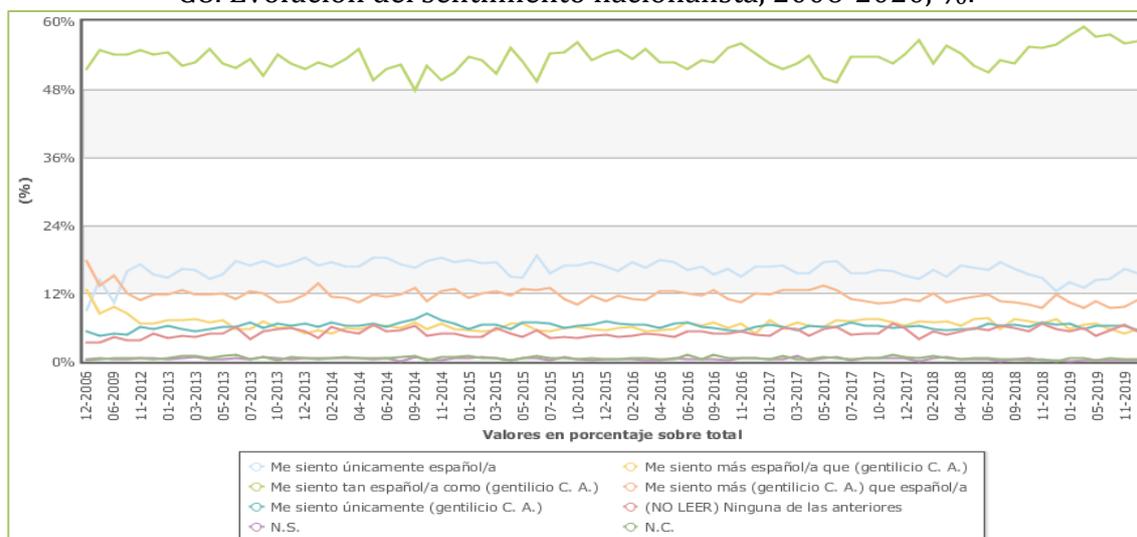
G7. Evolución forma preferida de estado, 1984-2018, %.



Fuente: Llera, Leonisio, Pérez 2019

Por otro lado, el sentimiento de identidad nacional recoge las percepciones sobre las diversas identidades coexistentes en España. El indicador que nos permite comparar el *estado de la identidad* en el territorio en su conjunto es la identidad nacional subjetiva, articulada como la pregunta Linz (Llera et al., 2019), que contrapone el sentimiento español con el de la comunidad autónoma de referencia a través de cinco posiciones. Los resultados son profundamente dispares según los territorios. En los denominados escenarios excéntricos -diferentes al modelo común español- la preeminencia de una identidad propia, periférica o alternativa (según los autores) frente a la española es más que evidente. Encontraríamos en ellos a Cataluña, Euskadi, Canarias, Galicia y Asturias (Barreda, 2006; Llera et al., 2019). En el resto de territorios hablaríamos de una identidad dual, en la que conviven -aparentemente- la estatal y la autonómica. A lo largo de estos 40 años, la mitad de la población se ha situado en esta posición.

G8. Evolución del sentimiento nacionalista, 2006-2020, %.



Fuente y elaboración: Serie A.2.02.03.056 del CIS.

Ahora bien, este indicador realiza una mirada general que es insuficiente para comprender la complejidad identitaria española. Por este motivo, suele añadirse una batería de preguntas relacionadas con el orgullo identitario, los símbolos y emociones o la expresión identitaria.

#### 4.5. Valores políticos

En este último apartado vamos a realizar una aproximación sucinta a los valores políticos que conforman la urdimbre de la cultura política. Nos centraremos en los valores relacionados con la tolerancia, característica general de la sociedad española y los valores materialistas-posmaterialistas. En el cuadro valorativo también se estudian los relacionados con la solidaridad, la conciencia fiscal, la concepción de ciudadanía, la religiosidad o la conciencia ecológica. A ello sumaríamos los procesos de individualización de la sociedad española (Morán y Benedicto, 2015) y los cambios que ha comportado.

La tolerancia o libertad moral de la sociedad española es mayor que en otros países europeos, con la justificación del divorcio, la homosexualidad, la eutanasia o el aborto. Las leyes pioneras en algunos de estos temas así lo atestiguan. Los estudios sobre la vida íntima, los estilos de vida y la religiosidad muestran como la

sociedad española se ha ido alejando, con cierta velocidad, de los valores tradicionales y tradicionalistas (Bericat, 2015). Respecto a la religión, por un lado se ha producido un proceso de secularización individual que sitúa a España en la tercera oleada, caracterizada por el paso de una sociedad de religión católica a un país de cultura católica donde la Iglesia pierde capacidad de control social sobre los comportamientos (Pérez-Agote, 2015). A ello se uniría, por otro lado, la ampliación del repertorio religioso producido por los procesos migratorios del siglo XXI.

Y finalmente, según la teoría de Ronald Inglehart, en las sociedades postindustriales están presentes los valores materialistas -referidos a la seguridad física y a la estabilidad y crecimiento económico- y posmaterialistas -referidos a la autorrealización personal, imaginación y medio ambiente-. En la sociedad española se observa la combinación de ambos corpus. En el proceso de modernización social, aumenta progresivamente la presencia de valores posmaterialistas a la vez que los valores de seguridad física se reducen de manera considerable. Es con la crisis económica de 2008 cuando se observa un cambio sustancial con la reactivación de los valores materialistas relacionados con la estabilidad y crecimiento económico mientras que el cuadro posmaterial muestra cierto retroceso. En todo caso, hablaríamos de un hibridismo cultural, en terminología del profesor Antonio Ariño, sujeto a los grandes impactos coyunturales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Barberà, O. (2018): “La cultura política de la Comunitat Valenciana” en Ariño Villarroya, A. y García Pilán, P. (eds.) *La sociedad valenciana en transformación (1975-2025)*. València: PUV, pp. 470-479.

Barreda, M. (2006): “Las bases subjetivas de la política”, en Barreda, M. y Borge, R. (eds.) *La democracia española: realidades y desafíos. Análisis del sistema político español*, Barcelona: Editorial UOC. Cap. IV.

Bericat Alastuey, E. (2015): “Valores sociales, diversidad cultural y conflictos ideológicos” en Torres Albero, C. (ed) *España 2015. Situación Social*. Madrid: CIS.

- Botella, J. (2015): "La cultura política", en Torres Albero, C. (ed) *España 2015. Situación Social*. Madrid: CIS.
- Camacho, J.M (2008): "Los valores de los españoles", en Jiménez de Parga, M. y Vallespín, F. (eds.) *España - La política*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Caminal, M. (1996) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Cazorla, J. (1991): "La cultura política en España" en Giner, S. (ed), *España. Sociedad y política*. Madrid: Espasa.
- Cazorla Martín, A., Trujillo, J.M., García Guindo, M. (2019): "La participación política más allá de los partidos", en Montabes, J. y Martínez, A. (eds.) *Gobierno y política en España*. València: Tirant lo Blanch.
- Flor, V. (2013): "Estructura social, cultura política y valores en la sociedad valenciana" en Canales Aliende, J.M. *El sistema político y administrativo valenciano*. València, Tirant lo Blanch. Cap.2.
- Llera Ramo, F.J., Leonisio Calvo, R. y Pérez Castaños, S. (2019): "La cultura política" en Montabes, J. y Martínez, A. (eds.) *Gobierno y política en España*. València: Tirant lo Blanch.
- Magre, J. (2018): "Los principales rasgos de la cultura política de los españoles", en J.M<sup>a</sup> Reniu *Sistema político español*. Barcelona: Huygens.
- Montero, J.R y Torcal, M. (1990): "La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio". *Revista de Ciencias Sociales*, nº 99, 1990, págs. 39-74.
- Morán, M. L. y Benedicto, J. (2015) "Culturas políticas y ciudadanía en el marco de una crisis institucional", en Torres Albero, C. (ed.) *España 2015. Situación Social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 19-33.
- Pérez-Agote Poveda, A. (2015): "Las dinámicas de la evolución religiosa" en Torres Albero, C. (ed.) *España 2015. Situación Social*. Madrid: CIS.
- Vallès, J.M. (2000) *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Verge, T. (2014): "Comportamiento político" en Lois, M. y Alonso, A. (eds.) *Ciencia Política con perspectiva de género*. Madrid: Akal. Cap. 4.

Vizcaíno, A. y García Rivero, C. (2020): "La cultura política de la sociedad valenciana" en Martín Cubas, J., Garrido Mayol, V. y Roig Berenguer, R. (eds.) *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*, pp. 271-290.

### **ENLACES ON LINE**

[Cómo ser español, según 'The Times'](#)

[Cada pueblo tiene el gobierno que se merece. La picaresca y el egoísmo familiar son parte de la cultura política de España](#)

[Cultura política en España \(1977-2017\)](#)

[¿Cuánto saben los jóvenes del sistema político español?: "Julio José Iglesias fundó Izquierda Unida"](#)

### **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

¿Qué impacto ha tenido la pandemia de la COVID en la cultura política española? Selecciona una de sus dimensiones y analiza los resultados.

### **TEST DE AUTOCONTROL**

**1) "El interés en la política" es una orientación...**

- a. Cognitiva
- b. Afectiva
- c. Valorativa
- d. Intencional

**2) La cultura política española se caracteriza por:**

- a. Elevada politización y desmovilización
- b. Baja apatía y bajo interés político

- c. Legitimidad de la clase política y del sistema
- d. Legitimidad democrática y baja participación política

**3) Las instituciones que han gozado de mayor confianza son...**

- a. Las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado
- b. Las políticas (parlamentos, gobiernos, partidos políticos, etc.)
- c. La monarquía
- d. Los medios de comunicación

**4) Respecto a la dimensión ideológica, diríamos que la sociedad española es...**

- a. Eminentemente de izquierdas
- b. Eminentemente de derechas
- c. Ni de un lado ni de otro, de centro
- d. Mayoritariamente de centro y centro-izquierda

**5) ¿Cuál es la posición identitaria mayoritaria de la sociedad española en su conjunto?**

- a. Identidad dual
- b. Únicamente española
- c. Más española que autonómica
- d. Ninguna de las anteriores

**6) ¿En qué oleada secularizadora se encuentra la sociedad española?**

- a. En la primera
- b. En la segunda
- c. En la tercera
- d. En la cuarta

## TEMA 14<sup>15</sup>

### COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Borja Sanjuán Roca

1. La participación política.- 2. Tipos y niveles de participación política.- 3. Participación política en España: continuidades y cambios.

#### ***1.- La participación política***

El comportamiento político, es la traducción efectiva y exteriorizada de la cultura política. Es la forma que tienen las personas de participar en política.

¿Y qué es la participación política?

Para las primeras investigaciones, la participación política era igual a la participación electoral. Es decir, la participación/abstención y la elección del personal gubernamental.

A partir de las investigaciones de Verba y Nie (1972) se produce un punto de inflexión hacia una definición más amplia que la entiende como “Aquellas actividades de los ciudadanos que están más o menos directamente destinadas a influir en la elección de las personas que gobiernan y/o las decisiones que adoptan”.

Aportaciones posteriores como la Brady (1999) la definen como “la acción de los ciudadanos comunes dirigida a influir en algunos resultados políticos”.

Por tanto, los elementos clave que la definen son:

1. Acciones o actividades manifiestas y observables en las que las personas participan voluntariamente.

---

<sup>15</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

2. Como Personas se entiende ciudadanos comunes, no élites políticas o funcionarios públicos. Porque desempeñar cargos públicos no es lo mismo que participar políticamente.
3. Deben ser intentos deliberados de influir en aquellos que ostenten el poder. No basta con mostrar interés por la política. Por ejemplo, ver un programa de información política como Al Rojo Vivo no significa participar políticamente. Ni tampoco participar en organizaciones sociales es automáticamente un sinónimo de participar políticamente.

En definitiva, la participación política se concibe como todo intento deliberado de influir sobre los demás (ya sean holdings, élites políticas o sociales etc.) y en las decisiones que estos adopten (Ekman y Amna, 2012).

Existen dos aproximaciones a las teorías de participación política que llevadas a sus extremos se dividen entre la participativa o del superciudadano y la teoría elitista o la democracia representativa.

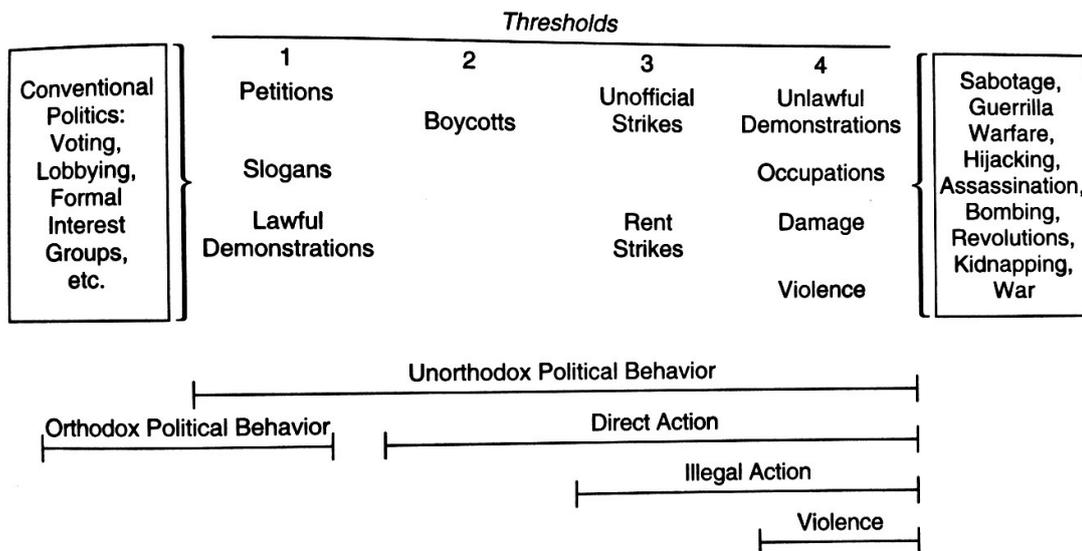
En primer lugar, la teoría participativa y del superciudadano plantea que la participación directa en la toma de decisiones es un elemento básico de la democracia. Se necesitan mecanismos que posibiliten la máxima participación en la confección de las políticas.

Como principales elementos a favor están la posible mejora de la calidad del gobierno, el incremento de la capacidad de control, la posibilidad de minimizar las desviaciones autoritarias y facilitar la gestión del conflicto social. En contra se esgrime que sus virtudes colisionan con la realidad política en la que es complejo hacer efectiva la participación directa. Necesita una ciudadanía interesada y activa.

En segundo lugar, la teoría elitista y la democracia representativa defiende una forma de gobierno basada en la elección como mecanismo esencial de la selección de los decisores políticos y, por tanto, su fundamento reside en la competición entre los líderes políticos. No se requiere de altos niveles de participación, pero sí una gran autonomía de las élites. Asimismo, desconfía de la participación ciudadana y concibe la política como una esfera propia e independiente que debe estar en manos de personas especializadas. Supone constreñir la relación entre ciudadano y gobernantes al ámbito electoral y no muestra interés hacia las actitudes políticas o la importancia de movimientos sociales.

**2.- Tipos y niveles de participación política**

El siguiente cuadro resume las diferentes formas de participación política dividiéndolas de izquierda a derecha desde acciones ortodoxas hasta aquellas no ortodoxas situando en sus extremos las que implican ilegalidad y violencia.



**Figure 4.1 Conceptual Diagram of Unconventional Political Behavior**

Source: Marsh (1977, 42), with modifications.

Fuente: Dalton 2002 Citizen Politics

Según sus diferentes canales de expresión y si sus mecanismos de influencia son anónimos o requieren de participación personal activa obtenemos el siguiente diagrama. Donde el voto sería un canal representativo y anónimo. O donde la actividad de protesta se situaría en el otro extremo como actividad extra-representativa (en el sentido de no ejercerse a través de los canales de elección de representantes) y participación personal activa estaría la actividad de protesta.

## Canales de expresión

		Representativos	Extra-representativos
Mecanismos de influencia	Basados en mecanismos autorreguladores anónimos	Voto	Participación de consumo
	Basados en mecanismos de participación personal activa	<i>No orientada:</i> Actividad de partido	<i>No orientada:</i> Actividad de protesta
	<i>Orientada:</i> Contacto		

Fuente: Torcal, Montero, Teorell, 2006

### ***3.- Participación política en España: continuidades y cambios***

En España las pautas de participación política pudieron desarrollarse con normalidad a partir de la instauración de la democracia. Eso nos lleva a tener semejanzas con otras realidades democráticas incipientes.

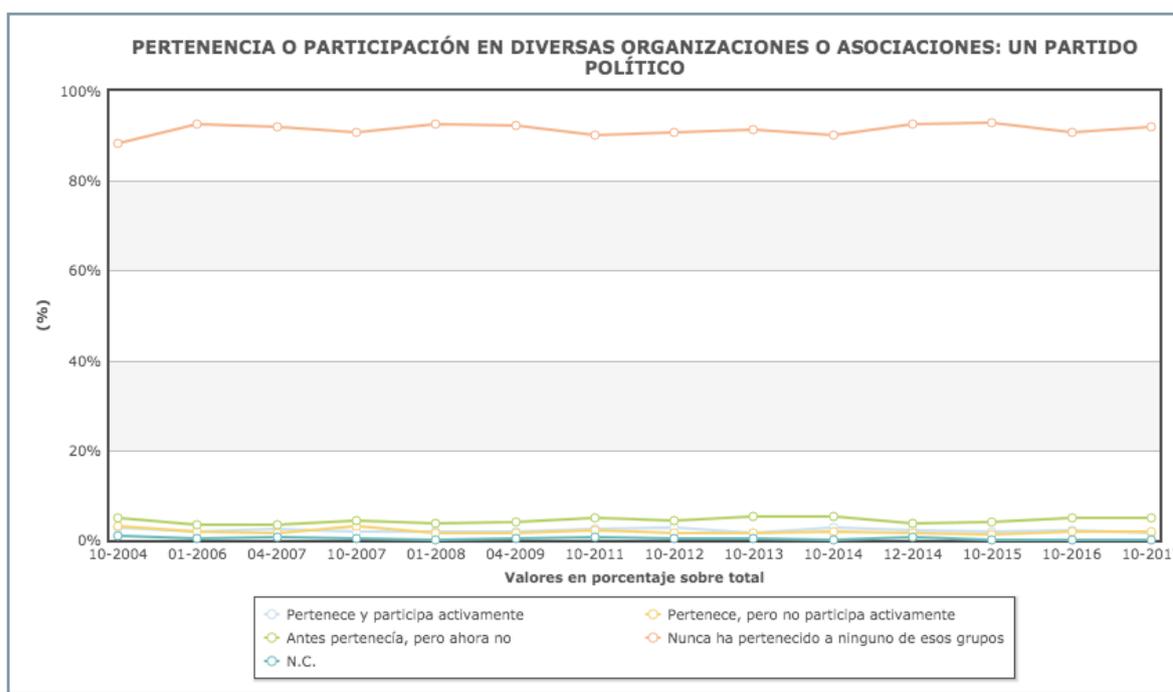
Las actividades relacionadas con partidos, sindicatos y en general acciones institucionalizadas han seguido manteniéndose en niveles inferiores a otros contextos democráticos con mayor trayectoria temporal.

Además, existen nuevas afecciones al comportamiento político español entre éstas las correspondientes a los nuevos entornos para las relaciones sociales como son las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Y la Gran Recesión del 2008 produjo que en buena parte de la ciudadanía español empezará a incrementarse la desafección. En esta no había un programa o reivindicación política en términos clásicos, sino un conjunto de críticas genéricas sobre el funcionamiento del sistema político y sus deficiencias. Se da en plena crisis

económica y aunque no son abrumadoramente multitudinarias, si cualitativamente relevantes. No estaban organizadas por actores tradicionales, tenían su base en lo digital y sus reivindicaciones conectan con sentimientos de desafección de la sociedad española. Aunque no fueron los únicos actores que se echaron a las calles. Las diferentes mareas, tres huelgas generales o las manifestaciones del conocido “procés”.

La pertenencia a partidos políticos en España ha crecido desde 1980 a diferencia de la dinámica general en Europa, pero por el hecho de venir de una dictadura sin posibilidad de existencia de partidos. En concreto, la participación en un partido política es baja y según el CIS solo pertenecen y participan activamente un 1,4% de la población. Mientras que casi el 92% no ha pertenecido nunca a un partido político.



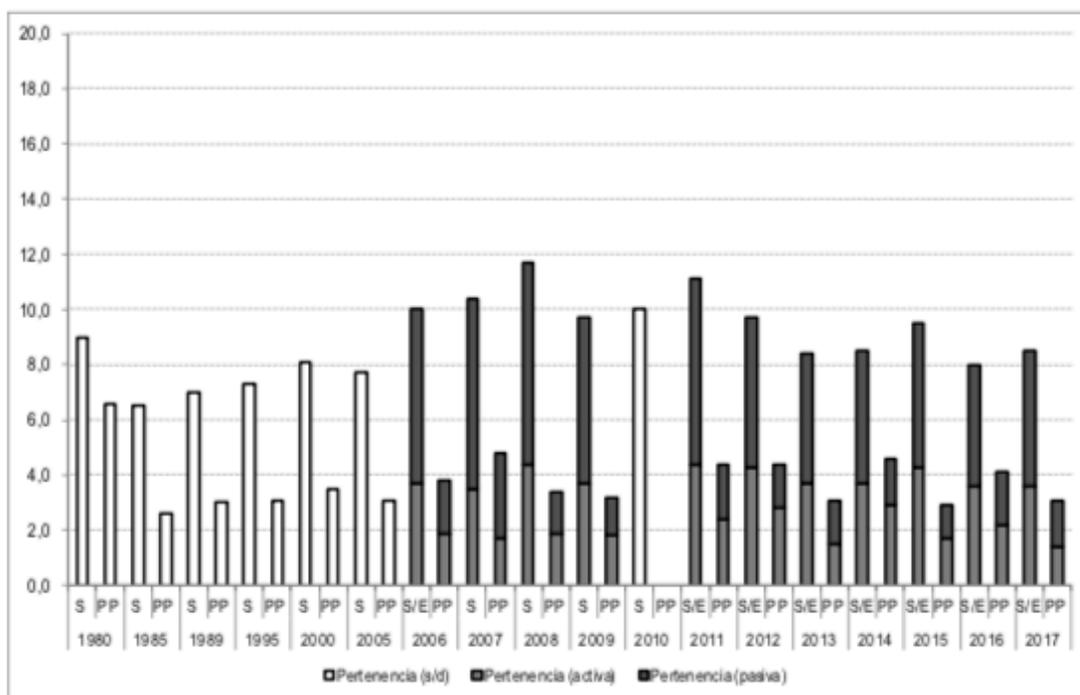
Fuente: Series CIS

Aunque estos datos son bajos no se aprecia un declive partidista que contrasta con la falta de confianza o cierto cinismo político. La llegada de nuevos partidos ha compensado la caída de pertenencia a partidos tradicionales, aunque es difícil catalogar qué requisitos han de cumplirse para pertenecer a un partido ya que difieren entre sí.

Aunque las tasas de afiliación no son altas siempre ha sido superior la propensión a participar en sindicatos que, en partidos políticos, tal y como se muestra en la gráfica

siguiente. Asimismo, en España la pertenencia a sindicatos está sesgada hacia la autodefinición de izquierdas.

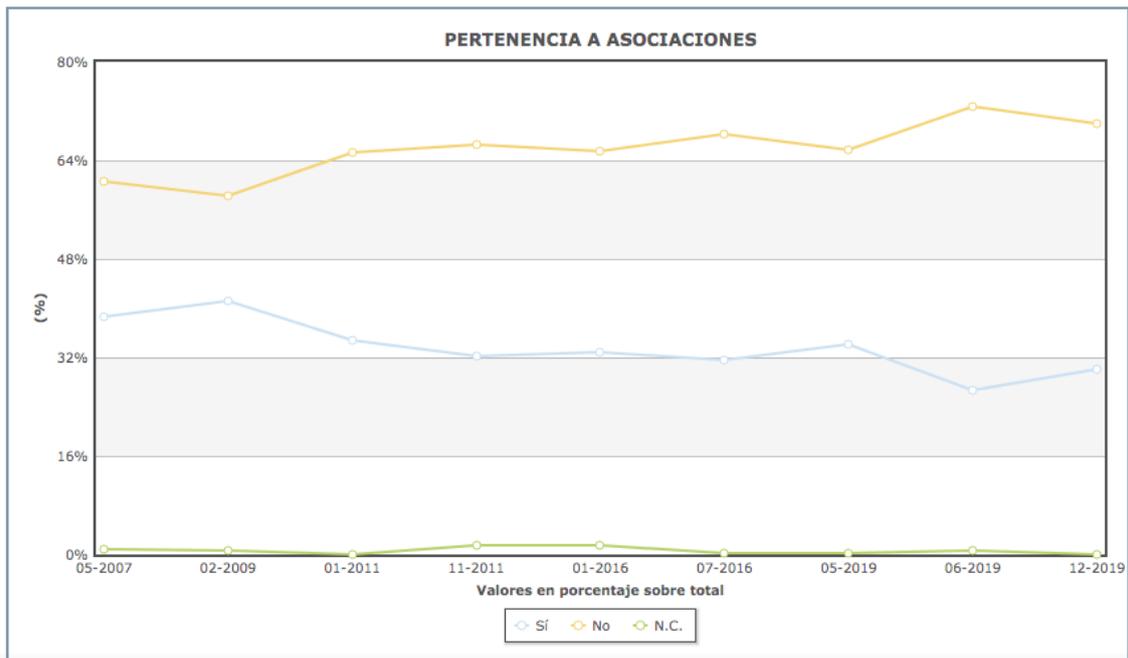
**Gráfico 1. Pertenencia a partidos políticos y organizaciones laborales**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS (%).  
S: sindical; S/E: sindical y empresarial; PP: Partidos políticos; s/d: sin distinción.

Fuente: Cazorla Martín, Trujillo Cerezo, García Guindo, 2019

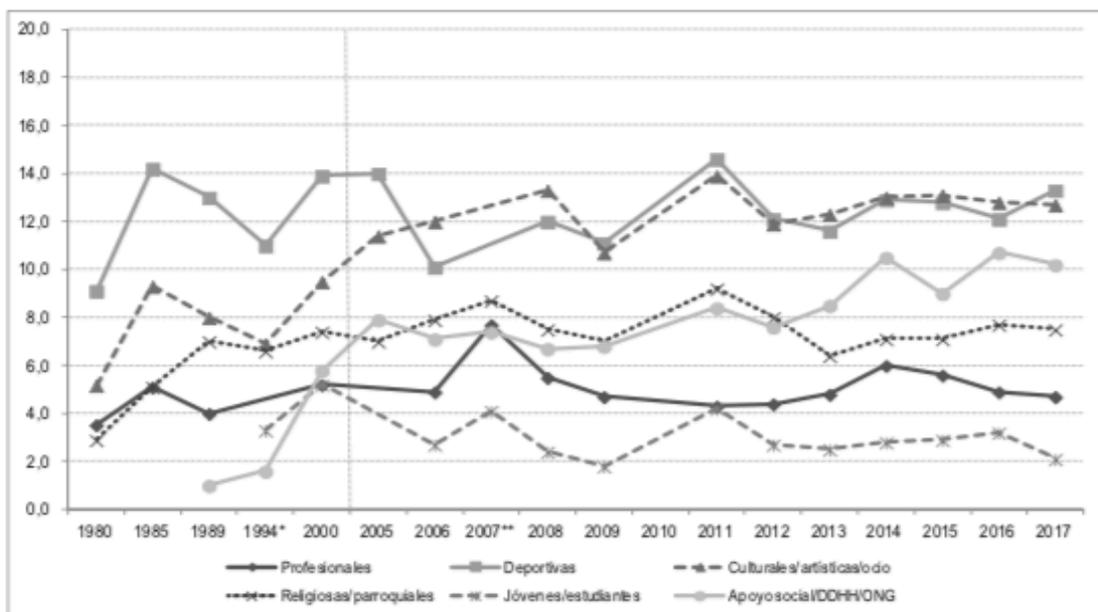
Del mismo modo la pertenencia a asociaciones tiene tasas muy superiores, aunque decrecientes en los últimos años, tal y como muestra la siguiente gráfica que recoge la serie estadística del CIS. No obstante, esas cifras siguen siendo bajas en perspectiva comparada habían experimentado un aumento desde los años 80 que ha comenzado a volver a reducirse a partir de 2010. Las razones esgrimidas principalmente son la falta de tiempo y la poca importancias/rendimiento de los resultados de la participación.



Fuente: Series CIS

La tipología de estas asociaciones es predominantemente no política, destacando deportivas y el aumento de las que tienen que ver con la cultura, arte y ocio y las que suponen apoyo social, de Derechos Humanos y/o ONGs, lo que puede interpretarse como un mayor interés por asuntos políticos aunque no en pertenencia de partido.

**Gráfico 2. Pertenencia a diferentes tipos de entidades y asociaciones ciudadanas**

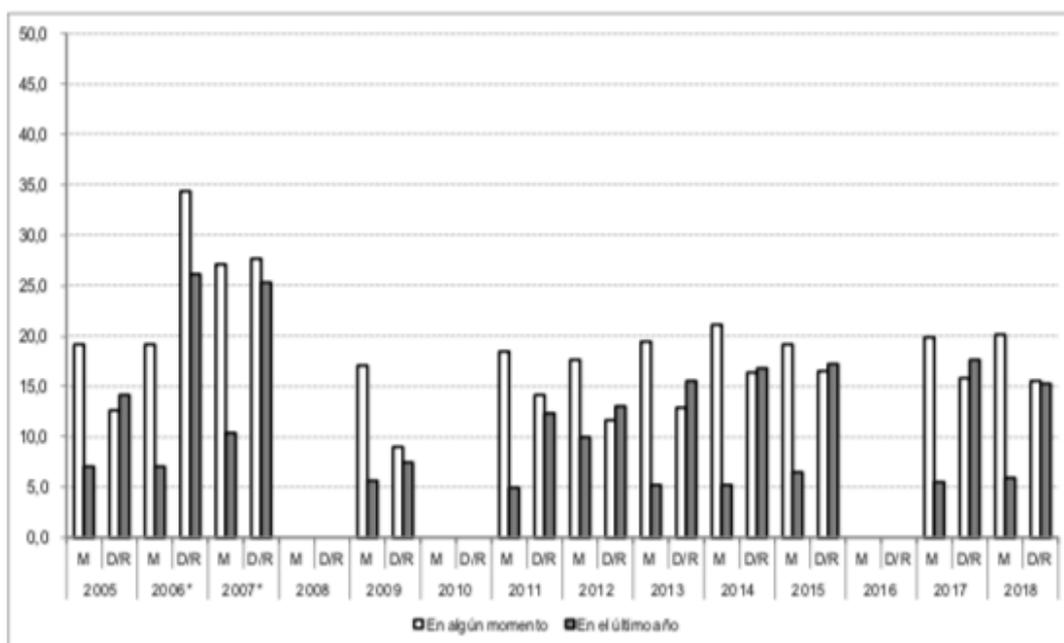


Fuente: Cazorla Martín, Trujillo Cerezo, García Guindo, 2019

No obstante, hay que ser cuidadoso con los datos puesto que existe una evidencia de que existe asociacionismo múltiple entre aquellas personas que participan. Es decir, quienes participan lo hacen en diversas tipologías y quienes no, suelen no hacerlo en ninguna. Del mismo modo, es posible realizar participación política sin pertenencia.

En España han aumentado las actividades relacionadas con la petición del voto o la asistencia a mítines, aunque aún tienen tasas relativamente bajas con respecto a otras fórmulas. En mítines hemos pasado de tasas de entre el 5-10% a otras del 15-25% en los últimos 15 años, del mismo modo también ha aumentado la intensidad de los apoyos económicos, en torno al 15%.

**Gráfico 3. Asistencia a mítines y contribución económica**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS (%).

M: asistencia a reunión o mitin político; D/R: donar/recaudar fondos/dinero para actividad social o política/causa.

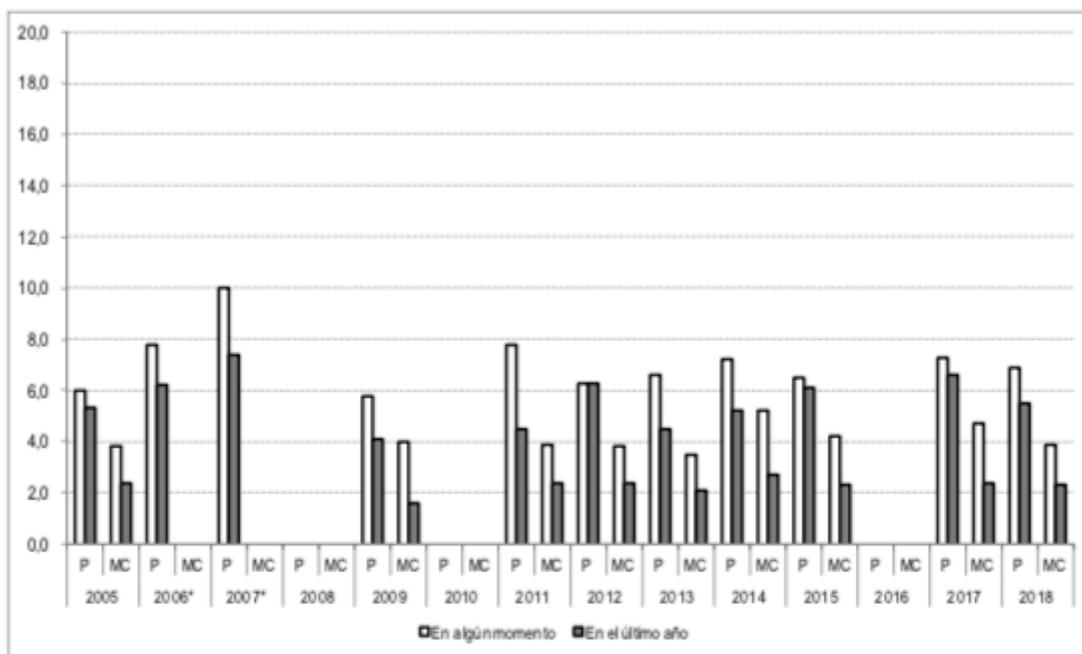
\* Estudios con formulación de dos preguntas distintas. Las opciones no son excluyentes entre sí como en el resto.

Fuente: Cazorla Martín, Trujillo Cerezo, García Guindo, 2019

Por otra parte, las *actividades de contacto*, entendidas como aquellas que los individuos utilizan para hacer llegar determinadas demandas al sistema, centralizando su foco de

recepción en un actor concreto y se activan de forma puntual, no despiertan un especial interés en España.

**Gráfico 4. Contacto con representantes políticos y medios de comunicación**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS (%).

P: político/a; MC: medios de comunicación.

\*Estudios con formulación de dos preguntas distintas. Las opciones no son excluyentes entre sí como en el resto.

Fuente: Cazorla Martín, Trujillo Cerezo, García Guindo, 2019

En aquellas *actividades de influencia dentro de los mecanismos representativos* los datos se encuentran en la serie histórica por debajo de la media europea. A medida que aumenta el coste de la actuación se hace menos frecuente. Por ejemplo, contactar con las Administraciones Públicas es más habitual que con los representantes políticos. O las actividades de exteriorización del apoyo son más costosas que aquellas que preservan el anonimato.

