

# El sistema político español

*Historia, instituciones, dinámicas*



Autor

Álvaro Xosé López Mira

Miscelánea

Serie de textos misceláneos



Pontevedrés de nacencia y gallego de nación, Álvaro Xosé López Mira posee una formación académica poliédrica centrada en el mundo del Derecho y, con posterioridad, en el de la Ciencia Política. Dicho polifacetismo científico se traslada, como no podría ser de otra forma, a su obra escrita e inquietudes intelectuales y personales. Desde los estudios sobre organización territorial o la regionalización y el nacionalismo hasta los sistemas electorales, pasando por trabajos históricos sobre fronteras y modelos institucionales de diferentes sistemas políticos. El conjunto está plasmado en una decena de monografías, más de veinte capítulos de libro, unos cincuenta artículos en revistas académicas de seis países y una no menos intensa actividad de transferencia en forma de organización de más de cuarenta congresos y seminarios.

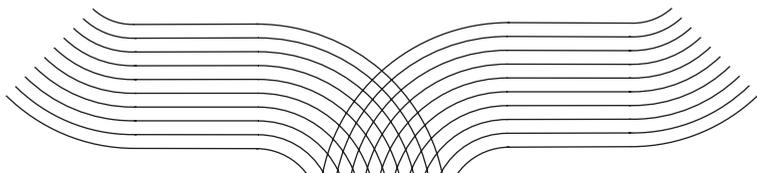
Simultáneamente, siempre ha ejercido funciones colaborativas y de gestión y representación en las instituciones académicas por las que ha pasado, desde los tiempos en que fue delegado de estudiantes en la UNED, hasta una extensa actividad en múltiples órganos internos de su Universidad desde hace casi treinta años: la Universidade de Vigo. Y, aunque casi nunca se habla de ella en los molestos autopanegíricos que nos obligan a redactar constantemente a los profesores universitarios, la docencia, el afán de transmisión de conocimiento y capacidad reflexiva ocupa un lugar central; sólo por citar algún dato, las docenas y docenas de proyectos fin de carrera, trabajos fin de grado o trabajos fin de máster tutorizados, son buena expresión de ese cotidiano afán difundidor.

La sociedad civil en la que se incardina también contempla diversas aportaciones del autor. Desde frecuentes colaboraciones en distintos medios de comunicación social y también en revistas de ámbito cultural más divulgativo que las académicas o en las distintas enciclopedias publicadas en Galicia y sobre Galicia, hasta la participación en organizaciones de dicha sociedad civil: Fundación Alexandre Bóveda, Fundación Castelao, Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) y muchas otras. En definitiva, un proyecto de vida, y obra como parte de ella, de compromiso comunal sin reticencias y sin intercambio de dádivas. Una lucha constante por intentar lograr la mejor de las versiones posibles de uno mismo.

Servizo de Publicacións

---

Universidade de Vigo



# Miscelánea

Serie de textos misceláneos

## Edición

Universidade de Vigo  
Servizo de Publicacións  
Rúa de Leonardo da Vinci, s/n  
36310 Vigo

## Deseño gráfico

Tania Sueiro Graña  
Área de Imaxe  
Vicerreitoría de Comunicación e Relacións Institucionais

## Imaxe da portada

Adobe stock

## Maquetación e impresión

Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.

## ISBN

978-84-8158-983-2

## Depósito legal

VG 491-2023

© Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, 2023

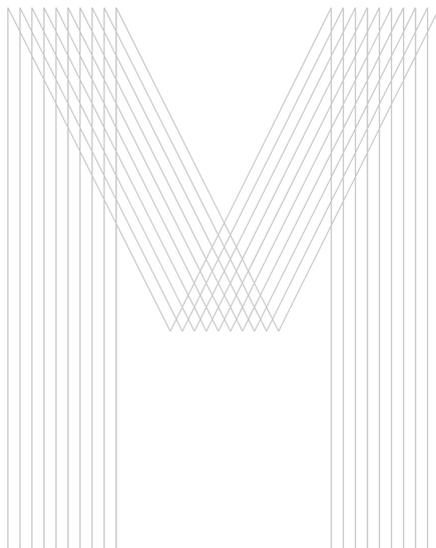
© Álvaro Xosé López Mira

Sen o permiso escrito do Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, quedan prohibidas a reprodución ou a transmisión total e parcial deste libro a través de ningún procedemento electrónico ou mecánico, incluídos a fotocopia, a gravación magnética ou calquera almacenamento de información e sistema de recuperación.

Ao ser esta editorial membro da **uñe**, garántense a difusión e a comercialización das súas publicacións no ámbito nacional e internacional.

Servizo de Publicacións

Universidade de Vigo







# El sistema político español

*Historia, instituciones, dinámicas*

Autor

Álvaro Xosé López Mira



“La gente ha sido educada de forma  
muy poderosa para no pensar”  
Philip Roth

“La tiranía totalitaria no se edifica sobre  
las virtudes de los totalitarios,  
sino sobre las faltas de los demócratas”  
Albert Camus

“Hasta la peor de las políticas es mejor  
que la no política”  
Joan Coscubiela

“Todas las democracias de éxito dependen  
de reglas informales que, pese a no figurar  
en la Constitución, son ampliamente conocidas  
y respetadas”

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt



# 01

## Primera parte: la historia política española

13

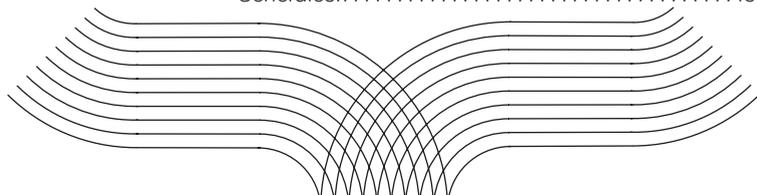
Evolución histórica del sistema político español . . . . .	13
Períodos del régimen constitucional español . . . . .	13
La Constitución de 1812 . . . . .	14
El período isabelino. . . . .	16
El Sexenio Revolucionario . . . . .	18
La Restauración. . . . .	20
La Segunda República . . . . .	22
La dictadura franquista . . . . .	24
La transición política. . . . .	25

# 02

## Segunda parte: las instituciones del sistema político español

27

La constitución de 1978. Caracteres generales . . . . .	27
Estructura y caracteres de la Constitución . . . . .	27
El Estado social y democrático de Derecho. . . . .	28
Derechos y deberes en la Constitución. . . . .	29
Garantías de los derechos. . . . .	30
La reforma constitucional . . . . .	31
La corona . . . . .	32
La Jefatura del Estado. Monarquía. Corona. Rey . . . . .	32
Funciones de la Corona . . . . .	32
El Estatuto de la Corona. . . . .	33
El poder legislativo: las cortes generales . . . . .	34
El bicameralismo en la Constitución. Congreso y Senado . . . . .	34
Organización de las Cortes . . . . .	35
Funciones de las Cortes . . . . .	38
El poder ejecutivo: el gobierno . . . . .	41
Composición y funciones del Gobierno. Gobierno y Administración. . . . .	41
El Presidente del Gobierno . . . . .	43
Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. . . . .	43



El poder judicial: la judicatura. . . . .	47
Caracterización del poder judicial . . . . .	47
Organización y gobierno del poder judicial: el Consejo General del Poder Judicial. . . . .	48
Otros órganos relevantes del estado español. . . . .	50
El Tribunal Constitucional. Composición, organización y funciones. . . . .	50
El Defensor del Pueblo . . . . .	53
Organización territorial del estado. . . . .	53
El modelo autonómico español. Antecedentes. . . . .	53
Tipos de Comunidad Autónoma. Vías de acceso a la autonomía y distribución de competencias . . . . .	56
Los Estatutos de Autonomía. Organización institucional de las Comunidades Autónomas . . . . .	58
La organización local española . . . . .	60

# 03

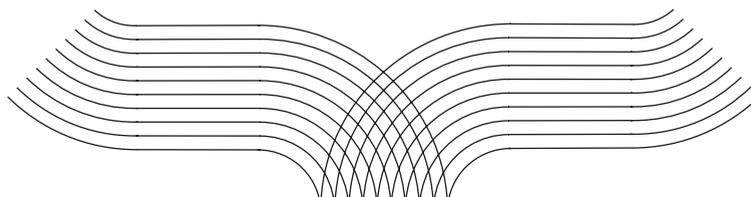
## Tercera parte: la dinámica política española

63

Partidos y sistemas de partidos . . . . .	63
Antecedentes históricos, transición política e institucionalización de los partidos. . . . .	63
Los principales partidos políticos españoles. . . . .	65
Notas sobre la regulación jurídica de los partidos políticos . . . . .	74
Los partidos políticos en la transición. . . . .	76
El sistema de partidos desde 1982. . . . .	78
El sistema de partidos desde 2015. . . . .	85
Los partidos políticos en el momento actual. . . . .	89
Perspectivas de futuro . . . . .	
La cultura democrática en el Estado de partidos . . . . .	90
Los grupos de presión . . . . .	92
Del franquismo a la transición . . . . .	92
Los sindicatos . . . . .	93
Las organizaciones empresariales . . . . .	95
Otros grupos de influencia social. . . . .	96
Los sistemas electorales. . . . .	98
Antecedentes próximos del sistema electoral español. . . . .	98

El modelo electoral español en la teoría: Congreso y Senado. ....	99
El modelo electoral español en la práctica. ....	102
Democracia parlamentaria o representativa y democracia directa. ....	106
Elecciones autonómicas y elecciones locales. . .	108
Participación y cultura política. ....	111
La política exterior española. ....	113
Antecedentes próximos. ....	113
La política exterior de la nueva democracia. ....	114
El proceso de integración en Europa. ....	116
Euroespaña en el momento actual y hacia el futuro. ....	117

Bibliografía complementaria sugerida





# Primera parte

## La historia política española

13

### 1 Evolución histórica del sistema político español

#### Períodos del régimen político-constitucional español

Cada autor que se acerca a la historia político-constitucional española establece su propia clasificación, por lo cual la que nosotros haremos aquí va a resultar absolutamente convencional, pero con períodos enmarcados por hitos histórico-políticos singulares. Los que estimamos más importantes son los siguientes:

1. Orígenes del constitucionalismo (1808-1833): Dos textos aparecen en él. El de Bayona (Francia), de 1808, y el de Cádiz de 1812. El primero no llegó a estar en vigor y muchos le niegan carácter de verdadera Constitución. La de 1812 tuvo fases de fugaz vigencia entre largos trechos de absolutismo, en uno de los cuales finaliza este período con la muerte de Fernando VII.
2. Período isabelino (1833-1868): Hay que referirse a tres textos en el duradero reinado de Isabel II. El Estatuto Real de 1834, y las Constituciones de 1837 y 1845. Se pueden añadir las reformas que experimentó esta última y la Constitución no promulgada de 1856.
3. Sexenio revolucionario (1868-1874): Fue un intento de liberalismo democrático en el que se destronó a Isabel II, y se entronizó efímeramente una dinastía nueva: la de Saboya. Derivó después en una República igualmente breve, y acabó en dictadura. El texto fundamental de este período es la Constitución de 1869. La República no consiguió aprobar su propia Constitución, que quedó en mero proyecto por el golpe de estado militar.
4. La Restauración (1874-1931): Caracterizada por el retorno de la dinastía borbónica en la persona de Alfonso XII, es el período más extenso de nuestro constitucionalismo. Su texto, la Constitución de 1876, buscó una solución

política controlada siguiendo el modelo británico de bipartidismo y turnos en el gobierno, pero con un conservadurismo implícito muy notorio. Con la muerte de los principales líderes de los partidos conservador y liberal que sustentaron el sistema, el régimen de la Restauración entró en una inacabable crisis, acentuada por el excesivo protagonismo del rey Alfonso XIII. Así, desembocó en la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) y, a su final, el anacrónico régimen restauracionista se disolvió rápidamente.

5. La Segunda República (1931-1936 o 1939): Con la Constitución de 1931 se intentó una vez más en la historia política española acercarse a un régimen democrático. Y nuevamente remató en fracaso; en esta ocasión, con el colofón de una sanguinaria guerra civil y una interminable dictadura.
6. El franquismo (1936 -o 1939- 1975): Se trató de un régimen de poder personal autocrático y dictatorial, no constitucional, por lo que podríamos perfectamente prescindir de él salvo para evitar vacíos cronológicos y por lo que marcó el desarrollo político y social posterior al mismo. Finalizó únicamente con la muerte de su promotor y dio lugar al período conocido como transición democrática.
7. La transición: Trance histórico de difícil acotación cronológica, inicial y final, y aún más complicada valoración científico-política por su cercanía temporal y los antagonismos interpretativos acerca de ella. Supuso la adaptación de las estructuras políticas, institucionales, económicas y sociales de la larga dictadura franquista a un modelo de democracia representativa que se estableció en la Constitución aprobada en 1978.

### **La Constitución de 1812**

A comienzos del siglo XIX España era un país, o más bien un conglomerado informe y mal organizado de países, estructurado aún según los esquemas del Antiguo Régimen. Es decir, su economía era eminentemente agraria y la propiedad de la tierra, como principal forma de riqueza, estaba en manos de la nobleza y de la Iglesia. La industria, la minería o el transporte prácticamente no existían. Las vías de comunicación, en su mayor parte, eran las mismas de los tiempos del Imperio romano, sólo que más deterioradas. Incluso existían aduanas inferiores que fueron suprimidas en el Trienio.

Políticamente, España era una monarquía absoluta de origen divino (todos los poderes correspondían al Rey), sostenida en una jerarquía casi feudal, y con un gran poder ideológico y material por parte de la Iglesia católica, conviviendo con los estertores del que fuera gran imperio. Se puede afirmar que el Estado -en el sentido estricto de la palabra- como tal no existía. Los numerosos reinos y provincias tenían su propia organización pese al centralismo potenciado por la dinastía borbónica y, de hecho,

cuando se produce la invasión francesa y el secuestro semi consentido de la Familia Real española, son las Juntas de Guerra de cada una de las provincias y localidades las que llaman al pueblo para que se alce en armas contra los ejércitos de Napoleón. No deja de ser sintomático que el primer monarca que firmó como rey de España fuera José Bonaparte.

15

En estas circunstancias completamente caóticas surge, curiosamente, uno de los mejores textos constitucionales de la historia política española. En primer lugar, por tratarse de una obra magníficamente redactada, casi podríamos decir que con un estilo tan literario como jurídico. Después, porque se palpa la sensibilidad con las nuevas ideas de modernidad emanadas de la Revolución francesa, en las que el liberalismo político y económico pretenden avanzar pasos en una sociedad atrasada, empobrecida, semi feudal y gobernada por unas élites decadentes. En tercer término, en el plano estrictamente político, queda abolida la monarquía absoluta de origen y carácter divino, sustituyéndose por una monarquía constitucional (con ciertos límites en el ejercicio del poder, por tanto), por un régimen político en el que la soberanía proviene de la nación y no pertenece al Rey en exclusiva por directa voluntad de Dios. Se establecen elecciones a Cortes por sufragio universal indirecto, y se desconcentran o se dividen los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) para que no los ejerciera un único individuo de manera omnipotente. Además, se reconocen derechos civiles y políticos a los ciudadanos, y se intentó también repartir la propiedad mediante la legislación sobre los señoríos y las leyes desamortizadoras; se proclamó la libertad de trabajo y la anulación de los gremios. Asimismo, fue suprimida la Inquisición, aún vigente en España y sus territorios de ultramar en pleno siglo XIX.

Tristemente, todos estos ideales quedaron en el papel. La derrota napoleónica y la vuelta de Fernando VII en 1814 supuso la derogación de la Constitución. El rey invocó el origen divino del poder y restauró el absolutismo apoyado -eso sí- por la Iglesia, la nobleza y el ejército regular, con apoyo de buena parte de las masas populares. Se restablecieron las condiciones económicas y sociales del Antiguo Régimen, comenzó la persecución de los políticos liberales y se repusieron la Inquisición y la censura oficial. Con este retorno se inicia también lo que se convertiría en lamentable tradición de la historia política española: la constante presencia de los militares como árbitros de la política.

Cierto es que con una estructura social en la que un 94% de la población (unos 11 millones) era analfabeta y fácil de manipular por el clero rural, donde la población activa era casi totalmente agraria, donde la población inactiva (10% aproximadamente del total) contaba con 400.000 nobles, 170.000 clérigos y 140.000 mendigos; un país al borde de la bancarrota por la guerra contra Napoleón y las guerras de independencia de las colonias americanas; en un país así era poco menos que imposible que triunfaran las ideas constitucionales, que además provenían de la pecaminosa Francia.

Si por encima añadimos que la represión ejercida por el monarca, antes apodado el Deseado, condenó a muerte o mandó al exilio a millares de españoles, entre los que se encontraban las mentes más lúcidas del país, no es de extrañar que la Constitución gaditana no tuviera apenas vigencia ni influencia alguna en la mayoría de la base social española, a pesar de un breve período -el Trienio Liberal (1820-1823)- de mínima aplicación de la misma, que acabaría también infaustamente y dio paso a la denominada *década ominosa*, en la que se agudizó extremadamente la violenta represión política con unas 30.000 ejecuciones y la ocupación militar del territorio por tropas francesas en apoyo del rey hasta 1828.

La muerte de Fernando VII en 1833 dejó además pendiente el problema de su sucesión, que provocaría nada menos que tres guerras civiles (las conocidas como guerras carlistas) a lo largo del siglo.

### **El período isabelino**

El reinado de Isabel II, nacida en 1830, se inicia con la primera guerra carlista (1833-1840). Los carlistas representaban el pasado y eran contrarios a cualquier modernización liberal o burguesa de la sociedad y del ordenamiento jurídico. Por tal motivo, a la reina regente, María Cristina, no le quedó más remedio que apoyarse en los políticos liberales, aunque ella no lo fuera.

Tales razones motivaron la promulgación del Estatuto Real de 1834. Era de talante fervorosamente conservador, ya que la soberanía seguía residenciada en el Rey y no en la nación, y las Cortes eran un órgano meramente consultivo, siendo además elegidas por un sufragio censitario muy reducido; tampoco aparecen en el Estatuto derechos y libertades de los ciudadanos.

A pesar de tantas carencias debemos señalar que estos años supusieron el principio del fin del Antiguo Régimen, aunque prolongó su agonía durante más de un siglo. En ellos se recorrió un tramo importante de la revolución burguesa, por ejemplo, con las leyes desamortizadoras de Mendizábal (1836-37) o las nuevas divisiones municipales y provinciales del territorio. Comienza a percibirse con claridad que los intereses socioeconómicos de la burguesía urbana e industrial chocan con los de la aristocracia terrateniente, recelosa de todo cambio y entonces más poderosa e influyente.

Con todo, la guerra civil, la quiebra financiera y los continuos pronunciamientos a favor del restablecimiento de la Constitución de Cádiz empujaron a una convocatoria electoral en la que triunfaron los progresistas, quienes elaboraron en Cortes la Constitución de 1837. Considerada de carácter progresista, en realidad se trata de un texto a medio camino entre la Constitución de 1812 y el Estatuto Real, con la finalidad de que fuera aceptado también por los moderados.

La importancia de esta Constitución radica en que consolidó definitivamente el modelo liberal-constitucional en España, lo que supuso el punto de no retorno al absolutismo. A partir de él, las distintas fuerzas políticas (salvo los carlistas) establecerán regímenes distintos, pero, normalmente y con bastantes matices, siempre dentro del sistema constitucional formal, es decir, sometiéndose a unas normas que garantizan ciertos derechos a los ciudadanos y limitan de alguna manera el poder de los gobernantes.

Sucedía, no obstante, que los únicos considerados como ciudadanos en sentido pleno eran los propietarios. La doctrina del liberalismo político implica que la propiedad es la máxima garantía de la orden social y política; la clase media -postula- está integrada por todo aquel que quiere trabajar y mediante el trabajo llega a tener propiedades y, consecuentemente, a formar parte de la ciudadanía; los demás no cuentan. Por eso los propietarios son la esencia de la nación y sólo ellos deben gobernar y tener derechos políticos. De ahí que sólo ellos puedan votar y que se establezca el sufragio censitario o restringido. Acontecía además que, en el caso español, esta clase media de propietarios o burguesía era muy reducida, y así entre 1834 y 1890 (con el paréntesis del Sexenio) se pasó de un censo electoral del 0'15% de la población a otro del 5%.

En gran medida, la pequeñez en España de esta clase social burguesa fue la causante del fracaso de la Constitución de 1837, y bastó un desplazamiento de los progresistas del gobierno en uno oscuro episodio palaciego para que los moderados llegaran al poder en 1844 y aprobaran la conservadora Constitución de 1845. Su objetivo era garantizar la exclusividad política y de poder de los moderados, en concurso con la Corona, y asegurar el dominio político y social de la oligarquía dominante. De hecho, el censo electoral descendió del citado 5% al 0,8%.

Se rechaza en ella la soberanía nacional, sustituyéndola por la soberanía conjunta del Rey y de las Cortes; aumentan aún más los poderes del Monarca; se suprimen varios derechos, el juicio por jurados, las elecciones municipales y la Milicia Nacional. En el lugar de esta se crea en 1844 la Guardia Civil, originariamente concebida como ejército privado de los grandes propietarios agrícolas latifundistas contra los trabajadores del campo. En fin, el liberalismo constitucional se mantiene formalmente, pero sufre un retroceso considerable. Además, los principios políticos de esta Constitución marcarían las líneas políticas del Estado español en el resto del siglo XIX y buena parte del XX. Sus elementos esenciales serán preservados por la Restauración y los breves períodos revolucionarios y progresistas de 1854-56 y 1868-73 no tuvieron tiempo de llegar nunca a consolidar instituciones más liberales y democráticas.

Al margen del texto constitucional, la represión de los gobiernos llamados moderados fue casi permanente en estos años; los propios moderados se dividieron en varios grupúsculos que se relevaban en el poder a capricho de la reina o de pronun-

ciamiento militar (no todos triunfaban, pero eran constantes). La corrupción política y los oscuros negocios de la Corte contribuían al desprestigio del sistema político, de la propia Corona y su titular y de los gobernantes.

- 18 No resulta extraño que las conspiraciones por parte de los progresistas (que también sufrieron la escisión de la facción demócrata) fueran continuadas hasta el triunfo de una de ellas en 1854. Unas nuevas Cortes elaboraron una Constitución de talante progresista que no llegó a ver la luz por la disolución de las mismas en 1856 (y, por supuesto, por la intervención del ejército). De ahí que el texto que redactaron sea conocido como *Constitución nonnata*.

Finalizado este corto bienio progresista, se volvió a restablecer la Constitución de 1845 pero con un Acta Adicional que recogía algunos preceptos de la Constitución nonnata y que apenas estuvieron vigentes por la llegada al poder de los sectores más duros y ultramontanos de los moderados.

Los años siguientes a 1856 conocen una sucesión de gobiernos de estas facciones que intentan activar una economía absurda e incoherente, sin tener demasiado éxito, al igual que sus patéticas iniciativas de cobrar prestigio internacional con absurdas expediciones militares a lugares exóticos (Indochina, Campaña del Pacífico, anexión de Santo Domingo, guerra de Marruecos, etc.). La represión cruenta era la única respuesta a la incapacidad de los sucesivos gobiernos para sacar adelante un mínimo plan de reformas que proporcionara cierta satisfacción a los sectores sociales del país que no fueran la Iglesia, la oligarquía terrateniente, la alta burguesía y los militares de rango. El varias veces Presidente del Consejo, general Narváez, había declarado orgulloso no tener enemigos puesto que ya los había fusilado a todos. Los progresistas, sistemáticamente desplazados del poder, apostaban cada vez más por una revolución. La Monarquía se deterioraba rápidamente, tanto como la economía española y la propia clase política. En este clima, un pronunciamiento militar en septiembre de 1868 y la derrota de las tropas gubernamentales, provocó el destronamiento de Isabel II y la salida del país de la familia real al exilio francés. La estrechez de miras del moderantismo y la misma reina causaron, finalmente, la revolución.

### **El Sexenio Revolucionario**

La denominada Revolución Gloriosa nació con tres objetivos:

- Lograr el respeto de los derechos de los ciudadanos.
- Implantar el reconocimiento de la soberanía nacional en sentido pleno y del sufragio universal.
- Elegir con tal sufragio unas Cortes que redactaran una nueva Constitución para el país.

El Gobierno Provisional dio rápido cumplimiento a estas promesas, pero optó por la forma política monárquica, con lo que la coalición revolucionaria comenzó a romper porque perdió el apoyo de los republicanos. En 1869 ya estaba aprobada la Constitución, texto que puede considerarse la primera Constitución democrática (o proto democrática) de la historia española. Concede el sufragio universal (masculino) que se implantaría en la efímera I República, contiene una amplia declaración de derechos y pretende cambiar la estructura centralista del Estado. La Monarquía se configuraba como parlamentaria.