TABLA 1. Niveles de participación política en doce países europeos, 1999-2002 (en porcentajes) <sup>3</sup>

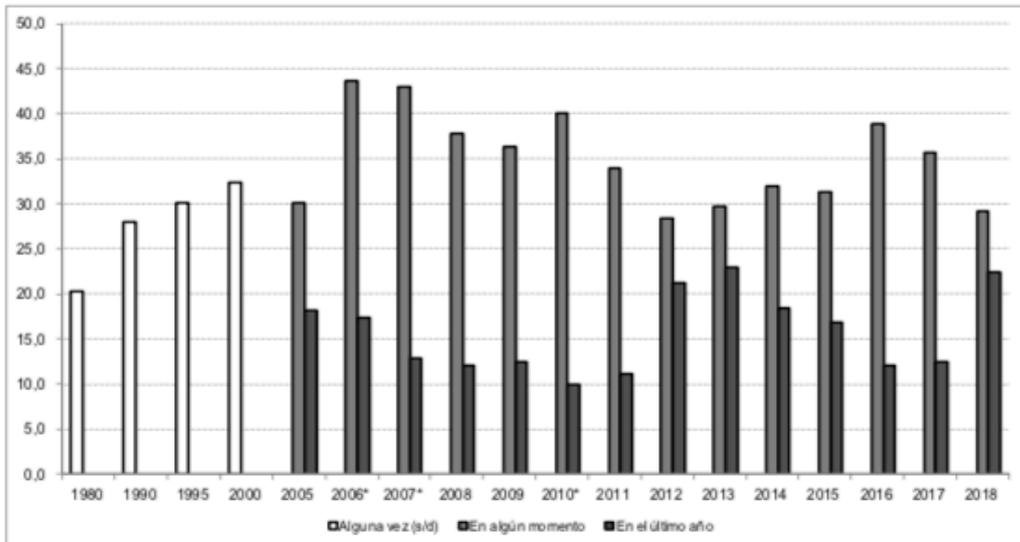
Tipo de actividad	Alemania Occidental	Alemania Oriental	Dinamarca	Eslovenia	España	Holanda	Italia	Noruega	Portugal	Francia	Irlanda	Suecia
<b>Voto</b>												
Voto en elecciones parlamentarias <sup>b</sup> .....	82,8	80,2	85,9	70,1	68,7	73,3	67,5	78,3	61,8	65,3	61,7	80,1
Abstención electoral <sup>c</sup> .....	15	14	10	10	8	16	8	17	9	5	16	11
<b>Participación política</b>												
Contactar a políticos .....	7	8	14	6	7	11	6	15	5	4	4	13
Contactar a una organización .....	16	13	26	11	17	33	5	28	19	4	3	20
Contactar a funcionarios .....	10	11	20	10	17	24	17	29	14	11	7	22
Colaboración con un partido político .....	4	5	3	3	3	3	3	5	4	2	1	3
Colaboración con grupo de acción ciudadana .....	7	5	1	3	6	2	3	6	1	1	2	2
Colaboración con otra asociación .....	17	13	21	9	17	34	5	29	11	5	1	14
Llevar insignias o adhesivos políticos .....	7	7	5	3	9	7	4	7	2	2	1	5
Firmar en una recogida de firmas .....	31	31	25	16	23	35	7	37	6	6	3	41
Donar dinero .....	36	32	36	38	26	75	12	66	33	20	10	42
Recaudar fondos .....	6	4	7	6	9	15	4	13	5	3	2	4
Contactar/aparecer en los medios .....	5	6	6	4	4	9	3	10	2	3	2	9
Contactar con abogados/organismos judiciales .....	8	11	9	4	9	13	6	9	10	4	6	5
Participar en actividades ilegales de protesta .....	1	1	1	1	1	1	2	0	0	1	0	1
Participar en mítines o actos de campaña .....	9	12	11	3	6	7	13	9	4	4	1	7

Fuente: Torcal, Montero, Teorell 2006

En cuanto a las *actividades protesta* no suponen una implicación organizativa, suelen ser puntuales, no se identifica un receptor directo de la acción, son genéricas (van dirigidas al conjunto del sistema o todos los receptores/responsables posibles). Incluyen manifestaciones huelgas, firmas de peticiones, rechazo al pago de impuestos o actividades poco ortodoxas que en ocasiones pueden transgredir la legalidad. En su conjunto se trata de las más practicadas en España, después del ejercicio del voto.

Existe un punto de ruptura entre 2008 y 2009. Se duplica el número de manifestaciones. De hecho, en 2012 se produce el mayor número de manifestaciones autorizadas de la historia de España: 44.233. Este ha sido uno de los elementos clave de actividad política en la crisis económica y también existe un cambio en las motivaciones de las manifestaciones y en su composición que ha ido reduciendo las diferencias de edad entre sus asistentes y también de sexo, aunque sí sigue siendo mayor la propensión a manifestarse entre las personas de izquierdas.

**Gráfico 6. Participación en manifestaciones**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS (%).

s/d: sin distinción.

\* Estudios con formulación de dos preguntas distintas. Las opciones no son excluyentes entre sí como en el resto.

Fuente: Cazorla Martín, Trujillo Cerezo, García Guindo, 2019

**Cuadro 1. Motivaciones de las manifestaciones por año, 2008-2016 (%)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asuntos laborales	39,6	33,4	29,8	37,0	37,8	38,8	40,2	41,0	38,7
Temas inmigración	0,8	1,3	0,2	1,1	0,8	0,6	0,9	1,0	1,9
Asuntos vecinales	23,8	23,6	17,6	10,9	1,1	8,1	9,8	8,2	11,7
Contra droga y delincuencia	0,6	0,5	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Apoyo grupos terroristas y libertad presos	16,1	22,1	13,0	13,4	7,3	7,6	3,8	4,1	4,5
Contra terrorismo	1,6	1,2	0,7	0,6	1,6	0,2	0,3	0,4	0,3
Enseñanza	2,2	5,1	16,3	4,7	4,9	5,3	0,5	3,0	3,7
Temas nacionalistas	1,2	1,6	1,9	2,4	4,9	0,6	0,5	0,3	0,3
Contra medidas políticas y leyes	9,8	5,2	15,7	16,6	24,3	23,0	19,8	11,9	6,4
Sanidad	0,5	0,5	0,8	2,9	8,3	1,9	2,0	2,1	1,9
Agrarias	0,5	1,1	0,6	0,5	1,0	0,2	0,2	0,6	0,3
Ecologistas	1,4	1,9	0,7	2,6	1,3	1,0	1,4	1,6	1,9
Contra violencia género	1,3	1,6	0,6	2,2	3,3	1,2	1,3	2,2	3,1
1º Mayo	0,6	0,8	1,8	0,9	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8
Otras	-	-	-	3,8	2,6	10,6	18,6	22,8	24,5
n*	15.226	24.023	21.931	21.297	44.233	43.170	36.679	32.904	27.880

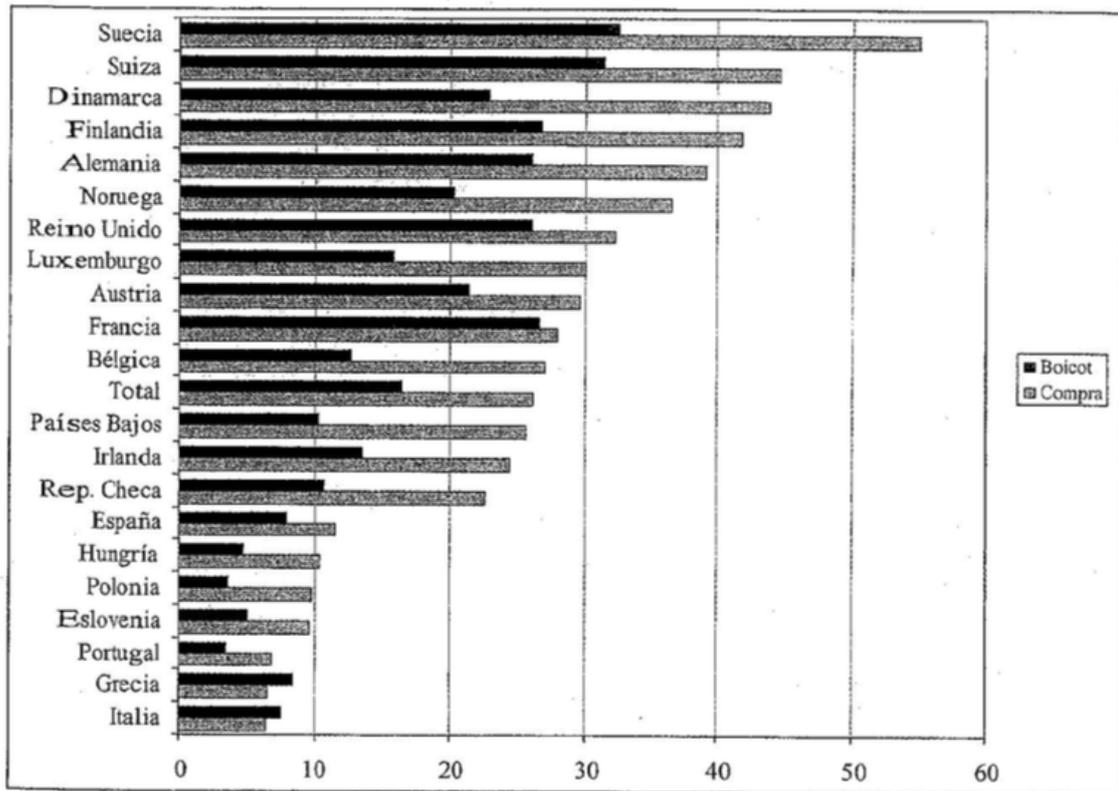
Fuente: elaboración propia a partir de los anuarios estadísticos del Ministerio del Interior.

\* n: número total (2008 y 2009) y solo comunicadas (2010 a 2016).

En cuanto a las *actividades de consumo* entendidas como acciones deliberadas que intentan influir de manera indirecta, con motivaciones ideológicas, como por ejemplo

mediante la compra o boicot a productos. No se trata de un comportamiento extendido en la sociedad española, aunque existe un creciente uso del consumo selectivo, mientras que persisten bajos niveles de la utilización del boicot.

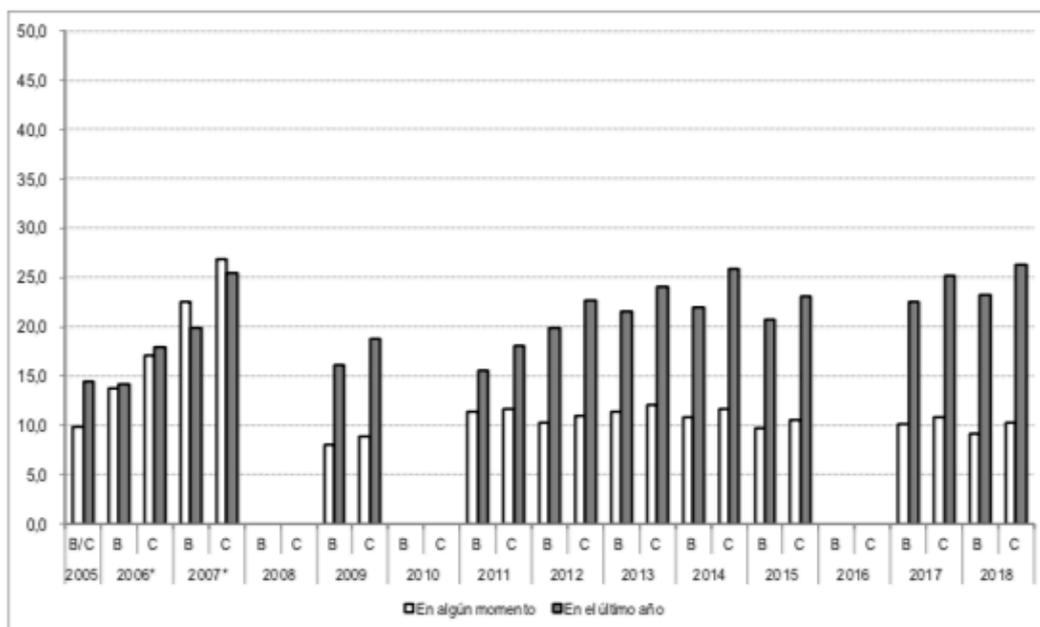
GRÁFICO 19.6.—*Actividades de consumo por motivaciones políticas en distintos países (Porcentaje)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Social Europea 2002-2003*. Las respuestas se refieren a la pertenencia a este tipo de asociaciones en los 12 meses anteriores a la realización de la encuesta.

Fuente: Font y Méndez, 2008

**Gráfico 9. Actividades de boicot y consumo de productos**



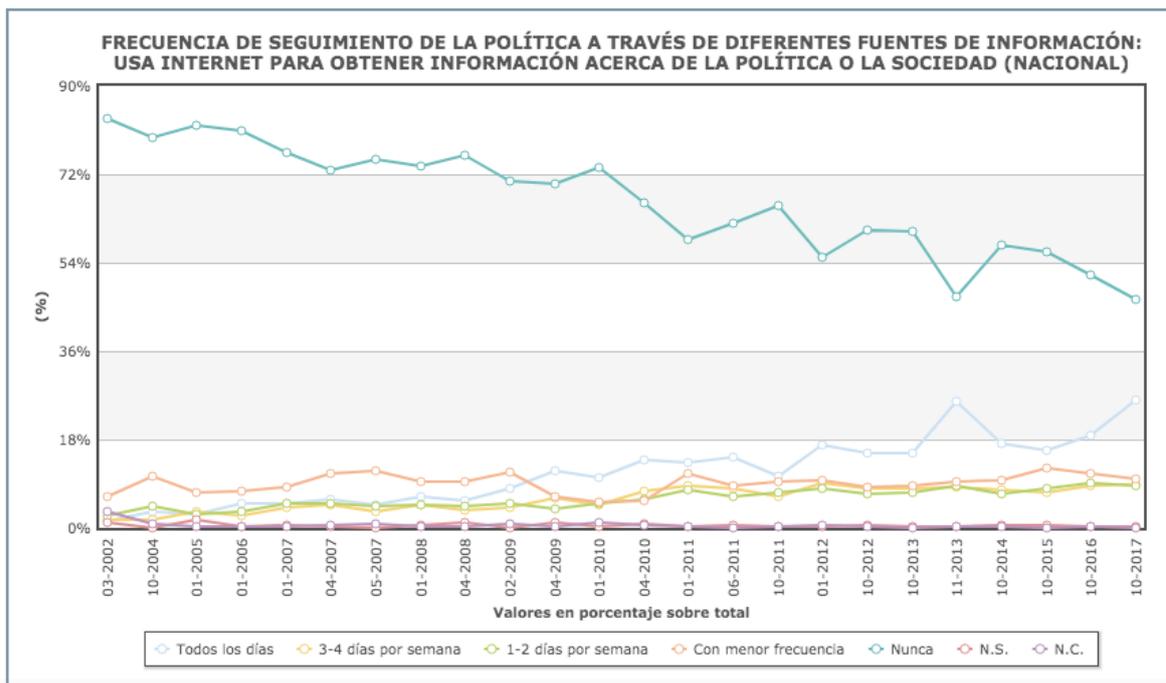
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del CIS (%).

B: boicot; C: compra. En el año 2005 se incluyen conjuntamente en el indicador de respuesta.

\* Estudios con formulación de dos preguntas distintas. Las opciones no son excluyentes entre sí como en el resto.

Fuente: Cazorla Martín, Trujillo Cerezo, García Guindo, 2019

En cuanto a la *participación política digital* que ayudan a simplificar costes o multiplican difusión y repercusión, también hay que atender a las nuevas brechas, en este caso digitales, generadas. No obstante, el crecimiento es sostenido y la cantidad de personas que nunca se informan políticamente a través de internet, muestra hasta que punto esta dimensión crece en importancia como espacio para el comportamiento político.



Fuente: series CIS.

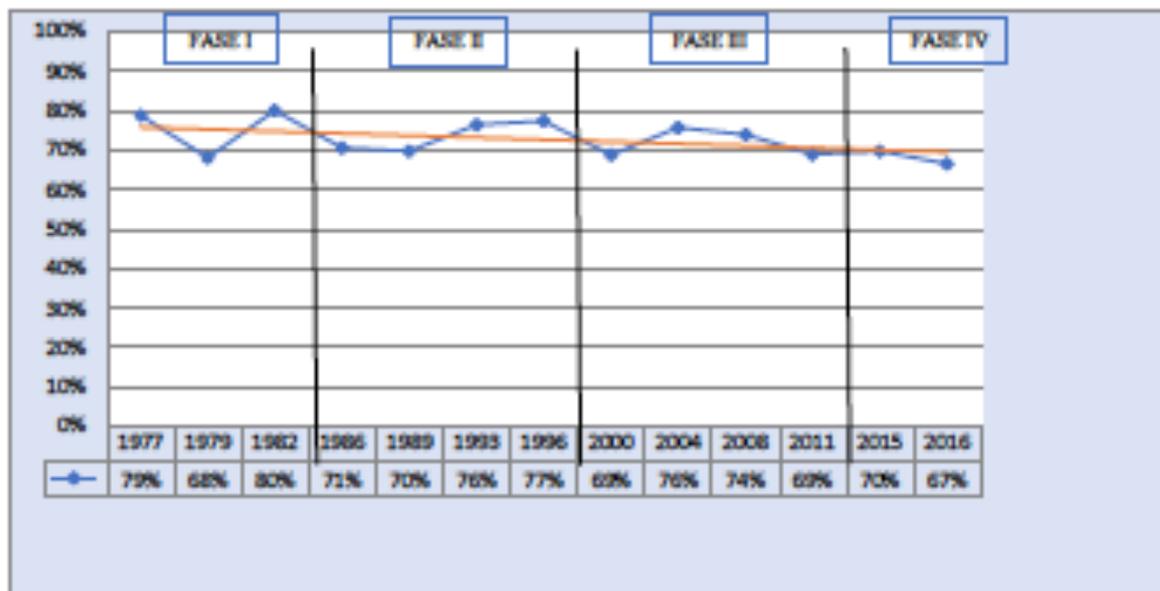
Sin embargo, pese a su creciente importancia hay que hacer varias consideraciones:

- La participación política online muestra continuidades con respecto a la offline.
- Es probable que una parte de la población muestre las mismas preferencias, pero con nuevos recursos disponibles.
- No obstante, también hay formas incipientes de información y discusión política que pueden configurar un espacio propio. Forma parte de la mayor extensión generalizada de las actividades de movilización política en España.
- ¿Cómo está afectando a la calidad del debate? – ¿Polarización o inmersión en la diversidad?

En cuanto a la *participación electoral*, principal forma de comportamiento político, esta se ha mantenido en tasas relativamente altas respecto al resto de formas de participación. Existen eso sí, diferencias entre las elecciones generales (de primer orden) y el resto, autonómicas, municipales y europeas (caracterizadas como de segundo orden). Asimismo, aunque las distancias son menores que en otros comportamientos políticos también existe menor participación que la producida en nuestro entorno europeo.

Del mismo modo existen oscilaciones de participación, siendo mayor en aquellas que han producido cambios políticos, menor fuerza de los anclajes del voto y mayor importancia de la coyuntura (incertidumbre resultados) y diferencias en la geografía de la participación, siendo menor en la periferia y mayor en el centro.

**Gráfico 1. Evolución de la participación en las elecciones generales 1977-2016**



Fuente: elaboración propia a partir de banco de datos del Ministerio del Interior.

Fuente: Lagares, Jaraíz, Pereira, 2019

¿Cómo podemos explicar estos resultados en términos de comportamiento político?

Los bajos niveles de participación política en la España de la transición y que generan una dependencia en los datos siguientes pueden explicarse desde la herencia de los efectos del autoritarismo precedente, ni siquiera los aumentos de participación surgidos a raíz del 2008 nos sitúan en términos comparados a los europeos.

Se pueden encontrar explicaciones de la participación política desde:

Demanda (Cultura política, nivel individual)

Oferta (Apertura institucional, nivel meso/macro)

En cuanto a la demanda:

CUADRO 19.1.—*Síntesis de los efectos de distintos tipos de recursos en la participación en España*

Recurso	Efectos principales
Sexo	Efectos decrecientes para casi todas las formas de participación
Clase	Relación no lineal y cambiante según formas de participación
Educación	Relación fuerte, principalmente con las formas de participación más intensas
Ingresos	Relación poco consistente
Edad	Especialización participativa: formas de participación diferentes, según grupos de edad
Conocimiento político	Relación clara (poco explorada, por confirmar)
Redes sociales	Relación clara (poco explorada, por confirmar)

Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Font y Méndez 2008

TABLA 8. *Correlaciones en el nivel individual entre modos de participación en las comunidades autónomas de Cataluña, Madrid y País Vasco y en el resto de España, 2002*<sup>a</sup>

Tipo de actividad	Contacto	Actividad de partido	Actividad de protesta	Participación de consumo	Voto
<i>Resto de España</i>					
Actividad de partido . . . . .	0,45**				
Actividad de protesta . . . . .	0,32***	0,31***			
Participación de consumo . . . . .	0,53***	0,24***	0,42***		
Voto . . . . .	0,09***	0,08***	0,04	0,10***	
Abstención como protesta . . . . .	0,04*	0,03	0,03	0,04*	-0,08***
Uso de Internet . . . . .	0,07***	0,05**	0,04	0,07***	-0,02
Trabajar en grupos de acción ciudadana . . . . .	0,59***	0,34***	0,34***	0,39***	0,05*
Recaudar fondos . . . . .	0,32***	0,18***	0,25***	0,59***	0,06**
Llevar insignias o adhesivos . . . . .	0,27***	0,29***	0,63***	0,31***	0,17
Asistir a un mítin . . . . .	0,47***	0,72***	0,37***	0,29***	0,07***

Fuente: Torcal, Montero, Teorell 2006

En cuanto a la oferta:

CUADRO 19.2.—Oferta institucional de participación a distintos niveles de gobierno, en los inicios del período democrático y en la actualidad

Nivel gobierno	Participación individual		Participación colectiva	
	Primera mitad de los 80	Situación actual	Primera mitad de los 80	Situación actual
Local	Elecciones	Elecciones	—	Consejos consultivos
	Elecciones	Participación en políticas públicas (presupuestos participativos, páginas webs, etc.)		Planificación participativa
Autonómico	Referéndum	Elecciones Referéndum Iniciativa legislativa popular	—	Consejos consultivos
Nacional	Elecciones Referéndum	Elecciones Referéndum Iniciativa legislativa popular	—	Consejos consultivos
Europeo	—	Elecciones	—	Consejos consultivos

Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Font y Méndez 2008

En definitiva, existe una gran volatilidad y la participación se encuentra en un momento de reconstrucción.

España no se distancia mucho de Europa en lo relativo a la pérdida de protagonismo de partidos y sindicatos y la sustitución de estas vías de participación por asociacionismo y la activación puntual de acciones de protesta política, formas líquidas.

La gran recesión ha activado a una parte de la ciudadanía, la más descontenta y desafecta, provocando un aumento generalizado de las formas de protesta. Movimientos como el 15M marcan un cauce para actores alejados de las formas “convencionales” de participación.

La participación a través de internet actualizará las formas tradicionales, redimensionadas por el impacto de la red, y generará nuevas, incrementando las actividades de participación no convencional, especialmente de protesta y en red.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA, E. y BOSCH, A. *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel, 2004.
- ANDUIZA, E.,; CANTIJOCH, M.; GALLEGO, A. y SALCEDO, J. *Internet y participación política en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Científicas, 2000.
- BENEDICTO, J. “¿Hacia una política participativa?” en *Zona Abierta* 106/107, 2004.
- BENEDICTO, J. y MORÁN, M.L. *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza, 1995.
- CASTILLO, P. del *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.
- CAZORLA MARTÍN, A.; TRUJILLO CEREZO, J.M.; y GARCÍA GUINDO, M. “La participación política más allá de los partidos” en Montabes, J. y Martínez, A. *Gobierno y política en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1919.
- CONTRERAS-IBAÑEZ, C.C.; CORREA ROMERO, F.E. y GARCÍA Y BARRAGÁN, L.F. “Participación política no convencional: culturas de protesta vs. culturas institucionales” EN *Polis* 1(1), 2005.
- CRESPO, I. *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- DALTON, R.J. *Citizen politics: public opinion and political parties un advanced industrial democracies*, Chatham House Publishers/Seven Bridges Press, 2002
- FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- FONT, J. y MÉNDEZ LAGO, M. “La participación política en España” en Jiménez de Parga y Vallespín Oca (eds.) *La política*, Biblioteca Nueva, 2008.
- FRAILE MALDONADO, M. *Cuando la economía entra en las urnas. El voto económico en España (1979-1996)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.
- GALAIS, C. “Edad, cohortes o período. Desenredando las causas del desinterés político en España” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 139, 2012.
- GARCÍA ESCRIBANO, J. J. y FRUTOS, L. “Mujeres, hombres y participación política. Buscando las diferencias” en *REIS*, 89, 1999.

- GONZÁLEZ, J. J. y BOUZA, F. *Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2009.
- JUSTEL, M. *La abstención electoral en España, 1977-1993*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995.
- LAGARES DÍEZ, N.; JARÁIZ GULIAS, E.; y PERERIRA LÓPEZ, M. “Comportamiento electoral” en Montabes, J. y Martínez, A. (eds.) *Gobierno y política en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1919.
- LAGO PEÑAS, I. *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.
- MATEOS, A. y MORAL, F. *Comportamiento electoral de los jóvenes españoles*, Madrid, Injuve, 2006.
- MORALES, L. “¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España” *Revista Española de Ciencia Política*, 13, 2005.
- MORALES, L. “Participación política en España: un análisis de las diferencias de género” en Ortega, M.; Sánchez, C.; y Valiente, C. (eds.), *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*, Madrid, UNAM, 1999.
- RESINA DE LA FUENTE, J. “Ciberpolítica, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: el impacto digital en los procesos de deliberación y participación ciudadana” en *Mediaciones Sociales*, 7 (2), 2010.
- REVILLA, M. L. “Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático” en Benedicto, J. y Morán, M. L. *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza, 1995.
- SERRANO, J. y SEMPERE, D. *La participación juvenil en España*, Barcelona, Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia, 1999.
- TORCAL, M. y MEDINA, L. “Ideología y voto en España, 1979-2000” en *Revista Española de Ciencia Política*, 6, 2002.
- TORCAL, M.; MONTERO, J.R.; y TEORELL, J. “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada” En *Revista de Estudios Políticos*, 132, 2006.

VERGÉ, T. y TORMOS, R. “La persistencia de las relaciones de género en el interés por la política” en *REIS*,138, 2012.

## **ENLACES ON LINE**

Series Cis: <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>

Histórico de resultados electorales Mº Interior: <http://www.interior.gob.es/informacion-electoral>

WVS Database : <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

Jóvenes, Participación y Cultura Política: <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/jovenes-participacion-y-cultura-politica-0>

## **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

Elija uno de los diferentes tipos de recursos para la participación y desarrolle sus efectos, así como elabore una propuesta para incrementar la participación política asociada a través de un tipo concreto de ésta.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

### **1.- ¿Cuál no es un elemento definitorio de la participación política?**

- a) Qué la participación sea voluntaria.
- b) Qué sea realizada por políticos/as.
- c) Qué se trate de un intento de influir en el poder.
- d) Que esté realizada por ciudadanos/as comunes.

### **2.- La teoría elitista defiende:**

- a) La participación directa de los más afectados por la decisión política porque tienen más conocimiento sobre la materia.
- b) La dependencia de las elites en la toma de decisiones.
- c) La democracia representativa como mejor canal de participación.
- d) Que la ciudadanía necesita estar muy interesada por la política.

**3.- ¿Cuál de estas afirmaciones no es correcta?**

- a) Los españoles tienen tasas altas de afiliación política a partidos.
- b) Es mayor la propensión a participar en sindicatos que en partidos políticos.
- c) La tasa de afiliación sindical no se encuentra entre las más altas de la UE.
- d) Unas de las asociaciones con mayor incremento de participantes en los últimos han sido las ONGs

**4.- Señale la respuesta correcta.**

- a) En España la participación a través del boicot es más usual que la de consumo de productos.
- b) La asistencia a mítines es menos común que el contacto directo con los representantes.
- c) El voto es la forma más importante de participación en nuestro país.
- d) La contribución económica es una forma extendida de participación política en España.

**5.- Señale la respuesta correcta:**

- a) La pérdida de protagonismo de los partidos políticos en España es un caso único en la Unión Europea.
- b) La gran recesión de 2008 redujo la participación política.
- c) Las personas que nunca se informan de política son cada vez más en nuestro país.
- d) Existe relación entre el nivel educativo y la propensión a participar en política.

**6.- ¿Cuál de las siguientes respuestas es falsa?**

- a) Las elecciones muestran diferentes tasas de participación en función de su ámbito.
- b) La participación política online tiene similitudes con la offline.

- c) Las tasas relativamente bajas de participación política se deben en exclusiva a un problema de falta de interés por participar.
- d) Los bajos niveles de participación tienen en su origen una dependencia por la incorporación tardía a la democracia y la composición sociopolítica anterior.

## TEMA 15<sup>16</sup>

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Jorge Castellanos Claramunt

1. Introducción.- 2. Los partidos políticos en la democracia.- 3. Los partidos políticos más destacados de carácter nacional: Unión de Centro Democrático (UCD); Partido Popular (anteriormente Alianza Popular); Partido Socialista Obrero Español (PSOE); Partido Comunista de España; Ciudadanos; Podemos; Vox.

#### **1.- Introducción**

En coherencia con el artículo 6 de la Constitución, los partidos políticos tienen una posición protagonista en el escenario político español. Así, los partidos políticos se reconocen como entes privados de base asociativa, según dispone la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, cuya posición es prevalente para encauzar el derecho de participación política de los ciudadanos, que encontramos en el artículo 23 CE, encuadrado entre los derechos fundamentales de la Norma Suprema de nuestro ordenamiento. Y en tanto que asociaciones privadas, los partidos políticos se dotan de su propia organización y dinámica, lo que les permite operar como elemento transmisor de la demandas ciudadanas hacia los órganos del Estado. Su estructura interna y su funcionamiento deben ajustarse a los principios democráticos con base en la Constitución y las leyes.

Algunos de los partidos políticos que componen el panorama nacional presentan una dilatada historia, cuya evolución ha ido pareja al propio avance político de nuestro país. El ejemplo paradigmático es el caso del PSOE, fundado en 1879, aunque también el PCE, el PNV o ERC presentan una larga trayectoria, con especial protagonismo en el periodo que comprendió la Segunda República.

---

<sup>16</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

En cualquier caso, nuestro estudio se va a centrar en el periodo constitucional actual, en cuya disección de los elementos clave de los partidos políticos españoles vamos a reparar. Así, todos los partidos participan de la idea de generar estructuras sólidas mediante las cuales vertebrar las ideas del partido. Precisamente esa fortaleza organizativa genera un profundo contraste con las dificultades con las que en muchas ocasiones se topan para movilizar y fidelizar voluntades, cuestión claramente visible por el bajo índice de afiliaciones a los partidos políticos.

Otra de las características de nuestro sistema de partidos es que el proceso de movilización social que se produjo en la transición fue fagocitado por los propios partidos, centrando, todavía más, el protagonismo político. Las élites partidistas tenían que garantizar la viabilidad organizativa y electoral de sus propios partidos. Esto suponía captar miembros y movilizarlos, implantarse territorialmente, definir la ideología y la imagen del partido, mantener razonablemente cohesionada la organización y, eventualmente, integrarse en un proyecto político mayor.

Ese protagonismo ha supuesto que, en determinadas ocasiones, se hayan escuchado voces de protesta entre la ciudadanía debido al distanciamiento con las decisiones públicas, así como por la desconfianza hacia los partidos, a los que reprochan que no representan prioritariamente los intereses de la ciudadanía ni atienden a sus verdaderos problemas, y que no permiten suficientemente la participación en su seno. El Movimiento del 15-M es paradigmático en este sentido al ser una de sus quejas que los políticos no les representaban. Como consecuencia de este movimiento tomó forma el partido político Podemos, que trató de dar respuesta a la indignación ciudadana con los partidos tradicionales.

## ***2.- Los partidos políticos en la democracia***

Los últimos años del franquismo estuvieron caracterizados por la proliferación y aparición pública de multitud de grupúsculos políticos, de todo tipo de ideología. Ello podría derivar en un multipartidismo excesivo (la “sopa de letras” que se decía en la época), por lo que el modo en el que se regularía el sistema electoral para las elecciones democráticas estuvo fuertemente influido por ello, tratando de compensar esta situación. La idea era que, después de 40 años de dictadura, los partidos políticos fueran estructuras fuertes que soportaran la mayoría de la acción política. Su concentración y

repercusión social haría posible su supervivencia en mayor medida que si se hubiera apostado por una gran diversidad. Ello explica la prevalencia, durante mucho tiempo, de sistemas en los que primaba el bipartidismo (imperfecto). Dos grandes fuerzas políticas conviven con pequeñas formaciones, y de acuerdo con las preferencias políticas del electorado se alternan en el gobierno. De esta manera, el voto se concentra en dos opciones, evitando la fragmentación electoral en nombre de la gobernabilidad.

En cualquier caso, en los inicios democráticos la estructura política española tiene un enfoque claro: sus pilares se encuentran en la búsqueda del consenso entre las dos grandes partes protagonistas del cambio de la dictadura a la democracia. Por un lado, están los representantes del franquismo y, por el otro, la oposición a la dictadura. Dicho esto, cabe señalar que el ejecutivo está en manos de los notables del régimen y a su cabeza se encuentra el sector más aperturista representado por Suárez, quien da forma al partido Unión y Centro Democrático (UCD). Este liderazgo explica la configuración de una ley electoral que favorece al electorado más conservador ubicado en las provincias del interior con menos población. Así, en las primeras elecciones generales gana la UCD por mayoría absoluta.

Podemos afirmar que el sistema de partidos que surgió de las elecciones generales de 1977 presentó un carácter multipartidista limitado: UCD y PSOE ocupaban el centro del espectro político y se situaban a amplia distancia en votos y escaños del resto; AP y PCE aparecían como pequeños partidos a derecha e izquierda de los dos grandes; finalmente, el sistema también daba cabida a diversos partidos de ámbito no estatal entre los que desatacaban PNV y CDC.

Este primer sistema de partidos tuvo continuidad en las elecciones generales de 1979 y satisfizo plenamente el deseo de los diseñadores del sistema de garantizar tanto la representatividad como la gobernabilidad.

Sin embargo, esta situación varía a partir de 1982, momento en el que el PSOE destaca como fuerza hegemónica, situación que durará una década. El voto de izquierda y centro-izquierda queda fijado en esta opción política, mientras que la desmembración de UCD conduce a un largo peregrinar a las opciones conservadoras, que reparte sus apoyos entre Alianza Popular (origen del actual Partido Popular), el Centro Democrático y Social (CDS) de Suárez, así como los partidos nacionalistas periféricos, cuya naturaleza les hace ser conservadores (destacando CIU y PNV).

A finales de los ochenta, Alianza Popular vira hacia el liberalismo y adopta la nomenclatura de Partido Popular. El partido, originariamente fundado por Manuel Fraga, cede el testigo a José María Aznar, que va posicionando al partido como una alternativa al, hasta inicios de los noventa, inalcanzable PSOE de Felipe González. De hecho, en 1996 los populares con el apoyo de CiU, PNV y Coalición Canaria (CC) logran investir a su candidato, Aznar, como presidente del gobierno. Ya los comicios de 1993 estuvieron a punto de hacer cambiar el rumbo político del país, y las posteriores elecciones municipales y autonómicas, así como las europeas, indicaban que el Partido Popular se convertía en la fuerza política con mayores apoyos.

La derecha gobierna, con mayoría absoluta en el año 2000 incluida, hasta 2004, momento en el que el tratamiento de los atentados del 11 de marzo de 2004, solo a tres días de las elecciones generales, supuso un cambio considerable de las previsiones electorales. De este modo alcanza el poder de nuevo el PSOE, ya sin mayorías absolutas, y encabezado por un joven José Luis Rodríguez Zapatero, que dirigirá la política nacional hasta 2011. Se consolida hasta esa fecha un modelo de sistema de partidos sin mayorías absolutas como se pretendía en la transición.

Las elecciones de 2011 tienen también un elemento determinante en la aplastante victoria del Partido Popular, y es la gestión de la crisis global de 2008, que castigó especialmente a España. Los intentos de minimizar públicamente los efectos de la crisis, incluso negarla, tuvieron unas consecuencias electorales para el PSOE que sufrió, no solo la salida del poder, sino una de las mayores debacles electorales de su historia.

Rajoy gana por mayoría absoluta, pero no afianza un modelo de gestión propio. La crisis soberanista de Cataluña junto a la crisis institucional por los casos de corrupción hace perder la mayoría absoluta en 2015. Con el triunfo por mayoría simple, el PP necesita del apoyo de otras formaciones para constituir el ejecutivo y gobernar.

Sin embargo, el voto del descontento tanto hacia populares como socialistas, ya sea por la gestión de la crisis, ya sea por los casos de corrupción, ya sea por la crisis catalana, recogido por dos nuevas formaciones surgidas -Ciudadanos y Podemos- impide el pacto de populares con otras fuerzas políticas. Ambas nuevas formaciones articulan su discurso en torno al rechazo a los dos grandes partidos políticos españoles que han gobernado desde el inicio de la democracia: PP y PSOE.

La consolidación de Ciudadanos y Podemos en el sistema de partidos español da inicio a un proceso de dispersión del voto que abre las puertas del Congreso de los Diputados a estas dos nuevas formaciones. Ciudadanos hondea la bandera de la protesta con la regeneración democrática y la unidad de España. Podemos recoge el discurso de protesta con la regeneración democrática y una política socio-económica de izquierdas, además de una perspectiva plurinacional de España.

Se da entrada, así, a un nuevo periodo, en el que el Congreso de los Diputados se erige como espejo del pluripartidismo, y establece la necesidad de pactar y entenderse entre las formaciones para configurar el ejecutivo.

De hecho, esta falta de acuerdos entre los partidos políticos tras las elecciones generales de 2015 provoca la repetición de elecciones en 2016. Vuelve a ganar por mayoría simple el PP, pero en esta ocasión sí que logra investir a su candidato a presidente con el apoyo de Ciudadanos y otros PANE, como CC, Foro Asturias y Unión del Pueblo Navarro, y la abstención de los socialistas. No obstante, una moción de censura en 2018 lleva a los socialistas al ejecutivo español de nuevo. Se inicia otra etapa de transición en el sistema de partidos que culmina a finales de 2019 con nuevas fuerzas políticas en el parlamento español, y nuevas pautas de comportamiento entre los partidos políticos. La separación ideológica entre los dos grandes bloques de izquierda y derecha es más nítida que nunca.

Esta nueva dinámica del sistema de partidos se refuerza a medida que avanza la fragmentación del electorado con la aparición de otras fuerzas políticas con programas ideológicos más extremos. Este es el caso de Vox, creada por ex dirigentes populares que se oponen a la política del gobierno del PP para hacer frente a la crisis económica e institucional. Presenta un discurso estructurado en torno a la unidad de España ante el peligro eminente que representan los independentistas catalanes e inmigrantes irregulares.

La derecha avanza en la dispersión del voto entre PP, Ciudadanos y Vox. Pero, lo mismo se aprecia en la izquierda, cuyo electorado se distribuye entre PSOE, Podemos y algunos PANE como ERC, entre otros. Si bien es cierto que el voto está fragmentado tanto por la derecha como por la izquierda, en los últimos comicios de 2019 la izquierda es mayoría, aunque sólo sea por unos escaños que le permiten gobernar. Tras la cita electoral Podemos y PSOE firman un acuerdo de gobierno, y reciben el apoyo de otras fuerzas políticas para la investidura del candidato socialista a presidente del ejecutivo.

Nace el primer gobierno de coalición a nivel español desde la II República. El ejecutivo está integrado por ambos partidos, lo que representa un punto de inflexión. Hasta entonces el partido mayoritario que había recibido apoyo para investir a su candidato de presidente había gobernado en solitario. El ejecutivo era monocolor, y las fuerzas políticas que lo apoyaban no participaban en él mismo. Se limitaban al apoyo parlamentario necesario para la acción política.

### ***3.- Los partidos políticos más destacados de carácter nacional***

#### Unión de Centro Democrático (UCD)

Inicialmente el partido se había creado como una heterogénea y muy poco articulada agrupación de dirigentes que reunía a moderados de centro y centro derecha poco comprometidos con el franquismo pero que rechazaban el programa de ruptura de la oposición democrática. La llegada de Suárez añadió a este ya diverso grupo a parte de la élite gubernamental. La UCD fue percibida desde ese momento como una opción moderada, no claramente franquista y tampoco de ruptura, que contaba con el liderazgo de la persona que estaba dirigiendo el difícil proceso de transición.

En las elecciones de 1977 la UCD fue la fuerza política más votada y Suárez se mantuvo como Presidente de un gobierno minoritario. La plural composición del partido facilitó la redacción de la Constitución, pero ello también dificultó la tarea de gobierno y la institucionalización del partido cuando se abandonó la política de consenso tras las elecciones generales de 1979. Tratando de crear un partido más cohesionado e imponer su liderazgo, Suárez realizó cambios en el Gobierno del que fueron excluidos los líderes de las distintas facciones del partido (barones). Sin embargo, los barones mantuvieron sus apoyos en el grupo parlamentario de UCD donde consiguieron organizarse en facciones abiertamente enfrentadas entre ellas y con el Presidente. La falta de cohesión, la incapacidad de las élites partidistas de consensuar el modelo de partido y la creencia en la viabilidad de salidas políticas alternativas terminaron conduciendo al colapso de la UCD, que desapareció poco después de las elecciones generales de 1982.

#### Partido Popular (anteriormente Alianza Popular)

Alianza Popular se formó en octubre de 1976, y sus dirigentes jugaron un papel relevante en la tramitación de la Ley para la Reforma Política. El principal partido de la

federación fue el Partido Unido de Alianza Popular, en el que Fraga se reservó la Secretaría General.

Coincidiendo con las primeras señales del deterioro de UCD, Fraga inició una estrategia de acercamiento hacia los dirigentes y votantes centristas con el discurso de la mayoría natural. Frente a las disensiones y crisis de UCD, AP logró ser visto como un partido cohesionado, con un líder fuerte y un programa de gobierno claro aunque muy conservador por el énfasis en la seguridad ciudadana y sus reservas al Estado autonómico. Después de integrar a parte de los cuadros de la UCD y formar la candidatura AP-PDP-UL, las elecciones de 1982 convirtieron a AP en el primer partido de la oposición.

No fue hasta 1996 que alcanza la posición de partido gobernante, posteriormente reforzada con la mayoría absoluta de 2000. Hecho que repetiría en 2011. En 2015 vence por mayoría simple, pero la composición del escenario político introduce una época convulsa que acaba con la moción de censura que convierte a Pedro Sánchez en Presidente del Gobierno.

#### Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

El PSOE es el partido de más larga trayectoria histórica. Constituido en la etapa de la Restauración, había sido partido de gobierno en la II República. Su dirección política pasó al exilio con la derrota de la República en la Guerra Civil. En la etapa final del franquismo el socialismo estaba claramente dividido.

El momento clave, desde el punto de vista del periodo constitucional actual, sería el Congreso de Suresnes (Francia, 1974) en el que Felipe González accedió a la Secretaría General, lo que supuso el relevo en el poder de la dirección en el exilio por la del interior.

Sin embargo, con la etiqueta socialista también había otros grupos. Uno de los más importantes era el PSP dirigido por Tierno Galván; el otro era a FSI que agrupaba a pequeños partidos socialistas regionales, el más fuerte de los cuales era el PSC, de Cataluña.

En las elecciones de 1977 el PSOE se presentó con un discurso moderado, alejado de posiciones maximalistas y revolucionarias, y con el apoyo de varios dirigentes socialistas europeos, lo que sin duda contribuyó a convertirle en el principal partido de la oposición. Este éxito facilitó la fagocitación de buena parte de los partidos socialistas

que habían competido con él en las elecciones de 1977. Su moderación sin duda facilitó el consenso constitucional, pero exasperó a buena parte de sus bases que querían un mensaje más izquierdista. El descontento se hizo evidente después de las elecciones generales de 1979 cuando la mayoría de delegados del XXVIII Congreso aprobaron una moción favorable al marxismo que provocó la inmediata dimisión de su Secretario General. El retorno de González al frente del partido no sólo confirmó la apuesta por la moderación ideológica, también implicó una mayor centralización del poder dentro del partido. A partir de entonces el PSOE inició una dura estrategia de confrontación con la UCD que en 1980 llevó a presentar la primera moción de censura de la democracia.

A partir de 1982 se convierte en fuerza hegemónica, hasta mediados de la década de los noventa, en la que adopta un rol como fuerza dominante en un sistema de bipartidismo. Pese a la irrupción de nuevas fuerzas políticas ha seguido formando gobiernos de izquierdas, solo interrumpidos por dos épocas de gobierno del PP, una de Aznar y otra de Rajoy.

#### Partido Comunista de España

El PCE, y el PSUC en Cataluña, son también partidos formados en anteriores etapas de la historia de España cuyos dirigentes también pasaron a la clandestinidad al finalizar la guerra. Durante los últimos años del franquismo el PCE se convirtió en el principal partido de la oposición a la dictadura. A ello contribuyó su progresivo distanciamiento de la URSS y la adopción del eurocomunismo por parte de la dirección liderada por Santiago Carrillo. Con todo, el protagonismo del PCE y la posición abiertamente anticomunista de otros partidos dificultó durante años la unidad de la oposición democrática. La moderación y contención de la que hizo gala el PCE durante la transición facilitó su legalización (abril de 1977) y le permitió jugar un relevante papel durante el proceso constitucional. Pero, a diferencia de sus homólogos italianos (PCI), no sirvió para convertirle en el primer partido de la oposición. Ello terminó en una importante crisis de identidad que se saldó con numerosas escisiones, expulsiones y unos pésimos resultados electorales en las elecciones de 1982, y posteriores.

Quizá su mayor incidencia ha venido de la mano de su unión con el partido Podemos para concurrir a elecciones, que le ha llevado, incluso, a tener representantes en el Consejo de Ministros en el gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos.

#### Ciudadanos

Ciudadanos tiene su origen en Cataluña, en la primera década del siglo XXI, como una escisión del PSOE ante la deriva catalanista del socialismo en Cataluña, que se une a la tradicional confrontación de los nacionalistas e independentistas, fundamentalmente en cuestiones de restricción de libertades. Alcanza tres representantes en el Parlamento de Cataluña y crece hasta convertirse en la fuerza más votada de la comunidad catalana.

A nivel nacional irrumpe con fuerza en la mayoría de comunidades autónomas posicionándose a Albert Rivera como una alternativa real a Mariano Rajoy como presidente del Gobierno.

Su pésima gestión de la condición de partido bisagra, que le habría permitido apoyar un gobierno socialista con mayoría absoluta, implica la repetición electoral que supone la debacle electoral del partido, perdiendo cuarenta diputados en unos meses. La condición de partido residual aboca a Rivera a dimitir del partido y deja a la formación naranja sin un objetivo claro. Si su idea fundamental era no condicionar la política nacional por los caprichos de los partidos autonómicos, que haciendo gala de su nula solidaridad con el resto de los españoles tratan de sacar provecho del gobierno central a cambio de apoyos, su mensaje se volatiliza al llevar a los ciudadanos a unas nuevas elecciones. La ciudadanía, al constatar que privilegió su condición de partido que trata de aglutinar poder y no de solventar los problemas reales le retira su apoyo y deja en una posición delicada a un partido sobre el que recaía mucha responsabilidad como eje vertebrador del equilibrio y salud democrática del país.

### Podemos

Podemos nace a principios del siglo XXI como un pequeño grupo de profesores de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid que toman conciencia de la importancia del discurso a la hora de definir los problemas de la realidad en una sociedad. Son en su mayoría politólogos que pronto cuestionan el discurso hegemónico en España, el discurso heredado de la transición, e inciden en la necesidad de reconstruir nuestra visión de la política española. Ese pequeño grupo de profesores madrileños conectan con una iniciativa anterior –mediados de los noventa– y más institucionalizada surgida en la Universidad de Valencia, el Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS). Esta asociación, con el tiempo Fundación, les abrirá las puertas de los principales líderes políticos del llamado socialismo latinoamericano o socialismo del siglo XXI. Los dirigentes de Podemos, como miembros de CEPS, participaron en los procesos constituyentes en Venezuela, Bolivia y Ecuador, y

colaboraron con fuerzas políticas emergentes en otros países vecinos. Lo relevante, en cualquier caso, es que esa experiencia común, universitaria y latinoamericana traba la argamasa para cohesionar un grupo lo suficientemente capacitado para emprender iniciativas políticas de calado en un país en crisis y hacerlo con nuevas armas y bagajes tanto en términos teóricos como en términos prácticos.

El crecimiento de la formación morada ha sido muy rápido, sobre todo alrededor de una figura carismática como Pablo Iglesias, que llegó a ser vicepresidente del gobierno en el gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos.

El desencanto ocasionado por algunas decisiones de los dirigentes, las incoherencias propias de toda formación joven y llena de ideales, así como el desgaste mediático y las luchas internas han propiciado un descenso paulatino de sus apoyos. Aunque sigue siendo una fuerza importante en el panorama nacional, el poderío del PSOE y el desgaste de sus líderes con mejores dotes políticas ha ido haciendo menguar el empuje de los primeros años, por lo que es una incógnita la labor a desempeñar en los próximos años por una confluencia política que trata de reorientar su estrategia política en cuestiones de género y medioambientales.

### Vox

Vox es un partido, a la derecha del Partido Popular, precisamente originado por el descontento de un sector de este partido con la gestión del Presidente Rajoy cuando disponía de una mayoría absoluta, tras las elecciones de 2011.

De carácter netamente nacional, hace de la igualdad de todos los españoles su seña de identidad. Es especialmente beligerante en cuestiones de inmigración y en materias que consideran que generan desigualdades y problemas sociales, como la dispar condición de hombres y mujeres generada por la Ley de Violencia de Género.

Su creciente apoyo por parte de la ciudadanía parece condicionar la orientación y estrategia política de los otros partidos que en ocasiones centran el discurso en perpetrar un cordón sanitario a esta formación, que emplea el color verde como distintivo.

Sus posiciones sin tener en cuenta lo políticamente correcto genera un clima de tensión y enfrentamiento que recuerda a épocas iniciales de la transición, por lo que el tratamiento de los medios de comunicación y su gestión de las redes sociales provocan la adhesión o el firme rechazo a las ideas que proponen, no dejando indiferente a ningún representante político.

## **BIBLIOGRAFIA**

Baras, M. y Botella, J. (1996). *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos.

Carr, R. (2009). *España 1808-2008*. Ariel: Barcelona.

Molina Jiménez, D. J. (2011). La desintegración de la UCD: estado de la cuestión, *El Futuro del Pasado: revista electrónica de historia*, 2 (Ejemplar dedicado a: Razón, Utopía y Sociedad), 255-264.

Panebianco, A. (1990). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.

Sarasola, Ignacio Fernández (2006). La idea de partido político en la España del siglo XX. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 77, 77-107.

Ramiro, L. (2000). Entre coalición y partido: la evolución del modelo organizativo de Izquierda Unida, *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2), 237-268.

Roig, R. (2019). Del bipartidismo al pentapartidismo: Nueva dinámica ideológica. En *Una vida dedicada al Parlamento*. Valencia: Corts, 491-508.

Sartori, G. (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

## **ENLACES ON LINE**

- <http://luisorriols.com>. Página personal del prof. Lluís Orriols, de la Universidad Carlos III de Madrid, en la que se pueden consultar sus contribuciones académicas más recientes, así como artículos publicados en prensa sobre cuestiones de actualidad en referencia a los partidos políticos y al comportamiento electoral en España.
- <https://pablosimon.es>. Página personal del prof. Pablo Simón, de la Universidad Carlos III de Madrid, en la que recoge la mayor parte de sus publicaciones académicas y realizadas en medios de comunicación.
- <https://politikon.es/temas/politica/> Se trata del blog de Politikon, una asociación independiente y sin vinculación política, académica, empresarial ni sindical; que surge como un proyecto común de un grupo de académicos y profesionales independientes que se reunieron en 2010 con el fin de promover debates y políticas basados en el conocimiento de las ciencias sociales. En concreto, en su

blog, cuenta con una línea propia denominada “política” donde de forma periódica publican artículos sobre cuestiones políticas de actualidad tanto internacional como nacional.

- <https://theconversation.com/es/topics/politica-51623>. Artículos sobre política publicados en *The Conversation*: fuente de noticias y análisis escritos por la comunidad académica e investigadora y dirigida directamente a la sociedad.
- <https://agendapublica.es>. Agenda Pública es una web de análisis político y económico global a partir del conocimiento que generan investigadores y analistas de las ciencias sociales en las universidades y centros de investigación.
- <https://www.osoigo.com>. Portal social que ofrece un lugar de diálogo directo digital entre políticos, organizaciones sociales y ciudadanía mediante campañas de apoyos. Es un espacio de fomento de participación ciudadana donde, además de lanzar preguntas, se organizan encuentros digitales con políticos españoles.
- <https://blogs.elconfidencial.com/espana/el-patio-del-congreso/>
- <https://politicaymedios.net>

## SUGERENCIA DE PRÁCTICA

Compare los resultados del PSOE a lo largo de todas las elecciones desde 1977, teniendo en cuenta número de diputados elegidos y número de votos. Contraste estos datos con los datos generales de cada elección y ubique al PSOE en la posición que adopta en cada uno de los momentos históricos: multipartidismo, bipartidismo, partido hegemónico.

## TEST DE AUTOCONTROL

1. **La posición de los partidos políticos viene refrendada por la Constitución española al disponer en su artículo 6:**
  - a. Que toda la acción política se vehiculará a través de los partidos políticos
  - b. Que son instrumento fundamental para la participación política
  - c. Que deberán existir dos partidos que se turnen en el poder para dar cabida a todas las sensibilidades políticas
  - d. Que, junto a los sindicatos, son los encargados de velar por los intereses sociales de los ciudadanos

**2. Los partidos políticos aglutinan el protagonismo político de la sociedad española**

- a. Tal y como demuestran sus altos índices de afiliados
- b. Porque descabezaron los principales movimientos sociales generados en las postrimerías de la dictadura e inicio de la democracia, insertando a sus líderes en las estructuras de los partidos.
- c. Porque es la única forma de participación política reconocida en la Constitución
- d. Al concentrar el 100% de las votaciones en cada proceso electoral, obteniendo la plena participación de los ciudadanos

**3. El 15-M es un movimiento que muestra su desaprobación**

- a. A la democracia
- b. A la pertenencia a la UE
- c. A la labor de los partidos políticos tradicionales
- d. A la participación ciudadana

**4. La victoria del Partido Popular en las elecciones de 1996 supone**

- a. Una sorpresa mayúscula ante el constante y lineal dominio del PSOE
- b. La culminación de lo ya apuntado en las elecciones europeas de 1994, en las que el Partido Popular fue la fuerza más votada
- c. La continuación a las elecciones de 1993, en las que Aznar fue proclamado Presidente del Gobierno.
- d. La primera mayoría absoluta de la historia del Partido Popular

**5. Mariano Rajoy consigue una mayoría absoluta para el Partido Popular en 2011**

- a. Condicionada por la gestión de la crisis económica del gobierno de Zapatero, que trató de negarla.
- b. Y produce un giro radical en las políticas, aprobando numerosísima normativa con la garantía de su mayoría en las Cortes
- c. Tras dos mayorías absolutas consecutivas del PSOE, en 2004 y 2008.
- d. Tras la cual abandona la política al no presentarse a la reelección.

**6. La falta de acuerdos tras las elecciones de 2015**

- a. Provoca la repetición de las mismas en 2016
- b. Da inicio a un gobierno de coalición PSOE-Podemos
- c. Ocasiona la llegada al gobierno de Ciudadanos

d. Es resuelta mediante los Pactos de la Moncloa

## TEMA 16<sup>17</sup>

### CORPORATIVISMO Y GRUPOS DE INTERÉS

Borja Sanjuán Roca

1. Los grupos de interés y el corporativismo en España.

#### ***1.- Los grupos de interés y el corporativismo en España***

Entre otras definiciones los grupos de interés presentes en un país pueden ser de naturaleza sectorial, como por ejemplo la patronal o las organizaciones sindicales, causales, como la Iglesia Católica o grupos de carácter monotemático. Del mismo modo, pueden actuar en régimen de monopolio o semimonopolístico o estar en un contexto de competición pluralista.

El caso español ha estribado entre estos elementos, caracterizándose por un sistema de representación de intereses que en la transición era débil, pluralista y con altas cotas de fragmentación y politización de los actores. La conjunción de estos factores marcó desde el origen de nuestro sistema democrático limitaron la aparición de un sistema de grupos de interés asimilable a nuestro entorno democrático occidental.

El objetivo, partiendo de ese pluralismo débil, fue en el origen de nuestro sistema de grupos de interés democrático era articular interlocutores sociales capaces de estabilizar la situación socioeconómica, así como generar del mismo modo una interlocución para el desarrollo de políticas públicas. Pasando a un modelo más cercano al

---

<sup>17</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

neocorporativismo que, en los últimos años ha comenzado a mostrar notas de pluralismo.

Para entender esto hay que atender a los requisitos para el desarrollo de los grupos de interés:

- Períodos de estabilidad política.
- Para consolidar sus organizaciones.
- Y legitimar su actuación ante los poderes públicos.

De hecho, en aparente contrariedad, la consolidación de estos grupos pasa por su institucionalización. Accediendo de esta manera a recursos privilegiados, de acceso y también económicos, para desarrollar su labor de representación y también estableciendo de esta manera barreras de entrada a otros grupos emergentes.

Previamente, la organización de intereses en los S.XIX-XX se caracterizó por la:

- Inestabilidad política, falta de pluralismo y libertad
- Debilidad de las organizaciones representativas de grupos sociales
- No reconocimiento de los grupos de interés como actores legítimos.
- Inexistencia de un sistema estructurado de interacción de los grupos con el Estado

La alternativa ha sido caracterizada, no como la ausencia de representación de intereses, consustancial a las sociedades complejas, sino por vehicularse a través del amiguismo; dificultando por tanto la existencia de un sistema previamente articulado a la democracia.

No obstante, existen antecedentes que explican parte de las bases sobre las que se construye nuestro sistema de grupos de interés. La creación de las corporaciones de intereses durante la dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930, suponiendo la incorporación de actores sociales a estructuras oficiales, tendiendo por tanto al modelo de sistema corporativo en el que grupos de interés integrados en el Nuevo Estado desapareciendo otras organizaciones. La mediación, por tanto, entre trabajo y capital se produce en el Estado, aunque el amiguismo sigue siendo la nota dominante. Durante el franquismo el sistema de representación es de carácter vertical, aunque se abren brechas a través, de la Ley de Convenios Colectivos, la existencia de organizaciones obreras que

colonizan esa representación, la conexión entre la protesta política y el obrerismo. Asimismo, habían existido organizaciones que habían sobrevivido en los márgenes del Estado de estructura vertical como las Cámaras de Comercio y otras se generan en la década de los 60, como el Círculo de Empresarios, con notable influencia en el cambio aperturista de las políticas económicas del régimen.

Durante la transición se produce, desde esos mimbres el desmantelamiento de las estructuras corporativas verticales. El surgimiento de grupos de interés y partidos políticos, tras la legalización en 1977, contaba con amplia debilidad estructural y fuerte dependencia de los medios públicos. Un sistema de representación laboral y empresarial con reivindicaciones políticas y proximidad/identidad entre sindicatos y partidos políticos (PCE/PSOE). Las demandas sectoriales, estaban en función del éxito de la transición y la dinámica se caracterizó por mesas de unidad en favor de este objetivo, fijando las bases de la concertación y el diálogo social con un menor protagonismo a la relaciones laborales y negociación colectiva. Era necesario y a la vez factor limitante el reconocimiento estatal y no se pudo/quiso desarrollar una política de afiliación e incentivos, mientras que sí se logró el reconocimiento constitucional. Sumado al porcentaje de financiación estatal, esto da lugar a la cuasi estatalización de organizaciones y con la consecución de acuerdos esta dinámica no ha hecho más que aumentar esa institucionalización.

En cuanto a la representación empresarial se configuró la unidad patronal (CEOE) y competición con otros grupos como las Cámaras de Comercio, Organizaciones pequeñas y medianas empresas, Organizaciones de grandes empresas y multinacionales y otras asociaciones. En cuanto a la laboral, imposibilidad de cooperación sindical hasta 1990s, razones de estrategia geopolítica (CCOO vs. UGT).

Durante los años 80 se produce, por tanto, una primera concertación caracterizado por autores como Oliet (2008) como un corporativismo subordinado que conjuga el reconocimiento y la protección estatal, el blindaje legal de la participación institucional, la financiación pública y una contención del conflicto social que no truncara el acceso a la democracia y las reformas económicas. De hecho, el siguiente cuadro da buena cuenta de esta dinámica:

## ACUERDOS SOCIALES: DINÁMICA DE CONCERTACIÓN (1977-85)

AÑO	NOMBRE	CARÁCTER	ACTORES	AGENDA	IMPLEMENTACIÓN
1977	Pactos de la Moncloa	Partidista	Gobierno y fuerzas parlamentarias	Amplia	Parcial
1979-80	Acuerdo Marco Interconfederal	Bipartito parcial	UGT y CEOE	Reducida	Alta
1981	Acuerdo Nacional de Empleo	Tripartito	UGT, CCOO, CEOE y Gobierno	Amplia	Parcial
1983	Acuerdo Interconfederal	Bipartito	UGT, CCOO y CEOE	Reducida	Alta
1985-86	Acuerdo Económico y Social	Tripartito parcial	UGT, CEOE y Gobierno	Amplia	Baja

Fuente: Gomà y Subirats, 1996

La primera parte de la década de los 90 se caracteriza por una crisis de la concertación y dinámica de conflicto cuyas razones se encuentran en el crecimiento económico con escasa redistribución, la pérdida de influencia de los sindicatos y su cambio de estrategia desde la competición a la cooperación entre los dos sindicatos mayoritarios y en un contexto de retroceso del contenido social en las políticas públicas. Esto tuvo por efecto, la proliferación de la huelga general, como aparece en el siguiente cuadro, la reivindicación salarial y el paso desde los grandes acuerdos anteriores a pactos puntuales y de carácter más sectorial, como aparecen en el segundo de los esquemas.

## HUELGAS GENERALES: DINÁMICA DE CONFLICTO (1985-94)

AÑO	MOTIVO	CONVOCANTES	SEGUIMIENTO	INCIDENCIA
1985	Reforma del Sistema Público de Pensiones	CCOO	Medio	Media
1988	Plan de Empleo Juvenil (Desregulación Laboral)	UGT CCOO	Alto	Elevada
1992	Recorte de Prestaciones por Desempleo	UGT CCOO	Bajo	Baja
1994	Reforma global del mercado de trabajo	UGT CCOO	Medio	Baja

Fuente: Subirats-Gomà 2001

### MICROCONCERTACIÓN DEL CORPORATISMO SUBORDINADO AL DIÁLOGO SOCIAL

1990	Gobierno-UGT-CCOO	25-I-90	«Deuda social» en base a la Propuesta Sindical Prioritaria	Distribución de la renta, empleo, protección social, derechos sindicales
1990	Gobierno-CEOE	6-III-90	Pacto fiscal	Costes no salariales
1992	Bipartismo+ tripartismo	16-XII-92 18-XII-92	Ac.Nac.Form.Con. Ac.Nac.Form.Con.	Formación continua
1993	Tripartismo	Ruptura	Reforma ET heterónoma	Desempleo + mercado de trabajo + NC
1994	Gobierno-CC.OO. UGT	Septiembre-octubre	Pensiones + funcionarios + REASS	Distribución de la renta
1995-1996	Tripartismo	Ley 31/1995	Comisión de SS en el trabajo. Desarrollo de Ley e incorporación directivas europeas	Prevención de riesgos laborales

Fuente: Oliet 2008

La década siguiente y hasta la crisis económica de 2008 transcurrió mediante la preponderancia del diálogo social y un intercambio dependiente entre agentes sociales e instituciones, caracterizado por un ciclo de fuerte crecimiento económico, dependencia financiera de sindicatos y patronal, caída de la conflictividad laboral y social, políticas de acceso a la Unión Económica y Monetaria y acuerdos entre patronal y sindicatos que incluyen al Gobierno. En este sentido 1996 marca una propensión a la creación de grupos económicos en favor de las políticas de desregulación.

<b>Vigencia</b>	<b>Agentes</b>	<b>Acuerdo</b>	<b>Motivo</b>	<b>Objetivo</b>
1995-1996	Partidos Gobierno+ CC.OO.+UGT	Pacto de Toledo	Pensiones 1997-2000	Bienestar Social. Acuerdo sobre consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social ACRSSH
1996	Bipartismo+ tripartismo	ASEC	Solución Extrajudicial de Conflictos	RRII
1996	Gobierno+CC.OO.+ UGT	4 de nov.	Plan de Empleo Rural (PER)	Empleo y desempleo agrario
1996	Bipartismo+ tripartismo	19 de dic. 96	II ANF Continua Bases F. Profesional	Formación Profesional 1997-2000
1997	Bipartismo+ tripartismo	ARMT	Reforma ET + NC	Mercado de trabajo y RRII

*Fuente:* Elaborado a partir de Espina (1998: 79).

Fuente: Oliet 2008

No obstante, existe una crisis de este diálogo social en la segunda legislatura del mandato de José María Aznar y una revitalización con el cambio de Gobierno en 2004 y la llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero, con especial relevancia de nuevos grupos que generan demandas en el ámbito de los derechos civiles, sociales y culturales y con acuerdos como el de reforma de la Seguridad Social en 2006.

Sin embargo, como en prácticamente todos los aspectos 2008 también marca un punto de inflexión para el sistema de grupos de interés y concertación social español. Un profundo cambio de ciclo económico y las exigencias de políticas de consolidación

fiscal europeas generan una fuerte pulsión hacia la unilateralidad de las reformas emanadas de los diferentes gobiernos y dan lugar a un nuevo escenario de conflictividad tanto laboral, como sectorial. Los acuerdos son menores y se producen episodios de huelga general.

Se unen a las protestas por los recortes una reducción de la institucionalidad de los grupos de interés, desplazados de la toma de decisiones y en cierto modo más autónomos.

**Cuadro 1. Asociaciones inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones, 1996-2016**

<b>Actividades</b>	<b>&lt; 1996</b>	<b>1997-2006</b>	<b>2007-2016</b>
Derechos humanos, libertades públicas	324	201	307
Cívico-políticas	295	152	465
De base religiosa	210	199	309
Madres y padres de alumnos	89	37	26
Estudiantes	150	108	85
Socioeducativas	67	118	246
Audiovisuales, radio, tv	196	39	25
Igualdad de trato mujeres y hombres, violencia de género	183	215	416
Infancia	139	199	207
Jóvenes	69	59	124
Personas mayores	161	108	78
Familia	81	81	155
Desarrollo comunitario	50	89	181
Defensa del medio ambiente, ecologistas, conservacionistas	416	362	587
Protección de animales y plantas	349	328	797
Servicios sanitarios	114	52	61
Derechos de personas en situación de dependencia	293	381	520
Afectados, perjudicados (sanidad)	182	366	391
Acción social, voluntariado	279	623	1154
Integración social de inmigrantes, minorías	160	513	915
Ayuda humanitaria	86	712	962
Industria, energía, transporte	177	82	103
Comercio	112	360	676
Médicos, farmacéuticos, otros sanitarios	670	504	373
Enseñanza	187	132	118

*Fuente:* Elaboración propia a partir de estadísticas del Ministerio del Interior

*Nota:* Las cifras representan las asociaciones inscritas y activas durante el periodo indicado. Aquí se ofrece una selección de una lista más extensa de asociaciones por lo que no se ofrecen datos totales.

Fuente: Molins y Medina, 2019.

En resumen, las últimas décadas muestran una dependencia de la dinámica de grupos de interés con respecto a la situación socioeconómica, también existe una correlación entre la orientación del gobierno y el diálogo social siendo más propicios a estos gobiernos socialistas que populares, así como la generación de diferentes tipos de grupos de interés por lo que la estela de politización de las demandas sigue en cierto modo vigente.

Del mismo modo, es necesario hacer referencia a que existe un acomodo territorial de los grupos de interés a las estructuras políticas territoriales españolas. Existen intereses territoriales representados y también intereses de corte general que se articulan de forma territorial para aprovechar los diversos puntos de entrada a los espacios de decisión. De hecho, los principales grupos de interés tienen desplegadas una red territorial que emplean para generar espacios de diálogo con las administraciones especialmente autonómicas. De hecho, tanto CEOE, como los sindicatos mayoritarios han sido artífices de pactos sociales autonómicos. (Medina, 2016). E incluso existen estructuras de Gobierno autonómicas encargadas a estos efectos como es el caso de la Dirección General de Coordinación del Diálogo Social en el ejecutivo valenciano. Del mismo modo, existe una amalgama de grupos de interés surgidos en el ámbito local y que mallan el sistema de grupos de interés municipal.

También existe presencia europea, especialmente empresarial y sindical, teniendo en cuenta la importancia de la regulación comunitaria y también la dinámica de interrelación constante de los grupos de interés con el desarrollo normativo y de políticas públicas europeas que ha alcanzado unas cotas de profesionalización importantes en el ejercicio del lobby en las que España, como el conjunto del sur de Europa, no tiene una importancia relativa equiparable al centro y el norte europeo.

No obstante, si la nota preponderante en momentos anteriores a la democracia ha sido la no consecución de un sistema de grupos de interés representativo y la dependencia del amiguismo, el sistema surgido desde la transición ha sido de articulación dependiente y negociación marcada por el secretismo y la poca transparencia. Aunque en esto se abre la interesante cuestión sobre si existe la opción de transparentar las negociaciones o es un mal endémico y necesario para que estas concluyan en acuerdos positivos para las partes y el interés general.

Es a partir de la crisis de 2008 cuando se articulan demandas de transparencia sobre la actividad de estos grupos y la necesidad de regularlos, dando lugar al surgimiento de registros como los autonómicos en Catalunya y la Comunitat Valenciana o el auspiciado por la CNMC que muestra la siguiente distribución de inscritos en el cuadro posterior elaborado por Molins y Medina. En este sentido los registros son una herramienta de visibilidad, pero que no entronca bien con la tradición neocorporativista española porque no incide en la representatividad de estos, ni tampoco genera una mejor dinámica de acceso a la toma de decisiones. Se trata de una regulación más propia de modelos de representación pluralista y que se abre a la articulación profesionalizada de estos intereses.

**CUADRO 5. Grupos y lobistas inscritos en el registro de grupos de interés de la CNMC (junio 2018)**

<b>Categoría</b>	<b>N</b>
<b>Sector empresarial y de base asociativa</b>	
Asociaciones profesionales, empresariales y sindicales	214
Empresas y grupos de empresas	42
Corporaciones de derecho público	10
Otras organizaciones	8
<b>Sector de servicios de consultoría y asesoramiento</b>	
Consultorías profesionales	72
Despachos y bufetes colectivos y sociedades profesionales	20
Despachos unipersonales	15
<b>Organizaciones no gubernamentales</b>	
Fundaciones y asociaciones	85
Plataformas y redes, coaliciones ad hoc, estructuras temporales y otras formas de actividad colectiva, sin ánimo de lucro	9
<b>Sector científico y de investigación</b>	
Grupos de análisis y reflexión e instituciones académicas o de investigación general	12
Grupos de reflexión e instituciones de investigación vinculadas a partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales	2
<b>Otros</b>	<b>5</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de la CNMC

Fuente: Molins y Medina, 2019.

Aún con estas demandas no podemos obviar que los grupos de interés en España estaban protegidos y regulados, si es bien en una dinámica neocorporativista, por ejemplo, asegurando su participación en el asesoramiento ejecutivo y legislativo, como muestra el cuadro siguiente, y también en lo referente a la financiación.

**Cuadro 4. Grupos de interés con mayor presencia en comisiones de asesoramiento, 2018**

<i>Grupo</i>	<i>Comisiones</i>
Comisiones Obreras	24
Unión General de Trabajadores (UGT)	22
Confederación Española de Organizaciones Empresariales (GEOE)	18
Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)	14
Cruz Roja España	12
Comité español de representantes de personas con discapacidad (CERMI)	9
Confederación Intersindical Galega (CIG)	8
EuzkoLangilleenAlkartasuna (ELA)	8
Fundación Secretariado Gitano	6
Cáritas Española	5
Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)	5
Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA)	4
Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM)	4
Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF-F)	4
Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA)	4
Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE)	4
Federación de Mujeres Progresistas	4
Unión Romani	4

*Fuente:* Elaboración propia

Fuente: Molins y Medina, 2019.

El Estado ha sido favorable en esta configuración a dialogar con aquellos grupos más representativos, sobre tres pilares (Molins y Medina, 2019):

- a) el Estado reconoce la función social y política de los intereses organizados para la gobernabilidad y el desarrollo de políticas públicas;
- b) la representatividad se constituye como el criterio de acceso institucional, lo que supone un especial estatus en un espacio determinado y permite establecer barreras de entrada a otros grupos; y
- c) el Estado asegura la presencia de todas las partes implicadas en el conflicto, a las que brindará el mismo trato, lo que otorga una ventaja en un sistema como el español poco articulado en otros mecanismos de acceso a la conformación de decisiones.

No obstante, esta representación de intereses se ve expuesta a diversas tensiones que no afectan por igual a todos los espacios representados. Es evidente la pérdida de fuerza negociadora sindical a la que conduce la disminución de la esfera en favor de la reducción del ámbito de los convenios colectivos propiciada por las sucesivas reformas laborales, ya que en España estos cubren a todos los trabajadores y trabajadoras independientemente de su afiliación. También las tensiones deslocalizadoras disminuyen la capacidad de presión y la desplazan hacia la representación de intereses patronales que, aunque desde una lógica pactista tengan interés en asegurar marcos colectivos estables para la actividad económica, también tienen incentivos a la sectorialización de las negociaciones por ser un espacio más desequilibrado a su favor y que en España cuenta con una atomización en pequeñas y medianas empresas. Del mismo modo, la dualidad del mercado de trabajo español ha establecido también una dinámica sectorializada de la sindicación.

También existen problemas adicionales a la representación sindical en nuestro país, más allá de que la afiliación -quizás por falta de incentivos y extensión de los beneficios sin coste- se sitúe en el entorno de una cuarta parte de la fuerza laboral, también han sido fuertemente cuestionados desde la crisis de 2008 tanto desde la derecha, como desde nuevas formaciones de izquierda disputándoles el monopolio de la protesta.

En definitiva, los últimos rasgos expuestos, unidos a lo anteriormente descrito, nos permitirían catalogar en estos momentos a España como un modelo híbrido de reconocimiento neocorporativista con surgimiento de grupos de corte pluralista, especialmente desde 2008 y, al menos de momento, de débil estructura, aunque de importancia relativa en los últimos tiempos.

Sin lugar a duda, la articulación de estos grupos de interés pluralistas es consecuencia del propio pluralismo de las sociedades complejas como la española y que abarcan desde la reivindicación de derechos de minorías a otros que ensanchan el marco tradicional laboral del diálogo social, como el feminista. Pero no podemos obviar que también en estos existe una alta dependencia política, algunos de ellos creados ex novo, y que su fragilidad nos permite calificarlos como de fácil captura. También se plantea su utilización como plataformas en algunos casos de relevancia local como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

En todo caso, deben suscitar una atención especial puesto que son el fruto de dinámicas de concertación y negociación en creciente complejidad, donde la representatividad ya

sea esta fáctica u otorgada por las instituciones se desplaza a espacios de mayor informalidad lo que aporta dinamismo en las reivindicaciones, pero también dificultad en el sostenimiento de las demandas en el tiempo y la concreción de estas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BAENA DEL ALCAZAR, M. *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992): un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999.

CABRERA, M. Y DEL REY, F. *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus, 2002.

FRAILE, P. *Industrialización y grupos de presión: la economía política de la protección en España, 1900-1950*, Madrid, Alianza, 1991.

GUNTHER, R. *Política y cultura en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

LINZ, J.J. “Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980” en Pérez Yruela y Giner, S. (eds.) *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988.

MOLINS, J.M. “Los grupos de interés” en Alcántara, M. y Martínez, M. (eds.) *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

MOLINS, J.M.; MUÑOZ MARQUES, L.; y MEDINA, I. *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*, Tecnos,

MOLINS, J.M. Y MEDINA, I. “La representación de intereses en tiempos de regeneración democrática” en Llera, F.J. (ed.) *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

OCDE *Lobbysts, Governments and Public Trust, vol. 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing.

RAMIREZ, J. *Los grupos de presión en la II República Española*, Madrid, Tecnos, 1969.

SÁNCHEZ RECIO, G. Y TASCÓN FERNÁNDEZ, J. (eds.) *Los Empresarios de Franco. Política y Economía en España, 1936-1957*, Barcelona, Crítica, 2003.