Pero la consolidación del sistema formulado en este edificio normativo tenía que ser obra de las fuerzas políticas y sociales, y no todas estaban por la labor; hay que decir también que los partidos fueron incapaces de formar alianzas de gobierno estables tras la aprobación de la Constitución. Además, una doble guerra -la carlista y la cubana- desangraba el país. De otro lado, hubo dificultades para encontrar un Rey que ocupara la Corona española, lo que acarreó un período de interinidad que en nada favoreció a Amadeo de Saboya cuando se sentó en el trono, a pesar de su impecable actuación constitucional y su honradez. Cuando murió en un oscuro atentado su principal defensor y líder de la Gloriosa, el progresista general Juan Prim, decidió abdicar en febrero de 1873, tras un reinado de 26 meses.

Breve y convulso, no obstante, el Sexenio vivió la adopción de distintos elementos modernizadores en la conformación estatal, tales como la concesión del monopolio de la emisión al Banco de España (a cambio de un sustancioso crédito) retirándose a los, aproximadamente, veinte bancos que emitían; también la acuñación de una única moneda, la peseta, o la implantación del sistema métrico decimal. Mencionado ha sido el tema del sufragio y durante la República consiguió abolirse la esclavitud en Puerto Rico (el *lobby* cubano resultó demasiado poderoso como para permitirlo en "su" isla).

El relatado fracaso dejó el camino abierto a la fórmula política republicana, única solución posible ante el agotamiento de cualquier opción monárquica. Con todo, los republicanos eran minoritarios en las Cortes y en el país. Los carlistas estaban lanzados a una cruel guerra (la tercera: 1872-1876); y los monárquicos y conservadores se retrajeron por completo de la política, salvo de las intrigas conspiratorias, sin presentarse siquiera a las elecciones. Los propios republicanos estaban divididos entre unionistas y federalistas, benévolos e intransigentes. El movimiento obrero, que en los últimos años se había fortalecido, escogió la vía anarquista de llamamiento a la huelga general revolucionaria. Se recrudeció la insurrección cubana y una Europa firmemente conservadora tras los acontecimientos de la Comuna de París de 1871, aisló a la joven y progresista República española. Por si fuera poco, en 1873 estalló la segregacionista revolución cantonal.

En resumen, la República ya estaba en crisis en el momento de proclamarse. A pesar de ello, en 1873, se redactó por parte de unas Cortes constituyentes elegidas con

mínima participación popular (25% en Barcelona o 28% en Madrid) un proyecto de Constitución que optaba por una República Federal. Organización federal del Estado que se consideraba fundamental para la democratización del país, en oposición al centralismo anterior. Además, el talante profundamente democrático también se distinguía en la extensa declaración de derechos que contenía el proyecto.

Estas orientaciones no perduraron ante el creciente conservadurismo del ejército, las conspiraciones de los políticos conservadores y monárquicos, la crisis económica y los intentos de revolución social de los sectores obreros que le restaron al régimen el apoyo de una atemorizada burguesía. En estas circunstancias, el 2 de enero de 1874, el general Pavía, capitán general de Madrid, sacó a las tropas de los cuarteles, rodeó el Congreso y entró en él, disolviéndolo. La República había durado once meses.

El golpe de estado finalizó con el sistema republicano, pero fue incapaz de implantar ningún otro. Pavía se limitó a nombrar al general Serrano como Jefe del Estado y éste, a su vez, tuvo cómo única política mantener el orden público, aboliendo todas las libertades. Como señala el historiador José Luis Comellas: "Habían fracasado todos los ensayos de sistemas nuevos y estaba fracasando el único que ya se podía ensayar: la falta de sistema". La quintaesencia del nihilismo político.

### **La Restauración**

En diciembre de 1874, el general Martínez Campos proclamó en Sagunto como rey de España a Alfonso XII, hijo de Isabel II. Esta operación restauradora de la dinastía borbónica llevaba años siendo preparada en secreto por el líder conservador Cánovas del Castillo, quien ocupó sin resistencia y con mano férrea la regencia hasta la llegada del joven rey a finales de 1875.

Cánovas era un pragmático absoluto, desengañado de todas las fórmulas políticas, ideologías y teorizaciones, buscó constituir un régimen asentado en un cierto acuerdo entre las dos grandes corrientes políticas del XIX español: la liberal, presidida por otro político escéptico y conciliador, Sagasta; y la conservadora dirigida por él mismo. Se trataba de implantar un régimen parlamentario que impidiera la introducción de una auténtica democracia o cambios en el orden social en España, como había estado a punto de acontecer en el Sexenio.

Para eso se estableció la alternancia en el poder de los dos partidos apoyados por los sectores sociales dispuestos a sostener la Monarquía; claro que se alternaban en el poder de mutuo acuerdo entre los dirigentes, mediante la sistemática manipulación del sufragio (fenómeno denominado caciquismo por los intelectuales de la época). El sistema resultó así estable durante algunas décadas, pero el distanciamiento entre representantes y representados se iría ampliando con los años hasta hacer inviable el modelo.

El marco político de la Restauración quedó plasmado en la Constitución de 1876, que da marcha atrás en las conquistas democráticas de la de 1869. Se restablece el sufragio censitario y la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, se reducen los derechos ciudadanos y el Rey vuelve a ser protagonista del sistema. El modelo funcionó medianamente bien a lo largo de un cuarto de siglo gracias al caciquismo, mediante el cual siempre ganaba el partido que organizaba las elecciones porque los caciques locales siempre estaban con el partido gobernante sin importarles de qué color era. El pucherazo continuó predominando incluso después de la implementación del sufragio universal masculino en 1890.

En este tiempo, España avanza económicamente pero de forma desigual; sólo en Cataluña y zonas del País Vasco y de Asturias se consigue una sociedad industrial; el resto permanece aún en una etapa proto industrial, agraria y atrasada con una enorme tasa de analfabetismo de entre el 75 y el 80% de la población en 1877, estando sin escolarizar el 60% de los niños en edad escolar y siendo el presupuesto militar diez veces superior al de educación; los analfabetos aún eran el 64% en el cambio de siglo, en 1900, año en el que se crea el Ministerio de Educación (Ministerio de Instrucción Pública). Se respiraba en ciertas capas sociales la ilusión de una aparente prosperidad; eran tiempos de construcción de líneas férreas, de zarzuela y toros, de aparición de la luz eléctrica en algunas ciudades, etc., apariencias que encubrían unos problemas sociales de hondo calado; por ejemplo, el 1 por ciento de los latifundistas poseían el 42 por ciento de la propiedad de la tierra o el país tenía la mayor tasa de mortalidad infantil de Europa después de la casi feudal Rusia zarista a comienzos del siglo XX. En ese tránsito de siglo España tenía unos 18 millones y medio de habitantes, siendo la esperanza de vida de unos 35 años y la mortalidad de un 29% frente al 18% de Europa occidental. En las guerras coloniales, por ejemplo, la de Cuba, en la cual la mortandad era considerable (se calculan más de 50.000 hombres, la inmensa mayoría por enfermedades), sólo caían los pobres, ya que las élites podían librarse pagando 6.000 reales y algo parecido acontecería años después en las campañas africanas. La dramática situación de pobreza generalizada produjo la gran migración americana (sobre todo) entre el último cuarto del siglo XIX y primero del XX se calcula que emigraron unos cinco millones de españoles<sup>1</sup>, es decir, sobre un 25% de la población total, sin duda, muestra palmaria del fracaso de un país.

Además, la mentalidad española sufrió una enorme frustración con la humillante pérdida de las últimas colonias (Cuba, Filipinas, Puerto Rico, Guam, etc.) en 1898, cuando se había transmitido la sensación de que la guerra contra los estadounidenses que apoyaban a los insurrectos estaba ganada antes de empezar. Los intelectuales (Generación del 98, regeneracionismo de Joaquín Costa, Institución Libre de Ense-

---

<sup>1</sup> Aproximadamente un millón de ellos procedentes de Galicia, aunque es difícil señalarlo con precisión por los altos niveles de clandestinidad de este fenómeno migratorio.

ñanza de Giner de los Ríos) son cada vez más críticos con el sistema; resurgen con fuerza los regionalismos catalán, vasco y gallego; los partidos excluidos del sistema (demócratas, socialistas<sup>2</sup>) intensifican progresivamente su protesta; los movimientos obreros se lanzan a las calles por mor de sus condiciones de vida infrahumanas, canalizándose por medio del terrorismo anarquista, tremendamente efectivo en su victimario, como demuestran los magnicidios que acabaron con la vida de tres primeros ministros, Cánovas, Canalejas y Dato, en 1879, 1912 y 1921, respectivamente (y eso sin computar el oscuro asesinato del General Prim en 1870). El Rey, Alfonso XIII, se muestra incapaz de aceptar una evolución democrática o más inclusiva socialmente del régimen y se apoya cada vez más en el ejército que reprime con dureza la huelga general de 1917 y, sin embargo, resulta humillado por unas tribus rifeñas en 1921 en el desastre de Annual. La crisis se frenó mediante un golpe de estado al viejo estilo, en 1923, comandado por el general Primo de Rivera para contener la descomposición del país, consecuencia de la descomposición del régimen.

La dictadura militar logró restablecer el orden público y poco más. Cuando intentó crear un régimen corporativista al estilo del fascismo italiano, se comprobó lo alejada que estaba la oligarquía dirigente de la auténtica realidad social del país. El apoyo del Rey al dictador hizo que, hacia 1931, monarquía y democracia fueran en España términos antitéticos. La putrefacción política era absoluta y bastaron unas simples elecciones municipales con victoria de los candidatos republicanos en las grandes ciudades<sup>3</sup> y casi todas las capitales de provincia para que, el 14 de abril de 1931, se proclamara la Segunda República. Ese mismo día Alfonso XIII abandonó Madrid camino del exilio.

### **La Segunda República**

Este período constituyó un nuevo y breve intento de democratizar España que comenzó con una enorme ilusión y finalizó con el más penoso acontecimiento de la historia política española. El Gobierno provisional convocó elecciones a Cortes Constituyentes en junio de 1931, con un resultado ampliamente favorable a las fuerzas políticas republicanas. La Constitución, elaborada y aprobada ese mismo año, era un modelo de democracia: soberanía popular, sufragio universal, instituciones de democracia directa, extensa declaración de derechos y libertades incluyendo derechos laborales y sociales, reconocimiento de los regionalismos y nacionalismos periféricos, economía mixta, separación Iglesia-Estado, etc. Anidaba en ella un espíritu utópico que debía madurar en un ambiente enrarecido, en el que sonaron tambores de guerra

---

2 El primer diputado socialista, el ferrolano Pablo Iglesias, no sería elegido hasta 1910 a pesar de que el partido había sido fundado en 1879.

3 En Barcelona, los concejales republicanos cuadruplicaron a los monárquicos y en Madrid los triplicaron.

casi desde el primer instante de la proclamación del nuevo modelo político que muchos no estaban dispuestos a aceptar bajo ninguna condición.

Nació la República entre un gran fervor popular, pero arrastrando graves problemas de épocas anteriores, sobre todo la desfasada estructura económica y la falta de integración social, la cual, además, se vio marcada por la crisis económica mundial iniciada en 1929 con el *crack* de la bolsa de Nueva York y por el imparable avance de las dictaduras fascistas (y la soviética) en Europa. Por si fuera poco, las élites españolas habían protagonizado una masiva fuga de capitales al nacer la República; aproximadamente el 15% de todos los depósitos bancarios del país. En su primera etapa -el bienio progresista- se emprendieron una serie de reformas: agraria, militar, religiosa, regional, educativa<sup>4</sup>, etc., que le parecieron escasas a las clases populares y excesivas a los estratos sociales dominantes. Así, por un lado, los sindicatos obreros y campesinos -especialmente la anarquista CNT (Confederación Nacional de Trabajadores) y la FAI (Federación Anarquista Ibérica)- usaban constantemente la huelga y las revueltas públicas; y, por el otro, las derechas se fanatizaban cada vez más y se agruparon en torno a la CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas) de José María Gil-Robles, y ello sin contar las conspiraciones militares (intento de golpe de estado en 1932 del General Sanjurjo), o despropósitos como los sucesos de Casas Viejas que propiciaron la caída del gobierno de Azaña.

Tantos problemas provocaron que se celebraran elecciones en noviembre de 1933. En ellas, la CEDA fue el partido que consiguió mayor representación en las Cortes. La única política que se siguió en este llamado bienio negro fue la de anular las reformas aprobadas en la etapa anterior, aparte de reprimir con brutalidad las movilizaciones populares (insurrección en Asturias de 1934), con lo que la situación política y social se radicalizó progresivamente y los partidos políticos se fueron agrupando alrededor de dos grandes bloques. La inoperancia gubernamental y los numerosos casos de corrupción (como el estraperlo que afectó a la cúpula gubernamental) llevaron a disolver las Cortes a finales de 1935 y, en las elecciones de febrero de 1936, triunfó el bloque republicano en alianza con las izquierdas, el llamado Frente Popular. Las derechas, derrotadas, no aceptaron el resultado y se dedicaron entonces a hacer llamamientos al ejército para que interviniese contra la República. No hacía mucha falta: la conspiración golpista ya estaba en marcha desde antes de las elecciones.

El ejército de África se sublevó en el mes de julio. La resistencia de las masas populares contra este clásico pronunciamiento y el acatamiento de la legalidad republicana por parte de ciertos sectores de la oficialidad militar desencadenaría una cruenta guerra civil que duraría tres años y acabaría con la liquidación de la República y

---

4 Todavía en 1930 el 44,4% de la población española era analfabeta, diez puntos menos al final de la Segunda República y, además, igualándose por primera vez la proporción de mujeres y hombres.

sus ideales democratizadores y la instauración de la dictadura totalitaria del general Franco apoyado por las potencias nazi y fascista: Alemania e Italia.

24

### **La dictadura franquista**

El régimen surgido de la rebelión militar de 1936 estaba basado en el poder absoluto de una sola persona: el general Franco. Respaldado por el ejército, la Iglesia, los grandes propietarios y las mesnadas falangistas, se centró exclusivamente en reprimir salvajemente (el lema era la exterminación del adversario) a todos aquellos que habían sido (o fueran sospechosos de serlo) contrarios al régimen y en suprimir cualquier indicio de libertad que hubiera quedado en pie de la etapa anterior. Fueron singularmente castigadas las clases populares, representadas por el sindicalismo y los partidos obreros, y la intelectualidad reformista, siendo purgados desde el magisterio forjado con la Institución Libre de Enseñanza hasta la Universidad con casi la mitad de sus catedráticos depurados.

Además de los cientos de miles de muertos de la guerra y la posguerra y de la violencia física, económica y moral contra los perdedores y sus familias, las desastrosas políticas económicas provocaron que falleciesen entre 200.000 y 300.000 personas por la hambruna, el control por las autoridades de las cartillas de racionamiento causó diferencias en la esperanza de vida y, además, unos niveles de malnutrición que incluso llevaron a una reducción de la estatura media de la población. Los valores de 1937 no se recuperaron hasta 1960. Todo el territorio español estuvo cubierto por 300 campos de concentración hasta 1947 por los que, se estima, que pasaron entre 700.000 y un millón de personas, con miles de víctimas también en ellos. Asimismo, la represión violenta posterior a la guerra incluyó decenas de miles de condenados a muerte y, aunque hay discrepancia en las cifras (algunos cálculos estiman unos 150.000), el mínimo de fusilados fue de 40.000 en los primeros diez años de "paz", es decir, Franco firmaba más de diez sentencias a muerte diarias.

Las circunstancias internacionales de la guerra fría, es decir, la bipolarización geopolítica mundial en dos grandes bloques liderados, respectivamente, por los EEUU y la URSS, motivaron que la dictadura perdurara en España en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y que los aliados occidentales abandonaran a su suerte a los demócratas españoles y consintieran la permanencia de una dictadura nacional católica, anacrónica e inmutablemente represiva de principio a fin, incapaz de adaptarse a los cambios históricos acontecidos durante su larga duración. Las mismas potencias que habían permitido a Franco ganar la guerra, consolidaron después su dictadura. Veinte años más tarde, ya en la década de los sesenta, sobrepasado el ecuador del régimen, se produjo un desarrollo económico con un modelo tercermundista que originaría enormes problemas en el futuro, lo cual, si bien le permitió subsistir con el acompañamiento del exhaustivo control social, supuso el principio de

su fin, ya que la sociedad evolucionó y, no obstante, el modelo político permaneció estático.

Pero hubo que esperar a la muerte de Franco en noviembre de 1975 para que el país pudiera iniciar el camino hacia su democratización. La mayoría silenciosa de la amedrentada sociedad española nunca forzó el cambio del régimen político nacido en la rebelión militar y posterior guerra civil. La dictadura franquista fue sumamente eficiente, también por prolongada, ya que consiguió que los represaliados, una buena parte de ellos, creasen autoconciencia de culpabilidad por los sanguinarios sucesos acaecidos, lo que podría considerarse el *summum* de la crueldad. La opresión de un régimen que causó un genocidio político, ideológico y cultural, consiguió alcanzar, al fin y al cabo, los resultados buscados, ya que cuarenta años de totalitarismo no atraviesan impunemente la historia de un país, sino que con su omnímodo control del poder y de las conciencias durante cuatro generaciones logran que algunas de las pautas que erige permanezcan inscritas en la memoria colectiva. Aún hoy perduran no pocos defectos nacidos al amparo de la injusticia de los hombres y de la historia, como, por poner un caso, los intentos de negar o tergiversar los sanguinarios y traumáticos acontecimientos vividos a lo largo de la dictadura franquista.

### **La transición política**

Muerto Franco, el sistema franquista se disolvió rápidamente. Excepto algunos minoritarios sectores inmovilistas, el conjunto de la sociedad española reclamaba la necesidad de una evolución política que se adaptara a cómo era España en 1975 en lo económico y en lo social.

Numerosos políticos de dentro del régimen eran conscientes de esta necesidad de cambio, en parte por un mero afán de supervivencia que les permitiera mantener el control en los nuevos tiempos que se avecinaban, tanto como el propio Rey Juan Carlos I, quien nombró, en 1976, Jefe del Gobierno al franquista pero pragmático Adolfo Suárez, el cual inició la reforma democrática contando con la legalidad vigente. Y así, el 18 de noviembre de ese año, las Cortes franquistas se suicidaron (en el sentido político del término) cuando aprobaron la Ley para la Reforma Política, en la cual se enunciaba el principio de soberanía popular, se reconocían derechos básicos de los ciudadanos, se desconcentraba el poder y se preveía la celebración de unas elecciones democráticas para elegir unas nuevas Cortes. Esta Ley fue aprobada el 15 de diciembre en referéndum por el pueblo español.

Celebrados los comicios en junio de 1977, estas Cortes se aplicaron desde el primer momento a elaborar una Constitución que sirviera de marco jurídico para la naciente democracia española. Fue aprobada en octubre de 1978 y refrendada por el pueblo español el 6 de diciembre de ese año. Por primera vez en mucho tiempo, fuerzas políticas distintas de españoles se habían puesto de acuerdo en elaborar un texto

constitucional que pudiera ser válido para todas las tendencias actuantes en el juego político, aunque numerosos elementos del régimen anterior no fueron susceptibles de negociación y se mantuvieron incólumes, por lo que el posteriormente aclamado consenso poseía denostables vicios de origen. Como escribió Carlos Castresana, la transición española hizo de la amnesia virtud.

No resultó sencillo que los partidos políticos mayoritarios llegasen a consensuar el contenido de la Constitución; hubo múltiples discusiones, enfrentamientos y marchas atrás. La crisis económica y el terrorismo de diversas tendencias, incluido el del Estado, impactaban con más fuerza en la opinión pública que los debates constituyentes, consecuencia en buena medida de cuarenta años de despolitización y desmovilización intensas, que hicieron calar el mensaje de que a los españoles les iría mejor (económicamente, incluso) si no se metían en política, como si ésta fuera algo ajeno y nocivo por definición, por lo que el amiguismo y la corrupción estaban plenamente institucionalizados. Finalmente, bastantes preceptos de la nueva Constitución (composición de las Cortes, normativa electoral) ya venían dados de antemano por la Ley para la Reforma Política (última ley franquista), motivado por el hecho de que no llegó a existir ruptura con el régimen anterior sino únicamente una reforma, eso sí, muy profunda, pero fiscalizada por las estructuras de poder (institucional, social, económico) instauradas en el franquismo, la mayor parte de las cuales permanecieron con leves mutaciones. Por idéntica razón, la forma política monárquica del Estado tampoco entraba en los aspectos negociables o consensuales. De alguna manera, por tanto, cabría considerar a la desproporcionadamente alabada transición política española, como un epígono, tal vez ineluctable, de la dictadura franquista.

Hechos posteriores como las elecciones generales y municipales de 1979, el golpe de estado de febrero de 1981, la victoria socialista de 1982, son notoriamente relevantes y, probablemente, merezcan englobarse en ese ciclo histórico-político conocido como la transición democrática española.

Como conclusión parece evidente, a la vista de lo estudiado en este tema, que resulta inaceptable la interpretación teórica de una suerte de alternancia pendular entre fuerzas conservadoras y progresistas como signo de *normalidad* política del sistema político español. Como mucho en casi doscientos años de historia podemos computar unos veinte de cierto respeto por las libertades ciudadanas y con algún control del poder político antes de 1978, de lo que parece fácil inducir que la tónica predominante no ha sido precisamente la indicada por los defensores de la normal -como en otros países- alternancia política.

## Segunda parte

# Las instituciones del sistema político español

27

### 1 La constitución de 1978. Caracteres generales y reforma

#### **Estructura y caracteres de la Constitución**

Está compuesta la Constitución de 1978 por un preámbulo, 169 artículos distribuidos en once títulos cada uno de los cuales responde a un tema concreto (Derechos y deberes, la Corona, el Estado autonómico, etc.), y varias disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y final.

Como en casi todas las constituciones puede encontrarse en la española una parte dogmática, es decir, la que comprende los grandes valores, principios y opciones del régimen político y también los derechos ciudadanos, y una parte orgánica en la que se contiene la organización institucional de los poderes públicos. Ambas están estrechamente interrelacionadas (incluso cabría afirmar que la parte orgánica se establece para cumplir los objetivos de la dogmática).

Los caracteres básicos de la Constitución de 1978 serían:

- a) Es una Constitución extensa. En parte debido a un afán por regular todos los aspectos de la vida pública española después de cuarenta años sin garantías constitucionales.
- b) A pesar de su extensión, en bastantes preceptos se remite a posteriores leyes de desarrollo, para dotarla de dosis de flexibilidad en su aplicación ordinaria.
- c) Es una Constitución, como todas, consensuada (en los aspectos que eran negociables, como ya hemos dicho), porque en su redacción confluyeron fuerzas políticas de muy distinto signo; así, se pueden observar en ella elementos propios de diversas ideologías, pero también la influencia en algunos puntos de los poderes fácticos del momento.

- d) A consecuencia de lo anterior, es una Constitución polivalente y hasta ambigua si se quiere, con la finalidad de permitir a opciones políticas diferentes aplicar su propio ideario sin forzar la interpretación del texto o sin necesidad de reformarlo.
- e) Es una Constitución fuertemente influida por el constitucionalismo europeo fruto de su tardío tiempo histórico. Así, la monarquía parlamentaria sigue el modelo sueco; el Estado social y democrático de Derecho proviene de la Constitución alemana, al igual que la regulación de la moción de censura constructiva; la organización territorial en Comunidades Autónomas tiene aspectos muy semejantes a los del Estado regional italiano, etc.
- f) Finalmente, es una Constitución rígida, es decir, de difícil reforma, también como casi todas

### **El Estado social y democrático de Derecho**

El Título Preliminar, con el que se abre la Constitución, contiene los valores fundamentales que deben inspirar el resto del articulado. Recoge la fórmula política de la Constitución.

Es en el artículo 1.1 donde se habla del triple compromiso del Estado español:

- 1º) Estado de Derecho. Quiere decir que el Estado (el poder) se somete al Derecho, lo cual implica los siguientes aspectos:
  - a) Separación de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) para que se contrarresten entre sí y se impida, de tal manera, la arbitrariedad de los poderes públicos.
  - b) Además, estos poderes deben sujetarse al Derecho, es decir, a la Constitución y a las restantes normas del ordenamiento jurídico que, se supone, son la expresión de la voluntad del pueblo español canalizada a través de sus representantes parlamentarios. La Constitución es la norma superior de la pirámide jurídica española y también es derecho directamente aplicable, y a ella deben ajustarse todas las demás leyes y normas jurídicas de rango inferior. c) Los derechos y libertades de los ciudadanos han de estar reconocidos y salvaguardados mediante los oportunos mecanismos jurídicos.
- 2º) Estado social. Se contraponen al Estado liberal del siglo XIX, en el cual los poderes públicos se limitaban a garantizar el respeto a la libertad individual y de mercado, con secuelas negativas bien conocidas de desigualdades sociales y económicas extremas. Con el Estado social, que apareció en el primer tercio del siglo XX, se pretendía que el Estado interviniera para intentar conseguir una efectiva igualdad entre todos los ciudadanos, corrigiendo

los defectos consubstanciales al libre mercado, y se reconocían también una serie de derechos económicos y sociales. El Estado social español no solamente es tardío temporalmente, sino que es uno de los más escuálidos de la UE; por ejemplo, con datos de 2022, tenía una media de 386 médicos por 100.000 habitantes, frente a los 645 de Lituania o los 553 de Grecia. En enfermeros profesionales, la proporción es de 572 en España, 822 de media europea, y diez países superando los 1.000, es decir, casi el doble que el caso español.