TUÑÓN DE LARA, M. *Historia y realidad del poder*, Madrid, Edicusa, 1967.

VILLORIA, M. *La evaluación del lobby en España: análisis y propuestas*, Madrid, Transparency International España, 2014.

## ENLACES DE INTERÉS

Lobbying Spain - <https://www.lobbyingspain.com>

Registro grupos de interés CNMC - <https://rgi.cnmc.es/>

Lobby groups and transparency, European Parliament - <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups>

UGT Diálogo social - <https://www.ugt.es/di%C3%A1logo-social>

Diálogo Social EP - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/58/el-dialogo-social>

## SUGERENCIA DE PRÁCTICA

Analice un registro de grupos de interés a su elección. Catalogue por tipologías el tipo de grupos inscritos en el mismo y encuentre un ejemplo de participación en la toma de decisiones de uno o varios de estos en el ámbito del registro estudiado explicando el tipo de reconocimiento y canal de participación empleado.

## TEST DE AUTOCONTROL

**1- ¿Cuál de los siguientes no es un requisito para el desarrollo de los grupos de interés?**

- a) Períodos de estabilidad política.
- b) Para consolidar sus organizaciones.
- c) Legitimar su actuación ante los poderes públicos.
- d) Pluralismo de grupos de interés.

**2- Señale la respuesta correcta.**

- a) En España el sistema de grupos de interés ha sido robusto independientemente de los cambios de régimen político.
- b) No existen barreras de entrada para el ejercicio de la participación de los grupos de interés.
- c) El sistema neocorporativista fue una construcción tendente a la consolidación de la democracia.
- d) No existen registros de grupos de interés en nuestro país.

**3- ¿Cuál de las siguientes afirmaciones no es correcta?**

- a) En España la negociación laboral ha protagonizado la dinámica de diálogo social.
- b) En la actualidad contamos con un sistema de grupos de intereses plural y robusto.
- c) Los registros de grupos de interés no ofrecen información sobre la representatividad.
- d) La importancia del diálogo social en España ha variado con las orientaciones políticas de los diferentes gobiernos.

**4- ¿Cuál de los siguiente no es un pilar sobre el que se asiente la configuración del diálogo estatal con grupos de interés en España?**

- a) El reconocimiento a la función social y política de los intereses organizados-
- b) La independencia económica de los agentes sociales.
- c) La representatividad como criterio de acceso institucional.
- d) La presencia representada de todas las partes implicadas en el conflicto.

**5- Señala la respuesta correcta.**

- a) Las comisiones de asesoramiento institucionales son flexibles en su incorporación de grupos de interés.

- b) La presencia territorial de grupos de interés se ha mimetizado con el desarrollo de las autonomías.
- c) Los grupos de interés españoles no tienen presencia en las instituciones europeas.
- d) Los grupos de interés en España son de configuración únicamente estatal.

**6- Señala la respuesta incorrecta.**

- a) Existen registros de grupos de interés autonómicos.
- b) España es un modelo con notas neocorporativistas.
- c) El pluralismo de grupos de interés equivale a una mayor fortaleza y representatividad de los mismos.
- d) El pluralismo de los grupos de interés es un reflejo del pluralismo de las sociedades.

## TEMA 17<sup>18</sup>

### LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Águeda Micó Micó

1.Introducción.- 2. ¿Qué son los movimientos sociales?- 3. Movimientos sociales en España y en el País Valenciano.- 3.1. Movimiento ecologista.- 3.2. Movimiento feminista.- 3.3. Movimiento por los derechos LGTBI.- 3.4. Movimiento por la lengua y cultura en el País Valenciano.- 4. Nuevas formas de movilización social.

#### **1.- Introducción**

En este capítulo abordaremos el papel de los movimientos sociales en el sistema político español y valenciano.

El estudio de los movimientos sociales ha adquirido especial relevancia por su innegable importancia a la hora de canalizar la acción colectiva fuera de los cauces institucionales. La participación en movimientos sociales, o en algunas de las actividades que estos promueven, supone una de las principales actividades políticas en las sociedades democráticas.

La sociedad española y concretamente la valenciana no es una excepción a este fenómeno. A lo largo del capítulo analizaremos los principales movimientos sociales que han desarrollado su actividad en España y en el País Valenciano, incluyendo aquellas formas de movilización social que han surgido en la última década.

---

<sup>18</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

Pero antes, es fundamental dibujar los contornos teóricos de la definición de los movimientos sociales así como su relación con algunas de las principales transformaciones políticas y sociales de los últimos tiempos.

## **2.- ¿Qué son los movimientos sociales?**

Antes de abordar el análisis de los movimientos sociales es importante establecer qué entendemos por movimiento social y dónde se encuentra la frontera que los diferencia de otros actores políticos como los partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales.

Todos estos actores comparten algunas características como la asociación voluntaria, la estabilidad relativa de su actividad, la comunidad de intereses y objetivos o una línea de acción coordinada y organizada. Aunque estos rasgos sean compartidos por los diferentes tipos de actores de acción colectiva existen importantes diferencias que separan a los movimientos sociales de otros actores colectivos como los partidos políticos, los grupos de interés. Los movimientos sociales cuentan con una estructura menos sólida que los partidos o los sindicatos, comprometiendo su permanencia en el tiempo, enarbolan un discurso transversal a diferentes campos sectoriales y desarrollan su actividad en el ámbito extra-institucional, siendo esta la principal diferencia respecto a los partidos políticos. En cuanto a los rasgos que separan los movimientos sociales de grupos de interés como los sindicatos u organizaciones empresariales, encontramos sobretodo su estrategia y recursos. Mientras los grupos de interés buscan el acceso a autoridades y medios de comunicación y tienen como principal recurso el conocimiento experto y los recursos económicos, los movimientos sociales son actores de carácter más conflictual que se sirven de la movilización popular, de organizaciones no gubernamentales y de acciones mediáticas<sup>19</sup>.

Estamos, por tanto, ante actores colectivos formados por personas que comparten unos determinados intereses y que buscan conseguir un objetivo común mediante acciones de movilización que se desarrollan fuera del ámbito institucional. Por ello, podemos decir que el sujeto de estos movimientos se define por los intereses que comparten y por la participación voluntaria en determinadas acciones, y no por la pertenencia objetiva a

---

<sup>19</sup> VALLÈS; *Ciencia Política, una introducción*; Ariel; Barcelona; 2006; pp. 343-346

una clase social. En este sentido, la emergencia de los conocidos como Nuevos Movimientos Sociales en la segunda mitad del S.XX produjo un auténtico cambio en la concepción de la movilización social, un escenario antes dominado por movimientos de clase, especialmente el movimiento obrero. Autores como Chantal Mouffe analizaron los efectos de estos nuevos movimientos desde coordenadas post-marxistas, señalando la necesidad de articular las demandas que expresaban los Nuevos Movimientos Sociales como requisito para establecer una hegemonía alternativa:

“Una concepción política de justicia con poco espacio para las nuevas demandas que se ponen de manifiesto en el movimiento de las mujeres, el movimiento gay, el ecologista y el antinuclear, entre otros movimientos antiinstitucionales, aun cuando se proponga defender y profundizar los ideales de libertad y de igualdad presentes en nuestra cultura democrática, no estará en condiciones de crear el consenso agregado que se necesita para el establecimiento de una nueva hegemonía”<sup>20</sup>

Más recientemente, otros autores como Anthony Giddens han reflexionado sobre el impacto de la Globalización en el surgimiento de los movimientos sociales. Así, establece una relación clara entre el surgimiento de los nuevos movimientos sociales y el cambio en los riesgos que afrontan las sociedades humanas en un contexto de globalización. Unos movimientos que cabalgan entre la acumulación de nuevos riesgos y la incapacidad de los gobiernos a hacerles frente:

“Podemos abordar el debate sobre los nuevos movimientos sociales desde la perspectiva de la «paradoja de la democracia» [...] Al tiempo que la fe en la política tradicional parece estar decayendo, el desarrollo de los nuevos movimientos sociales demuestra que los ciudadanos de las sociedades del fin de la modernidad, en contra de lo que a veces se dice, no son apáticos y se interesan por la política. En realidad, se cree que actuar y participar directamente es más útil que confiar en los profesionales de la política y en los sistemas políticos”<sup>21</sup>

Vemos como, autores provenientes de diferentes tradiciones ideológicas y académicas, coinciden en la creciente importancia de los movimientos sociales

---

<sup>20</sup> MOUFFE; *El retorno de lo político*; Paidós; Barcelona; 1999; p.82

<sup>21</sup> GIDDENS; *Sociología* (4ta edición); Alianza Editorial; Madrid; 2002; pp. 561-562

### ***3.- Movimientos sociales en España y en el País Valenciano***

En el apartado anterior hemos centrado nuestra atención en los denominados como Nuevos Movimientos Sociales porque son precisamente estos los que se han desarrollado con mayor fuerza en España y en el País Valenciano. Cabe señalar que la restauración de la democracia a partir de la década de los 70 coincide con el auge mundial de estos movimientos. La recuperación de las libertades en el marco de un sistema democrático pluralista permitió a diferentes sectores sociales canalizar sus demandas fuera de las instituciones a través de mecanismos de acción colectiva. La débil institucionalización del régimen democrático español supuso una gran oportunidad para los movimientos sociales, como espacios de articulación y expresión de demandas insatisfechas por un sistema político débil. En sentido contrario, esta situación empujó a priorizar la consolidación de los partidos políticos como herramientas de acción colectiva y, a partir de la contundente victoria del PSOE en 1982, provocó una descapitalización de diferentes movimientos sociales ante la necesidad de nutrir de cuadros la nueva administración y una voluntad de los nuevos gobernantes de desmovilizar ciertas demandas de los movimientos sociales.

Los movimientos sociales, concretamente en el País Valenciano no han sido ajenos a estas dinámicas de ámbito estatal e internacional. Aun así, también presentan dinámicas propias que se explican por su ámbito territorial de acción. Por un lado, en el caso de algunos movimientos sociales las demandas que se plantean vienen condicionadas por la estructura social y el modelo de desarrollo económico valenciano. Por ejemplo, la presencia de movimientos en defensa de la lengua y cultura propias responde a la realidad lingüística de la sociedad valenciana y a la dura represión cultural durante el franquismo. También el movimiento ecologista ha tenido una importante implantación y ha orientado sus demandas por los efectos de un modelo económico que desembocó de una relativa industrialización a un modelo de explotación del territorio a través del *boom* inmobiliario o la proliferación del sector turístico. Por otro lado, la aprobación del Estatuto de Autonomía y el surgimiento de las instituciones de autogobierno han provocado que los movimientos sociales cuenten con una nueva arena de relación institucional con amplias competencias sobre ámbitos tan dispares como los servicios públicos, el medio ambiente o la cultura, entre otros.

Bajo estas premisas analizaremos algunos de los principales movimientos sociales que han desarrollado su acción política en el ámbito español y valenciano, siendo

conscientes que el carácter no exhaustivo de este capítulo forzosamente deja fuera de nuestro análisis a otros movimientos que también han tenido una notable importancia.

### **3.1.- Movimiento ecologista**

El movimiento ecologista surge con fuerza con la llegada de las primeras centrales nucleares en los años 70 y a partir de la oposición al Plan Energético Nacional aprobado en 1975. También de la reunión que se celebra en 1978 en la que se establecen las Bases de Daimiel.<sup>22</sup> En 1977 se creó la Coordinadora Estatal Antinuclear (CEAN) principal organismo impulsor hasta 1990. Rechazaban la construcción de nuevas centrales y el desmantelamiento de las que estaban en funcionamiento, también el excesivo consumo de agua en las centrales, los peligrosos transportes de residuos y los cementerios nucleares. En el País Valenciano las actuaciones del movimiento antinuclear se centran en la lucha por el cierre de la central de Cofrents. Las diferentes organizaciones de carácter local y desvinculadas de los partidos políticos que realizan la lucha se unen en 1978 en la Coordinadora de Grupos Ecologistas del País Valenciano.

Por otro lado, en el País Valenciano, Cataluña y otras partes del estado el movimiento ecologista también surge como respuesta a la especulación urbanística y el desarrollo turístico del tardofranquismo. Son movimientos que critican el consumismo, el crecimiento económico sin límite y la destrucción del patrimonio ecológico, urbano e inmaterial que amenaza las formas de vida tradicionales y populares.<sup>23</sup>

Estos movimientos ecologistas iniciales se circunscribían a fenómenos locales, como la protección de un determinado espacio natural, siendo tratados de forma especial por la prensa local o regional. El movimiento ecologista posterior se desarrollará con las mismas características que estos movimientos iniciales, aunque con la incorporación de los nuevos medios de comunicación de masas.

Con el tiempo las movilizaciones ecologistas se diversifican y abarcan temas como la gestión de los residuos, la política de transvases, la degradación del litoral, etc.

---

<sup>22</sup> Más información en la página web: <https://ecopolitica.org/manifiesto-de-daimiel-1978/>

<sup>23</sup> Xambó, Ginés, Duart, Gómez Nicolau, Viadel; “Els moviments socials al País Valencià. Una anàlisi comunicativa”; *Arxius de Ciències Socials*; núm. 27; 2012; p. 152

En el caso valenciano, a partir de los 90 cabe destacar el impulso de los movimientos de los *Salvem* i los *Vius*. Siendo *Salvem el Botànic* el primigenio entre los primeros i *Xúquer Viu* entre los segundos. Junto a estos encontramos movimientos a favor de la protección de l’Horta, contra la ampliación de Blasco Ibáñez al Cabanyal o la destrucción de l’Horta de la Punta en València.

Para finalizar este apartado cabe destacar que es necesario recomponer las relaciones entre los actores sociales e instituciones a través de la participación ciudadana y sectorial teniendo en cuenta que el desarrollo económico, turístico y urbanístico ha priorizado en demasiadas ocasiones la relación de los gobiernos autonómicos y locales con los intereses empresariales y privados más que con los intereses ciudadanos. Como señala Luis del Romero Renau:

“la senda que se debe emprender en los próximos años pasa por recomponer las relaciones hoy rotas entre actores sociales y políticos, como también por el reconocimiento institucional del hecho que la planificación territorial, urbana y sectorial llevada a cabo en los últimos años ha estado muy alejada de los intereses de algunos ciudadanos para dedicarse a satisfacer ciertos intereses ligados a los sectores de la construcción, el inmobiliario y el de prestación privada de servicios”.<sup>24</sup>

### **3.2.- Movimiento feminista**

El movimiento feminista es un movimiento social que trabaja por visibilizar la dimensión social de conflictos percibidos tradicionalmente como privados e individuales<sup>25</sup>, cuestiones consideradas propias de la vida privada como la sexualidad, la maternidad, el cuidado de la familia y la relación entre géneros se reivindican en la esfera pública y se trasladan a la opinión pública como una reivindicación política. Este movimiento surgirá con fuerza en la época de la lucha antifranquista y la transición en el País Valenciano del mismo modo que en el conjunto del Estado español.

Elena Navarro explica el origen del movimiento de la siguiente manera:

---

<sup>24</sup> Del Romero Renau; “Geografía dels conflictes territorials a València i la seua área metropolitana”; *Documents d’Anàlisi Geogràfica*; vol. 61/2; 2015; p. 386

<sup>25</sup> Xambó, Ginés, Duart, Gómez Nicolau, Viadel; “Els moviments socials al País Valencià. Una anàlisi comunicativa”; *Arxius de Ciències Socials*; núm. 27; 2012; p. 152

“El movimiento feminista eclosionó en los años 70, especialmente entre 1976 y 1978, aunque cabe remontarse unos años antes para encontrar la primera organización feminista. Se trata del Movimiento Democrático de Mujeres (MDM), fundado en 1969 por militantes del Partido Comunista (PCE), a las que también se sumaron mujeres procedentes de otras culturas políticas y otros movimientos de izquierdas”<sup>26</sup>.

En 1975 se celebraron las I Jornadas para la Liberación de la Mujer en Madrid, los días 6, 7 y 8 de diciembre, en un ambiente de semiclandestinidad y con una participación aproximada de 500 mujeres procedentes de distintos territorios del estado. En ella se desarrolló el debate feminista en 7 mesas que trataban: el trabajo, la sociedad, la educación, la familia, los barrios, los pueblos y los movimientos feministas.<sup>27</sup> Estas jornadas tuvieron continuidad en Barcelona en 1976 y también en Valencia en 1977, donde se desarrollaron las I Jornades de la Dona en la Facultat d’Economia de la Universitat de València.

Los temas de debate y reivindicación en todas estas jornadas estaban relacionados con la consecución de un nuevo modelo familiar y la lucha contra la discriminación de la mujer. Querían conseguir la igualdad ante la ley, su reconocimiento en la futura constitución y acabar con la penalización del adulterio femenino. También buscaban la legalización de los métodos anticonceptivos y el aborto y la legalización del divorcio, aunque en este tema no había pleno consenso entre las diferentes organizaciones.

El movimiento feminista del País Valenciano comenzó a fragmentarse y a generar espacios de organización cada vez más diversos, los cuales confluyeron en la Coordinadora de Grupos de Mujeres del País Valenciano en 1976, formado por unos setenta grupos. Posteriormente, tras su ruptura, también se creó la Asamblea de Mujeres de Valencia en 1978.

Esta ruptura del movimiento feminista de la época vino por la polémica entre única o doble militancia que dividió a las feministas militantes de partidos políticos y a las feministas independientes que buscaban la autonomía de los mismos. Según Vicenta Verdugo-Martí:

---

<sup>26</sup> Navarro; “Breu història del moviment feminista del País Valencià”; *País Valencià, Segle XXI*; 4 de març de 2015

<sup>27</sup> Gahete Muñoz; “Las luchas feministas. Las principales campañas del movimiento feminista español (1976-1981)”; *Revista de Investigaciones Feministas*; núm. 8(2); 2017; p. 586

“Relacionamos dicha ruptura con factores identitarios de carácter político-ideológico. Es decir, por una parte, con la concepción del feminismo como una opción global y revolucionaria defendida por las feministas radicales, defensoras de la única militancia y por otra, con aquellas organizaciones feministas relacionadas con las culturas políticas de la izquierda y partidarias de la doble militancia”.<sup>28</sup>

Este debate ha seguido vivo durante el desarrollo del sistema democrático y en la evolución del movimiento feminista hasta nuestros días. La relación del feminismo asociado con los partidos políticos y sindicatos y a la vez con los gobiernos y administraciones públicas es un tema abierto y polémico que no influye negativamente en el trabajo conjunto de todo el movimiento feminista que se ha fortalecido en su diversidad y pluralidad.

El desarrollo del movimiento feminista y su implantación social y política ha provocado la incorporación de sus demandas al trabajo institucional a través de la creación y proliferación de órganos de gobierno tanto estatal, como autonómico y local a favor de la igualdad y su consideración como materia propia y diferenciada de los servicios sociales clásicos.

En los últimos años se ha producido una transformación, renovación y ensanchamiento del movimiento feminista gracias al movimiento 15M y la reinvención del mismo desde el 2011. Proclamas como “la revolución será feminista o no será” ya forman parte del imaginario colectivo. Desde entonces las movilizaciones feministas son mucho más dinámicas y masivas. Un ejemplo claro fueron las respuestas masivas ante el fallo del denominado “Juicio a la Manada” el 26 de abril de 2018, y que provocó una respuesta unánime al grito de “no es abuso, es violación”<sup>29</sup>.

También cabe destacar algunas movilizaciones históricas como El Tren de la libertad que se produce el 1 de febrero de 2014 cuando una multitud de mujeres llegadas de toda la geografía española ocupan el centro de Madrid para protestar contra la reforma de la ley del aborto, que acaba siendo retirada; la Marcha Estatal contra las Violencias Machistas que tuvo lugar el 7 de noviembre de 2015 en Madrid, y que se impulsó por la

---

<sup>28</sup> Verdugo Martí; “Mujeres jóvenes en la Transición Democrática: la Coordinadora y la Asamblea de mujeres de Valencia”; *Historia Contemporánea*; núm. 54; 2017; p. 98

<sup>29</sup> Galdón; “Del movimiento 15M a la huelga feminista 8M. Un recorrido y algunas claves para entender el presente del movimiento feminista”; *Movimientos sociales, acción colectiva y cambio social en perspectiva. Continuidades y cambios en el estudio de los movimientos sociales*; 2019; p. 88

Coordinadora Feminista de Valencia, en la que participaron de forma multitudinaria mujeres de todos los territorios que marcharon tras una pancarta común que rezaba “Movimiento Feminista” en todas las lenguas del Estado; y, por último, la manifestación y Huelga Feminista del 8 de marzo de 2018 que en el País Valenciano tuvo una repercusión enorme y que se preparó durante un año con jornadas de trabajo y encuentros descentralizados y una magnífica organización que conllevó un éxito de convocatoria y un empoderamiento sin vuelta atrás <sup>30</sup>

El movimiento feminista en la actualidad ha evolucionado de tal modo que mezcla mujeres con larga trayectoria política y social con mujeres jóvenes que pretenden cambiar el mundo con independencia de los partidos políticos y sindicatos. Todas ellas conviven en las organizaciones feministas y desde la pluralidad y la diversidad han conseguido que la opinión pública y las instituciones de gobierno las tenga en cuenta, están acometiendo una gran revolución, también en las calles de los pueblos y ciudades del País Valenciano<sup>31</sup>.

### ***3.3.- Movimiento por los derechos LGTBI***

El movimiento en defensa de los derechos de lesbianas, gays, personas *trans* y bisexuales tiene la particularidad de contar con un lugar y una fecha fundacional: el 28 de junio de 1969 en un local de ocio de la ciudad de Nueva York, el Stonewall Inn. Las conocidas como revueltas de Stonewall fueron, en realidad, una serie de episodios de protestas violentas ante los continuos abusos de la policía contra la población LGTBI y la permanente represión por motivo de la orientación sexual y la expresión o identidad de género. Lo que convirtió aquellos sucesos puntuales en el momento de eclosión del movimiento LGTBI fueron los esfuerzos por la organización de una manifestación por

---

<sup>30</sup> Cabe señalar que las feministas herederas del 15M no se sintieron interpeladas por “El tren de la libertad” por ser una movilización con alta presencia de partidos y sindicatos. Galdón; “Del movimiento 15M a la huelga feminista 8M. Un recorrido y algunas claves para entender el presente del movimiento feminista”; *Movimientos sociales, acción colectiva y cambio social en perspectiva. Continuidades y cambios en el estudio de los movimientos sociales*; 2019; p. 93

<sup>31</sup> A parte de la Coordinadora Feminista, la Comissió 8M, etc. existen muchos movimientos feministas a lo largo y ancho del País Valenciano como Adona’t en las comarcas de Castelló; Alerta Feminista en Alacant; Elx pel dret a decidir; o Xateba, Xarxa de Dones Marina Alta y les Sòriques en las comarcas centrales, a modo de ejemplo.

el primer aniversario de la revuelta y el aumento del activismo a través de diferentes organizaciones.

En España el movimiento LGTBI se organizó en los años setenta. La persecución de la homosexualidad en España llegó a una situación límite y más de 4.000 personas se concentraron en Barcelona en la Manifestación de las Ramblas para exigir la derogación de la Ley de Peligrosidad. En aquella época se fundó el Movimiento Español de Liberación Homosexual, grupo compuesto en su mayoría por hombres, que empezó a editar en 1972 el boletín mensual *Aghois*.

El movimiento LGTBI valenciano tuvo su primera expresión organizativa en el *Front d'Alliberament Homosexual del País Valencià* nacido en abril de 1976 y que desarrolló su actividad hasta 1978. En el contexto de la lucha contra la dictadura, parte de las reivindicaciones eran de carácter legalista y prodemocrático, vinculándose además a las reclamaciones de otros movimientos antifranquistas como el feminismo o el valencianismo. Más tarde aparecería el *Moviment per l'Alliberament Sexual del País Valencià* y el *Moviment per l'Alliberament Gai del País Valencià*. Más allá de sus denominaciones, el sujeto político de estas tres organizaciones incluía también a las personas trans y sus reivindicaciones se encontraban integradas en sus actividades. El escenario cambió a mediados de la década de los 80. De la lucha antifranquista se pasó a un contexto ya formalmente democrático marcado por la entrada en el gobierno tanto estatal como valenciano del PSOE. Además, la crisis del VIH/sida marcó buena parte del ámbito de las reivindicaciones y necesidades del movimiento. En 1986 nació el *Col·lectiu Lambda* que, a diferencia de los movimientos anteriores, priorizó su carácter de interlocutor de las personas LGTBI a su encuadre en otros posicionamientos ideológicos, más presentes en las organizaciones predecesoras. Así, basó buena parte de su actividad en actuar como grupo de incidencia contra el VIH/sida y en aprovechar los cauces institucionales y democráticos para hacer frente a diferentes formas de violencia LGTBfóbica. Su primer congreso, celebrado en 1994, supuso la consolidación del modelo organizativo de una entidad que ha perdurado hasta la actualidad. La década de los 90 también supuso un relanzamiento del movimiento en otras zonas del país como Alacant, Benidorm o Castelló con organizaciones propias. En València surgieron algunas iniciativas fuera de Lambda que contrastaban con esta por su carácter de

denuncia a los déficits de la democracia formal y a planteamientos ideológicos que abarcaban reivindicaciones no exclusivas del colectivo LGTBI<sup>32</sup>.

En la actualidad, el movimiento LGTBI valenciano cuenta con una importante implantación territorial. Además del *Col·lectiu Lambda* encontramos con organizaciones de referencia en otros ámbitos territoriales como *Diversitat. Associació LGTBI de les comarques d'Alacant, Castelló LGTBI* o el *Col·lectiu LGTB de la Safor (CLGS)* o más recientemente el *Col·lectiu LGTBI Mariola*. También han surgido otras organizaciones de carácter sectorial como *Ampgyl, associació de mares i pares de LGTB, Chrysallis, associació de famílies de menors transsexuals*, o *Galesh, Associació de Famílies Monoparentals*.

Los temas en los cuales ha incidido el movimiento LGTBI ha experimentado una notable evolución acorde a las transformaciones sociales de las últimas décadas. La reivindicación de la derogación de la Ley de peligrosidad y rehabilitación social por suponer el principal instrumento legal de represión contra las personas LGTBI supuso una de las prioridades del movimiento en sus primeros años de existencia. La lucha contra el VIH/sida y la asistencia a sus víctimas marcó el trabajo a partir de la década de los 80. En la década de los 90, uno de los temas prominentes fue el reconocimiento legal de las parejas de personas del mismo sexo, en un primer momento a través de la figura de las parejas de hecho, posibilidad reconocida por la Generalitat Valenciana desde diciembre de 1994, y más tarde con la reclamación del matrimonio igualitario que sería aprobado en 2005. Otros ámbitos temáticos han estado presentes al largo de la historia del movimiento, como la denuncia de diferentes formas de discriminación, acoso o incluso violencia contra el colectivo LGTBI (y especialmente hacia las personas *trans*), o la búsqueda de la visibilidad como forma de sensibilización social. Una tarea en la que el movimiento ha tenido un claro éxito que se ve refrendado por estudios que señalan que el 84,7% de la población valenciana tiene una actitud de aceptación del colectivo<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> LOPEZ CLAVEL; El rosa en la senyera El movimiento gay, lesbiano y trans valenciano en su perigeo (1976-1997) (tesis doctoral); Universitat de València; pp. 486-495

<sup>33</sup> Según la Encuesta de Valores realizada por la Generalitat Valenciana en 2017, ante la afirmación de “Los gays y las lesbianas deberían tener libertad para vivir como quieran”, el 61% de los entrevistados se muestra “muy de acuerdo” y un 23,7% “de acuerdo”

También cabe destacar la evolución de la relación del movimiento LGTBI con las instancias institucionales valencianas. Una relación que se ha visto muy condicionada por la orientación ideológica del gobierno de la mayoría gubernamental. Así, la creciente relación con la Generalitat y los ayuntamientos valencianos en los 80 y 90 se vio truncada con la llegada del Partido Popular al *Consell* tanto en coalición con Unió Valenciana como con mayorías absolutas a partir de 1999. Desde ese momento hasta 2015, las demandas del movimiento LGTBI tuvieron una escasa presencia en el ámbito de las políticas públicas y las entidades tuvieron enormes dificultades para ver reconocido desde las esferas institucionales su papel como interlocutor. La situación cambió de manera sustancial con el cambio político en las elecciones autonómicas y municipales de 2015, en las que tanto el parlamento valenciano como los principales Ayuntamientos pasaron a tener mayoría progresista con la coalición entre PSPV-PSOE, Compromís y Podemos. En este nuevo contexto, las diferentes organizaciones del movimiento LGTBI participaron en el planteamiento y la redacción de dos importantes proyectos legislativos que vieron su luz en la legislatura 2015-2019: La ley integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género y la Ley de igualdad de las personas LGTBI. Además, destacados miembros del gobierno, de la mayoría parlamentaria y de los consistorios valencianos provienen del propio movimiento LGTBI, habiendo ocupado algunos de ellos ámbitos de responsabilidad en el Col·lectiu Lambda o en la Federación estatal de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales.

Esta importante evolución ha situado al País Valenciano en uno de los territorios europeos con mayor reconocimiento del colectivo LGTBI y con una mayor presencia y dinamismo del movimiento LGTBI como catalizador de cambios sociales e institucionales.

### ***3.4.- Movimiento por la lengua y cultura en el País Valenciano***

El País Valenciano posee elementos culturales e identitarios propios más allá de los elementos existentes en el Estado español. El sustrato cultural, político y incluso legal del Antiguo Reino de Valencia siguió vivo en la Renaixença valenciana del siglo XIX y resurgió en compañía del movimiento democratizador del tardo franquismo en nuestra sociedad.

En el caso valenciano este fue un momento de fuerte reivindicación social, política y democrática. Desde el punto de vista cultural e identitario empezó en los años 60 de la mano de Joan Fuster y otros intelectuales críticos que pusieron en marcha una transformación cultural intensa, esto conllevó que el antifranquismo valenciano se impregnara de reivindicaciones nacionalistas valencianas. La manifestación masiva del 9 de octubre de 1977 por las calles de Valencia es un buen ejemplo de las reivindicaciones del momento: “l'libertat, amnistia i estatut d'autonomia” eran elementos claves de la época. Este despertar social, cultural y político también conllevó un conflicto de identidades que se materializó en la llamada “Batalla de Valencia”<sup>34</sup> que se desarrolló como una guerra cultural y que decantó, junto con el cambio de posición de los partidos políticos valencianos,<sup>35</sup> la configuración de nuestra autonomía y el desarrollo legal de nuestro autogobierno hacía caminos menos reivindicativos desde el punto de vista de los símbolos y la identidad propia.

En todo caso, en esta época surgen y se consolidan movimientos sociales de defensa de la lengua y la cultura que continúan desarrollando su labor en nuestros días. Desde Acció Cultural del País Valencià, pasando por Escola Valenciana o Plataforma per la Llengua y con movimientos comarcales o locales de fuerte implantación como la Cívica de l'Alacantí, el Tempir d'Elx o la Societat Coral el Micalet de València, son muchos los movimientos y muchas las acciones de reivindicación cultural y lingüística propias.

Las manifestaciones culturales y el desarrollo de las tradiciones propias en el País Valenciano se han llevado a cabo desde la propia sociedad civil y con total autonomía

---

<sup>34</sup> “En el caso valenciano esto ha constituido un hecho probado, pues en gran medida la “Batalla de Valencia”, que se desarrolló como una guerra cultural, fue eminentemente un producto político de la convulsa Transición en el País Valenciano, y muy especialmente en la ciudad de Valencia, pues no en vano, el conflicto político y callejero obedeció, en buena medida, a una estrategia de la derecha postfranquista para cortocircuitar el avance de las fuerzas nacionalistas de izquierda y de la izquierda en general. De hecho, no toda la izquierda valenciana era abiertamente nacionalista y menos todavía procatalanista, pero, la causa nacional valenciana se veía como legítima por parte de la izquierda por su posicionamiento histórico a favor de las libertades democráticas. En consecuencia, la derecha valenciana activó una exitosa campaña de estigmatización de las fuerzas progresistas provocando que fueran socialmente identificadas con el “catalanismo” como símbolo de traición a las señas de identidad “auténticamente” valencianas. Por ello las políticas culturales, que aúnan política y cultura, necesariamente absorbieron desde primera hora el conflicto señalado, incorporándolo inexorablemente a su despliegue, discusión y puesta en práctica.” Albert, Hernández; “La identidad en lucha. Iniciativas civiles culturales ante el conflicto identitario valenciano”; *Papeles del CEIC*; Vol. 2011/1; núm. 66; 2011; p. 6

<sup>35</sup> UCD y PSOE cambiaron su posicionamiento inicial respecto al proceso autonómico valenciano conforme avanzó el mismo

de los diferentes gobiernos autonómicos. De hecho, el desarrollo de las mismas viene acompañado por la falta de implicación en los primeros años de democracia y gobierno socialista y por la confrontación directa con los consecutivos gobiernos conservadores. Las asociaciones de músicos en valenciano, las compañías de teatro autóctonas, las colles de muixerangues, las asociaciones de danses tradicionales, etc., llenan los espacios públicos de vida cultural y reivindicativa sin ayuda de los medios de comunicación más destacados ni de la televisión pública hasta el momento y en nuestro caso, van de la mano de un sentimiento identitario fuerte y consolidado.

#### ***4.- Nuevas formas de movilización social***

Es evidente que desde la teorización del surgimiento de los conocidos como Nuevos Movimientos Sociales a partir de la década de 1970, las sociedades han experimentado un notable cambio. Dinámicas como la hiper-globalización o el impacto de las nuevas tecnologías han transformado, también, la acción colectiva fuera de las instituciones. Como referentes recientes, el movimiento indignado del 15M o la acción de los movimientos estudiantiles en la conocida como “Primavera Valenciana” suponen claros ejemplos de esta transformación.

En este sentido, autores como Manuel Castells han teorizado la evolución de este tipos de actores hacia lo que el denomina “movimientos sociales en red”. Estos movimientos suelen ser espontáneos en su origen y se organizan en red por lo que no necesitan una jerarquía formal ni establecen liderazgos claros. Su acción se vehicula, principalmente, a través de la ocupación de espacios públicos como plazas, edificios o calles, y tienen un carácter no violento. También se pueden definir como movimientos de carácter viral ya que aprovechan el desarrollo de las redes sociales en internet no solo como instrumento de difusión de sus mensajes sino también como herramienta de organización. Por otro lado, aunque no suelen desarrollar amplias reivindicaciones programáticas sí que tienen un marcado carácter político que se vislumbra en su propio carácter horizontal y en la impugnación de una realidad política o institucional concreta. Finalmente, estos movimientos se encuadran en la doble lógica local y global, por la que pueden llegar a conectarse con experiencias similares de otros lugares del mundo<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> CASTELLS; Redes de indignación y esperanza; Alianza editorial; Madrid; 2011; pp. 211-218

Un buen ejemplo de movimiento social en red sería el conocido como 15M o movimiento de los indignados. Aunque tuvo su epicentro mediático en la Puerta del Sol de Madrid, la ocupación pacífica de las plazas en la campaña electoral de 2011 se desarrolló en todas las Comunidades Autónomas, teniendo sus principales asambleas valencianas en la Plaza del Ayuntamiento de València, la Plaza de la Montañeta de Alacant, la Plaza María Agustina en Castelló o la Plaza de Baix en Elx. Se trató de un movimiento auto-reflexivo con amplias deliberaciones asamblearias como metodología de funcionamiento, sin una jerarquía clara, sin líderes visibles y sin un programa de reivindicaciones claramente definido. Aun así tenía una fuerte carga política en tanto en cuanto impugnaba el funcionamiento no solo del sistema de partidos bipartidista, sino del conjunto del sistema político. Fue una expresión de insatisfacción de amplios sectores sociales que no encontraban una vía de canalización a través de los partidos políticos, los sindicatos u otro tipo de asociacionismo.

Un movimiento similar que podría asimilarse al 15M fue el conocido como la Primavera Valenciana. Se trata de un ciclo de protestas estudiantiles que se desarrolló entre febrero y marzo de 2012. La dura represión policial a las protestas de un grupo de estudiantes del Instituto Lluís Vives de València desencadenó una oleada de movilizaciones sin precedentes en la ciudad con una gran presencia de los sectores más jóvenes de la sociedad. Al poco tiempo las movilizaciones se extendieron en otras ciudades de la geografía valenciana e incluso tuvo un reflejo en las protestas durante las *masclètades* de las Fallas de València bajo el concepto de Intifalla. Aunque no contaban con espacios permanentes, sí que basaban su acción en una acción puntual pero continua del espacio público, en la originalidad de sus acciones que conseguían la viralidad del movimiento y en la ausencia de jerarquías y liderazgos claros.

A medio camino entre movimientos sociales al uso y nuevas experiencias en red encontramos casos como las Plataformas de Afectados por Hipotecas. Los efectos que tuvo la gestión de la crisis económica de 2008 sobre amplios sectores de la población, tuvo su cara más visible en la situación de las personas que no podían hacer frente al pago de la hipoteca y no sólo debían abandonar el piso sino que incluso mantenían una deuda con la entidad bancaria que superaba con creces el valor actual de la propiedad. Estas plataformas combinaron acciones descentralizadas de activismo para paralizar procesos de desahucio con una acción más coordinada para trasladar sus reivindicaciones a los circuitos institucionales. Cabe destacar en este último grupo de

actividades el impulso de una Iniciativa Legislativa Popular que recogió 1,4 millones de firmas.

Por último, también debemos hacer referencia a movimientos sociales con reivindicaciones laborales canalizadas fuera del sindicalismo clásico. Es el caso de las plataformas de ciertos sectores altamente precarizados como los repartidores que trabajan para empresas tecnológicas bajo la figura de trabajadores autónomos (conocidos como *Riders*) o la de las camareras de piso contratadas en los establecimientos hoteleros (autodenominadas *Kellys*). La principal diferencia con los sindicatos tradicionales son la falta de una organización estable o jerarquías establecidas y su naturaleza puramente sectorial. Aun así, no debe entenderse que estas experiencias han substituido a la acción sindical ya que en los dos casos han establecido diversos grados de interacción con determinados actores sindicales. Estas plataformas cuentan con una importante implantación en nuestro territorio, siendo los *Riders* valencianos los que han conseguido las primeras victorias judiciales para el reconocimiento de la naturaleza laboral de la relación entre los repartidores y sus empresas; o la importancia de las plataformas de *Kellys* en núcleos turísticos valencianos como Benidorm.

Como vemos, décadas después de la teorización de los nuevos movimientos sociales, continúa vigente la importancia de estos como formas de acción colectiva extra-institucionales, aunque en los últimos años se haya producido una importante evolución en sus características y formas de organización. Los movimientos sociales valencianos no han sido ajenos a este proceso.

## **BIBLIOGRAFIA**

HERNÁNDEZ, Albert; “La identidad en lucha. Iniciativas civiles culturales ante el conflicto identitario valenciano”; *Papeles del CEIC*; Vol. 2011/1; núm. 66; 2011; 1-41

BARREDA, BORGE; *La democracia española: realidades y desafíos. Análisis del sistema político español*; Editorial UOC; Barcelona, 2006

CASTELLS; *Redes de indignaciones y esperanza*; Alianza editorial; Madrid; 2011

ROMERO RENAU, del; “Geografía dels conflictes territorials a València i la seua área metropolitana”; *Documents d’Anàlisi Geogràfica*; vol. 61/2; 2015; 369-391

- DÍAZ ORUETA; “Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia”; *Cuaderno Urbano*; núm. 9; 2010; 275-294
- GAHETE MUÑOZ; “Las luchas feministas. Las principales campañas del movimiento feminista español (1976-1981)”; *Revista de Investigaciones Feministas*; núm. 8(2); 2017; 583-601
- GIDDENS; *Sociología* (4ta edición); Alianza Editorial; Madrid; 2002
- GALDÓN; “Del movimiento 15M a la huelga feminista 8M. Un recorrido y algunas claves para entender el presente del movimiento feminista”; *Movimientos sociales, acción colectiva y cambio social en perspectiva. Continuidades y cambios en el estudio de los movimientos sociales*; 2019; 87-100
- GINÉS SANCHEZ; *Moviments socials i comunicació al País Valencià (1991-2011)*; (tesis doctoral); Universitat de València; 2015
- HERNÁNDEZ, ALBERT, GOMEZ, REQUENA; *La cultura como trinchera. La política cultural en el País Valencià (1975-2013)*; Publicacions de la Universitat de València; València; 2014
- LOPEZ CLAVEL; *El rosa en la senyera El movimiento gay, lesbiano y trans valenciano en su perigeo (1976-1997)*; (tesis doctoral); Universitat de València; 2018
- MATEU, DOMÍNGUEZ; “Inicios del columnismo ambiental en la prensa española: La campaña de Las Provincias sobre la urbanización de El Saler (Valencia, España); *zer*; Vol.16-núm.30; 2011; 171-187
- MORENO SECO; “Feministas y ciudadanas. Las aportaciones del feminismo español a la construcción del Estado democrático”; *Alcores*; núm.13; 2012; 85-100
- MOUFFE; *El retorno de lo político*; Paidós; Barcelona; 1999
- MUNTANER, PICORNELL, PONS; *Transformacions, literatura i canvi sociocultural dels anys setanta ençà*; Publicacions de la Universitat de València; València; 2010
- NAVARRO; “Breu història del moviment feminista del País Valencià”; *País Valencià, Segle XXI*; 4 de març de 2015
- PIÑEIRO BLANCA; “El movimiento antinuclear y la izquierda radical española durante la transición”; *Las otras protagonistas de la transición: izquierda radical y movilizaciones sociales*; Madrid; 2018; 449-466

RENIU; *Sistema político español* (2 edición); Huygens Editorial; Barcelona; 2018

VALLÈS; *Ciencia Política, una introducción*; Ariel; Barcelona; 2006

VERDUGO MARTÍ; “Mujeres jóvenes en la Transición Democrática: la Coordinadora y la Asamblea de mujeres de Valencia”; *Historia Contemporánea*; núm. 54; 2017; 85-113

XAMBÓ, GINÉS, DUART, GÓMEZ NICOLAU, VIADEL; “Els moviments socials al País Valencià. Una anàlisi comunicativa”; *Arxius de Ciències Socials*; núm. 27; 2012; 149-164

### **ENLACES ON-LINE**

Encuesta de valores 2017 de la Generalitat Valenciana:

<http://www.argos.gva.es/enquestes/content/encuestas/detalle.jsf>

Ecopolítica

<https://ecopolitica.org>

Fundación Betiko

<http://fundacionbetiko.org>

Observatorio DESC

<https://observatoridesc.org>

### **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

¿De acuerdo con la evolución de los movimientos sociales en España, son de carácter más tradicional o se enmarcan mejor dentro de los llamados nuevos movimientos sociales?

Busca información sobre un movimiento social representativo del mundo del ecologismo, del feminismo, de la lucha por los derechos LGTBI y por la lengua y la cultura propia del País Valenciano. Explica su forma de organización y sus principales objetivos.

## TEST DE AUTOCONTROL

- 1. Todos los actores sociales comparten algunas características como:**
  - a. Enarbolar un discurso transversal a diferentes campos sectoriales
  - b. La asociación voluntaria, la estabilidad relativa de su actividad y la comunidad de intereses
  - c. Buscar el acceso a autoridades y medios de comunicación y tener como principal recurso el conocimiento experto y los recursos económicos
  - d. Ser actores de carácter conflictual que se sirven de la movilización popular, de organizaciones no gubernamentales y de acciones mediáticas
- 2. ¿Cuál de estos motivos no suponen la emergencia de los conocidos como Nuevos Movimientos Sociales?**
  - a. La normal evolución de los movimientos de clase, concretamente del movimiento obrero
  - b. El impacto de la Globalización y el cambio en los riesgos que afrontan las sociedades humanas en este nuevo contexto
  - c. Una concepción política de justicia con poco espacio para las nuevas demandas que se ponen de manifiesto en el movimiento de las mujeres, el movimiento gay, el ecologista y el antinuclear entre otros
  - d. El hecho de que la ciudadanía de las sociedades del fin de la modernidad, en contra de lo que a veces se dice, no son apáticos y se interesan por la política
- 3. ¿Por que motivos los Nuevos Movimientos Sociales son los que se han desarrollado con mayor fuerza en España y en el País Valenciano?**
  - a. Porque la influencia de los movimientos sociales de Francia y el Reino Unido llegó a España con fuerza en el tardofranquismo
  - b. Porque el movimiento obrero no jugó un papel importante en la transición política y en la lucha contra el franquismo
  - c. Porque no había una tradición de movimientos de clase en España y el País Valenciano
  - d. Porque la restauración de la democracia a partir de la década de los 70 coincide con el auge mundial de estos movimientos
- 4. ¿Cuáles de estos temas no estaba consensuado en el debate y la reivindicación de las feministas de los años 70?**

- a. La consecución de un nuevo modelo familiar y la lucha contra la discriminación de la mujer
- b. La igualdad ante la ley, su reconocimiento en la futura constitución
- c. La legalización de los métodos anticonceptivos y el aborto y la legalización del divorcio
- d. Acabar con la penalización del adulterio femenino

**5. ¿Cuales de estas características no lo son de los movimientos sociales en red?**

- a. La ocupación de espacios públicos como plazas, edificios o calles, con un carácter no violento
- b. Tienen una jerarquía formal y establecen liderazgos claros de la organización
- c. Son movimientos de carácter viral ya que aprovechan el desarrollo de las redes sociales en internet no solo como instrumento de difusión de sus mensajes sino también como herramienta de organización
- d. Tienen un marcado carácter político que se vislumbra en su propio carácter horizontal y en la impugnación de una realidad política o institucional concreta

**6. ¿Que diferencias hay entre los movimientos sociales con reivindicaciones laborales como los Riders y las Kellys y el sindicalismo clásico?**

- a. Que son sindicatos con fuerte presencia en todos los sectores laborales
- b. La falta de una organización estable o jerarquías establecidas y su naturaleza puramente sectorial
- c. Las reivindicaciones en mejora de derechos laborales de tipo no económico
- d. La fuerte organización interna y la gran cantidad de trabajadores que participan

## TEMA 18<sup>37</sup>

### LAS ÉLITES POLÍTICAS

Jorge Pérez Comeche

1. Introducción.- 2. La teoría de las élites.- 3. Las élites políticas en España.- 4. La élite dentro de la élite.- 5.- Debate contemporáneo.

#### **1.- Introducción**

De la separación entre gobernantes y gobernados, uno de los grandes temas de la ciencia política y la filosofía política, nace el estudio de las élites. Una teoría del Estado que persigue explicar las distintas relaciones de poder que se generan entre quienes ostentan el poder político y quienes lo acatan. En cualquier organización política, social o grupo humano existe una élite gobernante y una masa gobernada. La relación que se produce entre éstas ha dado lugar a intensos debates entre las diferentes corrientes de elitistas, trascendiendo a los estudiosos de este ámbito para afectar a la propia teoría de la democracia.

Las élites son un pequeño grupo de ciudadanos, entidades u organizaciones que controlan una gran cantidad de poder. Si nos referimos a las élites políticas podemos empezar a diferenciar entre aquellos grupos o personas que ostentan el poder, al ocupar un cargo en una institución, respecto del resto que son gobernados. Esa jerarquía se conforma como una élite organizada y favorecida por los recursos que les confieren las propias instituciones, frente al resto de la sociedad, “la masa” desorganizada y moldeable que suponen la mayoría de personas.

---

<sup>37</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

Un avance en el estudio de las élites se ha producido tras la diferenciación entre los conceptos de poder, liderazgo y autoridad (Alcántara, 2012) que permite reconocer a las distintas minorías organizadas, esto es, a los sujetos legítimos que desempeñan el mandato frente al resto de la sociedad.

El *poder* tiende a una definición en términos de reputación, mientras que el *liderazgo* comprende iniciativa o pro actividad, además de una interacción entre el líder y el seguidor, que se refuerza mediante la asunción de los objetivos del grupo o la satisfacción con las medidas implementadas. Por su parte, la *autoridad* se define por elementos posicionales, es decir, a través de la ocupación de un cargo, electivo o de designación en las instituciones, o bien, en el seno de un partido a nivel orgánico. Esta dimensión nos ofrece una ventaja en términos empíricos, dado que nos permite medir, exactamente, quiénes son los sujetos objeto de estudio, en tanto que, el resultado de unas elecciones o la formación de un gobierno permitirá conocer de forma precisa quienes forman parte de esa élite.

En los estudios recientes sobre las élites políticas se ha priorizado la atención sobre los sujetos que ostentan el poder y, no tanto, sobre los resultados de su acción. Existen múltiples indicadores asociados a las élites, pero algunos de los más destacados se recogen en las siguientes preguntas que plantea Squire en su análisis de las 101 cámaras legislativas estadounidenses (Squire y Hamm, 2005). En primer lugar, ¿quiénes son?, en segundo lugar, ¿por qué desempeñan un cargo cómo políticos? y, en tercer lugar, ¿qué impacto tiene sobre el resultado de las políticas públicas y los procesos que el cargo lo desempeñe un político respecto de otro diferente?

El primer indicador tiene un claro componente descriptivo y persigue analizar las variables que condicionarían o favorecerían la consolidación de una élite, esos elementos característicos que configuran patrones de carrera específicos. El segundo indicador tiene una clara relación con la ambición política individual. Y, el tercero, se centra en el impacto que un determinado grupo (minorías raciales, incremento de mujeres en las cámaras, miembros de sectores económicos o clases sociales) puede tener sobre el resultado o *output* de las políticas. Este tercer indicador tiene una fundamentación basada en la circulación o renovación de las élites (Pareto, 1980), en tanto que la estructura o composición social puede determinar la influencia de un grupo, bien sea por su número o capacidades.

## ***2.- La teoría de las élites***

Las primeras teorías sobre las élites políticas surgen en un contexto europeo de profundos cambios políticos, económicos y sociales en la segunda mitad del siglo XIX. El estudio de las élites estará permanentemente relacionado con las teorías de la democracia, al universalizarse el sufragio masculino y, más adelante, el femenino. Esta nueva situación, pondrá en el centro del debate el papel de las masas en la vida política y social y, por ende, también el de las élites que replantearán su rol y relación con las masas.

Las primeras aproximaciones al estudio de las élites de corte antidemocrático valoran negativamente el papel de las masas al poner en riesgo la estabilidad del sistema, según su nivel de participación en los asuntos públicos, por este motivo, reducen su protagonismo público a la mera elección entre candidatos. Según éstos, solo una élite muy minoritaria es capaz de garantizar el sistema. Desde la perspectiva clásica, se reclama un fuerte protagonismo de la clase dirigente como únicos actores legítimos para decidir y sostener el sistema.

Vilfredo Pareto centra su discurso en la superioridad intelectual de las élites, estableciendo una diferenciación dentro de las mismas, entre aquellas que acceden a un puesto de gobierno y aquellas que se mantienen al margen de las instituciones pero que por sus características e influencia conforman la élite. Otra de las grandes aportaciones del autor italiano se fundamenta en la “circulación de las élites” al contemplar que éstas pueden ser reemplazadas por otras.

Robert Michels (1973), con “la ley de hierro de la Oligarquía” parte de una premisa: que toda organización siempre se vuelve oligárquica, esto es, que el sistema de gobierno siempre estará en manos de unas pocas personas pertenecientes a una clase social o minoría privilegiada. Todo ello tiene un punto de partida, cuando las organizaciones se hacen grandes, complejas y altamente especializadas. En primer lugar, los miembros esenciales, aquellos que se convierten en imprescindibles para la organización por su conocimiento acaban integrándose en la élite. En segundo lugar, la relación de las élites con los que no ostentan el poder (la masa) cuya única función consiste en renovar el liderazgo de las élites cada cierto tiempo. Y, en tercer lugar, en aras de mejorar la eficiencia de la organización, se debe reducir al máximo la intervención/participación pública de las masas (reducida a ese papel en la renovación de las élites).

La democratización de la teoría de las élites se producirá por el avance de las teorías de la democracia en su afán por conocer ¿Quién gobierna? ¿Quién toma las decisiones políticas o lidera las organizaciones? Convirtiendo en mayoritaria esta nueva visión. El modelo democrático del elitismo contempla un análisis racional de los individuos, que persiguen sus intereses tanto económicos como de felicidad, asociados a la condición humana, a diferencia de los clásicos, que concebían a los miembros de las masas como seres irracionales y egoístas.

El elitismo democrático se puede definir a partir de una concepción restrictiva de la democracia basada en tres puntos:

- 1- La reducción del espacio político en el que desempeñan sus actividades las élites. Para los elitistas, se debe adelgazar el espacio público en el que participan los políticos, así como reducir el número de miembros que participan en el proceso deliberativo, esos dos elementos son necesarios para hacer que funcione, correctamente, el sistema democrático.
- 2- La transformación de la teoría de las élites en un elemento central de la teoría de la democracia. El elitismo democrático define la democracia como un sistema en que el gobierno está en manos de una minoría dominante (Sartori, 1988). La competición entre las élites, a través de las elecciones, se convertirá en el elemento central de la democracia, permitiendo superar la visión clásica y antidemocrática de las élites. También se abandona la idea de los teóricos clásicos respecto de unas élites hereditarias.
  - a. Al priorizar la selección de las élites respecto de cualquier otra opción, las masas se dedican a elegir a sus élites y no tanto a formar su opinión pública para intervenir en los procesos políticos, teniendo un coste sobre la formación de las masas.
- 3- El elitismo democrático reconcilia a las masas con la democracia. El nuevo elitismo reconoce que las masas no suponen un obstáculo para el funcionamiento de la democracia (como sí argumentaban los elitistas clásicos), haciendo de la democracia un sistema compatible con la presencia de ciertos elementos irracionales en la conducta de las masas.
  - a. La solución que ofrecerán los elitistas democráticos a la compleja relación con las masas será reducir su participación, casi en exclusiva, a la movilización electoral para escoger a las élites. Sin embargo, esta

reducción llevó a los elitistas democráticos a aligerar también todas las formas colectivas de participación, estrechando la acción colectiva en sí misma.

**Cuadro 1. Principales características del elitismo clásico y democrático**

	<b>ELITISMO CLÁSICO</b>	<b>ELITISMO DEMOCRÁTICO</b>
Autores	Mosca, Pareto, R. Michels	W. Mills, Putnam, Dahl, Schumpeter
¿Qué papel juegan las masas?	Consideradas unas incompetentes. Son ingobernables e irracionales (destructivas)	Las consideran necesarias para elegir a las élites. Su papel queda reducido a la movilización electoral.
¿Qué papel juegan las élites dirigentes?	La finalidad última de las élites es la conservación del poder, pudiendo utilizar cualquier medio como la violencia (Beyme, 1977, pag 352). Las élites buscan sus propios intereses aunque tratan hacerlos coincidir con los del pueblo.	Hacen compatible la conducta irracional de las masas con la Democracia.
El espacio público	Una élite muy minoritaria es la única capacitada para garantizar la convivencia y el sistema, por tanto, quedan legitimadas todas sus actuaciones en el espacio público.	Reducción del espacio en el que los políticos participan y también el número de éstos. También se reduce el alcance de la participación de las masas (movilización electoral para elegir a las élites).

Fuente: elaboración propia.

### ***3.- Las élites políticas en España***

En España, la élite política, de los partidos y en las instituciones, también se ha visto condicionada por las grandes cuestiones que han afectado a nuestra historia reciente: la transición política, la consolidación del estado de las autonomías o el creciente desarrollo competencial en los ámbitos municipales y supra municipales.

Los partidos políticos, sindicatos y grandes organizaciones sociales se han mimetizado con esa nueva organización multinivel, creando estructuras en todos esos territorios, al frente de las cuales se ubican las minorías que dirigen las formaciones, que en muchos casos coinciden con las mismas personas que ocupan los cargos institucionales.

En cada formación política hay varios cientos de sublíderes en cargos del partido o electivos. Ellos son quienes, aparte de la propia clase dirigente, ejercen la mayor influencia en las nombramientos; trabajan en las circunscripciones, piden el voto en las elecciones, hacen pequeños favores, organizan a los simpatizantes para que apoyen a sus candidatos en primarias, y constituyen una oposición potencial para los líderes en cada momento. La función típica de los sublíderes es cooperar lealmente y crear así una fachada democrática para los actos de la élite dirigente del partido (Dahl, 2010).

Las élites actuales son el resultado de una transición, que integró a los dirigentes de los partidos democráticos y a los procedentes del régimen autoritario anterior a 1977. De procedencias muy diversas y escasa profesionalización política, esa clase emergente investida por unas elecciones libres e iguales, tuvo que adoptar decisiones muy relevantes que condicionarían el futuro de las propias élites en España.

En primer lugar, la elección de un sistema electoral proporcional corregido, con listas cerradas y bloqueadas (instrumento clave en las renovación de la élites) que empoderaba a los partidos políticos y sus selectores (Katz y Mair, 1995) y, en segundo lugar, la descentralización del Estado, que multiplicaría los cargos y puestos/vacantes en todas las Comunidades Autónomas (este mismo proceso se ampliará, con menor intensidad, en los años 80 con la integración europea y la profesionalización de las administraciones locales).

La descentralización política dirigida desde el Estado hacia las CC.AA. (top-down) rápidamente se encontró con fuertes resistencias en los territorios al topar con las élites locales-provinciales que aspiraban a mantener su posición, que durante décadas habían liderado la estructura territorial en España. La ola reformista del Estado rápidamente se encontró con tendencias bottom-up (de abajo-arriba) dispuestas a influir y defender sus intereses, asegurando un puesto en el nuevo modelo de Estado. El espectacular crecimiento de las Administraciones Públicas: 17 administraciones y gobiernos autonómicos, 2 ciudades autónomas, 17 asambleas legislativas autonómicas, centenares de empresas y organismos públicos territoriales, el mantenimiento de las Diputaciones

Provinciales, la profesionalización de la administración local, mancomunidades... fue un rotundo éxito de las élites existentes, básicamente, municipales.

Es necesario precisar que el grado de organización de esas élites locales/provinciales no fue igual en todos los territorios, no obstante, las más poderosas sirvieron de arrastre, extendiendo los logros conseguidos a todo el país. Es célebre, la frase “café para todos” de uno de los máximos exponentes de las élites autonómicas en Cataluña, Jordi Pujol, que empleó para calificar el procedimiento de descentralización de competencias a todos los territorios autonómicos por igual, equiparando el nivel competencial de las CC.AA. históricas y que habían accedido por la vía rápida a sus Estatutos de Autonomía, a las del resto. Es necesario matizar, en todo este proceso, el papel de las élites vascas y navarras, al frente de las diputaciones forales que mantendrían su privilegiado estatus en materia fiscal.

Una de las consecuencias derivadas del modelo político y territorial español, ha sido la consolidación de una élite dependiente del cargo para poder subsistir, desapareciendo prácticamente la tipología de “élite no dirigente” entre la clase política, que proponía Pareto (1980). En la misma línea, siguiendo la clasificación de Weber, en España, apenas predominan los políticos profesionales económicamente independientes que pueden vivir para el partido, sin embargo, se han convertido en mayoritarios aquellos cuya posición económica les obliga a vivir del partido o las instituciones.

#### ***4.- La élite dentro de la élite***

En todos los grupos sociales, en toda organización política existe una minoría que controla, gobierna o dirige al resto de miembros. Esa minoría se alza sobre el conjunto de la organización y decide sobre éstos en muchos aspectos relevantes. Esa clase reducida no comprende a todo el grupo de iguales, sino a los más privilegiados dentro de la organización, la élite dentro de la élite, que Pareto denomina “la clase electiva o dirigente”.

Dentro de la clase política dirigente española, en el ámbito estatal, se incluye a los miembros del Gobierno (y nombramientos de éste en empresas públicas, jefes de gabinete o asesores) y a los representantes de las Cortes Generales (diputados, senadores y el staff vinculado a los grupos parlamentarios), la cifra numérica se sitúa,

en torno, a las 1.000 personas, de las cuales, la verdadera élite política no superaría las 50 personas.

Por ejemplo, los diputados y diputadas del Congreso conforman la élite política en España pero, no todos ellos forman parte de la clase dirigente del Congreso, se crean diferencias y no todos se encuentran al mismo nivel. En la Cámara Baja, el grupo privilegiado no serían los 350 representantes que ocupan el escaño, sino los diputados y diputadas que forman parte de la minoría más empoderada: la Mesa del Congreso, los presidentes de las comisiones, la Diputación Permanente (en menor medida), los portavoces de los grupos parlamentarios, en definitiva, los “*frontbencher*” de la cámara.

Al igual que en el legislativo, en el ejecutivo existe una clara jerarquía dentro de la élite política. Según la estructura básica de la Administración General del Estado, la cúspide corresponde a la Presidencia del Gobierno, acompañado por los órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) y los órganos directivos (Directores Generales y Subdirectores Generales, Subsecretarios y Secretarios Generales Técnicos). Cada ministerio se estructura de una forma similar, si bien, existe una cierta discrecionalidad. En cada Ministerio pueden existir Secretarías de Estado, y Secretarías Generales, de ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban, como mínimo, una Subsecretaría, y dependiendo de ella una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes. Las Direcciones Generales y las Subdirecciones Generales se crearán en función de la organización de competencias asociadas al Ministerio.

De entre todos ellos, salvo los subsecretarios, que deben ser funcionarios de carrera y ostentar unos requisitos académicos determinados, el resto de nombramientos gozan de una cierta libertad, resultando lugar de acomodo para las élites de los partidos políticos. Al igual que en el Congreso de los Diputados, en el Gobierno, las distintas élites interactúan entre sí conforme al principio de jerarquía. Los ministros son los responsables últimos del departamento y todos los órganos directivos del mismo están bajo su mandato, mientras que todos ellos dependen de la voluntad del presidente del gobierno, que los puede apartar en cualquier momento.

## **5.- Debate contemporáneo**

¿Quién nos representa? Es una pregunta que muchos han tratado responder a lo largo de la historia (Pitkin, 1985; Dahl, 2010), para conocer las peculiaridades o funcionamiento de un sistema político a partir de su clase política, o para centrar la atención en el individuo y analizar su grado de ambición política o características individuales.

En España, el estudio de las élites se ha caracterizado por la influencia de los métodos cuantitativos. La construcción de bases de datos con variables políticas e individuales de los representantes, radiografiando la trayectoria de los mismos para investigar qué variables podrían explicar el mantenimiento o renovación de las élites. En muchas ocasiones, los datos se han quedado en una mera descripción o foto fija de la situación de una cámara parlamentaria o gobierno, en una legislatura o varias (Coller, 2008, 2009 y 2014).

Entre los déficits más destacados, la ausencia de estudios que relacionen las élites con su rendimiento político y/o producción legislativa. También se antoja necesario profundizar en investigaciones cualitativas para entender con certeza el proceso de renovación de las élites, siendo necesario incluir variables que respondan a la ambición política (Schlesinger, 1966) y la vocación política (Elorriaga, 1958) de los representantes.

Otra de las cuestiones pendientes de resolver por los elitistas se centra en cómo abordar desde la teoría de las élites la nueva gobernanza y la participación ciudadana directa en los asuntos públicos (programa de presupuestos participativos, consultas ciudadanas, grupos de intervención ciudadana, etc.), instaurada en la mayor parte de sociedades occidentales. Por un lado, ¿se trata de una cesión controlada de una pequeña parte de poder de la minoría gobernante al resto de la población? Para demostrar el máximo exponente democrático y como mecanismo de supervivencia de la clase dirigente para frenar los anhelos de participación de la ciudadanía que pudiera acabar con una sustitución de las elites dominantes. O, por en contrario, es un triunfo de la mayoría desorganizada que comienza a estructurarse en un nuevo subgrupo dentro de la masa: ciudadanía participativa *Vs.* ciudadanía no participativa.

En resumen, el estudio de las élites nos permite conocer el funcionamiento de un sistema o institución, a partir de los actores individualmente considerados. ¿Una cámara

parlamentaria con igualdad efectiva de mujeres actuará de igual modo que una cámara sólo con un 20 por ciento de éstas? ¿afectará al funcionamiento de la cámara o de una institución/organización el tipo de actores/diputados que forman parte de ella?

Para responder a estas preguntas, es necesario avanzar en los estudios sobre las élites, superando *el quién* y priorizando *el qué*. En un primer estadio, se debe poner el foco sobre (*el quién*):

- La composición de las élites: rasgos comunes.
- Los selectores y centros de extracción.
- Las variables contextuales o estructurales que puedan determinar la configuración o el acceso de las élites.
- Los distintos tipos de carreras políticas.

Y, en un segundo estadio, para conocer el verdadero impacto de las élites se debe poner el foco en las relaciones, influencias o resultados que éstas generan (*el qué*):

- Rendimiento o producción legislativa.
- Representatividad.
- Nuevas formas de participación política.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Alcántara Sáez, M. (2012) *El oficio de político*, Madrid, Tecnos.

Coller, X. (2008) «El sesgo social de las élites políticas: el caso de la España de las autonomías (1980-2005)», *Revista de estudios políticos*, 135-159.

Coller, X. & Santana, A. (2009) «La homogeneidad social de la elite política. Los parlamentarios de los PANE (1980-2005)», *Papers: revista de sociologia*, 29-50.

Coller, X., Santana, A. & Jaime, A.M. (2014) «Problemas y soluciones para la construcción de bases de datos de políticos», *Revista Española de Ciencia Política*, 169-198.

Dahl, R.A. (2010) *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense*, CIS.

- Elorriaga, G. (1962) *La vocación política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Katz, R.S. & Mair, P. (1995) «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party», *Party politics* 1, 5-28.
- Michels, R. & Rigal, L.A. (1973) *Los partidos políticos : un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Mosca, G., Bobbio, N. & Lara, M. (1972) *La classe politica*, Laterza.
- Pareto, V. (1980) «Tratado de sociología general», *Vol.II*.
- Pitkin, H.F. & Montoro Romero, R. (1985) *El concepto de representación / Hanna Fenichel Pitkin ; traducción de Ricardo Montoro Romero*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Sartori, G. & Sánchez González, S. (1988) *Teoría de la democracia / Giovanni Sartori ; versión española de Santiago Sánchez González*, Madrid, Alianza.
- Schlesinger, J. (1966) *Ambition and Politics: Political Careers in the United States / By Joseph A. Schlesinger*, Chicago: Rand McNally and Co.
- Squire, P. & Hamm, K.E. (2005) *101 chambers: Congress, state legislatures, and the future of legislative studies*, Ohio State University Press.

## **ENLACES ON LINE**

<https://www.congreso.es/home>

<https://www.congreso.es/mesa>

## **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

### **Caso: El Congreso de los Diputados**

El grado de especialización y profesionalización de un diputado o representante político son dos de los valores importantes que pueden garantizar la continuidad del mismo en la cámara legislativa.

Determina la tasa de continuidad para todo el periodo democrático (1979-hasta la actualidad) de los miembros de la Mesa del Congreso de los Diputados.

Especifica el grado de continuidad para cada cargo (presidencia, vicepresidencias y secretarías) y un grado de continuidad genérico para todos los integrantes de la Mesa con independencia del puesto que ocupen en la misma. (Por ejemplo, si un diputado en la V legislatura era el secretario primero y en la legislatura VI ocupa la vicepresidencia segunda, no dispondrá de continuidad en el cargo, pero sí dispondrá de continuidad en la Mesa).

Construye una base de datos con las siguientes variables:

- Número de legislatura
- Nombre del diputado/a
- Grupo parlamentario del diputado/a
- Continuidad en el cargo entre legislaturas (variable dicotómica)
- Continuidad en la Mesa entre legislaturas (variable dicotómica)
- Número de legislaturas que ha ocupado un puesto en la Mesa
- Número de legislaturas que ha obtenido el acta de diputado

Elabora un informe de dos páginas, especificando los principales patrones en la renovación de las élites en el principal órgano del Congreso de los Diputados (puedes ayudarte de otras variables: nivel de estudios, edad, tipo de mayoría en la cámara o congruencia entre el partido del diputado y el partido del gobierno).

## **TEST DE AUTOCONTROL**

### **1- Según los elitistas, ¿qué figura es clave en la renovación de las élites?**

- a. Los selectores de los partidos políticos
- b. Los electores de los partidos políticos
- c. Los militantes de los partidos políticos
- d. Los simpatizantes de los partidos políticos

**2- Según el elitismo democrático:**

- a. Solo una élite muy minoritaria es capaz de garantizar el sistema
- b. Ahonda en la posición antidemocrática de la teoría de las élites
- c. Se debe reducir el espacio político en el que desempeñan sus actividades las élites
- d. Todas las opciones son correctas

**3- ¿Las élites de qué nivel territorial influyeron notablemente en el proceso de descentralización política y en la creación de nuevas entidades e instituciones, en España, a finales de la década de los setenta?**

- a. Ámbito nacional
- b. Ámbito autonómico
- c. Ámbito municipal
- d. Ámbito europeo

**4- Según la Ley de Hierro de la Oligarquía de Robert Michels, cuando las organizaciones se hacen grandes, complejas y altamente especializadas:**

- a. Las masas amplían su protagonismo en el espacio público
- b. Los miembros esenciales de la organización acaban integrándose en la élite
- c. Los procesos de democracia interna reducen la eficiencia de la organización
- d. Todas las opciones son incorrectas

**5- En España, la élite política se ha visto condicionada por:**

- a. La transición política
- b. El sistema electoral
- c. La consolidación del estado de las autonomías
- d. Todas las opciones son correctas

**6- El modelo político y territorial español ha propiciado la consolidación de una élite:**

- a. No dirigente
- b. Dependiente del cargo
- c. Económicamente independiente que puede vivir para el partido
- d. Ninguna opción es correcta

## TEMA 19<sup>38</sup>

### LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Carles Villodres Iglesias

1. Introducció.- 2. Evolució.- 2.1. Transició i crisi econòmica (1976-1982).- 2.2. Hegemonia socialista (1982-1993).- 2.3. Governos en minoria i alternança (1993-2000).- 2.4. Majoria absoluta i el gir en les polítiques (2000-2004).- 2.5. Llibertats civils i esclat de la bombolla (2004-2010).- 2.6. L'ajust fiscal com a resposta a la crisi (2010-2016).- 2.7. Govern de coalició i resposta davant la pandèmia 2016-2021.- 3. Continguts.- 3.1. Estat del Benestar: mediterrani i amb importants carències.- 3.2. L'educació, a tall d'exemple.- 4. Conclusions.

#### 1.- Introducció

L'anàlisi de qualsevol sistema polític seria incomplet sense l'estudi de les polítiques públiques que genera, entenent aquestes com tot allò que els decisors polítics decideixen fer -o deixar de fer- (Dye, 2017). El propi estudi sistèmic d'Easton, en la dècada dels 50 del segle passat, enquadrava les polítiques públiques com a *outputs*, és a dir, resultats del sistema polític, però també com a element de retroalimentació que podia generar noves demandes i suports. Així i tot, especialment en el nostre entorn més pròxim, l'estudi d'altres àmbits dels sistemes polítiques solen comptar amb un major protagonisme, i l'anàlisi de les polítiques públiques queda relegat a un lloc secundari.

És fonamental, per tant, parar atenció en les polítiques públiques que deriven del sistema polític espanyol. Això és el que farem en aquest tema, partint de l'evolució de les polítiques públiques a Espanya des de la recuperació de la democràcia fins l'actualitat, per a, seguidament, efectuar un breu repàs dels continguts d'aquestes polítiques en àmbits de gran rellevància com ara l'Estat del Benestar o el sistema

---

<sup>38</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID "Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*", coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

educatiu tot finalitzant amb una reflexió al voltant de l'estat de la generació de polítiques públiques en l'actualitat.

## 2.- Evolució

És important analitzar les polítiques públiques al llarg d'un determinat període de temps seguint dos lògiques que poden semblar contradictòries però que es troben íntimament relacionades: el canvi i l'estabilitat. El concepte de *path-dependence* ens resulta molt útil per entendre aquestes lògiques. Fa referència a que les decisions d'un determinat moment limiten el camp d'actuació i el ventall d'opcions dels decisors públics en un futur (Kay, 2013). Seguint aquest raonament, entenem les polítiques públiques des d'un punt de vista acumulatiu, i no com a fenòmens aïllats dels seus precedents històrics.

Com arreu del món, en el cas espanyol podem trobar dinàmiques de continuïtat i de canvi en el desenvolupament de les polítiques públiques. Però també trobem algunes especificitats derivades de la seua història política recent. Els moments de canvi de règim polític poden donar lloc a dinàmiques de canvis estratègics on s'amplien les opcions disponibles per als decisors polítics. Ens referim a canvis institucionals profunds com el que va viure Espanya amb la restauració democràtica després de dècades de règim dictatorial amb Franco. L'estudi de la transició a la democràcia és important perquè permet analitzar en quins àmbits es donen lògiques de transformació profunda i en quins trobem certs elements de continuïtat. Per exemple, la descentralització política mitjançant la creació de les Comunitats Autònomes suposen un referent de trencament amb les dinàmiques anteriors protagonitzades per l'extrema centralització experimentada des de 1939. Però fins i tot en moments de canvis de règim polític es poden trobar dinàmiques de continuïtat. A través del concepte de *path-dependence* podríem analitzar, per exemple, el paper de l'Església Catòlica com a proveïdor al sistema educatiu i el gran pes de l'escola concertada a Espanya, lluny de la mitjana europea. Podríem dir que les decisions dels governs immediatament posteriors a l'aprovació de la Constitució de 1978 han limitat el ventall de polítiques públiques possibles per als seus predecessors en diversos àmbits i problemes públics.

La democratització del sistema polític espanyol també permet identificar un període de notable increment de la despesa pública en general i de caràcter social en particular. La

gradual recuperació de les llibertats va permetre introduir al sistema polític les demandes de millora de les condicions de vida d'amplis sectors de la societat, especialment la classe treballadora, que fins eixe moment més havien patit la repressió franquista. Així, amb la democràcia es va inaugurar també una etapa de polítiques públiques expansionistes. En aquest sentit, si en 1973 la despesa social sobre el PIB representava un 10,55%, en l'any 1982 ja s'havia incrementat fins el 17,74% estabilitzant-se en la dècada dels 90 i primers anys dels 2000 en valors lleugerament superiors al 20% (Espuelas. 2013).

A continuació farem un repàs -sense ànim exhaustiu- de l'evolució de les polítiques públiques en una periodificació que no sempre respon als canvis en les majories parlamentàries.

### **2.1.- Transició i crisi econòmica (1976-1982)**

En aquesta etapa es podria situar el moment fundacional de la restauració democràtica en el qual es va dibuixar el marc institucional que ha perdurat, amb la seua evolució, fins el dia de hui. La Constitució de 1978 va reconèixer un ampli catàleg de drets socials i va acompanyar l'expansió de la despesa pública. Per una altra banda, es va abordar la descentralització política i administrativa amb la creació de les Comunitats Autònomes i el reconeixement del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions integrants de l'Estat, però deixant un important marge a la seua configuració posterior a través del conegut com a "procés autonòmic".