- 3º) Estado democrático. Significa que debe existir, cuando menos, pluralismo político y participación de los ciudadanos en la gestión del poder político. Y esto es así porque el poder procede del pueblo, es decir, porque la soberanía nacional reside en el pueblo del que emanan todos los poderes del Estado.

Los elementos social, democrático y de derecho son inseparables y unitarios, no son una mera adición de tres partes, sino que deben darse conjuntamente.

### **Derechos y deberes en la Constitución**

Contenidos básicamente en el Título I, el más extenso de la Constitución (artículos 10-55), podemos sistematizarlos con brevedad en la siguiente clasificación:

- a) Derechos personales. Son aquellos que defienden la total integridad física y moral de los ciudadanos, como el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15); también el derecho a la intimidad, al honor, a la inviolabilidad de domicilio, el secreto de comunicaciones, los derechos de libertad ideológica y religiosa, los derechos de asociación, reunión y manifestación, etc.
- b) Derechos civiles. Son los que protegen a los ciudadanos contra actos del poder o de los demás ciudadanos. Así tenemos el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de los derechos y con asistencia de letrado; el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías procedimentales; existe la presunción de inocencia y nadie puede ser condenado si el delito no estuviera tipificado legalmente; además, las penas privativas de libertad sólo podrán imponerlas los jueces y tribunales ordinarios.
- c) Derechos políticos. Tan clásicos como el ejercicio del sufragio activo y pasivo, el derecho de acceso a funciones y cargos públicos, etc.
- d) Derechos sociales. Orientados a la defensa de diversos grupos sociales, especialmente de los más débiles y desfavorecidos, y a la promoción de la igualdad real y efectiva (no sólo de la igualdad formal que, a veces, genera desigualdades intolerables) y de la solidaridad. Son, entre otros, la protec-

ción de la salud, el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la vivienda, los derechos al trabajo, a la huelga, a la negociación laboral y a la seguridad social, el derecho de acceso a la cultura, etc.

30

### **Garantías de los derechos**

Un derecho vale lo que valen sus garantías, es decir, las posibilidades reales de su defensa, de recuperar el equilibrio perdido motivado por una situación antijurídica y, en este sentido, no todos los derechos que recoge la Constitución tienen idéntico amparo, sino que existe una graduación en los instrumentos de protección de conformidad con la importancia axiológica que el constituyente consideró que deberían tener, pero también estimando la mayor o menor dificultad para defenderlos de manera efectiva.

El artículo 53 de la misma establece tres niveles -de menos a más- de protección de los derechos:

- 1º) Todos los del listado deben informar la actuación de los poderes públicos, pero los del Capítulo III (por ejemplo, medio ambiente, vivienda, salud...) simplemente deben ser una orientación por seguir, una meta para alcanzar por parte de esos mismos poderes. Y ha habido etapas en que ni siquiera eso. Por poner un solo ejemplo, la escasez de vivienda social o pública en España es tan aguda que únicamente cabe explicarla por inconfesables motivos de vínculos del poder político con determinados *lobbies* empresariales.
- 2º) Los de la sección II del Capítulo II (por ejemplo, propiedad privada, derecho al trabajo, negociación laboral...), tienen la garantía adicional de que han de estar regulados por ley. Esto implica dos cosas: que no se pueden regular por una norma inferior a la que aprueben los representantes parlamentarios, y que al estar su contenido concretado en una ley los ciudadanos podrán acudir a los jueces y tribunales ordinarios para su protección y defensa.
- 3º) Los de la sección I del Capítulo II serían el núcleo duro de los derechos (por ejemplo, derecho a la igualdad, a la vida, a la libertad ideológica y religiosa, el derecho de asociación, la objeción de conciencia, etc.) y poseen por ello el máximo nivel de protección, ya que además de englobar los dos anteriores, añadiendo la regulación por ley orgánica de casi todos ellos, otorga a los ciudadanos el derecho para defenderlos mediante un procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios, y también el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

### La reforma constitucional

Las Constituciones nacen con vocación de permanencia, pero, normalmente, prevén mecanismos de revisión de ellas mismas con la finalidad de adaptarse a aquellas modificaciones que la evolución política y social reclamen. A pesar de ello, los procedimientos de reforma suelen ser complicados y gravosos para salvaguardar el texto constitucional de posibles veleidades de mayorías parlamentarias ocasionales. En concreto, el Título X de la Constitución española establece dos clases de reforma (artículos 166-169):

- 1ª.- Ordinaria. La iniciativa de reforma podrán adoptarla el Gobierno, el Congreso, el Senado y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Las reformas propuestas deberán ser aprobadas por una mayoría de 3/5 de cada una de las cámaras de las Cortes. Si no hay acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión mixta (diputados y senadores) de composición paritaria, que presentará un texto que será votado por idénticas mayorías. De no lograrse así la aprobación, bastará con el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado siempre que se consigan los 2/3 del Congreso. Aprobada la reforma por las Cortes, será sometida a referéndum (nosotros entendemos que vinculante en su resultado) cuando así lo soliciten, en el plazo de quince días, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.
- 2ª.- Agravada. En caso de reforma total de la Constitución o de reforma parcial que afecte al Título Preliminar, a los derechos fundamentales del Título I, o al Título II, el procedimiento tiene los siguientes trámites:
  - a) Aprobación de la reforma por los 2/3 de ambas Cámaras.
  - b) Disolución de éstas y convocatoria de nuevas elecciones.
  - c) Elegidas nuevas Cortes, ratificación de la reforma por los 2/3 de ambas Cámaras.
  - d) Sometimiento a referéndum obligatorio (y, por supuesto, vinculante) para su definitiva aprobación.

Resulta fácil percibir como, sin contener cláusulas de intangibilidad expresas, la Constitución española es prácticamente irreformable mientras se mantenga el estatus quo político de la Transición, en especial en alguno de sus apartados, lo cual parece poco coherente en un documento político de alcance que, además, jurídicamente es normativa directamente aplicable. Tras más de cuarenta y cinco años de experiencia democrática parece necesario olvidar los miedos reformistas para evitar que parte de la Constitución se transforme como así ya parece, por esa absurda razón, en semántica, es decir, divorciada de la realidad sociopolítica que pretende regular, perdiendo, en consecuencia, la razón de su existencia o, lo que sería más

grave, propiciando un cambio de régimen ante la incapacidad de modificarla, para lo cual siempre será necesaria la negociación política.

## 32 2 la corona

### **La Jefatura del Estado. Monarquía. Corona. Rey**

El artículo 1.3 de la Constitución señala que la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria, lo cual, resumidamente, significa que todos los órganos del Estado incluido el Rey son órganos constitucionales, es decir, que todos derivan su poder de la Constitución y están sometidos a ella. Además, también implica que el Monarca carece de poder político efectivo, puesto que la totalidad de sus actos son actos debidos, esto es, que quien en realidad toma la decisión es otra instancia de poder (Presidente del Gobierno, Ministros...) que es la única responsable del acto. Finalmente, el Rey es considerado como un representante que simboliza la unidad y permanencia del Estado español, tanto a nivel interno como internacional ante los demás Estados.

Regulada en el Título II de la Constitución, se puede decir resumiendo que la Corona es un órgano consistente en la Jefatura del Estado; su titular es el Rey, y le competen las funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes.

### **Funciones de la Corona**

Aparentemente, las que figuran en el texto constitucional son muy numerosas e importantes; entre otras, las siguientes:

- la sanción y promulgación de las leyes.
- la convocatoria y disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones.
- convocar el referéndum popular.
- proponer candidato a Presidente del Gobierno.
- nombrar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente.
- el mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- acreditar embajadores y otros representantes diplomáticos.
- manifestar el consentimiento del Estado en la firma de tratados internacionales.

- declarar la guerra y firmar la paz con la autorización de las Cortes Generales; etc.

Pero, como ya fue dicho, todas estas atribuciones son actos adoptados por otros órganos constitucionales que el Rey, simplemente, debe asumir, lo cual se consigue mediante la institución del *refrendo*, a través de la que el refrendante salva la responsabilidad política o jurídica del Monarca. Él no tiene ningún poder y el responsable de la decisión siempre es otro. Las únicas funciones que realmente le corresponden son la de nombrar y destituir a los miembros de la Casa Real y la de administrar el patrimonio de esta. 33

De lo que se trata, en definitiva, es de que la Corona sea un poder sin poder que, careciendo de autoridad efectiva, se sitúe al margen de los conflictos políticos y sirva de símbolo de la permanencia del Estado español. Empleando el clásico aforismo británico: el Rey reina, pero no gobierna. Así debe ser, además, puesto que se trata de conciliar dos elementos antitéticos: una institución intrínsecamente desigualitaria y un sistema político democrático del que la misma ostenta la jefatura. Se puede deducir que, para que este sistema opere con corrección y respalde la posible continuidad de la monarquía, resulta fundamental la personalidad y actuaciones de quién sea el ocupante de la Corona como puede patentizar la importante contestación social que está teniendo la institución en los últimos años, en los que perdió el elemento sacralizado del que aparecía unguida desde la Transición, con la necesaria complicidad de las élites políticas gobernantes y también de las mediáticas dominantes. Como indica el profesor Pérez Royo, la debilidad de la fórmula constitucional española desde principios del siglo XIX hasta hoy radica en que ha necesitado permanentemente una magistratura hereditaria en la que hacer descansar el edificio constitucional, por lo cual deja de ser propiamente un Estado constitucional para convertirse en una monarquía constitucional.

### **El Estatuto de la Corona**

Se hace referencia en él al entorno personal del Rey, ya que al tratarse de la más alta magistratura que simboliza al propio Estado, todo lo que afecta a sus circunstancias personales también puede afectar a éste. Por ello, se regulan la sucesión en la Corona (art. 57.1), la Regencia o institución que suple a la Monarquía en los casos de menor edad o incapacidad del Rey (art. 59), la tutela del Rey menor y la dotación con cargo a los presupuestos del Estado de la Corona y la Casa del Rey (arts. 60 y 65), que es el aparato burocrático al servicio de la Corona. Ejemplos de que la vida privada del Rey y de sus sucesores tiene una trascendencia pública que no puede ignorarse.

### 3 el poder legislativo: las cortes generales

#### El bicameralismo en la Constitución. Congreso y Senado

34 En el Título III se regula el poder legislativo o parlamento que, en España, recibe la denominación de Cortes Generales. Estas poseen una estructura bicameral, al estar formadas por el Congreso de los Diputados o cámara baja y el Senado o cámara alta. Además, se trata de un bicameralismo desigual, es decir, una cámara tiene mayores potestades que la otra; en el caso español la más influyente, con gran diferencia, es el Congreso.

Históricamente, la existencia de dos cámaras se justificaba con el argumento de que las segundas servían para moderar el posible radicalismo de las primeras que eran de extracción más democrática. En los actuales sistemas políticos democráticos de sufragio universal las segundas cámaras solamente tienen sentido en los Estados federales o cuasi federales, ya que en ellos están representados no sólo los ciudadanos de toda la Federación, sino también las entidades territoriales (estados) que la componen (Estados Unidos, República Federal Alemana, Suiza...).

En España el Senado no es ni una cosa ni la otra, por eso se está hablando continuamente de la necesidad de reformarlo para adaptarlo a la realidad del Estado de las Autonomías, puesto que para lo único que sirve es como cámara de segunda lectura de las diversas iniciativas legislativas que se tramitan parlamentariamente, contribuyendo a retrasarlas.

La primacía del Congreso, órgano político por excelencia, sobre el Senado se manifiesta, entre otros aspectos de cariz político, en que las leyes se debaten primero en el Congreso y, en caso de discrepancia entre ambas cámaras, se impone la voluntad de éste; además, las importantes leyes orgánicas requieren mayoría absoluta para su aprobación solamente en el Congreso. Por otra parte, los decretos-ley son convalidados únicamente por la Cámara baja. También, en las relaciones de las Cortes con el Gobierno, es quien inviste al Presidente y sólo él es quien le puede exigir responsabilidad política a través de la moción de censura.

En lo relativo a la posición constitucional de las Cortes Generales, hay que señalar que son un órgano representativo de naturaleza democrática, formado mediante sufragio universal, y que expresa la soberanía popular. Por eso le corresponde la primacía política entre los diferentes órganos constitucionales, al menos a nivel de principios. Y por eso mismo son inviolables y sólo responden políticamente ante el cuerpo electoral que es quien puede alterar su composición, eligiendo representantes distintos en los sucesivos procesos electorales. De ahí que, si un diputado o senador se da de baja en su partido político o resulta expulsado del mismo, tiene derecho a conservar el escaño y seguir siendo representante hasta la finalización del mandato.

A pesar de tratarse del órgano que ejerce el poder legislativo y ser una representación de la voluntad manifestada democráticamente por el pueblo español como dueño de la soberanía, en la actualidad, en todos los modernos Estados sociales, los parlamentos están perdiendo fuerza en relación con los gobiernos, porque éstos también tienen iniciativa legislativa, ostentan la dirección política del país y suelen tener el apoyo necesario en el parlamento a través del grupo (o grupos) político mayoritario en el mismo para sacar adelante sus proyectos, fundamentándose en una rígida disciplina de voto partidaria.

Denominamos parlamentarios a los miembros de cada una de las cámaras que en España son, respectivamente, diputados y senadores. La representatividad popular que predica de las Cortes el artículo 66.1 de la Constitución, se hace efectiva a través de elecciones por sufragio universal. Y así, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68.1 y 69.2, los parlamentarios son elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en los términos que establezca la ley. En estas elecciones pueden participar los españoles mayores de 18 años en el pleno uso de sus derechos políticos, y podrán tanto elegir cómo ser elegidos (sufragio activo y sufragio pasivo).

### **Organización de las Cortes**

Los diputados y senadores representan al pueblo español y no están ligados por mandato imperativo. Salvo caso de disolución anticipada de las Cortes ese mandato dura un período de cuatro años desde su elección denominado legislatura. No pueden pertenecer simultáneamente a las dos cámaras, ni se puede ser miembro del Congreso y miembro de una Asamblea legislativa de las Comunidades Autónomas. Sí se puede ser parlamentario autonómico y senador a la vez.

**Organización interna.** En relación con su estructura y organización interna las Cortes son un órgano complejo, ya que están formadas por una pluralidad de organismos. Los principales son:

- a) La Presidencia y las Mesas de las cámaras. Cada cámara tiene su Presidencia y su Mesa que son sus órganos rectores. La Presidencia es elegida por los propios parlamentarios de entre ellos, y es quien ostenta la representación de la cámara, dirige y ordena los debates y votaciones, asegura la buena marcha de los trabajos parlamentarios y ejerce las funciones administrativas y de policía que le corresponden como máxima autoridad dentro de la cámara. La Mesa es un órgano colegiado de dirección interna y sus miembros son elegidos en el mismo acto que la Presidencia. Auxilia a ésta en la programación y dirección del trabajo parlamentario. La Mesa del Congreso está compuesta por el Presidente de la Cámara, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

- b) Las Diputaciones Permanentes. Son instituciones que sirven para dar continuidad a las cámaras cuando no se encuentran reunidas o en los períodos de vacación parlamentaria; actualmente en las Cortes hay dos períodos ordinarios de sesiones anuales: el primero, de septiembre a diciembre y el segundo, de febrero a junio. Aparte pueden tener sesiones extraordinarias. Se componen de un mínimo de 21 miembros que representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica y están dirigidas por la Presidencia de cada cámara.
- c) Las Juntas de portavoces. Presididas también por aquélla, se componen de los representantes o portavoces de los grupos parlamentarios (quienes poseen voto ponderado). Su principal misión es la de ordenar el trabajo parlamentario fijando el orden del día, interpretando el reglamento, etc.
- d) Los grupos parlamentarios. En la actualidad son los principales protagonistas de los parlamentos; prácticamente sustituyen a los parlamentarios individuales en el trabajo de las cámaras. Están formados por la agrupación de parlamentarios afines ideológicamente o que pertenezcan a un mismo partido político. Para constituirse en grupo parlamentario en el Congreso se exige tener por lo menos 15 diputados, o bien únicamente 5 en el caso de obtener el 15% de los votos en las circunscripciones en las que presentaron candidatura o el 5% de los votos emitidos en el conjunto de las circunscripciones del Estado. Si algún parlamentario no se inscribiera en ninguno de los grupos que cumplen estos requisitos, quedaría obligatoriamente encuadrado en el denominado grupo mixto. Es decir, ni un solo parlamentario puede quedar sin adscribir a un grupo.

**Funcionamiento.** En otro sentido hay que referirse al funcionamiento interno de las cámaras. Así, hace falta indicar que éstas pueden trabajar en Pleno o en Comisiones. El Pleno es la reunión de todos los miembros de la cámara y a él le corresponde adoptar las principales decisiones. Ahora bien, los plenos son macro órganos que ralentizan el ritmo del trabajo parlamentario, y por ello existen las comisiones, que son como plenos a escala reducida compuestas por los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica en la cámara, y también disponen de una Mesa compuesta, en el Congreso, por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Al tratarse de órganos más pequeños, agilizan y preparan las tareas parlamentarias antes de pasarlas al Pleno. Existen Comisiones permanentes y no permanentes, y con capacidad legislativa delegada por el Pleno o sin ella. Entre las permanentes legislativas, normalmente, existe una Comisión por cada gran área de trabajo parlamentario, así, por ejemplo, suele haber una Comisión por cada Ministerio, aunque no coincidan por entero: Comisión de Industria, de Agricultura, de Obras Públicas, de Asuntos Exteriores, Sanidad, Presupuestos, Educación y Ciencia, etc.

Por otra parte, existe un **procedimiento** necesario para dar completa validez a los actos parlamentarios. Así, en primer término, las cámaras deben ser convocadas por su Presidente de forma reglamentaria con un orden del día de los temas a tratar en la sesión. Después, tiene que haber quorum, es decir, el número de parlamentarios presentes exigido para que la cámara pueda actuar que, en España, es de por lo menos más de la mitad de sus miembros. Posteriormente, tiene lugar el debate parlamentario que debe finalizar con una votación para que se tome postura en torno al asunto considerado, y para que quede formalizado como una decisión del Parlamento. La regla general para que se apruebe una propuesta en votación es la de la mayoría simple de los miembros presentes (o, lo que es el mismo, más votos a favor que en contra); sin embargo, para algunos casos (aprobación de leyes orgánicas, moción de censura, etc.) se requiere mayoría absoluta (es decir, la mayoría de los miembros que componen la cámara) y, para algunos otros, se exigen mayorías cualificadas, por ejemplo, para el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, son necesarios los votos favorables de los 3/5 de los parlamentarios (210, por tanto, en el Congreso).

El voto es individual y no se puede delegar; además, las sesiones parlamentarias deben, por norma general, ser públicas. Por otra parte, en aquellos casos en los que se requiera el concurso de las dos cámaras para formar la voluntad de las Cortes, casi siempre es el Congreso quien actúa primero. Hay que señalar también que las Cortes son autónomas en su misión, y para eso cada cámara aprueba sus presupuestos y también una norma de funcionamiento interno que se denomina Reglamento parlamentario, el cual tiene un rango equivalente al de una ley.

**Estatuto.** Finalmente, se debe indicar que los parlamentarios tienen un estatuto que regula su condición jurídica como miembros de la cámara. Así, tienen el derecho y el deber de asistir a las sesiones y de usar en ellas la palabra y el voto. Por su trabajo perciben una asignación económica, y nadie puede desplazarlos de su puesto en el transcurso de la legislatura (prohibición del mandato imperativo), como ya indicamos.

Por otro lado, existen unas normas de incompatibilidad que consisten en la interdicción para el parlamentario de ejercer funciones que se consideran comprometedoras de su mandato electoral, debiendo el interesado optar por unas o por el otro; por ejemplo, resulta incompatible ser a la vez parlamentario y funcionario en ejercicio o miembro en ejercicio del poder judicial. Distinta es la inelegibilidad, que consiste en la incapacidad para ser candidato.

Además, los parlamentarios disfrutan (art. 71 de la Constitución) de las siguientes prerrogativas:

- 1ª.- Inviolabilidad. Ningún parlamentario podrá ser responsabilizado penalmente por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones, incluso después de haber finalizado su mandato.
- 38 2ª.- Inmunidad. Protege al parlamentario durante su mandato, prohibiendo su detención salvo en caso de flagrante delito. Asimismo, no podrá ser inculcado ni procesado sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenece; de ahí que el órgano judicial pertinente deba dirigir a la cámara un escrito llamado suplicatorio solicitando tal autorización, y la cámara puede concederla o no.
- 3ª.- Fuero especial. Significa que en las causas penales que se siguen contra un parlamentario sólo es competente para juzgarlas el Tribunal Supremo.

### Funciones de las Cortes

Consideraremos tres: la función legislativa, la presupuestaria y la controladora de la acción del Gobierno.

**Función legislativa.** Considerada la más clásica de los parlamentos, hasta el punto de identificarlos como poder legislativo, aquel en el que mayor influencia tiene el pueblo a través de sus representantes políticos. Pero también es cierto que, en el actual Estado social de partidos políticos, como indica el profesor Torres del Moral, esta función se ha transformado considerablemente porque:

- a) El Estado social tiene que responder a las múltiples demandas ciudadanas que no pueden esperar el lento ritmo parlamentario de producción legislativa, y por eso se habilita al Gobierno para dictar normas con rango de ley. Hoy se gobierna a golpe de decretos, no de leyes.
- b) En el Estado de partidos políticos la dialéctica política no se establece ya entre el Gobierno y el Parlamento, sino entre el partido (o coalición de partidos) que domina el Parlamento y, a través de él, el Gobierno, y los partidos que quedan en minoría parlamentaria formando la oposición. No sólo el partido político que apoya al Gobierno casi monopoliza la iniciativa legislativa, sino que también mediatiza la de las cámaras a través de su mayoría parlamentaria. Hoy en día, el juego del parlamentarismo está francamente desvirtuado. Y eso sin contar que el concepto de ley, en el sentido ilustrado de norma de la recta razón tendente a la justicia, no siempre es constatable en la actualidad, dada la rígida disciplina de voto que imponen los partidos a sus parlamentarios, incluso con sanciones, inconcebiblemente avaladas por los propios reglamentos parlamentarios, si rompen la disciplina de voto. Hoy el Gobierno es el gran legislador y el Parlamento legislador delegado de aquél, aunque sea el órgano que recibe la legitimidad democrática.

El procedimiento legislativo es un conjunto de actos que conducen a la creación de Derecho, de una ley, que innova el ordenamiento jurídico (el conjunto normativo que rige un Estado) creando nuevas normas, modificando las ya existentes o eliminándolas cuando no sirven para la finalidad por la que se aprobaron. Se compone de varias fases:

39

- 1ª.- Iniciativa legislativa. Le corresponde en el sistema parlamentario español al Gobierno (proyecto de ley), al Congreso y al Senado (proposición de ley), y también a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Existe, además, la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. La iniciativa del Gobierno es la más frecuente y se tramita con preferencia a la de las cámaras. La iniciativa del Congreso o del Senado suelen adoptarla los grupos de la oposición, pero más por conseguir el efecto público de captar potenciales votantes a través de la expresión de sus alternativas políticas en los medios de comunicación que porque vaya a resultar aprobada, puesto que están en minoría en el parlamento. Por poner sólo algún ejemplo, en la legislatura 2000-2004 se aprobaron 173 proyectos de ley y 19 proposiciones de ley; o en la 2004-2008, 139 proyectos y 27 proposiciones.
- 2ª.- Tramitación posterior: deliberación y votación. Admitido a trámite el proyecto o proposición de ley en la cámara, se remite a la Comisión (la cual creará una Ponencia para que emita un informe técnico) correspondiente por razón de la materia de que se trate, y se abre un período de presentación de enmiendas, tras el cual se debatirán aquél y éstas, quedando dictaminado para remitir al Pleno. Después del debate y deliberación en el mismo, se procede a la votación y la ley queda aprobada si obtiene la mayoría suficiente. En el caso español este procedimiento tiene lugar primero en el Congreso y después en el Senado. De haber discrepancia entre ambas cámaras, el Congreso adoptará la decisión última de acuerdo con el establecido en el artículo 90 de la Constitución, es decir, el Senado podrá oponer un veto a un texto del Congreso si lo aprueba por mayoría absoluta; el veto o texto enmendado es reenviado al Congreso con mensaje motivado, y esta Cámara puede superar el veto del Senado por mayoría absoluta en primera votación y, de no conseguirla, por mayoría simple en segunda, una vez transcurridos dos meses desde la remisión del veto; si el Senado sólo introdujo enmiendas, el Congreso puede aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.
- 3ª.- Sanción, promulgación y publicación de las leyes. Las dos primeras son meros trámites y le competen al Jefe del Estado. Una vez cumplimentados, se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (BOE), requisito imprescindible para que una ley entre en vigor.