Cal assenyalar que Espanya va afrontar els reptes de la transició a la democràcia en un context de crisi econòmica internacional provocada pel xoc petrolier de 1973 i agreujada per les febleses inherents al sistema productiu espanyol. En aquest context, en 1977 es van signar els coneguts com a "Pactes de la Moncloa" entre el govern de la UCD, l'oposició i determinats agents econòmics i socials. Es tractava de dos acords, un "sobre el programa de sanejament i reforma de l'economia" i l'altre "sobre el programa d'actuació jurídica i política". El primer comptava amb un paquet de mesures de contenció de la inflació, com ara la limitació del creixement salarial, de facilitació de l'acomiadament lliure fins el 5% de les plantilles en determinades empreses, o una reforma fiscal que comportava el naixement de l'impost sobre la renda de les persones físiques. En aquest acord s'inclouien, a més, compromisos per la gratuïtat de l'educació

o la democratització dels centres educatius. Per altra banda, l' "Acord sobre el programa d'actuació jurídica i política" recollia un programa de reformes legislatives en l'àmbit de les llibertats públiques -llibertat de premsa, de reunió i associació- o els drets de les dones -amb la despenalització de l'adulteri femení o la venda d'anticonceptius- entre d'altres. Es tracta, per tant, d'un acord en el qual la UCD accepta implementar diversos avanços en la democratització i els drets fonamentals a canvi d'obtenir una certa garantia d'una menor conflictivitat social davant les mesures de contenció en l'àmbit laboral. Per l'amplitud dels seus suports va suposar un precedent consensual que un any més tard cristal·litzaria en l'aprovació de la Constitució.

## **2.2.- Hegemonia socialista (1982-1993)**

Se sol apuntar la victòria per majoria absoluta del PSOE en les eleccions generals de 1982 com la finalització del procés de transició a la democràcia. No debades, la fita d'octubre d'aquell any suposava la primera vegada que arribava al govern un partit situat en l'àmbit de l'esquerra des de les eleccions de 1936 i ho feia, a més, amb la contundència d'una àmplia majoria absoluta al Congrés i el Senat, que es veuria acompanyada per les respectives majories en nombrosos ajuntaments i Comunitats Autònomes. En aquest context, el govern va abandonar la lògica més consensual de l'etapa anterior i va comptar amb un important marge de capital polític per implementar el seu programa de govern.

El desenvolupament de les Comunitats Autònomes al llarg d'aquest període i l'accés a la Unió Europea en 1986 suposen dos elements que han influït d'una manera notable en les polítiques públiques a Espanya des d'aleshores. A nivell sectorial, cal destacar el disseny d'un sistema sanitari universal i una àmplia reforma educativa -que va permetre la important presència al sistema espanyol de l'escola concertada que encara perdura a dia de hui- amb sengles lleis en 1985 i 1986 respectivament. En quant a la política econòmica, es va escometre la devaluació de la pesseta, un procés de reconversió industrial i una reforma laboral i de pensions. En aquest context es va donar una creixent conflictivitat social entre el govern socialista i els sindicats que va comportar la convocatòria de dues vagues generals en 1985 i 1988, aquesta última amb el suport, fins i tot, del sindicat pròxim al PSOE, la UGT.

### **2.3.- Governos en minoria i alternança (1993-2000)**

En aquest període es va donar la transició entre l'últim govern de Felipe González i el primer de Jose María Aznar, suposant l'arribada del Partit Popular al govern espanyol. Les dues legislatures van pivotar a través d'acords de governabilitat entre el partit majoritari i socis territorials, especialment els nacionalistes bascos (PNB) i catalans (CiU) que van guanyar capacitat d'influència en les polítiques públiques generades.

En 1993, Espanya es trobava immersa en una profunda crisi econòmica que va provocar que la taxa de desocupació s'incrementara des d'un 15.1% en març de 1991 fins un pic del 22.2% en el mateix mes de 1994. En aquest context es va impulsar una profunda reforma laboral que contemplava nous tipus de contractació amb un menor grau de protecció o la legalització de les empreses de treball temporal (ETTs). Aquesta reforma no va comptar amb l'acord dels sindicats i va comportar la convocatòria d'una vaga general. En l'àmbit social cal destacar el sorgiment en 1995 del conegut com a "Pacte de Toledo" centrat en la revisió i reforma del sistema de pensions espanyol. Sorgit d'una Proposició no de llei de CiU, soci parlamentari del govern, va cristal·litzar en un dictamen aprovat pel Ple del Congrés amb 268 vots a favor, 1 en contra i 2 abstencions.

En aquest període es va donar la transició entre l'últim govern de Felipe González i el primer de Jose María Aznar, suposant l'arribada del Partit Popular al govern espanyol. Les dues legislatures van pivotar a través d'acords de governabilitat entre el partit majoritari i socis territorials, especialment els nacionalistes bascos (PNB) i catalans (CiU) que van guanyar capacitat d'influència en les polítiques públiques generades, especialment durant el primer govern d'Aznar en que es va transferir noves competències a les Comunitats Autònomes, fins i tot en l'àmbit tributari en el qual les CCAA van guanyar capacitat normativa en l'IRPF seguint el principi de corresponsabilitat fiscal.

En l'àmbit econòmic també es donen certes pautes de continuïtat. La desregulació econòmica, les privatitzacions en empreses participades per l'Estat i les polítiques de moderació salarial es van donar, amb diferent intensitat i matisos, tant durant el govern de Felipe González com el de José María Aznar tot i que durant el govern conservador, amb un major èmfasi en el compliment dels criteris de convergència recollits al Tractat

de Maastricht per poder accedir a la moneda única europea. En aquest període, a més, es van aprovar les normes reguladores de l'ús del sòl que van assentar les bases i facilitar la coneguda com a “bombolla immobiliària” al llarg d'una dècada.

#### **2.4.- Majoria absoluta i el gir en les polítiques (2000-2004)**

La victòria per majoria absoluta del Partit Popular en les eleccions generals del 2000 va suposar, a més, un important gir en alguns àmbits de les polítiques públiques i del seu estil. Si la primera legislatura del PP es va caracteritzar per cultivar el diàleg social i arribar a acords amb els sindicats majoritaris, la segona va viure la convocatòria d'una vaga general en 2002 a causa d'una reforma laboral aprovada mitjançant decret llei i centrada en endurir les condicions d'accés a la prestació per desocupació. L'augment de la conflictivitat també es va veure accentuada en l'arena territorial, una vegada el govern ja no depenia del suport parlamentari dels nacionalistes bascos i catalans.

Però si un àmbit de les polítiques públiques va experimentar un autèntic gir va ser el de la política exterior, amb el suport del govern d'Aznar a la Guerra d'Irak patrocinada per Estats Units i Gran Bretanya davant la forta oposició dels tradicionals socis europeus com França i Alemanya.

#### **2.5.- Llibertats civils i esclat de la bombolla (2004-2010)**

En 2004 el PSOE aconsegueix retornar al govern després d'una victòria electoral emmarcada en els moments posteriors als atemptats de l'11 de març, la seua gestió per part del govern del PP i la connexió que part de la societat va fer entre els atacs i el suport a la invasió d'Irak. Precisament, un dels principals compromisos del candidat Zapatero va ser retornar a una política exterior de caire europeïsta i abandonar l'aventura atlantista, cristal·litzant en la retirada de tropes espanyoles d'Irak.

Aquest període compren la primera legislatura i part de la segona en un context d'un sostingut creixement econòmic i d'ocupació al calor de l'expansió urbanística i la bombolla especulativa del mercat immobiliari.

Amb un cert continuïsmen en les principals línies de política econòmica, el trencament amb les polítiques del Partit Popular es va veure en altres àmbits de polítiques públiques. La violència de gènere contra les dones, els drets de les persones LGTBI,

una nova regulació de la interrupció voluntària de l'embaràs o la reforma de la Ràdio i Televisió públiques per garantir una major independència de l'Executiu van protagonitzar les principals iniciatives legislatives del govern.

A nivell social, cal destacar l'increment de les pensions -especialment les més baixes- o la coneguda com a Llei de Dependència. Aquesta última, però, ha tingut un desenvolupament desigual i insuficient en els seus anys d'existència.

La crisi hipotecària dels Estats Units en 2007 i la fallida de l'entitat Lehman Brothers en 2008 van donar començament a la Gran Recessió, afectant especialment a aquells països amb una major exposició al mercat immobiliari i a l'endeutament que generava, com era el cas d'Espanya. Les polítiques implementades pel govern espanyol per fer front a aquests primers moments de la crisi van ser d'estímul econòmic contra cíclic destacant especialment el Pla E aprovat en 2008 i que buscava mantindre l'activitat econòmica finançant inversions a través dels ajuntaments.

## **2.6.- L'ajust fiscal com a resposta a la crisi (2010-2016)**

No sempre és fàcil determinar en quin moment comença o acaba un període de polítiques públiques, però en este cas es podríem datar i situar el gir en la resposta del govern davant en la crisi en el 12 de maig de 2010 al Ple del Congrés dels Diputats. En aquella sessió, Zapatero va anunciar un programa d'ajust fiscal sense precedents amb l'objectiu de reduir el dèficit, contemplant mesures com ara la reducció de la retribució dels professionals públics o la congelació de bona part de les pensions. La reforma laboral de 2010 (facilitant l'ajust salarial a les empreses) o de les pensions en 2011 (ampliant de 65 a 67 anys l'edat de jubilació i el període de càlcul) així com l'acord per a la reforma de l'article 135 de la Constitució (per consagrar el principi d'estabilitat pressupostària) van seguir la senda marcada per aquesta nova direcció de la política econòmica.

L'alternança al govern espanyol no va canviar l'orientació de les polítiques econòmiques, que continuaven marcades pels criteris de la Unió Europea i els organismes Internacionals. Així, la victòria per majoria absoluta del Partit Popular va suposar un aprofundiment en les polítiques d'ajust i devaluació interna amb una nova reforma laboral en 2012, el desenvolupament mitjançant Llei Orgànica del nou article 135 de la Constitució (que limitava la capacitat financera d'ajuntaments i CCAA),

l'increment de l'IVA o l'IRPF o una nova reducció de la retribució dels professionals públics i de les prestacions de desocupació. La profunda crisi del sistema financer espanyol o les conseqüències socials de la recessió o l'emergència habitacional davant l'augment dels desnonaments de propietaris que no podien fer front a les seues hipoteques van marcar aquest període amb un desigual interès del govern per tal d'intervindre.

Una de les característiques d'aquest període és que tot i comptar amb una àmplia majoria absoluta parlamentària, no es va escometre la derogació de les principals apostes en matèria de llibertats civils que va realitzar el govern de Zapatero i que en el seu moment van comptar amb una ferotge oposició del Partit Popular. Únicament en el cas de la interrupció voluntària de l'embaràs es va impulsar una contra-reforma que finalment va ser abandonada per l'Executiu.

## **2.8.- Govern de coalició i resposta davant la pandèmia 2016-2021**

El canvi de majories resultant del cicle electoral de 2015-2016 va tardar en traduir-se en un canvi del color central. En aquest període podem distingir una primera etapa amb un govern del PSOE en minoria derivat de la moció de censura a Mariano Rajoy, i un altre resultant de l'acord de coalició entre PSOE i Unides Podem, que es va convertir en el primer govern d'aquest tipus des de la restauració democràtica.

En quant a les polítiques públiques trobem lògiques de canvi en àmbits com el salari mínim interprofessional – passant de 735,90€ mensuals en 2018 fins els 900€ en 2019 i 950€ en 2019- amb un increment sense precedents en la història recent. També cal destacar nous avanços en matèria de llibertats civils com ara l'aprovació de la regulació de l'eutanàsia.

En aquest període també s'ha vist l'emergència a l'agenda política de problemàtiques medi ambientals (com ara la lluita contra l'emergència climàtica), la regulació dels lloguers (en un context de fort increment de preus), la falta de legislació estatal de protecció dels drets de les persones LGTBI (que contrasta amb el sorgiment de nombroses normes autonòmiques) o la derogació de la legislació implementada durant els anys de govern del Partit Popular (com la reforma laboral o la Llei de Seguretat Ciutadana). L'existència d'un govern de coalició ha suposat que els desacords entre socis al voltant d'algunes d'aquestes temàtiques s'hagen produït d'una manera més

pública que en altres executius.

Finalment, cal destacar el profund impacte que ha tingut la pandèmia del COVID- 19 en les polítiques públiques a partir de 2020, amb mesures d'emergència en l'àmbit de la salut pública, el sistema sanitari o de transferència de rendes (com ara la generalització del mecanisme dels expedients de regulació temporals d'ocupació -ERTOs- o la creació de l'Ingrés Mínim Vital). Amb tot, l'esforç fiscal d'Espanya ha sigut equivalent al 7,6% del PIB, en la línia d'altres països europeus com ara França (7,6%), inferior a Itàlia (8,5%) o Alemanya (11,01%) i considerablement lluny d'altres economies avançades com Regne Unit (16,2%) o Estats Units (25,5%).

### **3.- Continguts**

Una vegada hem fet un repàs sobre les diferents etapes de les polítiques públiques a Espanya, també és important fer una aproximació un poc més detinguda al seu contingut. Ens centrarem en dos àmbits: l'Estat del Benestar i les polítiques educatives.

#### **3.1.- Estat del Benestar: mediterrani i amb importants carències.**

El conjunt de polítiques públiques desenvolupades, així com les circumstàncies històriques, socials i econòmiques han enquadrat a Espanya dins de la família d'Estats del Benestar de caire Mediterrani on s'inclouen, a més, països com Grècia, Portugal o Itàlia. Més enllà del debat acadèmic que s'ha donat sobre l'existència o no d'aquest règim en la tipologia d'Estats del Benestar, el que està clar és que aquest concepte ens pot servir per analitzar les característiques de l'Estat del Benestar a Espanya.

I és que el cas espanyol respon a la perfecció a les característiques de l'Estat del Benestar Mediterrani. Com hem indicat anteriorment, la tardana incorporació a l'Europa democràtica a finals dels anys 70 va suposar un notable increment de la despesa social. Es corregia així una herència de segles de subdesenvolupament econòmic, una major importància del sector agrícola així com una industrialització tardana, ràpida però desigual (i concentrada en alguns territoris com ara Catalunya o Euskadi).

Una de les principals elements que defineixen la família mediterrània d'Estats del Benestar és la presència de trets característics de la resta de models. Aquesta

hibridació es troba present de manera clara al cas espanyol. Així, es comparteix amb la família continental (definit com a conservador o corporatiu) la importància de la trajectòria laboral en l'accés a diferents prestacions socials de caràcter contributiu. Per altra banda, comparteix amb la família nòrdica o socialdemòcrata la presència de serveis públics universals, especialment el sistema sanitari. I finalment, també trobem presents alguns trets de sistemes liberals com l'existència de prestacions per a situacions específiques a través del "*means-testing*", és a dir, la comprovació de la situació econòmica familiar per a esdevindre beneficiari, tan presents als models assistencials.

Així i tot, aquestes característiques es troben matisades per elements propis dels països mediterranis. Per exemple, les prestacions socials lligades a la trajectòria laboral compten amb una menor importància dels agents socials en la seua gestió, i el seu rendiment es troba molt afectat pel dualisme del mercat laboral: als països mediterranis trobem un nucli d'assalariats *-insiders-* amb trajectòries laborals estables (especialment conformat per homes) i una perifèria precaritzada *-outsiders-* de trajectòries laborals inestables, menor protecció davant els acomiadaments i pitjors condicions laborals (on trobem una presència important de dones i joves). En un sistema on les prestacions estan lligades a les trajectòries laborals, aquesta dualitat es tradueix en una fragmentació de la protecció social, exclouent a sectors vulnerables de pensions contributives generoses.

Per altra banda, les prestacions de caire assistencial -que fins la incorporació de l'Ingrés Mínim Vital estaven centrades en l'àmbit autonòmic- no compten ni amb l'extensió ni amb el desenvolupament suficient per a esdevindre una autèntica xarxa de seguretat davant riscos com ara la pobresa. Aquesta situació és especialment sagnant en matèria de pobresa infantil ja que vora un de cada tres menors espanyols viuen en una llar en risc de pobresa. Aquesta xifra, només superada a nivell europeu per Bulgària, s'acompanya d'una realitat en matèria de polítiques públiques: la inversió de l'Estat espanyol en polítiques familiars és de les menors del continent, amb un 1,3% sobre el PIB en contrast amb el 3,5% de Dinamarca<sup>6</sup>. A més, es dona la circumstància que bona part d'aquesta inversió no beneficia a les unitats familiars amb menors ingressos ja que es vehicula com a deducció fiscal no reemborsable (és a dir, que sense arribar a uns ingressos i tributació determinada, no es poden beneficiar d'aquest instrument).

Precisament, un dels grans problemes de l'Estat del Benestar espanyol és la seua incapacitat per a reduir la pobresa i atendre als segments de població més vulnerable i amb menys ingressos. Precisament, els països mediterranis compten amb un resultat regressiu si atenem a les transferències socials cap a persones en edat de treballar. Segons les dades de la OCDE, a Espanya el 20% més ric rep vora el triple de transferències que el 20% més pobre<sup>7</sup>.

Aquestes xifres contrasten amb una realitat social present a Espanya i altres països mediterranis, on l'opinió pública manifesta un gran suport als Estats del Benestar de caràcter incondicional. De fet, el grau de suport a aquest tipus de polítiques incondicionals a Espanya i Portugal és superior fins i tot a la que trobem en països com Noruega, Finlàndia, Dinamarca o Suècia. Ens referim, per exemple, a la creença de que l'Estat ha de ser responsable de redistribuir els ingressos, garantir llocs de treball per a tota la població o assegurar un nivell de vida digne per a les persones desocupades (Jaeger, 2011).

### **3.2.- L'educació, a tall d'exemple.**

L'àmbit educatiu ha sigut protagonista en el debat sobre les polítiques públiques a Espanya. D'una banda, per les dificultats dels primers governs democràtics per a inserir en les coordenades de l'Estat de Benestar, un àmbit amb importants carències, i una enorme influència de l'Església Catòlica. D'altra, perquè els diferents canvis normatius han sigut objecte d'un ampli debat i contestació política i social. Així i tot, certs elements nuclears del sistema han tingut una notable permanència tot i les successives reformes.

En aquest apartat ens centrarem en tres elements que poden ajudar-nos a entendre els efectes de les polítiques educatives a Espanya: el pes de l'educació concertada, el model institucional d'aprenentatge, i l'ús de la repetició de curs.

L'important pes de l'educació concertada és un dels trets que defineixen el sistema educatiu espanyol i que contrasta amb gran part de la resta de sistemes educatius d'Europa. En l'àmbit de la Unió Europea, només Malta i Bèlgica compten amb una menor implantació de l'educació pública. Mentres a la Unió Europea n'hi ha un 78,6% de l'alumnat cursant estudis de primària i secundària en institucions públiques, a Espanya ho són un 69,5%. L'escola d'institucions privades depenents de fons públics

compta amb un 16,7% de l'alumnat al conjunt de la Unió Europea i un 25,7% a Espanya mentre que les institucions privades sense concert educatiu representen en ambdós casos xifres menors al 5%<sup>8</sup>.

L'existència de l'escola concertada suposa que existeixen centres educatius de titularitat privada amb els quals s'arriba a un acord des de l'administració per tal d'oferir les seues places a la ciutadania a canvi de ser sostinguts amb fons públics. Aquesta modalitat hauria de comportar algunes condicions com és adaptar el seu projecte educatiu als continguts determinats pels poders públics, garantir la gratuïtat del servei i no cobrar taxes de matriculació així com complir els criteris comuns en quant a l'admissió de l'alumnat.

A la pràctica, però, veiem com a Espanya la presència de la concertada ha comportat un enfortiment dels processos de segregació educativa, és a dir, la desigual distribució dels alumnes en les xarxes educatives segons la seua procedència socioeconòmica. Així, els centres d'ensenyament privat (concertats o no) atenen majoritàriament alumnes que compten amb entorns socioeconòmics més favorables -el 65% del seu alumnat- mentre que els centres públics l'alumnat d'aquesta procedència representa únicament un 6% del total. Al contrari, l'alumnat provinent d'entorns socioeconòmics menys favorables es concentren de forma aclaparadora als centres de titularitat pública, on representen un 33% del seu alumnat. Als centres de titularitat privada, només un 8% de l'alumnat prové d'aquests entorns menys afavorits<sup>9</sup>.

El cobrament de quotes no voluntàries a les famílies per part de l'escola concertada (contravenint el principi de gratuïtat) suposa una barrera d'entrada infranquejable per a les famílies amb ingressos baixos i és una de les causes per les quals es dona aquesta situació de forta segregació socioeconòmica. Una altra causa és la presència d'un quasi-mercat limitat en el procés d'admissió de l'alumnat. Així, les famílies poden fer una prioritització dels centres preferits i quan la demanda sobrepassa l'oferta s'apliquen diferents criteris (com ara la proximitat o la presència de més membres de la família en el centre). En algunes Comunitats Autònomes els propis centres poden fixar criteris propis d'admissió. Això ha derivat, en alguns casos, en una dinàmica de col·laboració entre centres infantils privats i els propis centres concertats segons la qual els infants que han acudit als primers tenen major puntuació en els segons, generant així una nova barrera d'entrada per a les famílies d'entorns socioeconòmics menys afavorits.

En segon lloc, i en quant al model institucional del sistema educatiu, Espanya

s'enquadra dins dels models d'integració uniforme. Aquests models es caracteritzen per oferir a l'alumnat un tronc comú de continguts fins un moment avançat en la trajectòria educativa i es retarda la separació de l'alumnat en diferents vies educatives (contrasten els 16 anys en el cas espanyol dins d'un model d'integració uniforme amb l'orientació i separació que es dona a l'edat de 10 anys en un sistema de separació com l'alemany) (Dupriez *et al.*, 2008)

Un dels problemes amb el model d'integració uniforme és que la gestió de l'heterogeneïtat dins de les aules es produeix a través de la figura de la repetició de curs. En el cas espanyol, i segons una anàlisi de l'organització *Save the Children*, "la repetició és socialment molt injusta. A igual rendiment, els xiquets i les xiquetes més pobres tenen 4 vegades més probabilitat de repetir curs que els de més recursos, la segona esclatxa més alta de la OCDE"<sup>10</sup>. L'última reforma educativa (la coneguda com a *Llei Celáa*) reconeix aquesta problemàtica i estableix una major flexibilitat a l'hora de regular la repetició de curs i situa la decisió en l'avaluació global que realitzi l'equip docent cada dos anys, en lloc de basar-se en un criteri merament numèric d'assignatures no superades.

Les polítiques educatives són, per tant, una bona arena per exemplificar les dinàmiques que s'han donat al sistema polític espanyol: la influència i les limitacions que va imposar l'herència franquista, les resistències de certs actors polítics i socials a resoldre problemàtiques com la segregació educativa, o la dificultat per intervindre en fenòmens com l'excés de repetició de curs. El que sembla clar és que els temes que hem abordat en el present apartat, a tall d'exemple, han protagonitzat i continuaran protagonitzant bona part dels debats sobre reformes del sistema educatiu a Espanya.

#### **4.- Conclusions**

Com hem pogut analitzar al llarg d'aquest tema, la generació de polítiques públiques a Espanya ha comptat, en les últimes dècades, amb elements de continuïtat i transformació. Tal i com senyalen Subirats i Gomà (2020) en alguns àmbits encara predomina un estil de generació de polítiques públiques més reactiu que estratègic, més consensual que conflictiu, i més vinculat a dinàmiques de xarxes tancades amb pocs actors. Però també senyalen, encertadament, una sèrie d'àmbits, com ara certes polítiques redistributives, de drets civils o de garantia de drets com l'habitatge, on

l'estil de generació de polítiques públiques ha evolucionat cap una major complexitat, amb un enfocament més estratègic, una polarització de valors i l'emergència de més actors que hi participen. A aquesta transformació l'acompanyen fenòmens ja estructurals que condicionen la generació de polítiques públiques a Espanya com la creixent importància de la Unió Europea -especialment en l'esfera econòmica i financera- o la realitat multinivell de l'Estat espanyol.

A Espanya ens enfrontem a molts reptes en quant a l'estudi de polítiques públiques. En destacaria tres:

El primer, aconseguir que el debat sobre les polítiques públiques *-polícies-* que generen els diferents governs se situe al mateix nivell acadèmic, però sobretot, social que els debats més vinculats, per exemple, a la interacció entre líders o la competició electoral entre partits – *polítics-*.

El segon, és que fruit d'eixa rellevància, els poders públics assumisquen com una prioritat la necessitat d'avaluar les polítiques públiques que s'implementen i la seua adequació per a aconseguir els objectius que es plantejaven.

I el tercer, és evitar el perill d'entendre les polítiques públiques com una disciplina tècnica aliena a les ideologies dels governants -i fins i tot, dels tècnics que les elaboren- o les preferències de la ciutadania expressades democràticament. Per això és tan important inserir les polítiques públiques dins de l'estudi del conjunt del sistema polític, tal i com s'intenta realitzar en la present assignatura.

## **BIBLIOGRAFIA**

Dupriez, V., Dumay, X., & Vause, A. (2008). How Do School Systems Manage Pupils' Heterogeneity? *Comparative Education Review*, 52(2), 245–273.

Dye, T. (2017). *Understanding Public Policy* (15th ed.). Pearson.

Espuelas, S. (2013). *LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO EN ESPAÑA, 1850–2005* (Estudios de Historia Económica nº 63). Banco de España.

Jaeger, Mads. (2011). Do we all (dis)like the same welfare state? Configurations of public support for the welfare state in comparative perspective.

Kay, A. (2013). Policy trajectories and legacies. Path dependency revisited. en E. Araral (Ed.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 462–472). Routledge.

del Pino, E., & Rubio Lara, J. (Eds.). (2016). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: Políticas sociales en perspectiva comparada (Ciencia Política - Semilla y Surco - Serie de Ciencia Política) (Spanish Edition)* (edición ed.). Tecnos.

Subirats, J., & Gomà, R. (2020). Public Policies, transformations and challenges. en I. Lago & D. Muro (Eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics (Oxford Handbooks)* (pp. 511–525). Oxford University Press.

## ENLAÇOS ON LINE

Pactes de la Moncloa: <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/los-pactos-de-la-moncloa-texto-completo-del-acuerdo-economico-y-del-acuerdo-politico-madrid-8-27-octubre-1977-1047826/>

Pacte de Toledo de 1995:

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E\\_134.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/E/E_134.PDF)

Debat parlamentari sobre el Pacto de Toledo en el diari de sessions del Congrés dels Diputats: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/CONG/DS/PL/PL\\_140.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/PL/PL_140.PDF)

Revisió auto-crítica de les polítiques neoliberals realitzat pel propi FMI

(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>) o de *l'austeritat irreflexiva* en l'àmbit de la Comissió Europea

([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_19\\_425](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_19_425))

Base de dades del Monitor Fiscal del FMI (Abril 2021):

<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

Informe “Los efectos redistributivos de las políticas familiares” d’Olga Cantó i

Andrea Sobas consultable on-line ací: <https://observatoriosociallacaixa.org/-/los-efectos-redistributivos-de-las-pol%C3%ADticas-familiares>

Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets

(OCDE, 2020) [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132\\_132985-](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132985-)

<hrr3dbjimj&title=Supporting-livelihoods-during-the-COVID-19-crisis>

Informe 2018 del Consell Escolar de l'Estat:

<http://ntic.educacion.es/cee/informe2018/i18a202.pdf>

Informe BBVA-IVIE 36/2019 que es pot consultar on-line:

[https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2019/06/FBBVA\\_Esenciales\\_36\\_Resultados\\_Educativos.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2019/06/FBBVA_Esenciales_36_Resultados_Educativos.pdf)

Informe “La equidad educativa en España y sus comunidades autónomas en PISA 2018” que es pot consultar on-line:

[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/dossier\\_pisa2018\\_espana.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/dossier_pisa2018_espana.pdf)

Banc d'Espanya: <https://www.bde.es/bde/va/>

Banc Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/home>

Congrés dels Diputats: <https://www.congreso.es/>

Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat>

Govern d'Espanya: <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/index.aspx>

OCDE: <https://www.oecd.org/acerca/>

Senat: <https://www.senado.es/web/index.html>

Unió Europea: [https://europa.eu/european-union/index\\_es](https://europa.eu/european-union/index_es)

## SUGERÈNCIA DE PRÀCTICA

Després de llegir atentament l'article “¿Escuela de ricos, escuela de pobres? Cómo la concertada y la pública segregan por clase social”

([https://elpais.com/sociedad/2019/09/30/actualidad/1569832939\\_154094.html](https://elpais.com/sociedad/2019/09/30/actualidad/1569832939_154094.html)) contesta les següents qüestions:

- 1- Quines són les causes i els tipus de segregació escolar per classe social a Espanya?
- 2- Relacioneu el contingut i les gràfiques de l'article amb el concepte de “*social closure*” (S'entén per “*social closure*” el procés pel qual els col·lectius socials busquen maximitzar les recompenses restringint l'accés als recursos i les oportunitats a un cercle limitat d'elegibles).

3- Analitzeu el mapa de centres públics, concertats i privats a Espanya, quines conclusions podeu extraure?

## **TEST DE AUTOCONTROL**

**1.- Des de 1973, i en paral·lel amb el procés de democratització, la despesa social sobre PIB a Espanya:**

- a) S'ha incrementat lleugerament
- b) S'ha incrementat de manera notable
- c) S'ha reduït lleugerament
- d) S'ha reduït de manera notable

**2.- Els pactes de la Moncloa:**

- a) Es van signar únicament entre UCD i PSOE
- b) Tenien per objectiu ordenar el procés autonòmic
- c) Es van signar en 1996
- d) Contenien dos acords sobre mesures econòmiques i llibertats democràtiques

**3.- Quan es va produir, al Congrés dels Diputats, l'anunci del programa d'ajust fiscal per part de Zapatero**

- a) El 12 de maig de 2008
- b) El 12 de maig de 2009
- c) El 12 de maig de 2010
- d) El 12 de maig de 2011

**4.- L'Estat del Benestar espanyol es pot enquadrar com un model:**

- a) Socialdemòcrata
- b) Mediterrani
- c) Liberal
- d) Conservador

**5.- Segons dades de la OCDE, quina proporció de transferències rep a Espanya el 20% més ric respecte el 20% més pobre**

- a) El 20% més ric rep vora la meitat de transferències que el 20% més pobre
- b) El 20% més ric rep vora un terç de les transferències que rep el 20% més pobre
- c) El 20% més ric rep vora el doble de transferències que el 20% més pobre
- d) El 20% més ric rep vora el triple de transferències que el 20% més pobre

**6.- L'alumnat provinent d'entorns socioeconòmics menys favorables es concentren als centres de titularitat pública, on representen**

- a) Un 11% del seu alumnat
- b) Un 22% del seu alumnat
- c) Un 33% del seu alumnat
- d) Un 44% del seu alumnat

## TEMA 20<sup>39</sup>

### LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA

Elena López Blat

1. Introducción.- 2. Evolución.- 2.1.- Transición democrática.- 2.2. Influencia Unión Europea.- 2.3. Conferencia de Beijing.- 2.4. Ley de Violencia de Género y Ley de igualdad.- 2.5. Crisis económica: austeridad y retrocesos.- 3. Políticas recientes.- 4. Perspectiva multinivel.- 5. Conclusiones.

#### ***1.- Introducción***

Las políticas públicas de igualdad de género pueden definirse como el “conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de las mujeres y de la igualdad de género entre hombres y mujeres” (Bustelo, 2004). Es decir, se trata de todas aquellas medidas que desde la administración pública se implementan con el objetivo de promover y conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres.

El reconocimiento o aplicación de la igualdad formal no constituye en sí mismo su consecución; establecer constitucionalmente o en las legislaciones que conforman el ordenamiento jurídico que hombres y mujeres son iguales en la sociedad no implica la igualdad material, ni per sé la igualdad real. Y en este punto es donde se justifica la necesidad de desarrollar políticas públicas de igualdad de género, para conseguir que aquello establecido legislativamente sea una realidad material. Estas políticas han de servir para eliminar las desigualdades y discriminaciones de género, y garantizar así la igualdad entre hombres y mujeres en una sociedad determinada.

---

<sup>39</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

Las políticas de igualdad de género han tenido en las últimas décadas un desarrollo positivo en España puesto que se han producido importantes avances tanto desde el punto de vista legislativo como desde la institucionalización y consolidación de organismos de igualdad en los distintos niveles de gobierno (Lombardo, 2015). El modelo territorial español ha propiciado que estas políticas adquirieran un marcado perfil multinivel (Alonso, 2010). Por otra parte, la influencia de la entrada en la Unión Europea, así como la ejercida por diferentes organismos internacionales ha sido fundamental para desarrollo de las políticas de igualdad en España, especialmente en épocas en las cuáles no se han producido todos los avances que se debieran. Al hablar de avances en igualdad de género es importante tener en cuenta dos elementos fundamentales (que se conectan entre sí): la voluntad de los partidos políticos que gobiernan y la priorización de los mismos ante situaciones de crisis. Como estudiaremos en este tema, la crisis económica de 2008 supuso un retroceso para las políticas de igualdad de género, así mismo el actual contexto de pandemia provocada por la Covid-19 se presenta todavía como una posible amenaza ante determinadas reformas o una posible oportunidad.

## ***2.- Evolución***

### ***2.1.- Transición democrática***

Tras el golpe militar que dio lugar a la guerra civil española y a la dictadura, los avances en materia de igualdad que se habían producido durante la segunda república (como el derecho al voto de las mujeres), quedaron paralizados durante cuarenta años durante los cuales, por ley, las mujeres no eran iguales a los hombres.

Las leyes franquistas prevalecieron durante los primeros años de la transición a la democracia, por lo que algunas modificaciones legislativas en materia de igualdad tardaron en producirse. En 1978 la aprobación de la Constitución española supuso el reconocimiento constitucional de la igualdad entre hombres y mujeres principalmente a través de dos artículos que, además de reconocer la igualdad, establecían sobre los poderes públicos la competencia de promover las condiciones para que estos principios fueran efectivos.

*Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

*Artículo 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.<sup>40</sup>*

Durante estos años se fue eliminando la legislación discriminatoria hacia las mujeres y, por tanto, contraria a la constitución española. El primer gobierno de UCD aprobó la “Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los trabajadores”, donde se incorporaba por primera vez legislación por la igualdad salarial, en 1981 se aprobaron medidas como el divorcio por consentimiento mutuo, la igualdad dentro del matrimonio o la igualdad de los hijos e hijas nacidos fuera del matrimonio y el divorcio.

En el año 1982 el PSOE obtuvo su primera victoria electoral tras la restauración de la democracia y su acceso al gobierno, y el trabajo del movimiento feminista, supuso un impulso para las políticas de igualdad de género. En 1983 se inauguró el Instituto de la Mujer y se comenzaron a incorporar los Planes de Igualdad como instrumento fundamental para el desarrollo de las políticas públicas de igualdad.

Así mientras se continuaban los avances legislativos, como por ejemplo la legalización del aborto en 1985, se comenzaba a producir un proceso de institucionalización y consolidación de las políticas de igualdad en los diferentes niveles de la administración pública.

## **2.2.- Influencia Unión Europea**

La constitución de la Comunidad Económica Europea incluyó en el Tratado de Roma (1957) la igualdad de retribuciones entre hombres y mujeres que realicen un mismo trabajo (artículo 119). En 1981 la Comisión Europea creó el *Comité Consultivo para la Igualdad de Oportunidades*, este órgano fue creado para llevar a cabo la

---

<sup>40</sup> <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

implementación de medidas para la igualdad, así como para proponer diferentes acciones que promovieran la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

La entrada de España en la Comunidad Europea (1986) tuvo consecuencias fundamentales para el avance en políticas de igualdad en el Estado, en un contexto en el cual los cambios y avances legislativos podrían haber llevado un ritmo pausado, la influencia europea y la obligatoriedad de trasponer las diferentes directivas marcó el ritmo legislativo en muchos estados, como el español.

Durante los años noventa y la primera década del siglo XXI destaca la aprobación de la Carta de los derechos fundamentales de la UE (2000), la Directiva 2000/78/CE para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, el Convenio del Consejo de Europa sobre la trata de seres humanos (Convenio de Varsovia- 2005), la Carta de la Mujer (UE-2010), la Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres (2010-2015) o el Pacto Europeo para la Igualdad de Género (UE-2010) entre otros.

Uno de los convenios de mayor relevancia e influencia fue el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (2011), también conocido como el Convenio de Estambul. Este Convenio entró en vigor en España en el año 2014<sup>41</sup> y supuso el primer instrumento de carácter vinculante en el ámbito de la UE en materia de violencia contra la mujer. Este documento supuso el reconocimiento de la UE y de todos los Estados miembros que lo ratificaban, de que la violencia contra las mujeres supone una violación de los derechos humanos, así como la consideración de los Estados como responsables de esas violaciones de derechos, si no actuaban acorde al Convenio.

Otro elemento a destacar de la aprobación de este Convenio fue el reconocimiento de todas las formas de violencia contra la mujer:

*“por “violencia contra las mujeres” se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada” (artículo 3.a)*

---

<sup>41</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf>

La ratificación de este convenio, aunque se produjo años después de la aprobación de la ley de violencia de género, ha sido fundamental para el desarrollo de las políticas de violencia contra la mujer en España. Muchos de los mandatos se han introducido ya en la ley estatal, en las diferentes leyes autonómicas o a través de diferentes políticas como veremos más adelante. No obstante, también persisten algunas carencias. Tras la aprobación del Convenio de Estambul, destacan también otras medidas posteriores como las diferentes estrategias del Consejo de Europa de igualdad de género (2014-2017, 2016-2019, 2020-2025).