Este procedimiento legislativo es el normal para la aprobación de las leyes ordinarias. Ahora bien, la Constitución prevé otras clases de leyes distintas, bien por el procedimiento para elaborarlas o bien por las materias que regulan. Las principales son:

- 40
1. Las leyes orgánicas. Son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y la que regule el régimen electoral general. También todas aquellas otras previstas en la Constitución (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, etc.). Para su aprobación exigen mayoría absoluta del Congreso.
  2. Los Decretos-ley. Son aquellas disposiciones legislativas que elabora el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad. En el plazo máximo de 30 días deberán presentarse al Congreso para que las convalide o derogue.
  3. Las leyes de transferencia de competencias. Mediante ellas el Estado central puede delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal.

**Función presupuestaria.** La competencia exclusivamente parlamentaria para aprobar los Presupuestos Generales del Estado tiene una rancia tradición histórica. La del Presupuesto es una ley en la que se prevén la totalidad de los ingresos del Estado para un período anual y su asignación a los correspondientes gastos. Su importancia política resulta, por tanto, indiscutible, y el control que sobre esta ley ejerza el parlamento debería condicionar estrechamente la acción del gobierno. Sin embargo, en los modernos Estados sociales el incremento del sector público, la complejidad técnica de la elaboración de las partidas presupuestarias y la desmesurada extensión de la ley de presupuestos implica que el debate sobre la misma quede reducido a un mero ritual político. Hoy la batalla del presupuesto se libra fuera del Parlamento y se residencia en los Ministerios que preparan cada partida y en la influencia de los funcionarios de cada Departamento y de los grupos sociales y sectores económicos sobre ellos para disputar la asignación de la correspondiente cantidad en función de sus respectivos intereses. Es más que dudoso que siga siendo función, estrictamente, parlamentaria salvo por el respeto a la tradición doctrinal.

**Función de control del gobierno.** Actualmente, tal vez sea la actividad más importante de los parlamentos. Consiste en examinar la actuación del gobierno para comprobar si está ajustada o no a lo que el parlamento considera correcto. Esta potestad controladora comporta la posibilidad de exigir responsabilidad política al gobierno e incluso de hacerlo cesar. Esto se debe a que, en los sistemas parlamentarios como el español, la existencia de un gobierno depende de la confianza del parlamento: si fue el parlamento quien designó al titular de un gobierno porque confiaba en él, resulta

obvio que también lo puede destituir si esa relación de confianza llega a desaparecer. Veremos con detalle esta función en el siguiente tema, tras el estudio del otro actor implicado, el Gobierno.

41

## **El poder ejecutivo: el gobierno**

### **Composición y funciones del Gobierno. Gobierno y Administración**

Hoy en día los gobiernos son algo más que el poder ejecutivo de un Estado (no sólo ejecutan las leyes que elabora el parlamento como expresaba la vieja doctrina de la división de poderes). Son el auténtico núcleo central de la actividad de este; son el mayor de los poderes. En España, el artículo 97 de la Constitución le atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, de la Administración civil y militar y de la defensa del Estado. A la vez, es un órgano constitucional que se encuentra ligado a las Cortes Generales (especialmente, el Congreso) por un conjunto de controles mutuos que lo subordinan a la decisión de aquéllas, al mismo tiempo que le encomiendan el protagonismo en la dirección política estatal.

El Gobierno -dice el artículo 98.1 de la Constitución- se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. Se comprueba que los únicos exigidos constitucionalmente son el Presidente y los Ministros. Por tanto, el Gobierno es un órgano colegiado, es decir, que sus decisiones se adoptan de forma colectiva. De todas maneras, hay una clara posición de predominio del Presidente. Los acuerdos del Gobierno suelen expedirse en reuniones periódicas (habitualmente, semanales) denominadas Consejos de Ministros. Los miembros del Gobierno tienen numerosas incompatibilidades que tratan de evitar que usen su cargo en beneficio propio, sin embargo, sí pueden ser parlamentarios (diputados o senadores), pero no tienen por qué serlo necesariamente. Es conveniente y deseable que en un sistema parlamentarista como el español que, por lo menos, el Presidente lo sea, aunque no lo exija el texto constitucional, y hasta ahora así ha sido habitual en la práctica política salvo una fugaz excepción.

Las funciones del Gobierno pueden concentrarse en las tres siguientes:

- 1ª.- Función política o de gobierno. Se orienta a cumplir su programa de gobierno impulsando la política interior y exterior en sus múltiples facetas, y por eso ostenta la dirección y coordinación de la Administración civil y militar. En España, la Administración central o general del Estado (AGE) está constituida por el conglomerado de organismos públicos que dirigen de forma centralizada desde Madrid los Ministerios, encabezados estos por sus respectivos titulares: los Ministros. La red administrativa se extiende por todo el territorio y abarca una multiplicidad de organismos: los situados en las CC.AA. como

las delegaciones ministeriales, o las delegaciones y subdelegaciones del gobierno; el Servicio Exterior del Estado (misiones diplomáticas, organismos consulares, etc.); las antes denominadas Administraciones institucionales u organismos públicos adscritos a los Ministerios como entidades públicas empresariales, agencias, fundaciones públicas y empresas públicas, por ejemplo, el Servicio Estatal de Empleo, las Confederaciones Hidrográficas, las Administraciones Portuarias, etc. Cabría referirse también a las instituciones reguladas por normas especiales como el Banco de España o la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Y, por finalizar, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, todas las Administraciones militares (capitanías generales, comandancias de los tres ejércitos), asimismo dependientes de sus respectivos Ministerios (Interior, Defensa) pero con notable autonomía funcional.

2ª.- Función normativa o legislativa. Ya hablamos de ella al referirnos a la capacidad del Gobierno para emanar actos con fuerza de ley. Además, el Gobierno es el titular de la potestad reglamentaria que consiste en la capacidad de producir unas normas de categoría inferior a la ley denominadas reglamentos. La característica esencial de éstos estriba en que se subordinan a la ley, no pueden estar en contradicción con ella, y sirven para desarrollarla y concretarla.

Dentro de la función normativa habría que prestarle especial atención a la función presupuestaria, ya que la iniciativa de esta le corresponde en exclusiva al Gobierno, aunque luego el examen, enmiendas y aprobación formal es misión de las Cortes, como ya hemos visto.

3ª.- Función ejecutiva. Versaría esencialmente sobre la ejecución de lo establecido en las leyes mediante el auxilio de la Administración pública y el ejercicio por esta de la potestad reglamentaria de cara a lograr los fines políticos que orientan la acción del Gobierno. Esta actuación administrativa está sometida a la ley (principio de legalidad), y por eso es susceptible de ser controlada por los tribunales ordinarios. De todos modos, es muy difícil, en términos politológicos, trazar una línea divisoria definida entre el Gobierno como órgano de decisión y dirección, y la Administración como puro órgano de ejecución y gestión; entre otras razones, porque ni la Administración se limita a ejecutar, ni la decisión política es un acto tomado en solitario por quien tiene asignada la responsabilidad formal de hacerlo. Si hablamos de políticas públicas, los productos del Gobierno, vemos con nitidez como se involucran las cuestiones técnicas o administrativas y las políticas; hay diferencias, pero no divisiones tajantes.

### **El Presidente del Gobierno**

En el sistema político español es mucho más que una figura representativa del Gobierno. Es su centro neurálgico: el Presidente (artículo 98.1 de la Constitución) dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo. Él es quien recibe la confianza del Congreso en la votación de investidura, y después nombra o separa discrecionalmente del cargo a los Ministros y demás componentes del Gobierno. Le corresponde sacar adelante el programa gubernamental, la dirección política interna e internacional del Estado y presidir el Consejo de Ministros. Además, si el Congreso le obliga a dimitir mediante moción de censura, cesa el Gobierno en pleno. Es atribución exclusiva de él presentar en el Congreso la cuestión de confianza y también disolver las cámaras. Asimismo, a él le compete la propuesta de celebración de *referéndums* previa autorización del Congreso. Hablamos, pues, de un sistema político parlamentario de primer ministro (premier o canciller), no sólo porque hay una clara primacía del Gobierno sobre el Parlamento, sino porque también la hay del Presidente sobre el resto del órgano gubernamental (y, por lo tanto, también sobre el Parlamento). En realidad, los trazos presidencialistas del sistema político español se vienen acentuando ininterrumpidamente legislatura tras legislatura, hasta el extremo de que no sería descabellado hablar de una especie de superpresidencialismo, ya que concentra los poderes más importantes de los clásicos presidencialismos, pero carece de los controles a los que éstos están sometidos por causa de la separación ejecutivo-legislativo. Si a ello se le añade la profusión de hiperliderazgos al frente de los partidos políticos dominantes en el sistema, obtenemos unas resultantes próximas a caudillismos o bonapartismos de otrora, bien que mediando elección democrática en una de las fases selectivas.

### **Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales**

Si el Título III de la Constitución trata sobre las Cortes Generales, y el IV sobre el Gobierno y la Administración, en el Título V es donde se regulan las relaciones entre ambos órganos del Estado. Los diversos modos de relación entre los dos poderes clásicos, Parlamento y Gobierno, configuran los diferentes sistemas de gobierno (parlamentarista, presidencialista y convencional o de asamblea). Además, en el Estado español se produce un fenómeno muy característico de su democracia, surgida en unos tiempos de tremendo auge de los medios de comunicación social, especialmente los audiovisuales (televisión, fundamentalmente), y es la figura del liderazgo político extremo. Mucha gente vota a un partido simplemente por el candidato que encabeza la lista por Madrid, al saber que también va a ser el candidato a la Presidencia del Gobierno.

En un sistema de gobierno parlamentario o parlamentarista como el español, el elemento esencial es la relación fiduciaria o de confianza entre el Gobierno y el Parlamento; existe una interrelación, una colaboración entre los dos poderes manifestada

desde el mismo nacimiento de la legislatura ya que, tras la celebración de unas elecciones generales, una vez constituidas las cámaras y sus órganos internos, el primer acto que debe efectuar el Congreso es el de investidura del nuevo Presidente del Gobierno. El proceso viene especificado en el artículo 99 de la Constitución. Resumidamente, indica cómo después de cada renovación del Congreso de los diputados, el Rey inicia una fase de consultas con los representantes designados por los grupos políticos que consiguieron representación parlamentaria en la cámara baja; posteriormente, procede, con la firma o refrendo del Presidente del Congreso, a proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno. Este candidato expondrá el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara, la cual se entenderá otorgada si obtiene el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros; de no conseguirla, 48 horas después de la anterior, se someterá idéntica propuesta a la confianza del Congreso, bastando en esta segunda votación con conseguir mayoría simple. De no lograrlo, se tramitarán sucesivas propuestas de candidato con iguales trámites, hasta el límite de plazo máximo de dos meses a partir de la inicial votación de investidura. Si ningún candidato obtiene la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente de la Cámara baja.

Una vez nombrado por el Rey el nuevo Presidente del Gobierno, este propondrá a los demás miembros de su Gobierno, que cesarán después de la celebración de unas nuevas elecciones generales, o también en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o bien por dimisión o muerte del Presidente. El Gobierno cesante continuará en funciones, supuestamente limitadas y de mera administración, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno para evitar vacíos de poder.

Pero las relaciones entre Gobierno y Parlamento continuarán durante toda la legislatura, articulándose básicamente mediante los siguientes instrumentos de control y de exigencia de responsabilidad política:

- 1º.- Las **preguntas**. Se formulan por escrito u oralmente por parte de los parlamentarios y van dirigidas al Gobierno o a alguno de sus miembros. Lo normal es que se pida en ellas información sobre algún asunto político concreto, y deben responderse algunas oralmente en cada sesión parlamentaria y otras, la mayoría, por escrito, en pleno o en comisión. En cada legislatura se formulan millares de preguntas, habiéndose experimentado un notable incremento, por ejemplo, en la VIII e IX legislaturas en las cuales las preguntas formuladas en el Congreso fueron más de 100.000 (140.000, unas cien al día, en la primera de ellas), bajando algo de esa cifra en la X, siendo más breves las legislaturas posteriores y, por consiguiente, no perfectamente comparables. En la actual, la XIV a punto de finalizar, se han vuelto a superar las 100.000.

2º.- Las **interpelaciones**. Tienen un carácter más amplio que las preguntas, ya que deben versar sobre un problema político general y requieren del Gobierno explicaciones acerca del tratamiento que se le está dando. Se presentan por escrito, pero tienen que replicarse oralmente en sesión parlamentaria, y acostumbra a haber debate y votación sobre la posición del Gobierno en el tema discutido. Mucho menos numerosas que las preguntas, en las legislaturas VIII, IX, y X rondaron la cifra de 300.

Los Reglamentos parlamentarios, con la finalidad de evitar el obstruccionismo de los grupos de la oposición, estipulan una cifra determinada de preguntas e interpelaciones para cada grupo parlamentario en proporción a su importancia numérica; así, quien más puede preguntar es justamente el grupo que apoya al Gobierno que suele ser el menos interesado en hacerlo. En la práctica, este tipo de controles en los actuales sistemas parlamentarios resultan muy tenues, ya que las respuestas y explicaciones del Gobierno pueden ser muy escuetas y hasta lacónicas. No obstante, este tipo de actividad parlamentaria puede llegar a ser útil, sobre todo como modo de llamar la atención de la opinión pública sobre ciertos hechos y problemas y para mostrar ante ella -en realidad porque es electorado- las diferentes posiciones de los distintos grupos políticos con la finalidad de influir en el futuro comportamiento electoral de los votantes a favor de unos o de otros posicionamientos políticos.

3º.- Las **Comisiones de investigación**. Su objetivo es investigar cualquier asunto que, por su interés público, deba conocer el Parlamento con información propia, por si de ello se derivasen responsabilidades políticas o de otra índole. Tienen amplios poderes en cuanto que pueden tomar declaración a cualquier ciudadano o cargo público, recabar informes de la Administración, etc. Al finalizar su trabajo, redactan un informe con la proposición de las medidas que estimen pertinentes y lo someten al Pleno de la Cámara. El problema radica en que para constituir una comisión tiene que aprobarlo la mayoría parlamentaria que, en el caso español, suele resistirse a facilitar su creación; así, esta institución de control del Gobierno es controlada por el Gobierno en muchos casos, desnaturalizándose por completo. A principios de 2017 el Congreso constituyó la primera comisión de investigación de esta cámara desde 2004, lo que evidencia la gravedad de la situación que estamos destacando, acreditando también la endeble cultura democrática de la clase política española.

4º.- La **cuestión de confianza**. Es un instrumento de control extraordinario del Parlamento sobre el Gobierno (aunque también puede ser un mecanismo de presión del Gobierno sobre el Parlamento) en el que aquél toma la iniciativa con el siguiente procedimiento: el Presidente del Gobierno, tras la delibera-

ción del Consejo de Ministros, puede pedirle al Congreso su confianza sobre un cambio en su programa político o sobre una declaración política general. Se debate el tema y se procede a la votación. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple del Congreso. En caso contrario, el Gobierno está obligado a dimitir. Como es lógico, los Presidentes del Gobierno procurarán no formular nunca la cuestión de confianza si saben que el voto del Congreso no les va a resultar favorable; la férrea disciplina de voto que imponen los grupos parlamentarios a sus diputados impide, normalmente, que se produzcan sorpresas, por lo que el resultado final es conocido de antemano. Los dos votos de confianza que tuvieron lugar en 1980 y 1989 consiguieron salir adelante sin demasiadas complicaciones. Por su propia regulación, la cuestión de confianza resulta un instrumento inocuo, sino inútil, para controlar la acción política del Gobierno como prueba el hecho de que apenas se haya usado y la última vez hace más de treinta años.

- 5º.- La **moción de censura**. Es el procedimiento por excelencia para que el Parlamento le exija responsabilidad política al Gobierno. En España, se sigue el modelo alemán, mal llamado moción de censura constructiva, que acentúa las dificultades para hacer cesar al Gobierno, puesto que reúne la censura de un Presidente con la propuesta obligatoria de un candidato alternativo a la Presidencia, que quedará investido automáticamente en caso de triunfar la moción. Deberá ser propuesta, al menos, por una décima parte de los diputados, y no podrá ser votada en tanto no transcurran cinco días desde su presentación (período de enfriamiento). En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse, además, mociones alternativas. La censura resultará aprobada si votan a favor de la misma la mayoría absoluta de los diputados, a diferencia de la cuestión de confianza, en la cual únicamente se requiere mayoría simple. De no ser aprobada, los signatarios de la moción no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Los dos votos de censura registrados hasta el cambio del sistema de partidos español (que podemos datar a nivel parlamentario interno en las legislativas de diciembre de 2015), en 1980 y 1987, no consiguieron triunfar, al igual que aconteció con la estrepitosamente fallida moción de censura de 2017 o la esperpéntica de 2023; sin embargo, en mayo de 2018, con el escenario de un Congreso altamente fragmentado y la condena judicial del partido que sustentaba al Gobierno, el Partido Popular, por casos de corrupción estructural del mismo, propiciaron el éxito de un voto de censura que, sin embargo, resultó extraordinariamente efímero en su consecuencia política. En realidad, nos atrevemos a interpretar que operó como un voto de censura clásico, no *constructivo*, como prueba el hecho de que entre el mismo y la convocatoria de nuevas elecciones (incapaz el Gobierno de sacar adelante la Ley de Presupuestos) no llegaron a transcurrir once meses.

La disolución de las Cortes es un acto del Gobierno mediante el cual se pone fin, anticipadamente, al mandato del Parlamento y se convocan nuevas elecciones. Supone una contrapartida en manos del Gobierno a cambio del control que sobre él pueden ejercer las Cortes (sería más adecuado decir el Congreso). Con este instrumento se pretenden superar los enfrentamientos irreconciliables entre ambas instituciones, apelando para eso a la decisión última del pueblo soberano. Sin embargo, en la actualidad tiene más bien un significado de arma del Gobierno para ser estratégicamente utilizada en el momento electoral que considere más conveniente para sus intereses.

Por último, casi no haría falta reseñar que son muy distintas las competencias de Congreso y del Senado en los medios para controlar al Gobierno, ya que en los que están directamente destinados a exigir responsabilidad política (cuestión de confianza, moción de censura) el único que interviene es el Congreso; aún más, como hemos señalado, el Gobierno puede disolver ambas Cámaras, y el Senado, sin embargo, no cuenta con la contrapartida de poder censurar al Gobierno.

## **El poder judicial: la judicatura**

### **Caracterización del poder judicial**

Regulado en el Título VI de la Constitución, ya no es como en el constitucionalismo clásico un mero aplicador de las palabras de la ley como indicaba Montesquieu, sino que tiene una enorme relevancia como garantizador de que se haga realidad el Estado de Derecho, velando porque se respete siempre el principio de legalidad. El poder judicial es el encargado de ejercer la jurisdicción o potestad jurisdiccional, es decir, aquella que se concreta en la aplicación de las normas jurídicas mediante un proceso, aplicando el derecho a un caso concreto cuando alguien (ciudadano o institución, persona física o jurídica) pretende la satisfacción de un determinado interés que entiende protegido por el ordenamiento jurídico, cuando ese interés resulte vulnerado y reponerlo en la situación anterior, a ser posible, o compensar de alguna manera el desequilibrio que se produjo (de ahí que la balanza sea el símbolo de la justicia). En definitiva, el Poder judicial defiende la sistemática aplicación del ordenamiento jurídico y se convierte en un elemento garantizador del mismo y, en consecuencia, de la estabilidad y permanencia de las relaciones sociales civilizadas reguladas por el Derecho.

La jurisdicción es, por tanto, una función esencial que integra, al lado de la encaminada a elaborar las leyes y a la que se ocupa de aplicarlas y ejecutarlas, el conjunto de actividades necesarias para el mantenimiento y desarrollo de la vida estatal: por esta razón es un atributo de la soberanía y el conjunto de órganos que integran el Poder judicial participa de ella y, consecuentemente, adquiere una trascendencia político-constitucional de primer orden.

Podemos caracterizarlo, brevemente, con las siguientes notas:

48

- 1ª. Es una expresión de la soberanía popular del Estado: “La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del poder judicial” (art. 117.1 de la Constitución).
- 2ª. La potestad jurisdiccional es exclusiva de este último. Por lo tanto, no puede ser ejercida por otros órganos o poderes.
- 3ª. Es independiente de los otros poderes y por eso se organiza con una fórmula de autogobierno (el Consejo General del Poder Judicial) y por eso también los jueces y magistrados son autónomos, inamovibles, responsables y están sometidos únicamente a la ley (art. 117 de la Constitución). De todas maneras, están sujetos a una serie de límites dada esa responsabilidad, lo que les obliga a cumplir los deberes propios de su cargo.

### **Organización y gobierno del poder judicial: el Consejo General del Poder Judicial**

En España se sigue el modelo judicial de tipo continental francés, en función del cual los jueces actúan aplicando una ley previamente aprobada por el parlamento y que aspira a tener previstos todos los casos particulares que se puedan presentar, dejando escaso margen a la interpretación judicial, aunque en la práctica no lo es tanto. Por eso, los integrantes de este poder deben estar altamente profesionalizados a través de la denominada carrera judicial. Con todo, la Constitución (art. 125) establece una participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia a través de la institución del Jurado, un jurado, además, regulado legalmente como de tipo puro (no mixto), próximo al del modelo anglosajón.

La estructura del poder judicial es de tipo piramidal, formada por órganos unipersonales en la base (primero y segundo nivel) y colegiados en los restantes. El primer nivel lo componen los juzgados de paz en los municipios en los que no haya de primera instancia. El segundo es el de los juzgados de primera instancia, los de instrucción y otros (contencioso, social, etc.). Los de primera instancia corresponden a cada partido judicial y se ocupan de asuntos civiles y los de instrucción de los penales. El tercer nivel es el de las Audiencias Provinciales, radicadas en las capitales de provincia y en algunas ciudades importantes que no lo son. La organización judicial de cada Comunidad Autónoma culmina en los Tribunales Superiores de Justicia, integrados por salas del civil, penal, contencioso-administrativo y social. Finalmente, estarían la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo; la primera fue creada en 1977 y criticablemente consolidada después, y tiene jurisdicción en todo el Estado y sede en Madrid; entiende de asuntos penales, contencioso-administrativos y sociales, teniendo competencia en determinado tipo de delitos, mediáticamente muy notorios, como los monetarios, de contrabando, terrorismo, etc. El Tribunal Supremo, con jurisdicción

en todo el Estado, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, excepto en materia de garantías constitucionales. Está dividido en cuatro salas: civil, penal, contencioso-administrativo y social (también hay una militar y otras salas especiales de conflictos entre tribunales).

49

El órgano de autogobierno de los jueces y magistrados se denomina Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3 de la Constitución), y está compuesto por un Presidente, propuesto por el pleno del Consejo, que también lo es del Tribunal Supremo y veinte vocales nombrados por el Rey para un período de cinco años. Estos son propuestos por las Cortes Generales por mayoría de 3/5 de sus miembros, y de ellos ocho (cuatro cada Cámara) entre abogados y juristas con más de 15 años de ejercicio profesional y los otros doce (seis cada Cámara) entre jueces y magistrados en activo. El sistema de elección parlamentaria de los doce vocales miembros de la judicatura no era el inicialmente establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y está en permanente debate la vuelta al modelo originario, en el que este cupo era elegido por los mismos jueces y magistrados en activo. Ahora mismo se arbitra un procedimiento híbrido en el que los jueces le presentan una terna (36 propuestas) a las cámaras para que estas seleccionen de la misma a los doce vocales judiciales. De todas maneras, las elevadas mayorías que se requieren, deberían suponer una garantía de defensa de los derechos de las minorías parlamentarias, aunque dicha garantía lleve años pervertida por el reparto, con frecuencia impudicamente exhibido, de los dos partidos mayoritarios y, lo que es peor, ha vivido y vive períodos de parálisis por la falta de acuerdo de los grupos parlamentarios para alcanzar dichas mayorías cuando corresponde la renovación constitucionalmente exigida, la cual es sistemáticamente ignorada por unos partidos que se declaran defensores del constitucionalismo, pero también por los propios vocales del Consejo que se mantienen en su cargo, pese a haber finalizado su mandato, en el momento que escribimos estas líneas (2023) hace cinco años, es decir, duplicando el establecido constitucionalmente, lo que redundará en un desprestigio de tal calibre que ha merecido incluso numerosas críticas de distintos organismos de la Unión Europea y posee visos de descomposición sistémica.

Más de la mitad de los jueces y magistrados españoles están integrados en distintas asociaciones de tipo corporativo que poseen una importante, sino imprescindible, capacidad de presión e influencia como, por ejemplo, para designar los vocales judiciales que son claves para la provisión de ascenso a los más altos tribunales, por lo que las asociaciones mayoritarias dominan la cúpula de este poder en España. La profesión se caracteriza también por un acendrado conservadurismo, propio de algunas profesiones jurídicas que requieren largos períodos de carencia para preparar difíciles oposiciones, pero también sociológico en el caso español y, además, tiene unas *ratios* de funcionarios comparativamente muy bajas ya que, si la media europea es de 21 jueces por cada 100.000 habitantes, en España se reduce casi a

la mitad (12 jueces por cada 100.000 habitantes). Con datos de 2022, había un total de 5.300 jueces y magistrados en activo, de los cuales unos 3.000, más del 55% estaban afiliados a distintas asociaciones: 1.331 a la fervorosamente conservadora Asociación Profesional de la Magistratura, 837 a la Francisco de Victoria, 338 al Foro Judicial Independencia, ambas de signo conservador y 436 a Jueces y Juezas por la Democracia de sesgo progresista. No hay que olvidar que la extracción sociológica de buena parte de los jueces proviene de zonas rurales y no urbanas, lo que puede explicar el sesgo profundamente antisocial de algunas sentencias y también las resistencias a la participación de los tribunales de jurados. Por poner un único ejemplo, con datos de los últimos veinte años, Cataluña ha aportado de media un 8% de los miembros de la judicatura (con un 16% de la población) y Castilla y León más de un 17% con poco más de un 5% de la población. Por el contrario, la brecha de género, aunque con lentitud, se ha ido colmatando en las últimas décadas, teniendo en cuenta que la primera mujer en acceder a la judicatura lo fue en el ya lejano 1977 y que hoy las mujeres constituyen más del 54% de la membresía del poder judicial, eso sí, con un profundo desequilibrio a favor de los hombres en los escalones superiores del mismo.

Las funciones del Consejo abarcan aspectos como la selección, provisión de destinos, ascensos, régimen disciplinario de jueces y magistrados, la elaboración de su presupuesto, la propuesta de nombramiento de Presidencia del Tribunal Supremo y de dos miembros del Tribunal Constitucional, etc. Es decir, que tiene más de órgano de gestión que de órgano de gobierno propiamente dicho, pero en la última década ha desbordado su ámbito competencial al interferir en la acción puramente política a través de distintos casos claros de *Lawfare*. Por ejemplo, siendo un poder del Estado, como el legislativo y el ejecutivo, han tenido la desfachatez de declararse en huelga (sin descuento de haberes) en varias ocasiones.

Finalmente, parece necesario indicar que la estructura del poder judicial en el Estado español está absolutamente centralizada. A pesar de la existencia de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, todas las competencias sobre esta materia les corresponden a los órganos centrales del Estado. Este es uno de los elementos que más diferencia el modelo territorial español de los estados federales.

## Otros órganos relevantes del estado español

### **El Tribunal Constitucional. Composición, organización y funciones**

El Título IX de la Constitución regula esta institución, considerada, tal vez exageradamente, como un nuevo poder del Estado junto a los tres clásicos por la importancia de sus funciones. Tiene una doble naturaleza, en parte jurisdiccional -aunque se sitúa

al margen del poder judicial ordinario- y en parte política. Como indica el profesor Torres de él Moral, el Tribunal Constitucional "llegado el caso, no puede eludir el ser corresponsable de la Dirección Política del Estado".

El Tribunal Constitucional se compone de doce magistrados nombrados por el Rey. De ellos, cuatro son nombrados a propuesta del Congreso por mayoría de 3/5 de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado por idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Deberán ser elegidos entre magistrados, fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados; todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional. Son designados para un período de nueve años y se renuevan por tercios cada tres años. Estos magistrados están sometidos a un severo régimen de incompatibilidades con el fin de garantizar la independencia de sus actuaciones. 51

El Presidente del Tribunal Constitucional es elegido por sus miembros de entre ellos para un período de tres años. El Tribunal se estructura en dos salas con seis magistrados y un presidente cada una. El Presidente del Tribunal tiene voto de calidad para la resolución de los asuntos en caso de empate, lo que resulta decididamente criticable, al igual que el número par de su membresía.

Las principales funciones del Alto Tribunal son las tres siguientes:

1ª.- El control de constitucionalidad de las leyes. Puede ser un control abstracto o un control concreto. El primero es el denominado recurso de inconstitucionalidad, a través del cual el Gobierno, el Defensor del Pueblo, un mínimo de 50 diputados o de 50 senadores, los gobiernos de las Comunidades Autónomas y las asambleas legislativas de estas pueden interponer ante el Tribunal un recurso mediante el que impugnen la constitucionalidad de una ley, es decir, le solicitan al Tribunal que se pronuncie acerca de si esa ley es contraria o no a la Constitución. Si el Tribunal, en su sentencia, decide que la ley o parte de ella es inconstitucional, debe declararlo así, y expulsarla del ordenamiento jurídico vigente.

El control concreto o cuestión de inconstitucionalidad supone siempre la intervención previa de un órgano judicial. Cualquier juez puede formular la cuestión ante el Tribunal Constitucional -de oficio o la instancia de parte- si durante el curso de un litigio considera que una ley aplicable al caso concreto que está juzgando y de la que dependa su fallo puede ser contraria a la Constitución, instando, por tanto, a que el alto Tribunal decida respecto de la constitucionalidad de la misma.

2ª.- La resolución de los recursos de amparo. Se dirige a garantizar la plena realización de los derechos y libertades fundamentales y se puede formular contra actos u omisiones de cualquiera de los poderes del Estado que supongan lesión de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 de la

Constitución y de la objeción de conciencia del artículo 30.2. El recurso puede presentarse una vez agotada la vía de los tribunales ordinarios. Este tipo de recursos suponen el mayor volumen de trabajo de la actividad del Tribunal Constitucional, más del 95% de los asuntos. Sólo por poner un ejemplo, en 2021 de 8.370 asuntos registrados, 8.294 fueron recursos de amparo.

- 3ª.- Los conflictos de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas o de los de estas entre sí. También los que se originen entre otros órganos constitucionales y los conflictos en defensa de la autonomía local. Los primeros se suscitan por parte del Gobierno central o de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas cuando consideran que una disposición, resolución o acto emanado de la otra autoridad no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes. El Tribunal Constitucional, en este caso, será el responsable de sentenciar a quién le corresponde la competencia en conflicto, pero lo cierto es que hasta el momento la inclinación del Alto Tribunal fue proclive más veces de lo deseable al Gobierno central, excepto en los supuestos de clara invasión de competencias autonómicas. Hay que añadir, además, que la impugnación por el Gobierno central de los actos de las Comunidades Autónomas provoca el efecto suspensivo automático de las mismas, cosa que no acontece a la inversa, por lo que existe un desequilibrio apriorístico entre las dos partes litigantes. A esto habría que agregarle el determinante factor de que ningún magistrado del alto Tribunal es de designación autonómica, contrariamente a los precedentes históricos (Tribunal de Garantías Constitucionales de la 2ª República) o a los casos comparados como el alemán, cuyos modelos fueron seguidos por el constituyente español, aunque no desde luego en este punto.

Desde 1999 existe la posibilidad de que las entidades locales, a través de un arduo procedimiento, formulen conflictos en defensa de la autonomía local contra normas con rango de ley estatales o autonómicas.

Las sentencias del Tribunal Constitucional tienen efecto de cosa juzgada y contra ellas no cabe ningún recurso posterior, pero, sin embargo, el Tribunal no puede actuar por iniciativa propia sino a instancia de parte (es lo que se llama actividad rogada de los tribunales: si alguien legitimado no solicita que ejerzan no lo pueden hacer por sí mismos).

El prestigio del Tribunal está cada día más entredicho por mor del sesgo político-partidista que determina su composición, lo que se acaba trasladando a sus sentencias y, por tanto, cuestiona la imparcialidad de sus decisiones, señaladamente, como ya indicamos, en materias sobre el Estado de las autonomías, en cuya concreta construcción los varios cientos de sentencias constitucionales fueron elemento

determinante, tanto como la irresponsabilidad de una clase política que, incapaz de consensuar el modelo territorial, buscaba justificar sus posicionamientos políticos mediante el recurso a un árbitro supuestamente neutral. Como ya señalamos en relación con el Consejo General del Poder Judicial, la situación no está mejorando por el enquistamiento en la no renovación de magistrados lo que ha llegado a provocar que no completaran en varias ocasiones la cifra establecida constitucionalmente por finalización de mandatos o, incluso, por no proveer la renovación de alguno fallecido.

### **El Defensor del Pueblo**

Es un alto comisionado de las Cortes Generales (art. 54 de la Constitución) designado por estas para la defensa de los derechos ciudadanos contenidos en la Constitución, para lo cual podrá supervisar la actividad de todas las Administraciones Públicas y de lo que deberá dar cuenta anualmente en un informe emitido ante las propias Cortes. Para su nombramiento por un período de cinco años tiene que contar con el voto favorable de los 3/5 de ambas Cámaras en primera votación y, de no conseguirlo, bastará con los 3/5 del Congreso y mayoría absoluta del Senado en segunda o sucesivas votaciones.

Su principal función es la de investigar, de oficio o a instancia de parte, cualquier acto y resolución de las Administraciones públicas y sus agentes en relación con los ciudadanos, de acuerdo con el establecido en los derechos del Título I de la Constitución y de lo dispuesto en el artículo 103 respecto de la Administración. Cualquier persona física o jurídica que invoque un interés legítimo podrá dirigirse al Defensor del Pueblo sin restricción alguna.

En la defensa de los mismos intereses (respeto de los derechos y libertades y adecuación de los actos de las administraciones públicas al principio de legalidad), el Defensor del Pueblo podrá interponer recurso de amparo y también recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

## **Organización territorial del estado**

### **El modelo autonómico español. Antecedentes**

El extenso Título VIII de la Constitución está dedicado al tema de la organización territorial del Estado desde el punto de vista jurídico o meramente estructural de las instituciones de ámbito territorial inferior al del conjunto estatal. Pero en el fondo del mismo laten posicionamientos de índole histórica, política e incluso sentimental que van mucho más allá, porque en ellos lo que se cuestiona es la propia continuidad del Estado español en su actual configuración territorial.

Habría que remontarse al proceso de nacimiento y asentamiento de este Estado para encontrar explicaciones, y eso no es fácil de resumir sin detenernos en los principales hitos de un espectro sumamente diverso, territorial y temporalmente. Y, aún a riesgo de no ser demasiado científicos ni precisos, tal vez se pueda compendiar indicando que, desde un principio y con inmutable constancia a lo largo de la historia, la estructura territorial española sufrió convulsiones y enfrentamientos entre el centro y las periferias, no sólo porque algunas de ellas estaban más desarrolladas económica y socialmente y, sin embargo, la toma de decisiones políticas se hallaba absolutamente centralizada en la capital del Estado, sino también porque estas regiones tenían una historia, una lengua, una cultura propias y, en definitiva, una idiosincrasia y un modo de ser diferentes que se intentaban eliminar para que todo el Estado tuviera una unidad más fuerte que la meramente política, nucleada en torno a la mentalidad y a la cultura de Castilla, como también se había hecho en otros Estados-nación siguiendo el prototipo de Francia.

Lógico resulta que las tensiones resultaran constantes y que se hubieran mantenido vivas en todo momento, incluso, aunque de forma soterrada, en la dictadura franquista. Excepto en los breves períodos republicanos, nunca en la historia política española se intentó buscar una solución política racional que aliviara estos conflictos y procurase encontrar una armónica convivencia entre los diversos pueblos/naciones que componen el mosaico peninsular. Solamente era operativa la política de la represión (y ya se sabe en teoría sociológica que esta es el origen de la espiral de la violencia: a más represión más reacción). Esa fue la causa de la separación de Portugal en 1640 y también de la desconfianza con que se mira todo lo español en ese país; ese día la idea de España, mucho más antigua que el Estado español, rompió tal vez definitivamente.

La vigente Constitución sí que por lo menos trata de afrontar el problema desde una perspectiva posibilista, aunque sin perder el sesgo unitarista. El modelo de Estado autonómico elaborado en 1978, sin embargo, inspiró desconfianza en su funcionamiento desde el principio. El confusionismo con el que estaba redactado el Título VIII no auspiciaba un futuro optimista; pero, con el paso de los años, y a pesar de numerosos recelos, avances y retrocesos, cabría indicar que, por primera vez en la historia española con cierta estabilidad, los diversos componentes territoriales del Estado pudieron intentar avanzar por un camino común y democrático durante algunos lustros; cuando menos eso es lo que pretendía trazar el artículo 2 de la Constitución, en el cual se intentaba conjugar la unidad de la nación española con el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, términos aparentemente contradictorios y difícilmente conciliables. En un proceso con luces y sombras, el resultado durante casi tres décadas podría valorarse positivamente a los efectos de conseguir descentralizar un Estado acérrimamente centralista, pero, de manera simultánea, la implementación del proceso contenía el brote de su incapacidad para dar respuesta a un pluralismo que siempre encontró fuertes resistencias en las élites

gobernantes en el Estado. En el momento actual ya se ha transformado en urgente la ineludible necesidad de replantear un proyecto que vaya más allá de la mera organización territorial *técnica* de este Estado, puesto que abarca el modo en el que debe repartirse verticalmente el núcleo del poder político del mismo.

55

La encrucijada histórica nos sitúa en un Estado autonómico muy próximo a ciertos modelos de federalismo cooperativo, aunque con numerosos controles del nivel central y desequilibrios instrumentales y de fondo a favor del mismo, por lo que no cabe atreverse a catalogarlo, ni jurídica ni políticamente, como federal. Y lo que parece claro es que el planteamiento autonómico está agotado dado que no logró la integración de los nacionalismos históricos, justamente el motivo esencial por el que se descentralizó el Estado en 1978. Las alternativas deben pasar por alguna de las tipologías de federalismo, más centrípeta y cooperativo o más centrífuga o dual y, desde luego, necesariamente asimétrico. Este tipo de solución precisa de un gran acuerdo político-social y de una reforma constitucional y estatutaria. Los intentos de consolidar un nuevo modelo estatutario, impulsados desde Cataluña a partir del año 2006, chocaron frontalmente con el rechazo del Tribunal Constitucional a pesar de haber superado todas las fases previas, reguladas constitucional y estatutariamente, de legitimación democrática (aprobación del Parlamento catalán y de las Cortes Generales y referéndum positivo de los ciudadanos catalanes) y después de tres años de vigencia y aplicación no problemática. Este hecho está causando un problema político de grueso calibre y al que no se le vislumbra, a esta altura, fácil solución. Tras las elecciones adelantadas que se celebraron en septiembre de 2015 en clave plebiscitaria, la centralidad de la política catalana fue ocupada por el establecimiento de un proceso hacia la independencia si el Estado no rectificaba en las medidas recentralizadoras del gobierno emanado de las urnas españolas en 2011 y aceptaba un nuevo modelo de financiación para Cataluña (como el concierto vasco o el convenio navarro) y un reconocimiento expreso del diferencialismo cultural y lingüístico. El triunfo en esas elecciones de partidos favorables o proclives al independentismo, incluyendo de manera aparentemente sorprendente a la otrora pactista Convergencia Democrática de Catalunya, desencadenaría una serie de acontecimientos que finalizarían en el intervencionismo de la autonomía catalana por parte del Estado (tras la celebración de un referéndum independentista declarado ilegal) y la convocatoria de unos nuevos comicios autonómicos en diciembre de 2017 que, a pesar de una altísima participación que superó el 80%, mantuvieron el equilibrio, casi al cincuenta por ciento, entre los partidarios de la independencia y los detractores de la misma, por lo que no resulta sencillo vislumbrar quién puede romper el nudo gordiano de esta polarización.

Aquella inicial reforma catalana dio pie a que numerosas CC.AA. reformaran sus Estatutos con una serie de elementos comunes entre ellas como la potenciación de elementos simbólicos e identitarios, la incorporación de cartas de derechos hasta ese momento inexistentes, incremento de competencias, la inclusión de disposiciones

sobre financiación para ampliar la capacidad de decisión política, etc. Estas Comunidades fueron, hasta el momento, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura, y el grupo de estatutos remodelados es conocido como Estatutos de autonomía de segunda generación.

### **Tipos de Comunidad Autónoma. Vías de acceso a la autonomía y distribución de competencias**

El concepto de autonomía, además de ser un término anfibológico, no resulta fácil de deslindar de otras categorías de organización territorial. En el régimen constitucional vigente debemos entender por autonomía la facultad que se le concede a determinados territorios dentro del Estado para elaborar sus propias normas jurídicas y para crear sus propios órganos de gobierno, según un modelo homologado. Pero estas normas se integran en el ordenamiento jurídico estatal y tales órganos son también órganos del Estado, de un Estado descentralizado autonómico, pero con una unidad ordenada por la Constitución.

No se trata, pues, del reconocimiento de la autonomía como sinónimo de soberanía, sino como expresión de la capacidad normativa y organizativa de determinadas regiones y nacionalidades. Ese ámbito territorial se denomina Comunidad Autónoma y su norma suprema es el Estatuto de Autonomía. Actualmente el mapa autonómico español está configurado por diecisiete Comunidades Autónomas (más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

Dos eran las principales vías constitucionales de acceso a la autonomía previstas inicialmente; mucho más numerosa la variada tipología que se aplicó en la práctica. Veámoslas:

- 1ª.- La denominada vía lenta del artículo 143, el cual estipula que las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas. La iniciativa le corresponderá a las Diputaciones provinciales y a las dos terceras partes de los ayuntamientos de cada provincia si su población representara, cuando menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Esta vía permite una asunción de competencias limitada, aunque ampliable, puesto que sólo pueden incorporar a sus Estatutos las previstas en el artículo 148 de la Constitución (durante un período mínimo de cinco años). Hoy en día, todas ellas ampliaron, notablemente, sus competencias estatutarias.
- 2ª.- La vía extraordinaria del artículo 151. Aquí la iniciativa del proceso autonómico debe ser acordada por las Diputaciones, por las tres cuartas partes de los ayuntamientos de cada una de las provincias afectadas que representaran, cuando menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas,

y, además, la iniciativa debe ser ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Solamente Andalucía, y con claros tintes de quebrantamiento constitucional, siguió este sendero.

57

Por otro lado, los territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía -Cataluña, País Vasco y Galicia en la II República-, estaban capacitados por la Constitución para acceder directamente y sin tantos requisitos al máximo nivel de autogobierno. Estas Comunidades Autónomas tienen un mayor techo competencial, porque pueden asumir en sus Estatutos todas aquellas materias que no les vete el artículo 149 de la Constitución que relaciona las competencias exclusivas del Estado central. Pensado estaba que únicamente estas nacionalidades lo alcanzaran como se infiere de la dicción literal del artículo 152.1, pero la coyuntura política decidió que se establecieran los criterios del que se denominó en aquel momento *café para todos*, tan irracional que incluso dotó de autonomía plena a territorios que no la solicitaron y que estableció un mapa territorial carente de cualquier criterio lógico en la mayor parte de los casos. Una explicación más profunda exigiría detenerse en una casuística tan diversa como el número de Comunidades Autónomas existente, pero los errores tienen camino de vuelta como está demostrando, a la altura de 2020, el importante apoyo que está teniendo en numerosos ayuntamientos leoneses la solicitud de creación de una comunidad autónoma propia diferente de Castilla y León

En lo relativo a la distribución de competencias, hay que indicar que es un tema muy complejo, mal elaborado técnicamente, origen de numerosos conflictos que debe resolver el Tribunal Constitucional (con centenares de fallos en litigios sobre competencias) no siempre a gusto de todos por sus tendencias centrípetas, y, además, continúa siendo un proceso abierto en el que la capacidad de negociación y el poder político de algunas Comunidades Autónomas (no necesariamente las históricas) resulta determinante, y los constantes intentos de los órganos centrales del Estado por recuperar parte del poder que, aparentemente, cedieron, también.

Intentando sistematizar, podemos señalar los siguientes tipos:

- a) Exclusivas de los órganos centrales del Estado.
- b) Exclusivas de las Comunidades Autónomas.
- c) Competencias en materias en las que el Estado central se reserva a legislación, pero le cede la ejecución de las leyes a las Comunidades Autónomas.
- d) Competencias compartidas en materias sobre las que el Estado central emite una legislación básica que luego pueden desarrollar, siguiendo sus directrices, con leyes propias las Comunidades Autónomas, que también poseen la ejecución de esas leyes.

En numerosas de ellas, incluso con el aval de la interpretación del Tribunal Constitucional, se produjo un proceso sumamente paradójico: por una parte, las Comunidades Autónomas, poco a poco, fueron recabando cada vez un mayor número de competencias; pero, simultáneamente, los órganos centrales del Estado hicieron una interpretación expansiva de las bases de coordinación (incluso en supuestos que la Constitución y los Estatutos delimitan como competencia exclusiva de las Comunidades) que a ellos le corresponden y que deben afectar a todas las Comunidades Autónomas, incluso conservando los recursos financieros, con lo que la descentralización es meramente aparente, dado que, por momentos, se avanza más en el camino de la recentralización.

Con frecuencia no importa en exceso lo que digan la Constitución y los Estatutos, ya que existen factores extrajurídicos que acaban imponiendo una realidad distinta de la que aparece en los textos legales. En el caso español, por ejemplo, ciertos elementos del Estado de bienestar, los partidos políticos y sindicatos mayoritarios, las grandes empresas del IBEX, los medios de comunicación social "*madrileños*" o las sentencias constitucionales, amén de otros elementos simbólicos refuerzan los aspectos centripetos y, por tanto, las tendencias centralizadoras del sistema político.

Además, de otro lado y como ya apuntamos, el Estado central puede transferir o delegar a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas del mismo, como así se hizo en numerosas ocasiones. Y el tema aún se puede complicar más si añadimos que no todas las Comunidades Autónomas tienen idénticas competencias, a pesar de los diferentes esfuerzos de homologación y al poco ímpetu, y todavía menor éxito, de los intentos coordinadores.

### **Los Estatutos de Autonomía. Organización institucional de las Comunidades Autónomas**

Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, son casi como constituciones en sus respectivos ámbitos territoriales y competenciales, y las leyes autonómicas deben seguir sus directrices y nunca contradecirlas, ya que son jerárquicamente inferiores. Los Estatutos de Autonomía tienen que ser aprobados por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

Aunque, en un principio, la concesión de autonomía política plena estaba pensada únicamente para algunas Comunidades Autónomas, como ya ha sido dicho, lo cierto es que todas siguieron idéntico modelo y, en consecuencia, todas tienen capacidad no solo ejecutiva sino también legislativa, en virtud de lo establecido en el artículo 152 de la Constitución.

El poder legislativo adopta diferentes denominaciones (Parlamento, Asamblea...) en las distintas Comunidades. Se trata de una cámara legislativa elegida por sufragio

universal directo conforme a un sistema de representación proporcional. Todos los parlamentos autonómicos son unicamerales, la legislatura dura cuatro años, y los parlamentarios tienen un estatuto de incompatibilidades, privilegios y funciones muy semejante al estatal; asimismo, las cámaras se dotan de su propio reglamento y el trabajo parlamentario también se organiza de forma similar al de las Cortes Generales.

Su misión principal es la de legislar sobre las materias de competencia autonómica para su ámbito territorial. Aunque también eligen al Presidente de la Comunidad Autónoma (todos son sistemas políticos de tipo parlamentario), designan al senador o senadores que representan a la Comunidad Autónoma en la Cámara Alta, poseen iniciativa legislativa en las Cortes Generales, pueden presentar recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y tienen iniciativa de reforma constitucional.

El poder ejecutivo que, asimismo, recibe variadas denominaciones (Xunta, Generalitat...), está compuesto por:

- a) Un Presidente que será elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey. Ejerce funciones de gobierno, dirección política y administrativa y funciones de representación dentro y fuera de la Comunidad Autónoma; además, es el representante ordinario del Estado en ésta.
- b) El Gobierno o Consejo de Gobierno. Órgano colegiado formado por el presidente y los consejeros y demás miembros del gobierno por él designados. Desempeña las funciones de gobierno, ejecutivas y de dirección de la Administración autonómica, y responde de su actuación ante el Parlamento.