La UE ha proporcionado a los estados miembros y, por tanto, también a España, un marco de referencia a la hora de desarrollar las diferentes normativas, pero también ha proporcionado un sistema de garantías – más o menos eficaz – por el cual se ejercía cierta influencia desde fuera del Estado que garantizaba una cierta continuidad en el desarrollo de las políticas de igualdad de género (especialmente en épocas con gobiernos conservadores).

### ***2.3.- Conferencia de Beijing***

Las Naciones Unidas, ante la insuficiencia de la elaboración de legislación internacional relativa a la igualdad entre hombres y mujeres, decidieron celebrar Conferencias Internacionales de la Mujer, con el objetivo de adquirir un compromiso más sólido de los Estados ante el reto de la igualdad de género. En 1975 se celebró la primera de un total de cuatro conferencias mundiales que, hasta el momento, se han celebrado: la primera fue la Conferencia de Ciudad de México (1975), seguida de la Conferencia de Copenhague (1980), la Conferencia de Nairobi (1985) y, por último, la Conferencia de Beijing (1995).

Si bien las diferentes Conferencias que se han celebrado han introducido importantes avances en materia de igualdad de género y lucha contra la violencia de género, destaca especialmente la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Mujeres, celebrada en Pekín en el año 1995 y que es conocida como la “Conferencia de Beijing”.

Esta conferencia supuso un gran avance en la igualdad de género puesto que por primera vez se establece que la situación de las mujeres afecta a la sociedad en su totalidad y que, por tanto, el abordaje de las políticas que se establezcan no puede

realizarse de manera sectorial, sino que ha de integrarse en el conjunto de las políticas. Es decir, la perspectiva de género debe incorporarse en todas las políticas públicas.

Así fue como se introdujo en concepto de transversalidad de la perspectiva de género (*gender mainstreaming*), si bien ya existían algunas referencias previas fue en esta Conferencia donde se da un impulso al concepto y donde se establece como uno de los acuerdos de implementación para los estados. Así, desde la celebración de la Conferencia de Beijing los estados han incorporado de manera progresiva la transversalidad como herramienta estratégica fundamental en el desarrollo de las políticas de igualdad.

Tras la Conferencia de Beijing, se celebraron en este caso en Nueva York, una serie de conferencias mundiales, coincidiendo esta con su aniversario, en las cuales se han analizado los avances logrados de dicha conferencia, aprobándose diferentes resoluciones que reafirman el compromiso de los gobiernos e incluso se ha constatado y denunciado la falta de voluntad política de algunos países a la hora de llevar a cabo los compromisos adquiridos.

#### ***2.4.- Ley contra la violencia de género y ley de igualdad***

Durante la década de los noventa se consolidó la institucionalización de las políticas de igualdad de género en España. Se llevaron a cabo medidas como la aprobación del Segundo Plan de Oportunidades (1993-1995), la trasposición de importantes Directivas europeas (como la relativa a la protección de las trabajadoras embarazadas y el derecho a la lactancia, o la relativa a la igualdad de trato en el empleo) y se impulsaron políticas de apoyo a las familias (Lombardo, 2015).

Con la llegada del PP al gobierno con José María Aznar como presidente (1996), se produjo ese impulso a las políticas de apoyo a las familias (conciliación, permisos maternidad-paternidad, desgravaciones fiscales por hijos/as a cargo). Medidas impulsadas principalmente en base a las recomendaciones establecidas en la Estrategia Europea de Empleo, así como a diferentes directivas europeas. En 1999 se aprobó la Ley para la conciliación entre la vida familiar y laboral, y en su segunda legislatura se introdujo el Plan de Apoyo Integral a las Familias. Es importante tener en cuenta que desde mediados de los años noventa se produjo un aumento considerable de la

participación de las mujeres en el mercado laboral por lo que estas medidas, además de provenir principalmente de mandatos europeos, adquirieron especial relevancia.

En el año 2004 el PSOE ganó las elecciones con José Luis Rodríguez Zapatero, quien se convirtió en el presidente del primer gobierno paritario de la historia de España. Por lo que respecta a las políticas de igualdad de género esta primera legislatura destacó por los avances producidos en la materia; además de las leyes contra la violencia de género e igualdad, se produjo también una consolidación de los planes de igualdad, las unidades de género, una mejora de los permisos de maternidad y paternidad, la equiparación de las parejas de hecho, legalización el matrimonio homosexual o el impulso de las políticas de atención a la infancia y a las personas dependientes.

Una de las primeras normativas en aprobarse fue la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género*. Esta ley tiene por objeto (artículo1):

El artículo 1 de la ley define la violencia de género como:

*“manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia”*

Y añade que este tipo de violencia:

*“comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad.”*

Así mismo estableció toda una serie de medidas orientadas a la atención, protección y garantía de asistencia jurídica de las víctimas, a la prevención de la violencia o a la sensibilización de la sociedad.

La ratificación en el año 2014 por parte de España del Convenio de Estambul generó la necesidad de introducir algunas medidas, así como modificar otras. Si bien la definición de esta ley reconoce - tal y como indica el Convenio – la violencia de género como una “manifestación de discriminación, de la situación de desigualdad y las relaciones de por de los hombres sobre las mujeres”, esta ley limita la violencia de género a aquella que haya sido ejercida por “quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o

hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia”.

Establecer esta limitación resultó fundamental en su momento para la aprobación de la ley, suponiendo un punto de conflicto durante una negociación muy compleja. Esta redacción permitió la aprobación de la normativa estatal más avanzada en Europa en ese momento. No obstante, más de quince años después, resulta imprescindible su modificación para la adaptación al Convenio de Estambul<sup>42</sup> pero, sobre todo, para garantizar la protección de todas las víctimas de violencia de género. Algunas Comunidades Autónomas (como la Comunidad Valenciana) si han introducido las modificaciones necesarias para adaptar la legislación al Convenio de Estambul, sin embargo, teniendo en cuenta el marco de competencias, es fundamental que el Estado español modifique y adapte también la legislación.

Unos años más tarde el gobierno socialista de Zapatero aprobó la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, una ley que tiene por objeto:

*“hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural”* (artículo 1)

Siguiendo las recomendaciones establecidas por los principales textos internacionales y europeos, esta ley establece cuatro principios para la implementación de diferentes medidas que han de servir para la mejora de la igualdad entre hombres y mujeres. En primer lugar, el principio de igualdad de oportunidades (artículo 3) elimina cualquier tipo de discriminación por razón de sexo (directa o indirecta) del ordenamiento jurídico. Las acciones positivas (artículo 11), medidas “temporales” que buscan “corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres”<sup>43</sup>. La transversalidad del principio de igualdad (artículo 15), que establece que los poderes públicos habrán de incorporar en todas sus políticas la perspectiva de género “en la

---

<sup>42</sup> [https://www.eldiario.es/sociedad/consejo-europa-pide-espana-medidas-violencia-genero-fuera-ambito-pareja\\_1\\_6454985.html#documento](https://www.eldiario.es/sociedad/consejo-europa-pide-espana-medidas-violencia-genero-fuera-ambito-pareja_1_6454985.html#documento)

<sup>43</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf>

adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”. Y, el principio de presencia o composición equilibrada (disposición adicional primera), estableciendo así que cada sexo no podrá superar el sesenta por ciento ni ser menor al cuarenta por ciento.

Este último elemento ha resultado fundamental para aumentar la presencia de mujeres en espacios de representación y poder, las “cuotas”, han demostrado desde la entrada en vigor de la presente ley que, al menos por el momento, son imprescindibles para garantizar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en la sociedad. El número de mujeres en los parlamentos y gobiernos ha aumentado, en algunos casos incluso por encima del mínimo legal establecido, creando además referentes para otras mujeres. J. Sevilla y A. Ventura (2007) definieron las medidas relativas a la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas como una norma de “derecho antidiscriminatorio”, medidas que no perjudican a ninguno de los dos sexos y que buscan desde un punto de vista “preventivo”, corregir las desigualdades que sufren las mujeres en los diferentes espacios de la sociedad.

Para la implementación de estas medidas, existen diferentes tipos de herramientas, algunas se encuentran reguladas en la ley; indicadores de género (artículo 20), plan estratégico de igualdad (artículo 17), informes de impacto de género (artículo 19), protocolos de actuación de acoso sexual o acoso por razón de sexo (artículo 62) o los planes de igualdad de las empresas (capítulo III). Existen otras herramientas que, a pesar de no estar reguladas, se están aplicando cada vez más, como es el caso de los presupuestos con perspectiva de género.

Los planes de igualdad se han consolidado en los últimos años como una herramienta fundamental para trabajar en la implementación y seguimiento de políticas de igualdad de género. Administraciones públicas, empresas, centros educativos de distintos niveles, partidos políticos y sindicatos, entre otro tipo de organizaciones, buscan a través de estos planes eliminar las situaciones de desigualdad y discriminación por razón de sexo.

### ***2.5.- Crisis económica: austeridad y retrocesos***

Un año después de la aprobación de la ley de igualdad española tuvo lugar una crisis financiera y económica que afectó duramente a Europa a partir del año 2008. En España

sus consecuencias comenzaron a percibirse notablemente a partir del año 2010, un momento especialmente complicado a nivel económico con graves consecuencias en muchos sectores de la sociedad. La respuesta política a la crisis fue adoptar una posición de fuerte austeridad. Esto significó una priorización absoluta de unos objetivos económicos frente a las necesidades relativas a las políticas sociales, entre ellas las de igualdad de género. La transversalidad de género en las políticas, los informes de impacto de género, los planes de igualdad y todas las herramientas establecidas en la ley de igualdad quedaron excluidas de la gestión y posterior recuperación de la crisis económica. La austeridad tuvo como consecuencia un retroceso en las políticas de igualdad debido a esa priorización de los objetivos económicos frente a los sociales, y cabe destacar que este hecho se produjo de forma generalizada a nivel europeo. (Lombardo, 2015). Es importante tener en cuenta que priorizar unos objetivos económicos dejando de lado las políticas de igualdad de género no significa que en un momento de crisis se antepusiera lo que era mejor para el bienestar común, para la economía o para la salida de la crisis. Significa que las medidas que se adoptaron excluyeron a las mujeres, sin analizar cómo iban a afectarles las políticas que se adoptaban.

El Plan Europeo de Recuperación económica no contó con informe de impacto de género, no incluyó ninguna referencia a la situación de las mujeres ni propuso ninguna medida relativa a la igualdad de género.<sup>44</sup> Los programas de reforma nacionales y las Recomendaciones del Consejo Europeo para España en los años 2011 y 2012 no incluyeron la perspectiva de género, ni en el diseño ni en la ejecución (Lombardo, 2015). El impacto de la austeridad en las políticas de igualdad de género tuvo consecuencias muy negativas para las mujeres españolas; quienes sufrieron más brecha salarial, más precariedad laboral, más paro, más riesgo de exclusión social y más pobreza que los hombres.

Las partidas presupuestarias destinadas a los programas de igualdad de género se redujeron, los organismos institucionalizados no tenían capacidad ni recursos para desarrollar ninguna política de carácter social. Las condiciones de vida de hombres y mujeres no mejoraron con la austeridad que se impuso y los niveles de igualdad de género tampoco.

---

44

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0800&from=ES>

### ***3.- Políticas recientes***

El Estado, y las diferentes administraciones públicas, tienen la competencia y responsabilidad de trabajar por la eliminación de las desigualdades, discriminaciones y violencias que sufren las mujeres. Además de establecer legislación y de implementar políticas de igualdad, se ha de generar un contexto en el cual las condiciones socioeconómicas y culturales no supongan una amenaza para las mujeres. Tal y como estableció la Conferencia de Beijing, las políticas de igualdad de género deben alcanzar un abordaje estructural.

En los últimos años se ha introducido también en el seno del debate el concepto de la interseccionalidad. Este concepto referencia los diferentes ejes de opresión que se entrelazan; se trata de un enfoque que interpreta y aborda las desigualdades múltiples que afectan a las mujeres (Expósito, 2012).

Tras la etapa de austeridad derivada de la crisis económica de 2008 sobrevino un periodo de gran inestabilidad política, con múltiples convocatorias electorales, que han perjudicado de nuevo algunos avances en materia de igualdad. No obstante, se han aprobado e implementado algunas medidas a destacar.

En materia de violencia de género se aprobó en el año 2017 el Pacto de Estado contra la violencia de género<sup>45</sup>, un acuerdo entre distintos Grupos Parlamentarios, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias. Meses antes en la Comunidad Valenciana se había aprobado el Pacto valenciano contra la violencia de género y machista, pionero en el estado español. Un acuerdo que por primera vez conseguía una alianza de todos los actores sociales para trabajar conjuntamente en pro de la erradicación de la violencia de género y machista en sus diferentes manifestaciones. No obstante, el Pacto de Estado, si bien no consiguió unanimidad y presentó algunos problemas iniciales de carácter presupuestario, planteó a través de once ejes de trabajo una serie de medidas y reformas muy necesarias para la lucha contra la violencia de género.

En materia de igualdad laboral cabe destacar el *Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación*. Este Real Decreto-ley destaca

---

<sup>45</sup><https://www.boe.es/boe/dias/2018/08/04/pdfs/BOE-A-2018-11135.pdf>

especialmente por las modificaciones de aspectos importantes de la ley orgánica de igualdad en lo relativo a los planes de igualdad y, especialmente, las obligaciones de los empresarios en torno a ellos. Si bien estas medidas son importantes introduce también otras de gran relevancia como la **equiparación de los permisos** de maternidad y paternidad, que entró en vigor el 1 de enero de 2021 y que establece tanto para hombres como mujeres 16 semanas de permiso, una medida fundamental para impulsar la corresponsabilidad y para la igualdad en el ámbito laboral. Este RD-ley se desarrolló reglamentariamente a través de dos Reales Decretos:

- Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.
- Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.

En primer lugar y antes de profundizar en el contenido de estos reales decretos hay que señalar un hecho de especial relevancia, y es que este desarrollo reglamentario se aprueba en octubre de 2020, siete meses después del inicio del Estado de Alarma establecido como consecuencia de la pandemia mundial provocada por la Covid-19. Es decir, durante un contexto de crisis y, sobre todo, de incertidumbre. En esta ocasión, en esta crisis, el enfoque de priorización de las políticas ha sido diferente.

En lo que respecta al Real Decreto 901/2020 destacan las modificaciones relativas a los planes de igualdad: obligación para empresas de cincuenta o más trabajadores o empresas con convenio colectivo, procedimiento para la realización del plan, competencias del plan, se establece también el contenido obligatorio de los planes para garantizar su calidad y se crea un registro oficial de planes de igualdad.

Respecto al Real Decreto 902/2020, se establecen medidas específicas para garantizar la igualdad retributiva entre mujeres y hombres: registros retributivos, auditorias y sistemas de valoración de puestos de trabajo, clasificación profesional y derecho a la información de las personas trabajadoras.

Por último, la pandemia provocada por la Covid-19 ha puesto de manifiesto algunas necesidades urgentes incluso antes de la pandemia pero que permanecían invisibilizadas. La pandemia ha acentuado la crisis de los cuidados, la necesidad de

fortalecer los servicios públicos, de implementar medidas de corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, familiar y laboral, incluso de abordar una reforma de los horarios para su racionalización, la pandemia ha puesto de manifiesto las ventajas, pero también los peligros que el teletrabajo puede suponer para las mujeres.

#### ***4.- Perspectiva multinivel***

Las políticas de igualdad de género han adquirido un perfil multinivel en el estado español (Alonso, 2010). Desde la constitución de los diferentes Estatutos de Autonomía se incorporó el mandato de trabajar por la promoción de la igualdad y la erradicación de las diferentes formas de discriminación y violencia que sufren las mujeres. En 1983 se creó el Instituto de la Mujer, en el seno del gobierno central y en los años posteriores diferentes comunidades apostaron también por la creación de este órgano. En lo que respecta a la legislación las comunidades autónomas han ido desarrollando en estas décadas normativa relativa a la promoción de la igualdad y a la lucha contra la violencia de género, incluso algunas comunidades aprobaron estas normas antes que el estado central como fue el caso de Castilla y León (2003), la **Comunidad Valenciana** (2003), Galicia (2004) o el País Vasco (2005). También han ido desarrollando planes de igualdad y estrategias sectoriales para el desarrollo de las políticas públicas de igualdad de sus territorios.

Respecto a los Planes de Igualdad autonómicos, a principios de la década de los noventa se detectaba que la gran mayoría habían tomado como referencia los planes estatales, cabe destacar también que se percibió una retroalimentación mutua entre los planes autonómicos y los estatales (VVAA, 2005). Sin embargo, en la última década se detecta una importante influencia de las políticas europeas como referente. Esta nueva tendencia refleja la europeización de las políticas de igualdad subestatales (Alonso, 2010). La gran variedad entre territorios en lo que respecta a la legislación sectorial, así como otro tipo de leyes que introducen de manera transversal importantes avances en materia de igualdad refleja ese perfil multinivel que se produce dentro del estado español en el desarrollo de las políticas públicas de género.

Las administraciones locales también han desarrollado un papel fundamental en la aplicación de las políticas y estrategias de igualdad de género, como administración más cercana a la ciudadanía. La Ley básica de Régimen Local de 1985 les otorgó

competencias para realizar actividades complementarias a otras administraciones en diferentes áreas, entre ellas el área de igualdad. Así en los años 80 comenzaron a constituirse también en los gobiernos municipales las concejalías de la mujer o concejalías de igualdad.

## **5.- Conclusiones**

No hay que olvidar que los avances que se han producido desde las diferentes administraciones – ya sea por impulso internacional, europeo, estatal, autonómico o local – han tenido detrás al movimiento feminista. Las reivindicaciones, la influencia y el trabajo de las feministas– desde la calle o desde las instituciones – ha sido fundamental para conseguir impulsar, implantar y consolidar las políticas públicas de igualdad de género en España.

Como hemos visto la evolución de estas políticas ha sido positivo incluso cuando la voluntad y prioridades de los gobiernos dejaba a un lado los compromisos con la igualdad, la influencia de la UE supone generalmente una ayuda para su implantación y desarrollo. Si bien es cierto que en momentos de crisis, ni la UE ni los estados miembros – de manera generalizada – fueron capaces de dar continuidad a los compromisos que habían adquirido, dejando de lado la perspectiva de género, y por tanto a las mujeres, en los planes de recuperación.

España se enfrenta ahora al reto de la inclusión de la perspectiva de género en la salida de la crisis provocada por la pandemia, al reto de no cometer los mismos errores que en el pasado. Esto implica incorporar la perspectiva de género en los planes de recuperación que se apliquen así como impulsar ciertas reformas y políticas relativas a la igualdad de género que si bien ya eran urgentes antes de la pandemia, el contexto actual ha visibilizado la necesidad de una serie de reformas relativas a la corresponsabilidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la igualdad salarial y, por supuesto, la lucha contra los diferentes tipos de violencia machista.

Todo esto en un contexto marcado por la incertidumbre de la situación sanitaria, la inestabilidad económica que ello genera y, sin olvidar, la amenaza que supone para la democracia y la convivencia el auge de la extrema derecha que está sucediéndose en España en los últimos años. La expansión de sus mensajes de odio contrarios al respeto de los derechos humanos afecta a la sociedad en su conjunto y, especialmente, a las

personas pertenecientes al colectivo LGTBI, inmigrantes, personas racializadas, y, también, afecta a las mujeres, a sus derechos y al avance en la igualdad de género.

Nos encontramos por tanto en un momento crucial, que puede suponer una amenaza o una oportunidad para construir una estructura sólida que permita mejorar la vida de hombres y mujeres, así como mejorar los niveles de la igualdad de género en España.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO ÁLVAREZ, A (2020): Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional. *Administracion& Desarrollo* 38 (52): 57-69.

BUSTELO RUESTA, M (2004): La evolución de las políticas de género en España. Madrid: La Catarata.

EXPOSITO MOLINA, C (2012): ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España.

LOMBARDO, E (2015): Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica.

Sevilla Merino, J.; Ventura Franch, A. (2007): “Fundamento Constitucional de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Especial referencia a la participación política”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (monográfico igualdad)*, nº68.

VV.AA (2005): Estudio comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres autonómicos y nacional. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría para la igualdad de oportunidades e Instituto de la Mujer. Madrid.

## **ENLACES *ON LINE***

Convenio de Estambul: <https://rm.coe.int/1680462543>

Convenio de Estambul ratificado por España:

<https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf>

Estrategia para la igualdad de género 2020-2025: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>

Instituto de las mujeres: <https://www.inmujeres.gob.es/>

Ley orgánica contra la violencia de género:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

Ley orgánica de igualdad: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf>

OMS. Violencia contras las mujeres <https://apps.who.int/iris/handle/10665/98821>

ONU Mujeres: <https://www.unwomen.org/es>

Pacto de Estado contra la violencia de género:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/>

Pacto Valenciano contra la violencia de género y machista:

<https://sumatalpacte.gva.es/es>

## **SUGERENCIA DE PRÁCTICA**

Entra en el apartado de “Estadísticas” de la web del Instituto de la mujer y para la Igualdad de oportunidades (<https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Home.htm>) y escoge uno de los ámbitos que sea de tu interés (a excepción de “Mujeres y hombres en España”).

- Tras analizar los datos realiza un breve informe/análisis descriptivo en torno a ese tipo de desigualdad entre hombres y mujeres.
  - Después, busca y describe un ejemplo de una política pública de igualdad de género que se haya propuesto y/o aplicado en España con el objetivo de corregir ese tipo de desigualdad entre hombres y mujeres.
  - Por último, realiza una breve reflexión sobre la desigualdad de género en el ámbito seleccionado utilizando los datos y poniéndolo en relación con las medidas que se han propuesto en España para corregir esta desigualdad.
- ➔ El objetivo de esta práctica es que reflexionéis y os familiaricéis con algunos de los datos que se utilizan para medir las desigualdades de género entre hombres y mujeres, que realicéis una búsqueda que os permite conocer diferentes propuestas que se han podido plantear en el ámbito estatal y que reflexiones sobre el ámbito de de desigualdad que habéis analizado.

## **TEST DE AUTOCONTROL**

### **1.- El Convenio de Estambul:**

- a) Recoge una serie de propuestas para los estados miembros de la UE con el objetivo de mejorar la igualdad entre hombres y mujeres.
- b) Reconoce todos los tipos de violencia contra las mujeres y establece recomendaciones para los estados miembros de la UE.
- c) Reconoce la violación de derechos contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y su contenido es de carácter vinculante.
- d) Fue ratificado por España en el año 2014 trasladando así al ordenamiento jurídico todos los acuerdos contenidos en el Convenio.

### **2.- La Conferencia de Beijing:**

- a) Fue la primera Conferencia Mundial sobre los derechos de las mujeres.
- b) Fue la última Conferencia Mundial en celebrarse y por tanto no se ha producido una evaluación de los acuerdos.
- c) Tenía por objeto impulsar propuestas relacionadas con las mujeres en el ámbito del empleo, la salud y la educación.
- d) Introdujo el concepto de transversalidad de la perspectiva de género.

### **3.- La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:**

- a) Fue aprobada en el año en 1999 con el PP en el gobierno.
- b) Fue aprobada en el año 2004 con el PSOE en el gobierno.
- c) Fue aprobada en el año 2007 con el PSOE en el gobierno.
- d) Fue aprobada en el año 2011 como consecuencia de la ratificación del Convenio de Estambul.

### **4.- ¿Qué supuso para las políticas de igualdad de género la crisis económica que se sucedió a partir del año 2008?**

- a) Un retroceso para las políticas de igualdad como consecuencia de los recortes presupuestarios y de la falta de perspectiva de género de los planes de recuperación.
- b) La paralización de algunas políticas de igualdad de género ante la necesidad de priorizar los objetivos económicos.

- c) No tuvo ningún efecto negativo puesto que cumplir con los objetivos económicos eran necesarios para la salida de la crisis y, por tanto, para el bien común.
- d) Una paralización en el ámbito legislativo pero una continuidad en la institucionalización de las políticas.

**5.- Las políticas de igualdad de género en España son:**

- a) Homogéneas: todo el territorio español tiene la misma legislación, las mismas políticas y las mismas estrategias de igualdad.
- b) Multinivel: cada comunidad ha desarrollado en las últimas décadas legislaciones y estrategias diferenciadas.
- c) Aquellas que establece la UE sin posibilidad de que el Estado español impulse propuestas propias.
- d) De un perfil multinivel y con una europeización reciente de las políticas autonómicas.

**6.- La reciente modificación sobre la ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:**

- a) Establece la obligatoriedad para todas las empresas de contar con un plan de igualdad, independientemente del número de personas trabajadoras.
- b) Tiene por objeto fortalecer los planes de igualdad e introducir medidas orientadas a garantizar la igualdad retributiva.
- c) Introduce medidas de obligado cumplimiento para las administraciones como la incorporación de los presupuestos con perspectiva de género.
- d) Regula medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral ante supuestos derivados de la pandemia de la Covid-19.

**7.- ¿Cuál es uno de los principales problemas actuales de la ley contra la violencia de género?**

- a) La limitación de la consideración de “violencia de género” a aquella ejercida por una persona que sea o haya sido pareja de la víctima.
- b) Que no garantiza asistencia jurídica a las víctimas de violencia de género.
- c) La derogación de la presunción de inocencia.
- d) Que no reconoce la violencia psicológica como un tipo de violencia de género.

## TEMA 21<sup>46</sup>

### POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

Clara Portela Sais

1. Introducción.- 2. La política exterior española durante el periodo franquista.- 3. La reconfiguración de la política exterior española durante la transición.- 4. La integración en las estructuras de seguridad occidentales.- 5. La integración en la comunidad europea.- 6. La influencia de organizaciones internacionales en la política exterior española.- 7. *Estudio de caso: ¿Por qué apoya España el régimen europeo de sanciones a Rusia?*

#### ***1.- Introducción***

Durante la transición, España se encuentra ante la necesidad de sentar las bases de su política exterior tras un largo periodo de relativo aislamiento internacional. En este periodo, como en tantos otros ámbitos que se ven sujetos a una reconfiguración, tienen lugar momentos de oscilación que acaban consolidando una orientación firmemente europeísta, a la vez que se mantiene y refuerza una alianza militar con Estados Unidos. Ambas orientaciones cristalizan en la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (la actual Unión Europea), así como a la Alianza Atlántica. Dichas elecciones continúan constituyendo, a día de hoy, los vectores fundamentales de la política exterior española, hasta tal punto que esta no puede entenderse sin referencia a ambos pilares.

En este capítulo, explicamos sucintamente a que se debieron y cómo tuvieron lugar esas decisiones, y por qué continúan ejerciendo una influencia fundamental en la formulación de la política exterior española.

---

<sup>46</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

## ***2.- La política exterior española durante el periodo franquista***

Durante la primera guerra mundial, España siguió una política de neutralidad de la cual se benefició económicamente, experimentando un periodo de bonanza. Durante la segunda guerra mundial, en cambio, España a duras penas pudo mantener su neutralidad, al haber sido escenario de intervenciones externas durante su propia contienda civil, en particular por parte de las fuerzas del Eje. La neutralidad española acabó convirtiéndose en “no beligerancia” hacia el final de la conflagración mundial, si bien le fue posible evitar la participación directa en hostilidades. El hecho de que el resto del continente se hallase en estado de guerra no contribuyó a aliviar el maltrecho estado de la economía española. A su fin, el régimen franquista se encontró con que las potencias que le habían apoyado en el bando de los derrotados, lo cual la sumió en un estado de aislamiento internacional que no se iría suavizando más que paulatinamente. Tanto Francia como Reino Unido y EEUU sometieron a la España franquista a una gran presión. Sin embargo, con el estallido de la guerra de Corea en 1950, a los albores de la guerra fría, EEUU comenzó a cambiar de actitud y a interesarse por la incorporación de España a sus estructuras de defensa, pues la consideraba una pieza importante para el control del Mediterráneo Occidental.<sup>47</sup> Este es el origen de los pactos hispano-americanos de 1953, los cuales no dan lugar, sin embargo, ninguna alianza entre ambos países. Por el contrario, consistieron en la recepción de ayuda militar y económica por espacio de una década a cambio de permitir la construcción de bases militares estadounidenses en territorio español. La firma de estos pactos introdujo un punto de inflexión: por un lado, consolidan internacionalmente el régimen franquista, y, por otro lado, lo vincula a EEUU en una relación de dependencia. Al mismo tiempo, supone una ruptura con la tradición neutralista que había caracterizado la política española hasta entonces. La renovación de estos acuerdos se convirtió en los momentos clave de la política exterior de la época franquista.

## ***3.- La reconfiguración de la política exterior española durante la transición***

A partir del comienzo de la transición, tiene lugar un momento de oscilación en lo que respecta a la orientación de la política exterior: El gobierno de Calvo Sotelo contemplo la posibilidad de retornar a una política de neutralidad, marcando una ruptura con la

---

<sup>47</sup> Powell 1995.

política de seguridad del periodo franquista, al mismo tiempo que abogaba por la integración en la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, estas intenciones tenían escasas perspectivas de éxito pues no casaban con las preferencias ni estadounidenses ni europeas, a pesar de la aparente desconexión entre el proceso europeo de integración económica y la alianza militar liderada por EEUU. Esto no tardó en hacerse evidente. Uno de los primeros pasos consistió en elevar los acuerdos sobre las bases militares a tratados a partir de 1976. En 1980, aun bajo gobierno de la Unión de Centro Democrático, se anunció la adhesión a la OTAN, ante la presión estadounidense que, bajo la presidencia de Ronald Reagan, temía un recrudecimiento de la guerra fría. En 1981, el gobierno de Calvo Sotelo logró la mayoría parlamentaria (186 vs. 146) necesarios para la adhesión de España a la OTAN con la condición de que España permaneciera libre de armas nucleares. Así, España se convirtió en el decimosexto miembro de la OTAN, poco antes de la llegada al poder del PSOE bajo el liderazgo de Felipe González.

#### ***4.- La integración en las estructuras de seguridad occidentales***

La llegada al poder de Felipe González tras la arrasadora victoria del PSOE en las elecciones de 1982 pone fin a la transición, una etapa caracterizada por una cierta inestabilidad, con un sistema de partidos aun en formación y transformación, compromisos frágiles y mayorías cambiantes. A partir de 1982, la mayoría absoluta obtenida por el PSOE hace que actores externos negocien con su líder la integración en la Comunidad Europea a cambio de persuadir a una opinión pública hostil de la conveniencia de permanecer en la OTAN, sirviéndose de la promesa electoral de celebrar un referéndum al respecto. De esa forma, los miembros de la OTAN convirtieron a Felipe González en su aliado en la conquista de la opinión pública.<sup>48</sup> Esto puede resultar paradójico a primera vista, pues amplios sectores del PSOE eran contrarios a la permanencia en la OTAN. Sin embargo, el cálculo de quienes abogaban por la permanencia fue acertado, y el referéndum de 1986 sobre la OTAN resultó favorable a la permanencia del país en la Alianza Atlántica. El gobierno socialista de Felipe González reafirmó la condición de no permitir el estacionamiento de armas

---

<sup>48</sup> Story 1995.

nucleares, además de la reducción de la presencia militar convencional en territorio español.<sup>49</sup>

A día de hoy, la posición de España hacia la disuasión nuclear y la no proliferación se asemeja a la de otros aliados de la OTAN. Sin embargo, debe recordarse que el país se ha caracterizado por décadas de "excepcionalismo nuclear", que se originó en el período de transición democrática.<sup>50</sup> No obstante, el hecho de que España aceptara, hace una década, el despliegue de un el componente naval del escudo antimisiles estadounidense en la base de Rota podría sugerir que el "excepcionalismo" dentro de la Alianza se ha ido erosionando. De hecho, la actual política de no exigir información sobre la naturaleza del cargamento de buques militares estadounidenses que hacen escala en la base en Rota puede entenderse como una forma de obviar el requisito de aprobación parlamentaria teóricamente exigida para permitir cualquier forma de estacionamiento nuclear.

### ***5.- La integración en la comunidad europea***

Como hemos visto, la adhesión a la comunidad europea se vio informalmente vinculada a la confirmación de la permanencia de España en la OTAN, lo cual se ve simbólicamente reflejado en el hecho de que la adhesión a la entonces CE se produjese el mismo año de celebración del referéndum sobre la OTAN. Por otro lado, al margen de ciertos recelos iniciales motivados por el miedo a la competencia de los productos hortofrutícolas y al impacto de la participación española en la Política Agrícola Común, la CE había adoptado una política de ampliación que pretendía incluir a las jóvenes democracias del sur de Europa para contribuir a su consolidación. Esta política, que había comenzado con la integración algo precipitada de Grecia en 1981, tuvo consecuencias para la admisión de España y Portugal en 1986, que se llevó a cabo con menos apremio. Esta tendencia culminó con las ampliaciones a estados procedentes del antiguo bloque socialista, que requirieron más de una década de preparación antes de que se permitiera su integración en la UE. Con la adhesión a la UE, España completo su integración en las estructuras occidentales que suponían su rehabilitación y reincorporación a la comunidad internacional, y que había supuesto su objetivo

---

<sup>49</sup> Rodrigo 1995.

<sup>50</sup> Portela 2014.

prioritario desde la transición. Asimismo, España ha pasado a formar parte de todas las organizaciones occidentales clave, tales como la Organización Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), o el Consejo de Europa (CoE) y su asamblea parlamentaria (PACE). Al mismo tiempo, el abandono de la neutralidad se perfila como una herencia de la era franquista que no resulto posible dejar atrás.

Al igual que ha sucedido con el resto de los miembros de la UE, la formulación de su política exterior se ha visto influida por su participación en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC),<sup>51</sup> un marco intergubernamental de coordinación en esta materia puesto en marcha a partir de la firma del Tratado sobre Unión Europea o Tratado de Maastricht, el primero en el cual España participo como socio pleno, firmado en 1992. El proceso según el cual la política nacional se ve modificada debido a la influencia de la coordinación a nivel europeo se denomina Europeización, y su impacto en ámbito de política exterior se ha detectado, por ejemplo, en la adopción de un habito de publicar estrategias de político exterior y de seguridad, previamente inexistentes.<sup>52</sup>

#### ***6.- La influencia de organizaciones internacionales en la política exterior española***

Hasta nuestros días, las políticas adoptadas a nivel europeo continúan considerándose como vectores fundamentales en la formulación de la política exterior española. Desde la anexión de Crimea por parte de Moscú en Marzo del 2014, la UE viene imponiendo sanciones limitadas a Rusia.<sup>53</sup> Si bien estas sanciones no afectan a la economía española, si lo hacen las “contrasanciones” adoptadas por Rusia en represalia, dado que prohíben la exportación de productos agrícolas y cárnicos procedentes de la UE, una medida que perjudicó particularmente a Aragón, Cataluña y Valencia. Aun así, la delegación española no ha bloqueado la renovación de las sanciones en el seno del Consejo, a pesar de tener oportunidad de hacerlo durante sus renovaciones bianuales. ¿A qué se debe el apoyo que continúa brindando España al paquete de sanciones? Revisemos a continuación la actitud de actores clave para la formulación de la política

---

<sup>51</sup> Wong and Hill 2011.

<sup>52</sup> Barbe 2011.

<sup>53</sup> Ferrero Turrion 2020.

española: los partidos políticos, los gobiernos, la comunidad empresarial, la opinión pública y la sociedad civil organizada.

### **7.- Estudio de caso: ¿Por qué apoya España el régimen europeo de sanciones a Rusia?**

La postura de España hacia Rusia tras la anexión de Crimea se ha visto caracterizada por una estudiada ambigüedad. La apertura de Madrid al dialogo con Moscú se ha visto reflejado tanto en las declaraciones como en acciones del gobierno. Ya en 2017, el ministro de energía Álvaro Nadal no ocultaba su buena disposición a la colaboración con Rusia, afirmando que las sanciones se aplicaban solo a áreas limitadas, y que la cooperación persistía.

- **La posición de los partidos políticos:** A pesar de que dos partidos diferentes – Partido Popular y Partido Socialista - han alternado en el poder desde 2014 (en su actual configuración, en coalición con *Unidas Podemos*), la posición española frente a las sanciones a Rusia no se ha visto alterada. El gobierno del Partido Popular, en el poder hasta 2018, y el del Partido Socialista que lo reemplazó se has mostrado igualmente ambivalentes. Cinco de seis miembros españoles de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en representación de cuatro partidos políticos diferentes en España, votó a favor de la readmisión de Rusia al Consejo de Europa en junio de 2019, lo que pone de manifiesto el amplio acuerdo entre las élites políticas respecto a la política hacia Rusia. Los partidos políticos tradicionales favorecen el compromiso con Rusia sin cuestionar la permanencia de las sanciones. Solo partidos de izquierda abogan por su levantamiento, mientras que algunos conservadores ven a Rusia como un baluarte contra el terrorismo internacional, lo cual evidencia, de forma peculiar, actitudes rusófilas en ambos extremos del espectro político. Sucesivos ministros de asuntos exteriores tanto los conservadores José Manuel García Margallo y Alfonso Dastis, como el socialista Josep Borrell han dado muestras de una ambigüedad que combina, de acuerdo con Dastis, condenar las acciones [de Rusia] que resultan inadmisibles, como la invasión de Crimea y la situación vivida en el Este de Ucrania, mientras se reconoce que hay muchas áreas en la

vida internacional. . . donde su contribución es indispensable”.<sup>54</sup> En la misma línea, Josep Borrell indicaba su intención de normalizar las relaciones entre Rusia y la UE.

Aun así, España se ha asociado constantemente a la postura de la UE de que el levantamiento de las sanciones sigue vinculado a la implementación de los acuerdos de Minsk y se ha abstenido de amenazar con su veto.