Las relaciones entre ambos órganos autonómicos son las típicas de los sistemas parlamentarios, basados en la confianza del parlamento, y los mecanismos de control son los habituales (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación), así como los de exigencia de responsabilidad política (cuestión de confianza, moción de censura). La capacidad de disolución de la cámara por parte del presidente autonómico sólo existía en las tres nacionalidades históricas clásicas y en Andalucía, pero este panorama ha cambiado tras las reformas de distintos Estatutos de Autonomía o por simples cambios legislativos: Madrid, Castilla y León, que ya la han ejercido, y bastantes otras.

Observamos, pues, que el nivel de autogobierno resulta bastante considerable, y habría que añadirle la existencia de cierta autonomía financiera, aunque esta es reducida por la carencia de pautas de corresponsabilidad fiscal y de financiación propia suficiente de las Comunidades Autónomas (excepción hecha de los territorios vascos y Navarra que tienen su propio modelo, como ya se ha indicado), reservándose el nivel central del Estado el papel protagonista en el ámbito de la financiación, a pesar de que las sucesivas reformas del sistema LOFCA (Ley orgánica de financiación autonómica)

a partir de 1992 y sobre todo de 1996, a raíz de pactos políticos para la gobernabilidad, permitieran un mayor grado de autonomía financiera autonómica aunque sólo por el lado del gasto, de la ejecución. Y resulta bien sabido que, si no hay autonomía económica plena, difícilmente puede haberla política ya que, tal y como señala La Pergola, “el corazón del regionalismo y del federalismo es el problema fiscal”.

A raíz de la crisis económica de 2008 y la reforma constitucional que propició en el año 2011, esta escasa autonomía financiera autonómica (y también la local) experimentó un retroceso considerable.

### **La organización local española**

Dispone la Constitución y la legislación de régimen local que la desarrolla que las entidades locales básicas, territoriales o necesarias del Estado español son el municipio, la provincia y la isla en los archipiélagos balear y canario, *mutatis mutandis* como antes de 1978.

El municipio es la división territorial más elemental con personalidad jurídica plena y su órgano de gobierno y administración -el ayuntamiento- estará integrado por el alcalde y los concejales. Estos serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o directamente por los vecinos, y también pueden ser removidos de su cargo mediante la adopción, por mayoría absoluta de los concejales, de una moción de censura (también con candidato alternativo).

La provincia es una entidad local definida por la agrupación de municipios de su ámbito, y también es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado central, por tanto, tiene un doble carácter o naturaleza. Cualquier alteración de los límites provinciales deberá ser aprobada por ley orgánica de las Cortes (lo cual, dicho sea de paso, es un auténtico desatino en un Estado territorialmente descentralizado). Su órgano de gobierno y administración como entidad local es la Diputación provincial u otra Corporación de carácter representativo. Sus miembros son designados de entre los concejales electos de cada provincia (con un sistema bastante complejo y opaco), y, a su vez, los diputados provinciales eligen de entre ellos al Presidente del organismo, por mayoría absoluta en primera votación y simple en segunda.

Las islas tienen sus propios órganos de gobierno y administración, denominados Cabildos insulares en Canarias y Consejos insulares en Baleares.

Además, prevé la Constitución que se podrán crear agrupaciones de municipios limítrofes diferentes de la provincia; está hablando sin mencionarlas de las comarcas, que sí se encuentran en un numeroso grupo de Estatutos de Autonomía. Y también existen otras posibilidades organizativas locales: agrupaciones y mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas, entidades de ámbito territorial inferior al municipal o entidades locales menores, etc.

Detenerse en los innumerables problemas que aquejan a la organización local española, tales como el micromunicipalismo que incapacita a la mayoría de los ayuntamientos para la resolución de las demandas de los ciudadanos, en parte por las penurias financieras que padecen los pequeños ayuntamientos, que son la inmensa mayoría, ya que alrededor del 80% de los más de ocho mil municipios existentes no superan la cifra de los dos mil habitantes y el 60% menos de mil y sólo algo más de cuatrocientos los veinte mil. A la carencia de recursos económicos propios, se une una dependencia de administraciones públicas más poderosas financieramente, lo que propicia una peligrosa cultura política de la subvención. Las duplicidades e ineficiencias, el rol que deben desempeñar las obsoletas diputaciones provinciales, las relaciones con la comunidad autónoma respectiva, la profundización en los modelos participativos en los gobiernos locales (no se olvide que la democracia nació en la *polis*), etc., son todas ellas cuestiones de enorme relevancia pero que sufren una cierta desidia en su tratamiento por parte de los poderes públicos; téngase en cuenta que hablamos de la célula poblacional más próxima al ciudadano y que más directamente recibe sus demandas, por lo que bien merecerían una mayor atención

A finales de 2003 se aprobó una ley que intentó modernizar, al menos, la organización de los grandes ayuntamientos, aunque con elementos escasamente democráticos como los denominados concejales no electos<sup>5</sup>, pero sigue sin afrontarse una reforma global que permita una mínima adaptación de un modelo de principios del siglo XIX a los tiempos y circunstancias de un ya bien avanzado siglo XXI.

En diciembre de 2013 las Cortes aprobaron una ley denominada, expresivamente, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modificó numerosos preceptos de la ley básica con un talante ampliamente intervencionista por parte del Estado sobre la autonomía local con la justificación de la estabilidad presupuestaria. Desde el mismo instante de su aprobación las entidades locales han intentado que se modificara, pero, hasta la fecha, sin éxito.

---

<sup>5</sup> Diez años después el TC declaró inconstitucional la inclusión de estos concejales en las Juntas de Gobierno locales.



## Tercera parte

# La dinámica política española

### Partidos y sistemas de partidos

#### **Antecedentes históricos, transición política e institucionalización de los partidos**

Los partidos políticos, como organizaciones que actúan como intermediarios entre la sociedad y el Estado para canalizar en este la faceta política de aquélla son, en la actualidad, los principales actores de la dinámica política.

En el siglo XIX español no sucedía así puesto que los partidos, como hoy los conocemos, no existían, aunque permanecen partidos hoy en día vivos como el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) que fue fundado en 1879 y el PNV (Partido Nacionalista Vasco) en 1895, pero eran muy minoritarios en ese momento. El resto eran simplemente organizaciones de notables sin el menor arraigo social que actuaban en función de intereses muy concretos, oligárquicos o particularistas. Los partidos conservador y liberal de la época de la Restauración constituyen un buen ejemplo de lo afirmado. Será en la II República cuando aparezcan en la escena política organizaciones más estables y con una mayor militancia como el propio PSOE o la CEDA. En la época de Franco se prohibieron los partidos políticos y se creó una especie de pseudopartido único que tenía la denominación genérica de Movimiento Nacional. Situación que no cambiaría hasta la muerte del dictador, a pesar del surgimiento de organizaciones políticas clandestinas o que actuaban desde el exilio exterior, como el PNV o el PCE (Partido Comunista Español).

Desde la primera etapa de la transición, los partidos políticos españoles, con independencia de cuál fuera su origen u orientación ideológica, optaron por el modelo de *partido atrapalotodo* o partido de electores, es decir, de cesión de carga ideológica y programática a cambio de mayor captación de posibles votantes. La adopción de idéntica estrategia se basaba en la certidumbre de que, hoy en día, no existe ningún

grupo o clase social que por sí sola pueda ofrecer un bloque de electores lo suficientemente amplio como para garantizar la ubicación duradera de un determinado partido político dentro del sistema de partidos. Las consecuencias propias de este tipo de partido como la personalización del liderazgo y la desvalorización del militante de base se cumplieron en el caso español. El fenómeno de la personalización de los dirigentes, resaltados por los medios de comunicación, prendió fácilmente en un país con una cultura política participativa bastante reducida en estratos amplios de la población (recuérdese el fenómeno de la desmovilización inducida por la históricamente cercana y prolongada dictadura), por lo que el escaso nivel de la intervención militante fue promovido por la propia apatía ciudadana, registrándose uno de los volúmenes de afiliación más bajos de Europa.

Por otro lado, la precariedad de los partidos españoles agravó el problema de la indispensabilidad de ciertos líderes, ya que la toma de decisiones, desde el principio hasta el momento actual, le parecía incumbir únicamente a las élites partidistas, las reducidas cúpulas dirigentes de los partidos, la apodada como *clase política*. Además, la fuerte institucionalización que le otorgaron la Constitución y las leyes a los partidos políticos consiguió burocratizarlos, convirtiéndolos, en buena medida, en parte del aparato del Estado, los denominados partidos cártel, en una especie de administración pública paralela; este fenómeno es perfectamente observable, por ejemplo, en lo relativo a la financiación pública.

En relación con el **sistema de partidos** español de nuestra historia reciente, encontramos etapas históricas de bipartidismo imperfecto junto con otras de partido predominante, e incluso cabría hablar, en el momento actual, de multipartidismo moderado pero con tendencia a incrementarse, y a eso habría que añadirle los sistemas de partidos propios y claramente diferenciados de algunas Comunidades Autónomas, como el País Vasco, Navarra o Cataluña que también entran en juego en el entramado estatal de partidos.

En el referente a la vigencia de los distintos *cleavages* o líneas de fractura en el sistema de partidos, es decir, los factores que motivan la escisión social y, consecuentemente, las fuerzas políticas representativas de esas divisiones, hay que señalar que el factor religioso está muy suavizado y, en lo esencial, no posee demasiado incidencia directa. *Mutatis mutandis*, lo mismo acontece con el socioeconómico, ya que la opción por el modelo de Estado de bienestar fue –aunque cada vez menos– apuesta clara de todos los partidos, al menos programáticamente. Esto contribuyó a la desideologización de las organizaciones partidistas y a la elaboración de discursos más ambiguos, donde las cuestiones programáticas fueron sustituidas por otras propias de la gestión y de la buena administración de los bienes públicos y programas de moderación, por tanto, en el gasto público, lo que condicionó la revisión de postulados sobre todo por parte de las fuerzas de izquierda, desarmadas ideológicamente por el éxito del pensamiento único neoliberal, actualmente puesto en entredicho por las

sucesivas y dramáticas crisis financieras en el entorno de la globalización, incluida la reciente pandemia sanitaria. El *cleavage* centro-periferia o territorial sí mantiene, o incluso aumentó, su importancia desde 1978: desde el nacimiento del Estado autonómico hasta la solicitud de autodeterminación de algunos territorios, pasando por la opción federal o confederal o el retorno a un modelo de Estado absolutamente centralizado, la relevancia de esta línea de fractura política y social dentro del Estado español continúa figurando en la entraña de la intervención política de sus actores protagonistas, los partidos políticos.

### **Los principales partidos políticos españoles**

Desde una fecha que situaremos, convencionalmente, en las elecciones para el Parlamento Europeo celebradas en mayo de 2014, el panorama de bipartidismo alterno de dos grandes partidos a nivel estatal sólo matizado por la relativa importancia de grupos nacionalistas periféricos catalanes y vascos, que había dominado la escena partidista española desde la transición, comienza a verse alterado por la pérdida progresiva de votos y escaños de aquéllos a raíz del surgimiento y posterior consolidación de nuevos partidos, aunque algunos quedaron por el camino como Unión, Progreso y Democracia (UPyD). En los comicios que indicamos, la suma de los votos de PP y PSOE no llegó al 50% y fuerzas como Podemos y Ciudadanos asomaron con unas expectativas de crecimiento que se confirmarían en las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2015 y en las sucesivas generales de diciembre de 2015 y junio de 2016 en las que el partido más votado, el PP, quedó a una gran distancia de la mayoría absoluta, por lo que ni siquiera pudo formar gobierno en la primera de las legislaturas citada (la XI) y la única posibilidad de forjar mayoría absoluta pasaría por una gran coalición con el PSOE que no cuajó. En la siguiente, la XII, formaron el Congreso cuatro grupos estatales bien nutridos con capacidad de configurar mayorías parlamentarias más o menos sólidas y conformar gobierno, además de las clásicas presencias autonómicas en las que también hubo reconfiguración del mapa partidista como veremos, siendo también más complejo que en el pasado el panorama de partidos presentes en la Cámara baja. En la efímera XIII legislatura se añadió un quinto grupo de ámbito estatal con semejante capacidad y en la actual (la XIV) nos encontramos con diez grupos parlamentarios en el Congreso que representan a una veintena de fuerzas políticas. En anteriores legislaturas también lograron representación fuerzas políticas regionalistas de Aragón o Andalucía, pero prescindiremos de ellas en este breve estudio, y tampoco analizaremos partidos ya desaparecidos por más que habían resultado históricamente importantes, como en el supuesto de Unión de Centro Democrático.

#### **— Viejos partidos de ámbito territorial estatal**

El PSOE era el más histórico y consolidado de los múltiples partidos socialistas que surgieron en la transición, por lo que logró sobresalir electoralmente entre todos ellos

tras un complicado proceso de modernización forjado en 1974 en el XXVIII congreso celebrado en Suresnes (Francia), en el que surgieron nuevos líderes y se abandonaron las premisas ideológicas marxistas, homologándose de este modo con las socialdemocracias europeas y perfilándose como *catch-all*, de manera muy clara a partir del triunfo electoral en 1982 y su transformación en partido de gobierno. Tras sucesivas victorias en cuatro convocatorias generales consecutivas, atravesó un período de honda crisis que superó a partir de un nuevo éxito en las elecciones generales de 2004, aunque desde 2011 volvió a sumirse en una profunda crisis que lo llevó a los peores resultados electorales de su historia reciente, no consiguiendo remontar y situarse nuevamente como primera fuerza en votos y escaños hasta las elecciones de abril de 2019, ya en un escenario de fragmentación parlamentaria, que le ha permitido auparse al gobierno en coalición con Unidas-Podemos.

A pesar de que como partido de electores el PSOE tiene una base militante y electoral bien diversa, podemos ubicarlo en el espectro ideológico de la centroizquierda como la práctica totalidad de las socialdemocracias europeas. Mantiene, de todas maneras, una cierta defensa de las tradiciones políticas de izquierda propias de un partido con más de 140 años de existencia, tales como la defensa de la igualdad, libertad y solidaridad (se puede ver en su página web), así como de una ética cívica al servicio de la colectividad; asimismo, aboga por preservar el Estado social y del bienestar en contra de las directrices del neoliberalismo, y también desprende un cierto aroma jacobino, a pesar de que tiene una organización de tipo federal y está estratégicamente aliado con un partido catalanista como es el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC). Esta última fuerza política nació en 1978 como confluencia de tres formaciones políticas socialistas y conjugando el ideario socialista con un reforzamiento de la identidad política de Cataluña para desarrollar en ella su propio proyecto. Habitualmente, era el partido político más votado en ese ámbito territorial, salvo en elecciones autonómicas, aunque ha experimentado un fuerte retroceso a raíz de la anulación por sentencia constitucional en 2010 de buena parte del Estatuto de Autonomía de 2006.

El PP nació al hilo de la transición con el nombre de Alianza Popular. Fundado por antiguos ministros franquistas encabezados por Manuel Fraga, experimentó sucesivas mutaciones de siglas y líderes, beneficiándose, en su día, de la desaparición de UCD que propició que se transformara en el principal partido de la oposición a los sucesivos gobiernos socialistas de Felipe González, hasta llegar a gobernar en dos legislaturas (entre 1996 y 2004) bajo el liderazgo de José María Aznar. Desde su IX congreso en 1989, adquiere su actual denominación y se homologa con partidos europeos de similares características, ingresando en el Partido Popular Europeo, e intentando iniciar un camino hacia el electoralmente rentable centro político que lo sitúe en la moderación del espectro de centro-derecha, lejos de sus orígenes históricos, aunque las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) desvelan

que los españoles lo ubican más bien en el espacio de la derecha (7,6 en el año 2000 en la escala 1-10). De todos modos, podemos considerar al PP como un *catch-all* y, por tanto, con una diversidad interna considerable que, a veces, le origina problemas para gestionar la coherencia política, como ya vimos que le acontecía al PSOE y a la práctica totalidad de los partidos de electores. Cabría añadir que la fidelidad del electorado de esta fuerza política, un 90% frente al 70% del PSOE según el CIS, le otorga una base muy sólida para competir en las distintas arenas electorales españolas, exceptuando Cataluña y el País Vasco donde es un partido residual. En su página web el PP afirma inspirarse en los valores de la libertad, la democracia, la tolerancia y el humanismo cristiano de tradición occidental, defendiendo la dignidad del ser humano y los derechos y libertades que le son inherentes.

Tras la inesperada derrota electoral de 2004 este partido ha atravesado no pocas vicisitudes que lo auparon, nuevamente, al gobierno del Estado en 2011 con Mariano Rajoy como líder, hasta su caída tras la condena por casos de corrupción que conllevó el triunfo de una moción de censura y juntándole la división del espectro de electores de centro-derecha y derecha ya señalado, un mínimo histórico de 66 escaños en el Congreso en las elecciones de abril de 2019 ya con un nuevo, aunque resultó efímero, líder, Pablo Casado, y en el contexto del indicado escenario de fragmentación partidista que era más común en el espectro de la izquierda y el centro-izquierda.

Izquierda Unida nació como plataforma defensora del *no a la OTAN* en el referéndum celebrado en 1986 y luego se consolidó como coalición electoral, pero coalición asimétrica ya que en ella el histórico Partido Comunista Español ostentaba un claro predominio, aunque esta fuerza política dejó de presentarse como tal a las elecciones después de ese año con el propósito de frenar la progresiva pérdida de votos que había experimentado desde 1977. Fagocitada por una desmesurada extensión del voto útil en la izquierda (beneficiosa para el PSOE) y minada por constantes crisis internas, tanto ideológicas como de liderazgo, esta coalición, a su vez, sufrió una progresiva sangría de votos y, sobre todo, de escaños que llegó a su extremo en las elecciones de 2008, en las que, únicamente, logró dos asientos en el Congreso (uno de ellos conseguido por Iniciativa per Catalunya-Verds), a pesar de seguir siendo el tercer partido en número de sufragios (cerca de un millón en esos mismos comicios), pero muy castigado por el sistema electoral. Enarbolando la bandera de verdadera izquierda, pretende aglutinar a colectivos, personas y partidos que se proclamen de izquierda transformadora y emancipadora del ser humano, con la intención de desplegar una propuesta política de federalismo pluralista, solidario, republicano y laico. En cuanto a ICV- Els Verds, la primera nace en 1987 con base en el antiguo e histórico partido comunista catalán PSUC, pero encajándose en el espacio de la nueva izquierda transformadora de la sociedad y del modelo económico capitalista; el peso de la dimensión ecológica en su ideario hace que en la V asamblea de 1998 pasara a denominarse como en la actualidad.

Izquierda Unida no recuperaría grupo parlamentario propio con cierta solidez en el Congreso hasta 2011, pero sería un éxito fugaz ante el imparable ascenso en el espectro de la izquierda de Podemos en los comicios de 2015, lo que propició la coalición electoral que forjaron ambos grupos para las elecciones de 2016 bajo la denominación de Unidos Podemos (Unidas Podemos a partir de las de 2019), formando parte en la actualidad (2020) del Gobierno de coalición del Estado.

#### — Nuevos partidos de ámbito territorial estatal

*Podemos*, nacido como una eclosión política de un caldo de cultivo generado por la extraordinaria virulencia de la crisis económica de 2008 en numerosos sectores sociales y su gestión bajo fórmulas neoliberales de austeridad del gasto público por parte de los dos grandes partidos políticos españoles, PP (salpicado, además, por escándalos de corrupción casi sistémicos) y PSOE emplearon idénticas recetas con seguidismo de las directrices impuestas desde fuera (Eurogrupo, troika), que pasaron a ser considerados los representantes de una casta opuestos a los intereses populares de la mayoría de la población. Podemos fue fundado a principios de 2014 y liderado por un joven y mediático profesor universitario, Pablo Iglesias Turrión y nació al calor de distintos movimientos sociales que decantaron políticamente la indignación manifestada popularmente en el 15 M de 2011, las graves secuelas de la duradera crisis económica que afectaron a los sectores sociales más débiles y la incapacidad de solventar los problemas de esta índole y los de la extendida corrupción político-partidaria por parte del partido entonces gobernante. Dio la gran sorpresa de conseguir cinco escaños en las elecciones europeas de ese mismo año (con el 8% de los votos), que mejoraron (junto con sus confluencias autonómicas) en las locales (con la consecución de importantes alcaldías) y autonómicas del siguiente, hasta lograr casi el 21% de los votos y 69 diputados en las generales de diciembre de ese mismo año, aunque se desinfló levemente en los comicios de 2016 a pesar de ir en coalición electoral con Izquierda Unida y otras fuerzas menores bajo la denominación Unidos Podemos (más tarde Unidas Podemos). Con expectativas de formar un gobierno de izquierdas que pretendía liderar, la no consecución de ese objetivo, la disolución anticipada de las Cortes y unos resultados en los que no logró el pretendido *sorpasso* sobre el PSOE en la arena de la izquierda, Podemos experimentó sucesivas crisis ideológicas y de liderazgo que pueden hacer dudar, en la práctica, sobre su ideal rupturista con las viejas políticas de los partidos tradicionales, aunque es cierto que son el blanco de todas las críticas del sistema a nivel mediático (que intentan contrarrestar con el uso de redes sociales y medios alternativos) y de los restantes partidos de ese mismo sistema, incluidos numerosos bulos y *fake news*. En todo caso, una polarización que no deja a nadie indiferente.

A nivel de ideario y mecanismos de acción opta por la micro financiación y tiene un portal de participación que utiliza, entre otras cosas, para tomar decisiones de actuación política mediante consultas a su afiliación y a sus simpatizantes que se inscri-

ban *ad hoc* para ellas. Presentado como alternativa innovadora a los viejos modelos de hacer política con la defensa de la democracia participativa interna en la toma de decisiones, no deja de incurrir en ciertas contradicciones por mor del hiperliderazgo ejercido por su máximo dirigente y clamorosos errores estratégicos en la toma de decisiones en torno, sobre todo, al establecimiento de pactos de gobierno con otras fuerzas políticas, señaladamente el PSOE, lo que le ha llevado a rupturas internas y a un progresivo descenso en el número de escaños elección tras elección que intentará frenar con su entrada en un gobierno de coalición, ahora sí, con el propio PSOE. Asimismo, su versatilidad estratégica hizo destacar nuevas contradicciones con sus coaligados territoriales en Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia, por ejemplo, en materias relativas al derecho a decidir sobre sus vínculos con el Estado español, lo que llevó consigo nuevas escisiones y pérdida de posiciones políticas (alcaldías, entre otras). El rápido auge de Podemos, sumado al exacerbado personalismo aludido, puede explicar en parte su descenso posterior. Las sucesivas crisis internas y los aludidos impenitentes ataques desde distintos poderes fácticos (judicatura, medios de comunicación, etc.), provocaron que Podemos se viese abocado, ante el riesgo de desaparecer, a subsumirse en una coalición electoral no encabezada por ellos llamada *Sumar* las elecciones legislativas de 2023.

*Ciudadanos*, fuerza política surgida en Cataluña en 2006 con el antinacionalismo catalán (luego extendido a todos los nacionalismos periféricos) como señal de identidad y con un líder joven e indiscutido como Albert Rivera. Con un importante apoyo mediático y financiero por parte de grandes empresas, acabó logrando dividendos electorales en todo el territorio español (al tiempo que el electorado abandonó a UPyD), presentándose también como adalid de la *nueva política* pero más moderado y homologable ideológicamente que lo que podía representar Podemos, aunque también experimentó bandazos en su definición ideológica, ubicándose en los últimos tiempos como una opción de centro liberal, aunque sus pactos fueron, preferentemente, con el PP si bien en algún caso como Andalucía también con el PSOE. A pesar de sus buenos resultados en las autonómicas de 2015 y en las generales de 2015 y 2016, no llegó a conseguir los objetivos que se había propuesto ni los aún mejores que, en general, le otorgaban las encuestas (entre ellas, las del CIS). El hecho de llegar a ser la fuerza más votada en las elecciones al Parlamento catalán de diciembre de 2017 (pasando de 25 a 36 escaños), no le permitió conseguir mayores cuotas de poder dada su incapacidad de establecer pactos con los nacionalistas catalanes o con opciones menos agresivas con el catalanismo como Podem o el PSC, pero sí proyectarse aún más en otras Comunidades Autónomas (excepto País Vasco y Galicia donde carece de representación) a costa del propio PP. Al igual que Podemos, *Ciudadanos* ha experimentado una todavía mayor crisis de crecimiento, también en buena medida por no cumplir con sus propias expectativas. La pérdida del centro político que aspiraba a ocupar por un veto colmado de personalismos de los líderes hacia el pacto con el PSOE, escoró la balanza ideológica del partido hacia la que se

denominó *triple derecha* (PP, Ciudadanos y Vox) forjada en una manifestación en febrero de 2019 contra el gobierno de Sánchez y confirmada en pactos de gobierno tras las elecciones autonómicas y locales de ese mismo año. Ello provocó que los 57 escaños que tenía en el Congreso tras las elecciones de abril se redujesen a 10 en las de noviembre y, como consecuencia, la caída de Albert Rivera y su substitución por Inés Arrimadas, en 2023 también dimitida en 2023 en un partido que se ha abocado hacia la extinción tras haber decidido no presentarse a las legislativas de julio.

Vox. Partido fundado a finales de 2013 y cuya gran eclosión tuvo lugar en las elecciones generales de abril de 2019 y las autonómicas de mayo de ese año y, sobre todo, en las legislativas de noviembre, cuando logró situarse como tercera fuerza política en el Congreso. Con el liderazgo de Santiago Abascal, procedente de las filas del PP, es etiquetado por los especialistas como partido de extrema derecha que incide en la recuperación (*sic*) de una armazón moral ("sociedad responsable y moralmente sana", indica su manifiesto fundacional) propia de la que definen como *Gran Nación* española y para ello conviene *recuperar* valores identitarios, peso en el concierto internacional, prohibición de partidos, asociaciones y ONGs nacionalistas/separatistas, promoción de la cultura de la vida y la familia y otros tópicos regeneradores de una supuesta Arcadia feliz de la que, desgraciadamente, ya no disfrutamos por culpa de unos políticos irresponsables y una ciudadanía mal orientada por ellos. Mensajes simples, chovinistas e histriónicos que extienden, con mayor fluidez que fuerzas políticas clásicas, por las redes sociales con un alto grado de efectividad, siguiendo el *modelo* de Donald Trump/Steve Bannon en Estados Unidos.

#### — Viejos y nuevos partidos de ámbito territorial autonómico

En relación con los partidos de ámbito territorial catalán, cabría mencionar, en primer lugar, a la coalición electoral (transformada en federación de partidos a finales de 2001) de nacionalismo catalán de centroderecha denominada Convergència i Unió (CiU), formada por CDC (Convergència Democràtica de Catalunya) y UDC (Unió Democràtica de Catalunya), fuerza de gobierno en Cataluña desde 1980 hasta 2003 y con importante peso en las decisiones políticas del Estado a través de sus nutridos grupos parlamentarios en las Cortes Generales. El mayor peso específico de la coalición le correspondía a Convergència, formación fundada en 1974 bajo el liderazgo de Jordi Pujol. Podríamos englobar a este partido en la órbita de los partidos de vocación centrista y *catch-all* bajo el amplio paraguas del nacionalismo moderado. Unió, nacida en la Segunda República en 1931, tenía una orientación nacionalista, pero de tradición democristiana lo que, a veces, provocó roces en el seno de la coalición, aunque los más destacados vinieron dados por cuestiones del liderato de la misma. La federación rompió, de manera definitiva, en el año 2015 por mor de los posicionamientos irreconciliables en torno a la cuestión del proceso soberanista de Cataluña. En las elecciones autonómicas de ese mismo año Unió quedó sin representación y en 2017 desapareció tras casi noventa años de historia. En realidad,

la vorágine de acontecimientos políticos acaecidos en Cataluña desde la supresión de varios preceptos de su nuevo Estatut por parte del Tribunal Constitucional, acabó también con CDC que se presentó con nuevas siglas (Democràcia i Llibertat) a las elecciones generales de 2015 y, poco antes, en septiembre de ese mismo año, en coalición con su rival en la arena nacionalista (ERC) en las autonómicas catalanas con la denominación de JxSí (Junts pel Sí) con el objetivo de conseguir unos resultados suficientes para declarar la independencia de Cataluña del Estado español para constituir un Estado propio, aunque se presentaron por separado (recuperando el nombre de CDC) a las elecciones generales de 2016. Tras los hechos que provocaron las elecciones autonómicas de 2017 (referéndum por la independencia declarado ilegal por el Estado e intervencionismo de este de la autonomía catalana junto con el encarcelamiento o exilio de los principales líderes nacionalistas), CDC formó una coalición electoral llamada JxCAT (Junts per Catalunya) que alcanzó presidencia de la Generalitat al liderar el bloque nacionalista que alcanzó la mayoría de los escaños en un contexto realmente enrarecido.

En la órbita ideológica de la izquierda nacionalista catalana se sitúa Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), partido fundado en 1931 y que gobernó la Generalitat durante la Segunda República. Con frecuentes altibajos electorales y numerosos cambios de liderato, la actual etapa democrática resultó un tanto convulsa para ERC. Dentro de su ideario figuran la defensa de la independencia, del republicanismo y de la reunificación de la unidad territorial de la nación catalana, aunque estos ideales no son incompatibles con la convivencia en el actual marco jurídico y la participación en el vigente sistema político. Aunque es segunda fuerza en el Parlament, su grupo parlamentario de 13 diputados en el Congreso le otorga, en este momento, primacía sobre su competidor en la arena nacionalista catalana, además de ser casi imprescindible para una frágil gobernabilidad ante la fragmentación de la Cámara baja.

La confluencia de Podemos en Cataluña se denominaba En Comú Podem y en la actualidad ECP-Guanyem El Canvi que suma siete escaños en el Congreso y ocho en el Parlamento catalán, además de la simbólica alcaldía de Barcelona.

El sistema de partidos vasco es bastante más complejo que las referencias que aquí efectuaremos. La más importante de sus formaciones es el EAJ-PNV o Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco. Fundado, como ya dijimos, en 1895, como elemento reivindicador de la conciencia nacional vasca, se fue conformando como un partido-comunidad, que engloba muchos aspectos de la vida de sus miembros al otro lado de la mera esfera política. Influenciado por la doctrina social de la Iglesia constituye en 1911 el sindicato ELA-STV y fue la primera fuerza política vasca durante la Segunda República. Mantenedor de una intensa actividad en el exilio, volvió a ocupar un lugar destacado ya desde los inicios de la transición, siendo partido de gobierno (en solitario o en coalición) en el País Vasco desde 1980 hasta 2009 y, tras un breve intervalo, también después de 2012 hasta hoy (31 escaños en las elecciones

de 2020), también siempre el más votado y con mayor número de escaños en el Parlamento autonómico y consiguiendo en todas las legislaturas grupo parlamentario propio en el Congreso de los diputados, a pesar de sufrir alguna dolorosa escisión. Durante este prolongado período el PNV desarrolló una política propia para Euskadi con hitos singulares, entre los que cabría destacar la peculiaridad de la organización territorial interna, un modelo hacendístico como es el concierto de carácter casi confederal, o una policía autonómica integral. El PNV posee perfiles muy singulares que impiden ubicarlo con claridad en el eje izquierda-derecha, aunque parece inclinarse cada vez más hacia posicionamientos socialdemócratas, sin perder sus raíces socialcristianas, aunque se declara aconfesional y humanista. La marca de identidad más clara es un nacionalismo que aboga, cuando menos, por un federalismo, pero con claras tendencias confederales, como se manifestó en el intento de reformar el Estatuto de Guernika impulsado por el lehendakari Ibarretxe. Una última peculiaridad de este partido que queremos mencionar es el hecho de que sus estatutos internos hacen incompatible la ocupación de un cargo público electo con los cargos internos del partido. Su actual líder es el posibilista y pragmático Íñigo Urkullu.

En las elecciones generales de 2011, una vez abandonada la vía de la violencia por parte de ETA, resurgió con gran impacto una nueva formación política *abertzale*, es decir, de izquierda independentista vasca, denominada Amaiur, coalición que logró siete escaños en el Congreso. Recuperada la denominación EH Bildu (Euskal Herria Bildu) redujo a dos escaños su representación en el Congreso en 2015, contando con cinco tras las elecciones de 2019. Además, tiene el segundo grupo parlamentario más nutrido en el Parlamento vasco (21 de 75 escaños en las autonómicas de 2020) y el tercero en el navarro en este 2023 (9 de 50 escaños).

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra es preciso mencionar a UPN (Unión del Pueblo Navarro fundada en 1979) por ser partido de gobierno en esa Comunidad Foral, aunque en buena medida gracias a ser, parcialmente, la marca electoral del PP en la misma; la ruptura del pacto entre ambos partidos en 2009 no le impidió formar gobierno tras los comicios de 2011 a través de una coalición con el PSOE, pero lo acabaría perdiendo después de los de 2015. En 2019 aglutinó una nueva alianza con el Partido Popular y Ciudadanos bajo la denominación de Navarra Suma, tornando a ser UPN en 2023. Se define como navarrista o, si se prefiere, regionalista navarra, y se oponen rotundamente a la posible incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca, posibilidad establecida constitucionalmente (Disposición transitoria cuarta).

Nafarroa Bai es una coalición electoral relativamente reciente (logra escaño en el Congreso por primera vez en 2004), que aglutinó a partidos nacionalistas vascos y numerosas figuras independientes en el ámbito foral, llegando a ocupar el segundo lugar en las elecciones autonómicas de 2007 y el tercero en las de 2011, pero la alianza ya no se reeditó en las de 2015. En 2019 y 2023 el espacio izquierdista y/o

*abertzale* está dividido entre Geroa Bai, Bildu, Podemos e Izquierda-Ezquerria, sin contar el PSN-PSOE.

El Bloque Nacionalista Galego (BNG) es una peculiar coalición electoral, fundada en 1982 como frente político nacionalista, que integra partidos, organizaciones y numerosos militantes independientes (un 70% del total solo pertenece al BNG), caracterizados por el sello del nacionalismo, pero que cuenta con diversas orientaciones ideológicas en su seno que abarcan desde la izquierda leninista hasta la socialdemocracia, aunque el electorado gallego lo posiciona claramente en la izquierda, según los datos del CIS. Lo cierto es que el peso específico del frente lo asume un pequeño partido que se define como comunista patriótico, la UPG (Unión do Pobo Galego) fundado en 1963. Su importancia política llegó a convertirlo en segunda fuerza en el Parlamento autonómico, formar parte de un gobierno de la Xunta (en coalición) y llegar a sumar tres diputados en el Congreso, pero nunca disfrutó de la hegemonía de sus socios en el pacto de Galeuska (Galicia, Euskadi, Cataluña), el PNV y CiU en sus respectivos ámbitos territoriales. Hoy los pactos, más amortiguados y tenues, entre nacionalidades históricas los tienen con ERC y Bildu. Además, en 2012 el BNG se vio sumido en un proceso de escisiones que dio lugar al nacimiento de nuevas formaciones políticas como Anova-Irmandade Nacionalista y Compromiso por Galicia que lo debilitaron considerablemente. De hecho, en las elecciones autonómicas de 2012 el BNG pasó a ocupar el cuarto lugar (7 de 75 escaños y 6 en los comicios de 2016) desplazado por una coalición entre Anova, Izquierda Unida y otros pequeños socios ecologistas que consiguió nueve escaños denominada AGE (Alternativa Galega de Esquerdas), la cual lograría catorce y la segunda posición en el Parlamento gallego tras las elecciones de 2016 en coalición también con Podemos y bajo la denominación de En Marea que llegó a contar con cinco escaños en el Congreso de los diputados, hasta que perdió su perfil propio dentro del conglomerado de Podemos. Esta coalición ha desaparecido como tal y, recompuesta, se presentó a las elecciones autonómicas de 2020 bajo la denominación Galicia en Común-Anova Mareas para acabar también perdiendo su representación en el Parlamento de Galicia. En una nueva recomposición interna del centroizquierda e izquierda gallegos, el BNG ha vuelto a ocupar la segunda posición en dicha Cámara con 19 escaños (de 75), a gran distancia de los 42 del PP.

Coalición Canaria es una coalición electoral fundada en 1993 que agrupa una notoria diversidad de partidos políticos, la mayoría de ellos de ámbito insular de cada una de las siete islas del archipiélago. Fustigada por las disensiones internas y por su propia extrema heterogeneidad, logra, sin embargo, buenos resultados electorales (beneficiada por el extraño, por decirlo suavemente, sistema electoral canario) que le permitieron gobernar en la Comunidad Canaria (y en varios Cabildos insulares), en solitario o en coalición desde 1995 y obtener grupo parlamentario propio en el Congreso (eso sí, siempre con diputados prestados de otras formaciones) entre la V y la

VIII legislatura, al amparo de que de los grupos mayoritarios –PP o PSOE- recibieran su apoyo para gobernar. Aunque se autodefine como claramente nacionalista, posee no pocos tintes meramente regionalistas; tampoco resulta clara su ubicación en el eje izquierda-derecha (en su fundación había elementos de ambas tendencias del arco ideológico) y más bien parece moverse en el mismo en función de consideraciones puramente tácticas.

Existen otros partidos de ámbito territorial regional que poseen distintos grados de importancia en la gobernabilidad de sus respectivas CC.AA. (Cantabria, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, etc.) y también en gobiernos locales, contando incluso con alguna representación en el Congreso de los diputados.

### **Notas sobre la regulación jurídica de los partidos políticos**

En la misma línea de otras constituciones de la segunda mitad del siglo XX, la española de 1978 los menciona explícitamente en el artículo 6 señalando que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. A pesar de esta constitucionalización, el estatuto jurídico de los partidos no está demasiado definido, e incluso resulta escaso, dada la trascendental importancia que los mismos poseen en el sistema político español. Veamos algunos aspectos de esta regulación cuya primera cobertura legal es también de 1978.

En primer lugar, la creación de partidos es libre y forma parte del ejercicio del derecho fundamental de asociación. El procedimiento es relativamente sencillo, resulta suficiente con depositar acta notarial en el Registro de partidos políticos del Ministerio del Interior, en la que consten los datos personales de identificación de los promotores del partido y los estatutos del mismo. Únicamente se les exige que su funcionamiento interno sea democrático y la sujeción a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, con un control preventivo de mera licitud penal y un control represivo que sólo puede acordar la autoridad judicial competente, en supuestos tipificados como serían los de las asociaciones secretas y las paramilitares. En este sentido, la ley orgánica reguladora de los partidos políticos del año 2002 introdujo escasas modificaciones a pesar de la demanda doctrinal existente desde hacía tiempo, tal vez porque nació viciada por la búsqueda de un único objetivo esencial: la ilegalización del apoyo político-partidario del movimiento terrorista vasco ETA, lo que le puede otorgar un cierto carácter de ley de excepción y, por tanto, una utilidad muy limitada, además de difícilmente encajable en un modelo político democrático.

Respeto de la financiación, la Ley orgánica 8/2007, reformada por la Ley orgánica 5/2012 y, posteriormente, por la Ley orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, establece unos parámetros similares a los de otras democracias modernas: el Estado contribuye a la financiación de los

partidos como reconocimiento de su colaboración en el funcionamiento del sistema político. Distingue entre financiación pública y privada; la primera está integrada por los siguientes conceptos:

1. Las subvenciones por gastos electorales, siempre que obtuviesen algún escaño y en proporción al número de éstos y el de votos conseguido. 75
2. Las subvenciones estatales anuales para los gastos de funcionamiento común del partido. Se distribuyen también con criterios electorales, según la cifra de escaños (y votos) obtenidos en la más reciente elección: un tercio de esta partida en proporción a los escaños y dos tercios en proporción a los votos, con la particularidad de que no participan del reparto los partidos que no consiguieran escaño, ni tampoco computan los votos logrados por un partido en una circunscripción si no superan el 3% de los válidamente emitidos en ella.
3. También se subvencionan los grupos parlamentarios de las Cortes y de los Parlamentos autonómicos.

Son fuentes de financiación privada las siguientes:

1. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
2. Los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos de su patrimonio.
3. Las aportaciones o donaciones de personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, con los límites establecidos en la ley y sin ser anónimas.
4. Los créditos y préstamos que concierten los partidos.
5. Las herencias, legados, etc.

Normalmente, también engrosan las siempre depauperadas arcas de los partidos parte de los sueldos de los cargos electos (parlamentarios, concejales, etc.); esta es una relación meramente privada, fáctica. Los partidos deben llevar registros contables y la fiscalización le corresponde al Tribunal de Cuentas del Estado, pero este control hasta ahora fue muy deficiente. En España la financiación (legal) de los partidos es casi exclusivamente pública, acercándose al cien por ciento en la mayoría de los casos, hasta el punto de que la dependencia del dinero público es la más alta que se registra en todos los países demoliberales. Respecto de la financiación privada ilícita o paralegal, nadie desconoce que puede ser muy superior a los modos lícitos. Las apuntadas insuficiencias de la regulación legal resultan, en estos casos, demasiado notorias.

El hecho de que la financiación pública se establezca con criterios electorales beneficia a los partidos ya instalados y contribuye, obviamente, a la estabilización del

sistema de partidos existente, obstaculizando el nacimiento y posterior implantación de partidos nuevos, seguramente de manera poca acorde con el valor superior constitucional del pluralismo político. Por tanto, el excesivo partidismo existente en el aparato estatal se corresponde con un evidente raquitismo de los partidos a nivel social; es decir, la pérdida de su posición en la sociedad civil se compensa con su decisiva presencia en las principales instituciones del Estado, y su falta de financiación privada con la financiación pública, principalmente de índole electoral y con criterios electorales, ya que se trata de partidos de electores, y difícilmente podrían ser de otro tipo a la vista de lo relatado.

### **Los partidos políticos en la transición**

Creado ya un marco legal para el establecimiento plural de partidos en la Ley para la reforma política de 1977 (la primera Ley de partidos políticos es de 1978), estos se prepararon desde muy distintas posiciones a afrontar la convocatoria de elecciones generales de junio de ese mismo año.

El PCE liderazgo por Santiago Carrillo sufrió las consecuencias no sólo de ser legalizado dos meses antes de los comicios, sino también de cuarenta años de satanización por parte del régimen franquista. Los socialistas estaban divididos en múltiples partidos: PSOE (h), PSOE (r), el PSP (Partido Socialista Popular) de Enrique Tierno Galván, PSG (Partido Socialista Galego), PSC (Partido Socialista Catalán), etc.; el electorado (y una fuerte financiación externa) fue quien decidió cuál de ellos habría de jugar un papel importante en la escena política española: el Partido Socialista Obrero Español comandado por Felipe González y Alfonso Guerra. UCD fue una amalgama de numerosos micro partidos de centro -democratacristianos, socialdemócratas, liberales- que se juntaron en torno a la figura del Presidente del Gobierno Adolfo Suárez y del control que este poseía del aparato electoral a través de su ministro del interior Rodolfo Martín Villa. AP (Alianza Popular), liderada por Manuel Fraga, cometió el error de incluir en las listas a otras figuras importantes del franquismo, además de él mismo, que llevaron al electorado, no sin razón, a identificar este partido con los residuos sociológicos del régimen anterior, lo cual causaba mala conciencia en aquel tiempo. En las nacionalidades históricas, los partidos nacionalistas más fuertes se estructuraron en Cataluña alrededor de la coalición electoral CiU (Convergència i Unió) y, en el País Vasco, sobre todo con el PNV.

De los más de ciento cincuenta partidos inscritos entre 1976 y 1977 únicamente unos pocos lograron superar el filtro del electorado y conseguir representación en las Cortes. Los resultados para el Congreso de los Diputados en las elecciones de 1977 fueron los siguientes:

<b>UCD</b>	165
<b>PSOE</b>	118
<b>PCE</b>	20
<b>AP</b>	16
<b>PSP</b>	6
<b>CiU (PDC)</b>	11
<b>PNV</b>	8
<b>Otros</b>	6

El sistema de partidos emanado de estas elecciones podría considerarse de bipartidismo imperfecto, en el sentido de que existen dos partidos dominantes, pero también hay bastantes otros que consiguen representación a nivel de todo el Estado. Además, habría que añadir la existencia de dos subsistemas regionales de poderosos partidos nacionalistas en Cataluña y en el País Vasco, territorios donde las fuerzas políticas más votadas eran -y son<sup>6</sup>- de esa índole, sobre todo en el segundo.

En marzo de 1979 tuvieron lugar las segundas elecciones generales de la nueva democracia española y los resultados indicaron una gran estabilidad del electorado en esos años. En el Congreso fueron los siguientes:

<b>UCD</b>	168
<b>PSOE</b>	121
<b>PCE</b>	23
<b>CD (antes AP)</b>	9
<b>CiU</b>	8
<b>PNV</b>	7
<b>PSA</b>	5
<b>HB</b>	3
<b>Otros</b>	6

El PSOE, a pesar de absorber al PSP, prácticamente no experimentó crecimiento. La reconversión de AP en CD (Coalición Democrática) con el liderato de Fraga sufrió una derrota aún mayor que en 1977 y, en el País Vasco, el voto nacionalista se fragmentó entre tres partidos, aunque continuó siendo hegemónico el PNV. Los andalucistas del PSA (Partido Socialista de Andalucía) también lograron crear grupo parlamentario propio en el Congreso, por primera y última vez.

Al mismo tiempo, en 1979, se convocaron las primeras elecciones locales, que arrojaron, en general, buenos resultados para las fuerzas de izquierda en las grandes

<sup>6</sup> En la actualidad detentan más de dos tercios de los escaños del Parlamento vasco.

ciudades y capitales de provincia y, además, en 1980 se eligieron los Parlamentos autonómicos del País Vasco y Cataluña, con triunfo de cada uno de sus respectivos partidos nacionalistas hegemónicos.

- 78 Con posterioridad, dos hechos fundamentales provocaron una alteración en el sistema de partidos español. De un lado, la progresiva descomposición interna del partido que apoyaba al gobierno, la UCD, que incluso llevó a la dimisión en 1981 de su líder y Presidente del Gobierno, quien creó una nueva fuerza política, el CDS (Centro Democrático y Social). De otro, el intento de golpe de estado del 23 de febrero de ese año que acentuó la necesidad de una nueva convocatoria electoral. En las elecciones celebradas en octubre de 1982 los resultados en el Congreso fueron:

<b>PSOE</b>	202
<b>CP</b>	105
<b>UCD</b>	12
<b>PCE</b>	4
<b>CiU</b>	13
<b>PNV</b>	8
<b>HB</b>	2
<b>CDS</b>	2
<b>Otros</b>	2

Los deseos de cambio -lema de la campaña socialista- del electorado español se hicieron evidentes. El primer partido de la oposición pasó a ser el partido del Gobierno y, además, con una mayoría absoluta muy fuerte; la más elevada en los más de cuarenta años de historia del actual régimen democrático. UCD casi desapareció como partido y el CDS de Adolfo Suárez consiguió una mínima representación. Por el contrario, la CP (Coalición Popular), la nueva fuerza política en la busca de la mayoría natural defendida por el incombustible Fraga, obtuvo un éxito inesperado, pasando a ser el principal partido de la oposición. El desastre del PCE (perjudicado por la gran concentración del voto útil de la izquierda en el PSOE motivada por los temores despertados por el intento de golpe de estado de unos meses antes) provocó el cambio de secretario general, siendo sustituido el histórico Santiago Carrillo por Gerardo Iglesias. Los nacionalistas se mantuvieron prácticamente igual. Comenzaba un largo ciclo político que, con pequeñas alteraciones, permaneció hasta 1995.

### **El sistema de partidos desde 1982**

En las dos siguientes convocatorias electorales el panorama no variaría demasiado. En los comicios de 1986 los resultados en el Congreso fueron los siguientes:

<b>PSOE</b>	184
<b>CP</b>	105
<b>PCE/IU</b>	7
<b>CDS</b>	19
<b>CiU</b>	18
<b>PNV</b>	6
<b>HB</b>	5
<b>EE</b>	2
<b>Otros</b>	4

El PSOE conservaba la mayoría absoluta y CP idéntico número de escaños. El CDS se consolidaba como tercera fuerza y el PCE, núcleo de la plataforma electoral Izquierda Unida o IU (surgida por el apoyo al no en el referéndum consultivo de permanencia de España en la OTAN en marzo de 1986) subía ligeramente. Mayor fue el aumento de CiU que siguió repitiendo mayoría absoluta en el Parlamento catalán y, sin embargo, el PNV descendía por la dispersión del voto nacionalista hacia HB (Herri Batasuna) y EE (Euskadiko Eskerra).

Las elecciones de 1989 dieron el siguiente cuadro de resultados:

<b>PSOE</b>	176
<b>PP</b>	106
<b>IU</b>	17
<b>CDS</b>	14
<b>CiU</b>	18
<b>PNV</b>	5
<b>HB</b>	4
<b>Otros</b>	10

El PSOE mantenía la mayoría absoluta pero ajustada al máximo y con una repetición parcial de las elecciones en algunos distritos. El PP (Partido Popular) con nueva denominación y un nuevo líder, José María Aznar (tras la fallida experiencia de Antonio Hernández Mancha como sucesor de Fraga), conservaba sus resultados, y la mayor subida fue la experimentada por la coalición IU, liderada por Julio Anguita. CDS, CiU y HB se mantuvieron, y el PNV sufrió una nueva bajada por mor de la escisión por parte de Eusko Alkartasuna comandada por el ex-lehendakari Carlos Garaicoetxea, que consiguió entrar en el Congreso con 2 diputados.