- **Las élites políticas:** Los responsables políticos justifican su respaldo a las sanciones basándose en su compromiso con el derecho internacional. Según García Margallo, "cuando un país se anexiona otro territorio, como Crimea, después de un referéndum contrario a la Constitución – y por tanto ilegal- y cuando se está armando a los separatistas en un país extranjero, se debe reaccionar". Asimismo, Dastis denunció ante la ONU que el Derecho internacional no permite violaciones a los principios de soberanía e integridad territorial, y que la anexión de Crimea es una violación de la soberanía e integridad territorial de Ucrania. El portavoz de los socialistas, Alex Sáez, estuvo de acuerdo en que no había alternativa a las sanciones frente a una muy grave violación de derecho internacional”. Debido a las tendencias centrífugas que enfrenta a nivel nacional, los principios de soberanía e integridad territorial violados por Rusia acciones en Ucrania tocan una especial sensibilidad en Madrid, uno de los cinco países de la UE que no reconocen a Kosovo.<sup>55</sup> García Margallo presentaba la postura sobre Rusia como coherente con el apoyo de España al derecho internacional. Al mismo tiempo, el Secretario de Estado de Asuntos Europeos, Jorge Toledo, declaraba que las sanciones persistían "por deseo de Francia y Alemania", lo que sugiere que el respaldo de Madrid también se ve impulsado por la solidaridad con los socios de la UE y su reticencia a la hora de obstruir el consenso en el Consejo.<sup>56</sup>
- **Comunidad empresarial:** Aunque las exportaciones españolas a Rusia experimentaron una caída después de la imposición de sanciones, Rusia no había sido antes un mercado clave para las exportaciones españolas. En 2019, supuso

---

<sup>54</sup> Citado en Portela et al. 2020.

<sup>55</sup> Ferrero Turrion 2020.

<sup>56</sup> Citado en Portela et al. 2020.

menos del 1% de las exportaciones españolas. Si bien la comunidad empresarial sigue siendo escéptica a las sanciones, los productores hortofrutícolas han sido los más afectados por las contrasanciones rusas: Antes de la promulgación de sanciones, el mercado ruso absorbía el 25% de las exportaciones de frutas y hortalizas españolas.

- **Opinión pública y sociedad civil:** Según las encuestas, aunque la opinión pública española culpa a Moscú del conflicto en Ucrania, se opone a las sanciones. Solo el 10% de los encuestados está de acuerdo con el mantenimiento de las sanciones de la UE, mientras que alrededor del 55% favorece alternativas, según una encuesta del Instituto Elcano de 2015.<sup>57</sup> Reflejando el modesto interés del público español por el tema, los think-tanks apenas cubrieron el tema, y la sociedad civil no se ha movilizado al respecto.

Nuestro breve estudio de caso sobre el apoyo a la política de sanciones hacia Rusia evidencia una serie de características clave sobre la formulación de la política exterior española que listamos a continuación:

- Por un lado, resulta evidente que los consensos fraguados en Bruselas revisten una importancia fundamental para Madrid, constituyendo un claro referente desde un punto de vista bipartidista. Es decir, existe un amplio consenso en la clase política sobre la necesidad de mantener acuerdos en Bruselas en aras a la solidaridad con los socios europeos.
- Al mismo tiempo, la política exterior es altamente elitista, definida y ejecutada por un selecto grupo de políticos, bajo un escrutinio parlamentario menos pronunciado que en otros ámbitos.
- La flexibilidad de la cual disponen las elites a la hora de formular la política exterior y de seguridad se ve favorecida por el escaso interés que le profesa la opinión pública y la débil movilización por parte de la sociedad civil.

---

<sup>57</sup> Elcano (2015) “Barómetro del Real Instituto Elcano, 36ª Oleada (Resultados Abril-Mayo).” M

## BIBLIOGRAFÍA

- Barbe, Esther (1995) “Las relaciones exteriores de España”, en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (Eds.) *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza: Madrid, pp. 25-51.
- Ferrero Turrión, Ruth (2020) “EU sanctions against Russia in the context of the Ukrainian conflict”, *Revista CIDOB d'afers internacionals* (125), pp. 187–208.
- Ortega, Andres (1995) “Las relaciones exteriores de España, 1989-1975”, en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (Eds.) *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza: Madrid, pp. 233-251.
- Portela, Clara (2014) “The rise and fall of Spain’s ‘nuclear exceptionalism’”, *European Security* 23(1), pp. 90-105.
- Portela, Clara, Paulina Pospieszna, Joanna Skrzypczyńska and Dawid Walentek (2020) “Consensus against all odds: Explaining the persistence of EU sanctions on Russia”, *Journal of European Integration*.
- Powell, Charles (1995) “Las relaciones exteriores de España, 1989-1975”, en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (Eds.) *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza: Madrid, pp. 25-51.
- Rodrigo, Fernando (1995) “La inserción de España en la política de seguridad occidental”, en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (Eds.) *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza: Madrid, pp. 77-103.
- Story, Jonathan (1995) “Redefinición de las relaciones exteriores de España”, en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story (Eds.) *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza: Madrid, pp. 53-76.
- Wong, Reuben and Hill, Christopher (2011) *National and European Foreign Policies. Towards Europeanization*, Routledge, Abingdon.



- **24/08/2020:** [Pregunta](#) (Jaume Alonso-Cuevillas y Mariona Illamola, *Junts per Catalunya*)

[https://www.congreso.es/entradap/114p/e5/e\\_0050148\\_n\\_000.pdf](https://www.congreso.es/entradap/114p/e5/e_0050148_n_000.pdf)

- **02/10/2020:** [Respuesta](#)

[https://www.congreso.es/entradap/114p/e6/e\\_0060672\\_n\\_000.pdf](https://www.congreso.es/entradap/114p/e6/e_0060672_n_000.pdf)

## TEST DE AUTOCONTROL

### 1. Los acuerdos militares firmados con EEUU...

- a. No se firmaron hasta la adhesión de España a la OTAN
- b. Se firmaron antes de finalizase la guerra civil
- c. Incluían ayuda económica
- d. Constituyeron la primera alianza militar que concluyó el régimen franquista

### 2. La neutralidad...

- a. Fue una política que ni ha sido adoptada por España ni nunca ha contado con adeptos
- b. Fue la política oficial hasta la adhesión a la OTAN
- c. Impide hasta el día de hoy el almacenamiento de armamento nuclear
- d. Es tradición en política de seguridad española que no se recuperó tras el fin del franquismo.

### 3. EEUU cambia su actitud hacia la España franquista...

- a. a la raíz de la estabilización del régimen
- b. tras la crisis del canal de Suez, que revela a Reino Unido y Francia como socios
- c. a raíz de la guerra de Corea
- d. porque requiere la cooperación de Madrid para resolver crisis en Marruecos y América Latina

#### **4. La Europeización...**

- a. afecto a España con anterioridad a su adhesión a la Comunidad Europea, pero no después
- b. designa el fenómeno según el cual la población de un país aproxima su sistema de valores a la media europea
- c. es sinónima con la adhesión a la Comunidad Europea
- d. ha afectado a España tangiblemente en la misma medida que a otros socios comunitarios

#### **5. Como demuestra la política actual hacia Rusia, en la formulación de la política exterior española tiene gran peso...**

- a. los acuerdos en las organizaciones internacionales de las que España forma parte
- b. la sociedad civil organizada
- c. la opinión pública
- d. los intereses regionales

#### **6. España no hospeda armamento nuclear de la OTAN...**

- a. pues no le está permitido como estado parte del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares
- b. porque la OTAN prefiere que sean otros miembros quienes lo hagan
- c. de acuerdo con las condiciones establecidas tanto para la adhesión como en el referéndum de permanencia
- d. a raíz de su condición desnuclearizada, establecida tras la guerra civil

## RENDIMIENTO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Carlos García Rivero

1. Introducción.- 2. La evolución de la democracia en España.- 3. Conclusiones.

### 1.- Introducción

La democracia es un término controvertido que ofrece múltiples aproximaciones y definiciones. Al definir la democracia, los académicos suelen apuntar hacia aspectos estructurales de un sistema político. Clásicos de la teoría de la democracia como Dahl han reconocido que los elementos esenciales de la democracia son una combinación de estructuras procedimentales como elecciones libres, justas y frecuentes, acceso libre a fuentes diversas de información, libertad de expresión, o como mínimo, según la definición minimalista de Schumpeter, una competencia entre elites en procesos electorales. Hay quienes, como Sartori, indican que aspectos de carácter socio-económico pueden afectar la viabilidad de un sistema democrático, evidenciando la dificultad a la que se enfrentan las democracias en contextos de pobreza extrema (Held, 1997).

Este planteamiento muestra el debate sobre el resultado del proceso democrático. ¿Las democracias deben proveer de derechos políticos y libertades civiles siendo los aspectos sociales una opción de políticas públicas dependientes de los electores? o, por el contrario, ¿la democracia debe sí o sí, como parte consustancial con su esencia, proveer de derechos sociales como bienestar económico, educación, sanidad o vivienda?

---

<sup>58</sup> Esta propuesta docente es resultado del material elaborado en el marco del proyecto de tipo NOU-PID “Docencia adaptada a formato *on line* de la asignatura *Sistema Político Español*”, coordinado por el profesor Joaquín Martín Cubas, de las convocatorias del *PID Programa de Innovación Docente* de la Universitat de València (2020-21) con referencia UV-SFPIE\_PID-1353413. El proyecto está enfocado a la elaboración de material y diseño de estrategias para la docencia virtual y la evaluación en línea. Su objetivo es capacitar al PDI para la configuración de la docencia y la evaluación a distancia, incluyendo el diseño de materiales docentes innovadores y entornos de aprendizaje y evaluación en formato *on line*: audiovisuales, powers, enlaces, prácticas, autoevaluación y foros o webinars. Cada uno de los 22 temas en los que se ha dividido el temario de la asignatura *Sistema Político Español* se han depositado en abierto en el Repositorio de la Universitat de València en sus tres formatos: Texto, PowerPoint y Grabación audiovisual, siendo sus contenidos responsabilidad exclusiva de los autores firmantes de cada tema.

Para muchos, estos últimos se consideran condiciones previas útiles para el establecimiento de la democracia estructural, no como definiciones de gobernabilidad democrática, o como una opción de políticas públicas resultado de acción de gobierno. Para otros sin embargo son parte de la esencia de la democracia, sin la cual, la democracia no sería completa y, por ende, en cualquier proceso de control de calidad, tanto derechos políticos como sociales deben ser auditados.

En cualquier caso, en tanto no existe definición universalmente aceptada de democracia, será el lector quien determine hasta donde debe llegar el sistema democrático en sus obligaciones para ser considerado un sistema democrático pleno. La disputa no es baladí pues tendrá importantes consecuencias para la consideración de un régimen como democrático, así como para la consolidación y la auditoría del mismo.

En cualquier caso, sea cual fuere la definición que se adopte, los aspectos económicos y políticos de un régimen están tan entrelazados y son tan interdependientes que hay quienes incluso defienden que, desde regímenes autoritarios con economías controladas, las reformas económicas hacia economías de mercado y políticas hacia la libertad política no se deben simultanear, por riesgos hacia la involución política (Przeworski, 1991). Para alcanzar objetivos macroeconómicos los gobiernos electos no tendrán más alternativa que implementar reformas económicas ortodoxas que conllevarán posibles incrementos de desempleo y reducción de prestaciones sociales, que probablemente erosionen el apoyo al régimen recién instaurado conllevando una tentativa involucionista autoritaria de forma paralela.

De todo esto se deriva que la evaluación del rendimiento de una democracia, está íntimamente ligada a la definición de la misma y, por ende, a lo que se espera que dicha democracia produzca.

A la hora de medir la calidad de las democracias se han desarrollado varios indicadores de diversas organizaciones como *Polity IV*, *Freedom House*, *Democracy Index* o *Varieties of Democracy (V-Dem)*, todos ellos centrándose principalmente en aspectos políticos. Algunos son más técnico-procedimentales como elecciones (*Polity IV*) a otros que se centran más en provisión de derechos políticos como acceso a la justicia o libertad de prensa (*V-Dem* o *Freedom House*).

## 2.- La evolución de la democracia en España

España transitó a la democracia en los años 70 del siglo XX y desde entonces, salvo el fallido intento del golpe de Estado de 1982, ha disfrutado de una estabilidad política con alternancia en el poder en varias ocasiones, con un proceso de descentralización sin precedentes en su historia reciente y con mecanismos de control y rendición de cuentas como las interpelaciones, comisiones de investigación y estudio. En este sentido las comisiones de investigación parlamentaria adquieren una relevancia especial, recogidas por primera<sup>59</sup> vez en una Constitución española en el artículo 76 desarrollado en los reglamentos de la Cámara en 1982 y en 1994, aunque sus resoluciones no son ni vinculantes para los tribunales ni afectan a resoluciones judiciales. De facto, las comisiones de investigación, se han convertido sin embargo en formas de enfrentamiento partidista más que en formas de control y rendición de cuentas en democracia<sup>60</sup>.

En lo que respecta a derechos sociales, el país ha tenido que lidiar con diversas crisis económicas que han mermado la provisión estatal de derechos sociales a la ciudadanía. Salvando la crisis del petróleo de 1973, año en el que aun estaba vigente el régimen franquista, España ha sufrido, en su historia reciente, las crisis de 1992-1993, denominada crisis de la *devaluación de la peseta*; la crisis económica de 2008-2013, denominada *Gran Recesión* o crisis de las hipotecas *subprime*, que conllevó ajustes y políticas de austeridad provocando una fragmentación política no vista desde la

---

<sup>59</sup> Excepción hecha del artículo 15.2 de la Ley Consultiva de la Cortes de 17 de julio de 1942, que por razones evidentes no tendría mucha funcionalidad

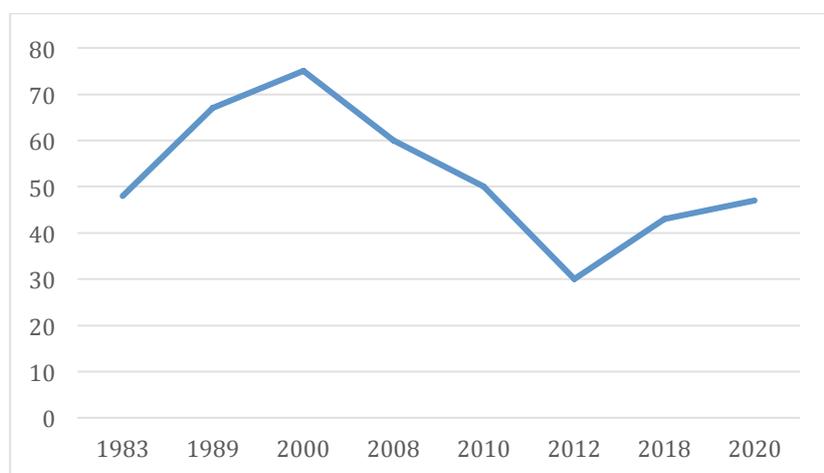
<sup>60</sup> Alrededor de una treintena de comisiones de investigación se han puesto en marcha en democracia, las cuales, o han sido un instrumento de la mayoría o ésta ha fiscalizado el control que una minoría pudiera hacer de dicha comisión de investigación. En otros países como Alemania o Portugal, la oposición sí puede controlar una comisión de investigación. En España se puede acordar la creación de una comisión de investigación a propuesta del Pleno del Congreso, Gobierno, la Mesa, dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de la Cámara. En el Senado, puede ser a propuesta del gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. Sin embargo, a pesar de que las minorías tienen la iniciativa, es el Pleno, por mayoría, el que decide en última instancia. En la VII Legislatura se planteó que las comisiones de investigación se pudieran crear a petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados. La propuesta no llegó a aprobarse, pero sí tuvo cabida en otros parlamentos autonómicos como como La Rioja, Castilla y León o Andalucía (véase Ridaó, 2017). Sobre otro aspecto fundamental como es la representación y el rendimiento del sistema electoral, véase Presno Linera (2017).

Segunda República y la reciente, y aun vigente, crisis derivada de la pandemia de la COVID en 2020 con una caída del PIB del 11%.

En este escenario, evolución y doble perspectiva en el que hay que analizar el rendimiento de la democracia española. Desde el punto de vista político los elementos más importantes son la convocatoria de elecciones libres, justas y periódicas, el respecto a los derechos políticos y civiles por parte del Estado, y los niveles de corrupción. Desde el punto de vista de derechos sociales, se evalúa el acceso a servicios sociales básicos como educación, sanidad y vivienda.

En este apartado, teniendo en cuenta ambas visiones presentadas con anterioridad, se presenta la evolución en España de dichos indicadores. El retroceso en derechos sociales y la imagen de corrupción generalizada ante la opinión pública han tenido un impacto en los niveles de satisfacción con la democracia existente en la sociedad. Éste se muestra en el gráfico 1 con datos desde 1983 hasta 2020.

**Gráfico 1. Satisfacción con la democracia en España**



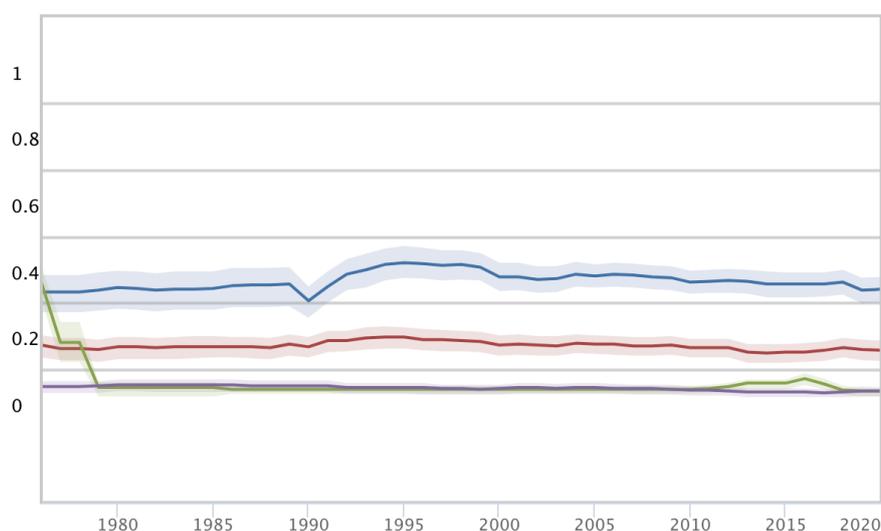
*Fuente. CIS. 1983-2018; Eurobarómetro 2021. Porcentaje (muy o bastante satisfechos/as).*

Según los datos, en la actualidad la ciudadanía española tiene unos niveles de satisfacción con la democracia cercanos a los de principios de los años 80 del siglo XX. El punto de inflexión y más álgido se alcanzó en el año 2000 con un 75% de la población sintiéndose muy o bastante satisfecha con la democracia. En definitiva, menos de la mitad de la población encuestada se siente satisfecha con el funcionamiento

del régimen democrático, aunque cierto es que después de la crisis de 2018-2012 parece haber un repunte en cuanto los niveles de satisfacción que tocaron fondo en el 30% en 2012.

Con esto en mente es necesario observar el nivel de uno de los grandes problemas de la democracia en España como es la percepción de la corrupción que puede (o no) coincidir con corrupción real. Los gráficos 2 y 3 presentan la evolución del nivel de corrupción en el país y de la percepción ciudadana de la corrupción existente en el país.

**Gráfico 2. Índice de Corrupción *V-Dem*<sup>61</sup> 1979-2020**

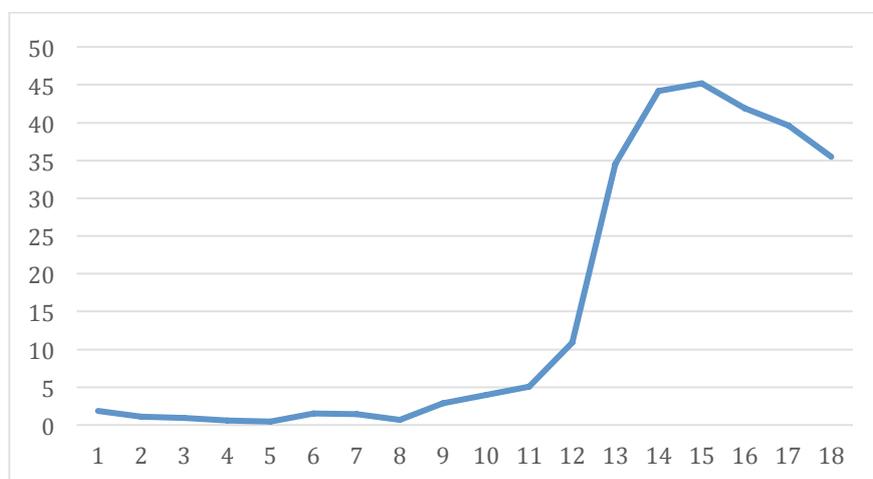


Fuente: *V-Dem*; *Europa Central y Oriental*; *Unión Europea*; *Europa Occidental*; *España*

Cierto que, a tenor de los datos de ambos gráficos, existe un incremento de corrupción en política en el período 2010-2018, según datos de organismos internacionales (*V-Dem* – gráfico 2) paralelo a un incremento en la percepción ciudadana de corrupción (*CIS* – gráfico 3) pero en líneas generales la corrupción en España es similar a los países de Europa Occidental y en mejor posición que la media de la Unión Europea.

<sup>61</sup> [www.v-dem.net/es](http://www.v-dem.net/es)

**Gráfico 3. Percepción ciudadana sobre corrupción 2001-2018.**

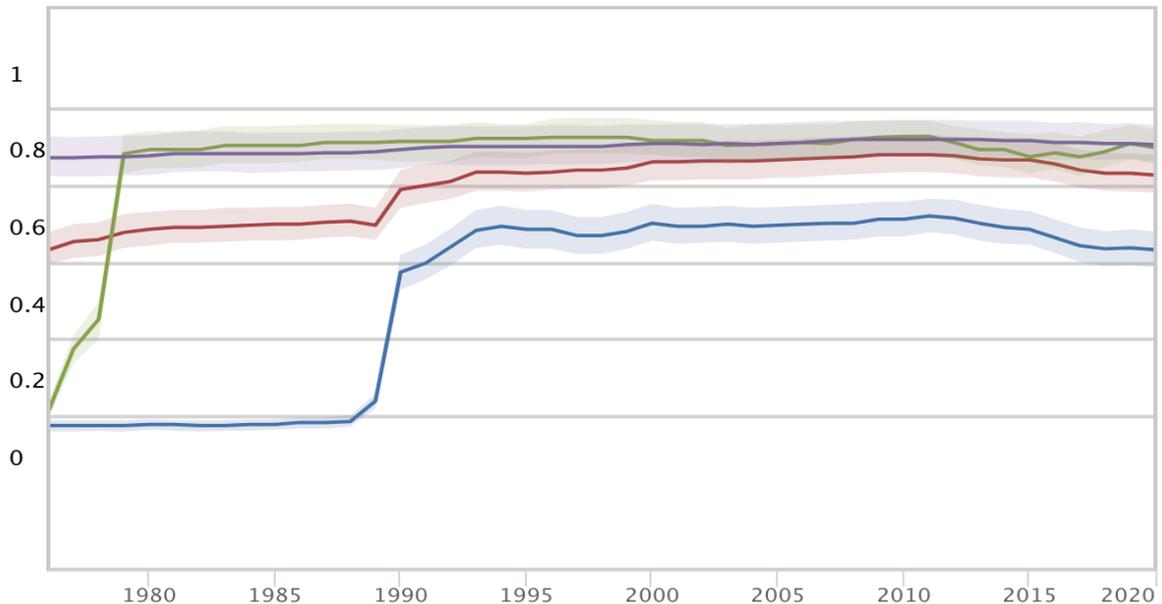


*Fuente CIS*

Curiosamente, el nivel de percepción de corrupción (gráfico 3) se encuentra en mínimos hasta 2012 cuando se elevan considerablemente coincidente en el tiempo con lo peor de la crisis económica, indicando, de nuevo, que economía y política parecen muy entrelazadas en España.

Con estos datos el siguiente paso es analizar el rendimiento de la democracia desde el punto de vista de los derechos políticos y libertades civiles en general, por un lado, y desde el punto de vista de derechos sociales, por otro. En el primer caso, posiblemente el más completo de los índices de democracia, sea el índice *V-Dem*. El gráfico 4, muestra la evolución de derechos y libertades civiles y políticos (*Indice Democracia Liberal*) desde 1976 hasta 2020 en una comparativa con Europa occidental, Europa Central y Oriental y la Unión Europea.

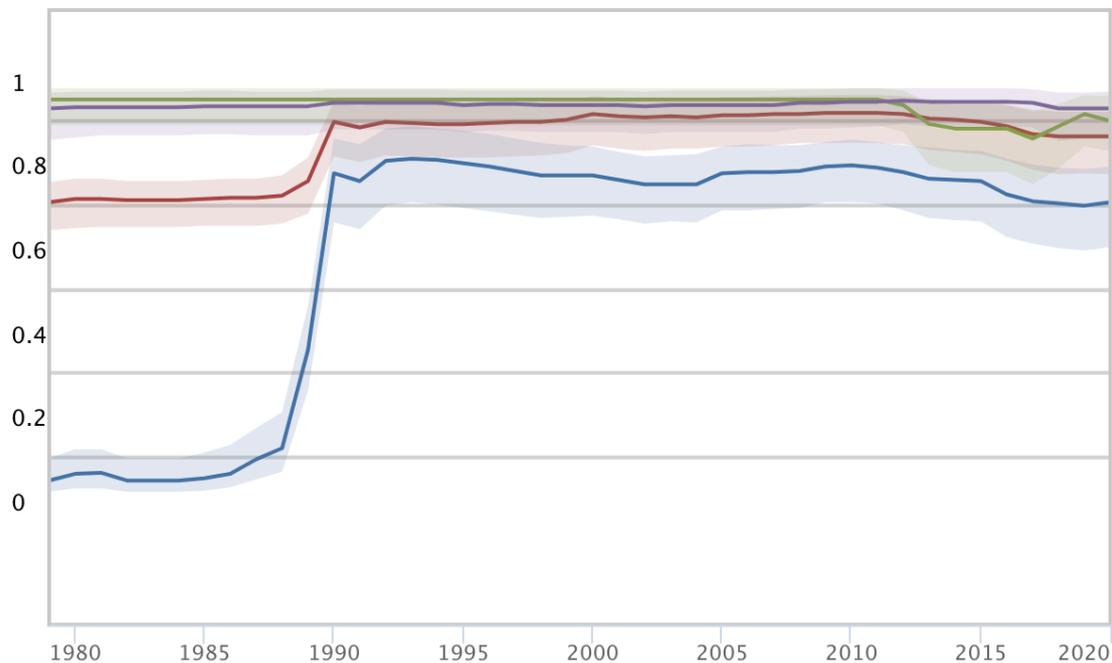
**Gráfico 4. Índice de Democracia Liberal V-Dem 1976-2020**



Fuente: V-Dem; Europa Central y Oriental; Unión Europea; Europa Occidental; España

Según los datos del gráfico 4, desde 1979, España se sitúa en consonancia con las democracias de Europa Occidental e incluso por encima de la media de la Unión Europea. Son las democracias de Europa del Este las que aun distan mucho de los estándares de derechos políticos y civiles tanto de España como del resto de Europa Occidental. El índice de democracia liberal incluye tanto aspectos procedimentales clásicos como la limpieza de las elecciones, como derechos de libertad, expresión, información y similares. Sin embargo, en los últimos años, desde el 2012 en adelante, el índice en España sufre un leve descenso alejándose de los estándares de Europa Occidental para acercarse a la media de la Unión Europea. Si miramos los datos específicos para un derecho de cierta relevancia y debate actual, como es el acceso a la información libre y veraz, vemos que ahí parece estar el problema. El gráfico 5 muestra los resultados.

**Gráfico 5. Índice de Acceso a Fuentes de Información Alternativas V-Dem 1979-2020**



*Fuente: V-Dem; Europa Central y Oriental; Unión Europea; Europa Occidental; España*

Este descenso ha generado debate en los medios de comunicación y en el debate político. También fue apuntado por otras fuentes como el Informe de Prácticas de Derechos Humanos de 2020 realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. En dicho informe se resalta que no se perciben abusos de los Derechos Humanos en el país. Sin embargo, en la Sección 2 se resaltan los numerosos ataques tanto por parte del gobierno como por parte de partidos de la oposición a medios de comunicación y periodistas concretos discrepantes.

En líneas generales, a tenor de lo expuesto, la democracia en España desde una concepción liberal de la democracia se sitúa en niveles de Europa occidental. Sin embargo, si ampliamos la definición e incluimos derechos sociales como parte consustancial de la democracia, la situación es diferente. La crisis de deuda de 2008-2012 implicó la implementación de severos ajustes económicos impuestos desde organismos internacionales con la Unión Europea a la cabeza que conllevaron recortes importantes sobre los derechos sociales.

Los ajustes implicaron una reforma laboral del mercado laboral que abarató el despido, permitió fijar condiciones laborales fuera de convenio a determinadas empresas y se redujeron las prestaciones por desempleo (huelga general mediante). Paralelamente se aplicó una subida del impuesto del IVA del 18% al 21%, y el de tipo reducido del 8% al 10%. Se redujo el salario de los empleados públicos durante el segundo mandato de Rodríguez Zapatero y se volvió a reducir durante el primer mandato de Rajoy (eliminación de una paga extra de Navidad, aunque se reintegró posteriormente).

Otro de los derechos afectados fue el de la vivienda. Se eliminó la desgravación fiscal por vivienda hipotecada. Los ministerios sufrieron un recorte en las partidas de gasto por valor de 600 millones de euros. También el derecho a la pensión de jubilación sufrió recortes y la edad de jubilación se retrasó a los 67 años aumentándose de 15 a 25 años el periodo para el cálculo de la pensión por jubilación. En sanidad se impuso un copago sanitario (por receta, traslado de enfermos,...) y se impuso una tasa judicial para el acceso a la justicia (fue posteriormente eliminada) con el posible impacto en el derecho constitucional recogido en el artículo 24.1 de la Constitución. En educación, se redujeron las partidas destinadas a becas, se endurecieron los requisitos para su acceso a las mismas, se impuso una reducción de partidas de movilidad internacional como el sistema Erasmus, recortes en investigación, incremento del número de alumnos por aula e incremento de número de horas docentes al profesorado (Mateos y Penedés, 2013:166).

Sin embargo, esto no fue exclusivo de España. En el resto de países de la Unión Europea los recortes y ajustes también fueron severos, muy duros en Grecia, pero también en Italia, Irlanda o Bélgica por nombrar algunos ejemplos. En algunos casos se llegó incluso a impedir las operaciones en corto en sus respectivas bolsas. El gobierno italiano implementó un recorte de gasto de 47.000 millones de euros en 2011 y meses después otro de 54.000 millones que fue catalogado como el mayor recorte social de su historia (*ABC* 15/7/2011) con una subida del IVA del 21% al 23%, incremento de edad de jubilación a los 66 años, incremento del número de años cotizados para acceder a la pensión, así como la reintroducción del impuesto de la vivienda que había sido eliminado, todo ello con un gobierno de técnicos. Bélgica estuvo un año sin gobierno. Se impuso un recorte de más de 12.000 millones de euros. Irlanda aplicó un plan de ajuste de 15.000 millones con subidas del IVA del 21% al 24%, recortó el salario mínimo, redujo en 25.000 el número de empleados públicos y subió las tasas

académicas. Francia también realizó ajustes, pero se mantuvo más firme en cuanto a los recortes sociales rechazando romper el modelo social rechazando más firmemente la austeridad.

En definitiva, aunque hubo recortes de derechos sociales importantes en España, el resto de países de su entorno – excepción de Francia y especialmente Alemania<sup>62</sup> – también los sufrieron priorizando el rescate bancario<sup>63</sup>.

En definitiva, si en aspectos políticos España está a la altura de otros países de Europa occidental, en el terreno de derechos sociales ha habido importantes recortes que también han experimentado los países de su entorno en mayor o menor medida. Será el lector quien, en base a su definición de democracia (exclusivamente basada en derechos y libertades políticas o incluyendo derechos sociales), determine si la democracia española es una democracia plena a la vanguardia de los países de su entorno, o por el contrario, una democracia que ha salvaguardado y priorizado los derechos políticos y libertades civiles a costa de un menor desarrollo de los derechos sociales, donde aun estando también en un nivel alto, tiene aun camino que recorrer para estar a la cabeza.

### **3.- Conclusiones**

La evaluación de un régimen democrático depende en gran medida de cómo se defina. De esa definición emanan expectativas del funcionamiento del mismo en virtud de las cuales se evalúa la calidad de dicho régimen.

En definitiva, depende del lector interpretar si la democracia española ha rendido plenamente o no. Si la democracia es cuestión de derechos políticos y libertades civiles, – aproximación liberal de la teoría de la democracia – la democracia española se encuentra en el pelotón de cabeza, en el grupo de países que obtienen la mejor puntuación cuando se auditan sus normas y sus comportamientos. Sin embargo, si la democracia es un régimen que provee tanto derechos políticos, libertades civiles como derechos sociales, en la democracia española queda camino por avanzar, aunque

---

<sup>62</sup> Alemania no tuvo los problemas de ajustes del resto de países de su entorno e incluso la deuda pública alemana llegó a alcanzar intereses negativos por primera vez en su historia (*Expansión*, 09/1/2012).

<sup>63</sup> Islandia fue el único país que salvaguardó los depósitos de los ahorradores dejando caer a los bancos (*El Economista*, 2/2/2011)

ciertamente también en los países de su entorno. Si simplemente nos fijamos en los datos de satisfacción, ciertamente tiene aun mucho camino por recorrer, al igual que las democracias de su entorno.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Beetham, D; Carvalho, E., Landman, T. y Weir, S. (2008) *Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide*, Estocolmo: IDEA International, <acceso, 20 abril 2021) <https://www.idea.int/publications/catalogue/assessing-quality-democracy-practical-guide>

Beetham, D. y Weir, S. (2009) *Political Power and Democratic Control in Britain. The Democratic Audit of the United Kingdom*, Londres: Routledge

Dahl, R. (1999) *On Democracy*, Yale: Yale University Press

Diamond, L. y Morlino, L. (2005) *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, Baltimore,

Gómez Fortes, B, Palacios Brihuega, I., Vargas-Machuca, B y Pérez Yruela, M. (2016) *Calidad de la democracia en España: Una auditoría ciudadana*, Ariel, Barcelona, 2010,

González Enríquez, C (2019) “La calidad de la democracia española” *ARI* 3/2019

Held, D. (1997) *Models of Democracy*, Standford: Standford University Press

Mateos, A y Penedés, A (2013) “España: Crisis y recortes”, *Revista de Ciencia Política*, 33(1): 162-184

Palacios Brihuega, I. (2016) *Los españoles y la calidad de la democracia*, Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas

Presno Linera, M.A. (2015) “Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104

Presno Linera, MA (2017) “Algunos apuntes sobre la calidad de la democracia española” *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 14(28)

Przeworski, A (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press.

Ridao, J. (2017) “Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias: el deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del Estado en las Asambleas Legislativas Autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia”, *Revista de las Cortes Generales*, 100:101-130

Sartori, G (1987) *The Theory of Democracy Revisited*, Londres: Chatham House Publishers

Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper and Row

## RESPUESTAS CORRECTAS DE LOS TEST DE AUTOCONTROL

### Tema 2

Respuestas correctas: 1. a); 2. d); 3. b); 4. a); 5. c); 6. d).

### Tema 3

Respuestas correctas: 1. c); 2. c); 3. b); 4. b); 5. d); 6. a).

### Tema 4

Respuestas correctas: 1. b); 2. c); 3. b); 4. a); 5. a); 6. c).

### Tema 5

Respuestas correctas: 1. b) ; 2. c) ; 3. b) ; 4. d) ; 5. c) ; 6. a).

### Tema 6

Respuestas correctas: 1. c) ; 2. a) ; 3. d); 4. b) ; 5. a); 6. b).

### Tema 7

Respuestas correctas: 1. c); 2. a); 3. d); 4. c); 5. d); 6. a).

### Tema 8

Respuestas correctas. 1. c); 2. a); 3. d); 4. c); 5. d); 6. a).

### Tema 9

Respuestas correctas: 1. b); 2. c); 3. d); 4. b); 5. c).

### Tema 10

Respuestas correctas: 1. a); 2. c); 3. d); 4. c); 5. b); 6. d).

### Tema 11

Respuestas correctas: 1. a); 2. a); 3. a); 4. c); 5. d).

### Tema 12

Respuestas correctas: 1. a); 2. c); 3. d); 4. c); 5. b); 6. d).

### Tema 13

Respuestas correctas: 1. b); 2. d) ; 3. a); 4. d); 5. a); 6. c).

### Tema 14

Respuestas correctas: 1. b); 2. c); 3. a); 4. c); 5. d); 6. c).

### Tema 15

Respuestas correctas: 1. b); 2. b); 3. c); 4. b); 5. a); 6. a).

### Tema 16

Respuestas correctas: 1. a); 2. c); 3. b); 4. b); 5. b); 6. c).

### Tema 17

Respuestas correctas: 1. b); 2. a); 3. d); 4. c); 5. b); 6. b).

### Tema 18

Respuestas correctas: 1. a); 2. c); 3. c); 4. b); 5. d); 6. b).

### Tema 19

Respuestas correctas: 1. b); 2. d); 3. c); 4. b); 5. d); 6. c).

### Tema 20

Respuestas correctas: 1. c); 2. d); 3. c); 4. a); 5. d); 6. b); 7. a).

### Tema 21

Respuestas correctas: 1. c); 2. d); 3. c); 4. d); 5. a); 6. c).