A lo largo de estas tres legislaturas la política personalista del Presidente del Gobierno Felipe González, y una cultura político-partidista de escaso bagaje democrático alentada por las sucesivas mayorías absolutas del PSOE, en la cual no se admiten

de buen grado las opiniones de las minorías parlamentarias, fueron en progresivo crecimiento. Las políticas públicas propugnaron un crecimiento de la economía española impulsado por los fondos de la Europa comunitaria que, sin embargo, seguía conservando enormes bolsas de un desempleo transformado en estructural. El poder estaba más concentrado que nunca, órganos como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, las Cortes, el Gobierno, la mayor parte de las Comunidades Autónomas y gobiernos locales, los medios de comunicación públicos, etc., dependían en buena medida de un único partido político y sus dirigentes comandados por un carismático hiperlíder. Este globo de poder comenzó a desinflarse con la aparición en los medios de comunicación de casos de escándalos políticos, financiación ilegal de los partidos, corrupción e incluso terrorismo de Estado que salpicaban a las más altas esferas del Gobierno y del PSOE, y también con el agravamiento de la crisis económica.

En tales circunstancias, los resultados de las elecciones generales de 1993 para el Congreso fueron:

<b>PSOE</b>	159
<b>PP</b>	141
<b>IU</b>	18
<b>CiU</b>	17
<b>PNV</b>	5
<b>HB</b>	2
<b>CC</b>	4
<b>Otros</b>	4

Contra lo previamente anunciado en las encuestas el PSOE continuó siendo el partido más votado, aunque perdió la mayoría absoluta, y un pacto con los nacionalistas catalanes le permitió seguir gobernando. Los regionalistas canarios de Coalición Canaria (CC) consiguieron, al mismo tiempo, unos excelentes resultados que les permitirían formar grupo parlamentario propio. El clima de crispación política heredado de la anterior legislatura y fomentado con no poca virulencia por ciertos medios de comunicación social que apoyaban, sin ambages, la alternativa de poder que representaba el Partido Popular, nuevos escándalos de corrupción y terrorismo de Estado, el encausamiento criminal de altos cargos gubernamentales y la derrota del antes hegemónico PSOE en las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1995, así como la ruptura del pacto con los nacionalistas catalanes, entre otros factores, provocaron que, el 9 de enero de 1996, el Presidente del Gobierno disolviera anticipadamente las Cortes y convocara nuevas elecciones. Celebradas el 3 de marzo, dieron los siguientes resultados:

<b>PP</b>	156
<b>PSOE</b>	141
<b>IU</b>	21
<b>CiU</b>	18
<b>PNV</b>	5
<b>CC</b>	2
<b>BNG</b>	2
<b>HB</b>	2
<b>Otros</b>	3

Se cerraba un ciclo político y daba comienzo otro recién sellado con el pacto de gobierno suscrito entre el PP y los nacionalistas catalanes, vascos y canarios. El PSOE, abanderado nuevamente por el cartel de Felipe González, conservó, no obstante, cierta fortaleza electoral a pesar de las malas expectativas auspiciadas por las encuestas y los analistas. Izquierda Unida mejoró sus resultados, los regionalistas canarios se mantuvieron y, por primera vez, los nacionalistas gallegos del BNG (Bloque Nacionalista Galego) consiguieron escaños en el Congreso. Dicho acuerdo funcionó aceptablemente durante la totalidad de la legislatura, a pesar de que hubo algunas fricciones entre el gobierno y los nacionalistas vascos. La bonanza del ciclo económico y las facilidades para gobernar que dieron los nacionalistas periféricos, junto con los graves problemas internos del PSOE y de IU (con cambios de liderazgo incluidos), propiciaron que, en las elecciones celebradas el 12 de marzo del año 2000, el PP consiguiera mayoría absoluta en el Congreso, dejando muy distanciado al, antaño, prepotente electoralmente PSOE, comandado en esta ocasión por Joaquín Almunia y, además, sin necesidad de apoyarse en los escaños de los nacionalistas periféricos como en la anterior legislatura. Los datos fueron los siguientes:

<b>PP</b>	183
<b>PSOE</b>	125
<b>CiU</b>	15
<b>IU</b>	9
<b>PNV</b>	7
<b>CC</b>	4
<b>BNG</b>	3
<b>Otros</b>	4

Frescos en la memoria están algunos de los acontecimientos más destacables de esta legislatura. El severo aherrojamiento disciplinar al que sometió José María Aznar a su partido se extendió progresivamente al Gobierno, al Parlamento, al poder judicial y a otras instituciones, e incluso llegó a transmitirse a una sociedad española

que, incómoda en sus sectores más dinámicos, pasó de la molicie al malestar y, con posterioridad, en el tramo final de la legislatura, al enervamiento ante ciertas decisiones enormemente impopulares (guerra de Irak), sumadas a graves desaciertos en la gestión política (crisis medioambiental del *Prestige*), y la percepción de una porción considerable de la ciudadanía de burda manipulación informativa (especialmente, a cargo de los medios públicos) respecto de los sucesos de actualidad política, por parte del complejo aparato mediático-propagandístico del que se había sabido rodear el Partido Popular y su líder en su primer mandato. Tales manejos saltaron en añicos cuando se empeñaron en tergiversar los dramáticos acontecimientos terroristas vividos en Madrid en vísperas de la jornada electoral que tuvo lugar el 14 de marzo de 2004, con los siguientes resultados:

<b>PSOE</b>	164
<b>PP</b>	148
<b>CiU</b>	10
<b>ERC</b>	8
<b>PNV</b>	7
<b>IU</b>	5
<b>CC</b>	3
<b>Otros</b>	5

El PSOE y su discutido, hasta esta jornada, líder, José Luis Rodríguez Zapatero, lograron que el electorado desmintiera los datos previamente anunciados en las encuestas que anunciaban una clara victoria del PP, liderado en esta ocasión por Mariano Rajoy. Cabría destacar, al mismo tiempo, la extraordinaria progresión de ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), que pasó de 1 a 8 escaños, en unas elecciones en las que se constató un incremento del voto útil del electorado de izquierdas a favor del PSOE y a costa de otras fuerzas políticas como IU o el BNG (al que se le había impedido formar grupo parlamentario contra numerosos precedentes); además, el citado partido nacionalista catalán crece también con transferencias de voto de la clásica fuerza representativa del nacionalismo de Cataluña en Madrid, CiU, que ya había perdido el gobierno de la Generalitat pocos meses antes. Por otro lado, la constante sangría de apoyos de IU desde su techo electoral de 1993 hizo que, a duras penas, conservase el grupo parlamentario con sus magros 5 escaños. Por fin, cabría constatar el descenso de los regionalistas canarios, prácticamente el único apoyo político que había tenido el Gobierno a lo largo de la legislatura, fuera de su propio grupo.

Nuevamente en marzo, como en las tres anteriores convocatorias, tuvieron lugar en 2008 unos comicios generales que configuraron los siguientes resultados en el Congreso:

<b>PSOE</b>	169
<b>PP</b>	152
<b>CiU</b>	10
<b>PNV</b>	6
<b>ERC</b>	3
<b>IU-ICV</b>	2
<b>BNG</b>	2
<b>CC</b>	2
<b>UPN-PP</b>	2
<b>UPyD</b>	1
<b>EN La-BAI</b>	1

Los mismos líderes de los dos partidos mayoritarios repetían las posiciones de cuatro años antes, mejorando ambos sus resultados, lo que redundó en la pérdida de escaños de otras formaciones políticas, singularmente ERC e IU que tuvieron que unirse a los efectos de poder formar grupo parlamentario en esta Cámara. Esta progresiva concentración de votos (85'9% en 2008) y de escaños (92'3%) en dos partidos y sus malas relaciones le hace hablar al profesor Torres del Moral de un bipartidismo irreconciliable, casi cainita, que parecía -parece- deslizarse preocupantemente en la dirección del frentismo, lo que podría llegar a quebrar el sistema político diseñado en la transición, como se intuye desde hace algunos años.

Esta legislatura no llegó a agotarse por el enorme desgaste que padeció el ejecutivo ante la crudeza de una crisis económica que modificó mayorías parlamentarias y gobiernos en todos los países europeos. La mala gestión de la misma en el caso español ayudó a configurar una nueva situación de mayoría absoluta, la quinta desde 1977, liderada por el dos veces derrotado candidato del Partido Popular, Mariano Rajoy. El PSOE con Alfredo Pérez Rubalcaba consiguió su peor resultado desde la restauración de la democracia. CiU creció en seis escaños, el PNV mantuvo su grupo parlamentario, IU recuperó el grupo pasando de dos a once diputados y UPyD (Unión, Progreso y Democracia) logró grupo parlamentario propio con cinco escaños. La nueva expresión política del nacionalismo *abertzale*, Amaiur, ya rechazando la vía de la violencia, consiguió unos magníficos resultados, incluso superando al PNV, con siete diputados, pero la Mesa del Congreso, incongruentemente con cualesquiera precedentes, le impidió formar grupo parlamentario propio por lo que debió diluirse en el Grupo Mixto. La concentración bipartidista de los escaños del Congreso retrocedió ocho puntos hasta el 84'3%. Los resultados de las elecciones anticipadas de 20 de noviembre de 2011 fueron:

<b>PP</b>	185
<b>PSOE</b>	110
<b>CiU</b>	16
<b>IU</b>	11
<b>Amaiur</b>	7
<b>UPyD</b>	5
<b>PNV</b>	5
<b>ERC</b>	3
<b>BNG</b>	2
<b>CC</b>	2
<b>Otros</b>	4

Esta nueva mayoría absoluta del PP se caracterizó por la persistencia de la aguda crisis económica interna que modificó, entre otros, el cuadro financiero del país con el desmantelamiento de la mayoría de las cajas de ahorro y la concentración cada vez mayor de los recursos financieros del país en la poderosa gran banca, fenómeno acompañado del rescate con dinero público de unas entidades hundidas por la mala gestión y la falta de control; por las secuelas de empobrecimiento no aliviadas por las políticas públicas gubernamentales, abducidas por el mantra de la austeridad, impuesto desde la Unión Europea (que incluso llevó a una reforma exprés de la Constitución, artículo 135, pactada entre PSOE y PP poco antes de la convocatoria electoral) y otros organismos internacionales; por la aparición de nuevos actores políticos que se venían gestando desde el movimiento de los indignados surgido también en 2011, que se vio alimentada por el debilitamiento cada vez mayor de un ya bastante reducido, comparativamente, modelo de bienestar, acompañado por legislación ampliamente contestada por la sociedad española como la relativa a la reforma laboral, una rampante corrupción política que afectaba, sobre todo, al partido gobernante pero también a altas magistraturas del Estado como la monarquía que impelió al Rey Juan Carlos I a presentar su abdicación en junio de 2014; por la importante fuerza que cobró el movimiento independentista entre buena parte de la sociedad civil catalana y sus representantes políticos que defendían la celebración de una consulta en referéndum sobre el tema, lo que no consintió el Gobierno, utilizando la Fiscalía General del Estado para combatir las iniciativas de la Generalitat (acusación contra el President Artur Mas y otros miembros de su gobierno por desobediencia)... En fin, un cúmulo de importantes acontecimientos políticos, económicos y sociales que, de alguna manera, indujo el cambio electoral que ya fue posible vislumbrar en las elecciones europeas de mayo de 2014 en las que el tándem del bipartidismo PP-PSOE logró sólo el 49% de los votos emitidos y que se confirmó en las autonómicas y locales de 2015 en las que desaparecieron todas las mayorías absolutas de las CC.AA. que celebraban comicios y mudaron los gobiernos de la inmensa mayoría de

las grandes ciudades gracias al impulso de los partidos emergentes, Ciudadanos y, sobre todo, Podemos.

### **El sistema de partidos desde 2015. El aumento del pluralismo**

Con este panorama los resultados de las elecciones legislativas celebradas en la inusual fecha de 20 de diciembre de ese mismo 2015 fueron los siguientes:

<b>PP</b>	123
<b>PSOE</b>	90
<b>Podemos y confluencias</b>	69
<b>Ciudadanos</b>	40
<b>IU</b>	2
<b>ERC</b>	9
<b>DL (antigua Convèrgencia)</b>	8
<b>PNV</b>	6
<b>EH Bildu</b>	2
<b>CC</b>	1

Sin quebrar completamente, el retroceso del bipartidismo se hizo evidente al alcanzar, únicamente, el 60% de los escaños del Congreso. Esta desconocida fragmentación del sistema de partidos, acompañada de la fortaleza de los partidos emergentes que incluso barrió a fuerzas políticas como UPyD o BNG, configuró una situación política inédita que los partidos y sus líderes, tremendamente tácticos y alejados de la cultura política de la coalición, no supieron gestionar para formar gobierno. Esta circunstancia provocó una nueva convocatoria electoral que dio lugar a la celebración de las elecciones generales de junio de 2016, las cuales configuraron el siguiente mapa partidista en el Congreso:

<b>PP</b>	137
<b>PSOE</b>	85
<b>Unidos Podemos y confluencias</b>	71
<b>Ciudadanos</b>	32
<b>ERC</b>	9
<b>CDC</b>	8
<b>PNV</b>	5
<b>EH Bildu</b>	2
<b>CC</b>	1

Estos resultados a punto estuvieron de abocar al país a unas terceras elecciones generales consecutivas por la incapacidad de los grupos políticos para acordar la formación de gobierno. Únicamente fue posible, de forma tardía, por el cambio de posición del PSOE (Ciudadanos desde el primer momento apoyó la investidura del candidato del PP, Mariano Rajoy) que acabó propiciando la renuncia de su flamante secretario general, Pedro Sánchez, y su abstención (con ruptura de la disciplina de voto: 68 de los 83 diputados presentes del PSOE) en la segunda ronda de la investidura, lo que llevó a una profunda crisis interna en este par-tenido y al establecimiento de un gobierno, tras casi un año de gobierno en funciones, al límite del plazo para la disolución de las Cortes.

Los mimbres de su surgimiento marcaron el transcurso de una breve legislatura marcada por aconteceres que fueron desde la cuestión catalana hasta las protestas sociales, pasando por una sentencia de la Audiencia Nacional de mayo de 2018 que confirmaba la estructura de contabilidad paralela y financiamiento ilegal del PP desde su fundación en 1989 y que, obviamente, salpicaba al propio Presidente del Gobierno (y al anterior de ese mismo partido, José María Aznar), entre muchos otros altos cargos. Un día después de la sentencia, el PSOE registró una moción de censura que, votada el 1 de junio, resultó triunfante, siendo investido como Presidente un resucitado en el liderazgo de este partido, Pedro Sánchez, quien ni siquiera era diputado en aquel momento. El gobierno resultante resultó efímero porque, como ya narramos, carecía de suficientes apoyos parlamentarios para permanecer y ni siquiera consiguió aprobar la ley de presupuestos en febrero de 2019, lo que avocó a una disolución anticipada y convocatoria de nuevas elecciones que se celebraron en abril de dicho año arrojando los siguientes resultados:

<b>PSOE</b>	123
<b>PP</b>	66
<b>Ciudadanos</b>	57
<b>Unidas Podemos y confluencias</b>	42
<b>Vox</b>	24
<b>ERC</b>	15
<b>JxCAT (antigua Convèrgencia)</b>	7
<b>PNV</b>	6
<b>EH Bildu</b>	4
<b>CC+Partido Nacionalista Canario</b>	2
<b>Navarra Suma</b>	2
<b>Otros</b>	2

El bipartidismo tocó su suelo con un 54% de los escaños del Congreso. Una vez más se evidenció la ausencia de una cultura de coalición en la clase política espa-

ñola, cuando el líder y candidato del partido más votado se empeñó en ser investido contando, prácticamente, sólo con el apoyo de los 123 escaños de su partido y, lógicamente, resultó inviable, por lo que las Cortes fueron disueltas para dar paso a la celebración de unas nuevas elecciones generales en noviembre de ese mismo año con los siguientes resultados:

<b>PSOE</b>	120
<b>PP</b>	89
<b>Vox</b>	52
<b>Unidas Podemos y confluencias</b>	35
<b>ERC</b>	13
<b>Ciudadanos</b>	10
<b>JxCAT</b>	8
<b>PNV</b>	6
<b>EH Bildu</b>	5
<b>Más País</b>	3
<b>CUP</b>	2
<b>CC (y coaligados)</b>	2
<b>Navarra Suma</b>	2
<b>Otros</b>	3

El Congreso más fragmentado de la historia política española desde la transición dio, sorprendentemente, luz verde al primer gobierno de coalición, PSOE-Unidas Podemos, de esa misma historia en un breve plazo de investidura, eso sí, inmerso en un marco de asfixiante polarización política en distintos ejes (izquierda-derecha, centro-periferia<sup>7</sup>) y viviendo el avance más que notable, de 24 a 52 escaños, en menos de siete meses, de una fuerza definida como de ultraderecha y el lacerante descenso (de 57 a 10) de otra, Ciudadanos, más orientada cara al centro político. Además, la fragmentación parlamentaria conlleva que los apoyos del gobierno son de geometría variable ya que no cuenta con mayoría absoluta en la Cámara baja. Todo ello en medio de una paralización de altas instituciones del Estado que precisan elevados grados de consenso parlamentario para su renovación y, asimismo, de un intervencionismo judicial en temas nítidamente políticos que manifiesta bien a las claras los vínculos cuasi partidistas, sean ideológicos o de puro interés corporativo, entre

7 El economista ultraliberal Juan Ramón Mallo ha escrito en las redes sociales unos días después de las elecciones: “Lo repito todas las elecciones, pero sigue siendo relevante. Si Cataluña y País Vasco fueran independientes, PP y Vox tendrían 159 de 284 diputados. Mayoría absolutísima. Se prefiere mantenerlos dentro y eso tiene contrapartidas”. No es de extrañar que Vox, PP o Ciudadanos hayan presentado iniciativas parlamentarias para ilegalizar a los que ellos llaman “partidos separatistas” y, con ello, acentuar la posible descomposición del sistema.

ambas esferas de poder, lo que pone cada día más en entredicho no sólo la separación de poderes sino la esencia misma del Estado de Derecho, a lo cual tampoco contribuye la falta de pluralismo informativo de unos grandes medios de comunicación y que, además, llevan décadas conviviendo con una permanente crisis que, en la mayoría de los casos, les ha llevado a hipotecar su independencia y veracidad informativas en el altar de *lobbies* empresariales o de grandes grupos mediáticos, con los cuales el sacrificado es también el pluralismo y, por ende, la propia salud de la democracia española. Por si fuera poco, sólo dos meses después de la toma de posesión del nuevo gobierno, se vio obligado a declarar un estado de alarma que ha durado más de tres meses por mor de la extensión de la pandemia de la COVID-19. La complejidad de acontecimientos de calado que han acompañado a esta legislatura, internas (traumático cambio de líder en el PP o en Ciudadanos, no renovación de altos órganos constitucionales, auge de idearios predemocráticos), europeas (*Brexit*, auge de la ultraderecha y antieuropeísmo dentro de la propia UE, crisis energética...) y mundiales (crisis económica, retroceso de los países democráticos y de la calidad democrática (líderes que no creen en la misma, predominio informativo de las *fake news*, invasión rusa de Ucrania...) son imposibles de valorar en el momento que escribimos estas líneas al no tener la suficiente perspectiva temporal y, desde luego, por su propia abundancia y complejidad que requieren análisis de cierta hondura.

Por si fuera poco, la legislatura finalizó con unos meses de antelación, de forma tan brusca como inesperada, al disolver las cámaras el Presidente del Gobierno por mor de los malos resultados de su partido en las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2023 y que parecían anunciar un cambio de ciclo político. Celebradas legislativas el 23 de julio, dejaron los siguientes resultados (a falta del recuento definitivo del voto CERA que, en el provisional, le ha restado un escaño al PSOE para sumárselo al PP):

<b>PP</b>	137
<b>PSOE</b>	121
<b>Vox</b>	33
<b>Sumar</b>	31
<b>ERC</b>	7
<b>Junts</b>	7
<b>Bildu</b>	6
<b>PNV</b>	5
<b>BNG</b>	1
<b>CCA</b>	1
<b>UPN</b>	1

Con los datos de dos meses atrás, con una campaña electoral de una agresividad inusitada, sobre todo por parte del nuevo candidato del PP, Alberto Núñez Feijóo y de una buena parte de los medios de comunicación y con la inmensa mayoría de las encuestas pronunciándose por el claro establecimiento de una mayoría absoluta fruto del pacto entre PP y Vox, la resultante final acabó considerándose como un fracaso de esta opción por su incapacidad para entenderse con otras fuerzas políticas por su agresiva polarización política y programática, además de algunas decisiones ya adoptadas en gobiernos locales y autonómicos que causaron temor en parte de la ciudadanía más moderada. En la altura que escribimos estas líneas todavía no se ha propuesto ninguna candidatura a la Presidencia del Gobierno, pero, una vez más y pese al incremento de los dos grandes partidos (258 escaños frente a los 209 de 2019), la cultura del pacto político tendrá que acabar imponiéndose.

Resumidamente, Ciudadanos desapareció de la escena política al renunciar incluso a presentarse a las elecciones, el PP logró un considerable incremento, pero menor de lo esperado y el PSOE se situó a poco más de un punto porcentual de voto pese a que el sistema electoral encareció notablemente, y de forma comparativa, sus escaños. La coalición electoral que sustituyó a Unidas Podemos, Sumar, liderada por Yolanda Díaz casi mantuvo el porcentaje de voto, aunque descendió en 4 escaños y el partido ultraderechista Vox redujo de forma notable su representación de 52 a 33 escaños. Los grupos nacionalistas y regionalistas mantuvieron, más o menos, sus posiciones anteriores, con la excepción de ERC que perdió 6 escaños de los 13 que tenía en la anterior legislatura. Otras pequeñas formaciones (CUP, Foro Asturias, Teruel Existe o Partido Regionalista Cántabro) quedaron en esta ocasión sin representación en un Congreso levemente menos fragmentado.

### **Los partidos en el momento actual. Perspectivas de futuro**

Los partidos políticos son agrupaciones voluntarias de individuos que comparten un mismo ideario político y tratan de conseguir el poder en una comunidad determinada, normalmente mediante elecciones. Son asociaciones que pretenden conectar la sociedad con los órganos del Estado, canalizando los conflictos existentes en las modernas sociedades plurales, estratificadas y multiculturales. Desempeñan un importante papel en los modelos políticos democráticos puesto que, a través de ellos, se realiza la participación popular en el poder político del que, en la práctica, ostentan el monopolio.

En el caso español los partidos de la transición optaron, como ya quedó señalado, por el tipo denominado *catch-all-party* o atrapado o partido ómnibus o partido de electores, es decir, en ellos el perfil ideológico pierde terreno en favor de lograr el mayor número de votos posible para conseguir el poder. Con estrategias basadas en la personalización de los líderes, magnificados por los medios de comunicación

y, más recientemente, por las redes sociales a través de los cuales se *relacionan* con los electores, y desvalorizando la función de los militantes de base. En un país sin tradición democrática y con una cultura política reducida, esta idea sigue plenamente viva más de cuarenta años después, o quizás todavía más acentuadamente.

En este contexto, las diferencias ideológicas entre partidos se difuminan y se crea un reducido núcleo de dirigentes políticos -la llamada clase política- que son los que toman las decisiones en sus respectivas organizaciones, monopolizando el juego político y sustrayéndolo del alcance de las bases de militantes y del resto de la ciudadanía. Más que instrumentos para facilitar la participación social, los partidos son hoy en día como grandes empresas para gestionar los asuntos públicos, con presidentes y altos ejecutivos que adoptan todas las decisiones importantes. Además, como grandes empresas de gestión que son, precisan de una cada vez mayor cantidad de dinero para financiar la campaña electoral constante en la que están inmersos y que transmiten a diario los medios de comunicación (y las redes) a los potenciales votantes. De ahí que aparezcan con asiduidad casos de financiación ilegal de los partidos, porque el propio sistema lleva aparejado que sea difícilmente evitable.

El elector medio español percibe, en esencia, lo que comentamos pero entra en el juego y sigue sustentándolo en mayor o menor medida; primero, por la pobre cultura política que impide un mayor compromiso; segundo, porque puede usar su voto como quiera aunque sea irresponsablemente; tercero, porque la carencia de alternativas a los partidos en las democracias contemporáneas parece bastante evidente y, aun así, son percibidos cada vez más como un *problema* para el país por parte de la ciudadanía, como manifiestan con pertinacia las encuestas del CIS, entre otras. No deja de resultar paradójico que en nuestras sociedades cada día más poliédricas, tengamos parlamentos cada vez más monocromáticos en mensajes e ideario (no así en grupos políticos); sin duda, la simplificación que los medios de comunicación instauran en los sistemas políticos actuales, hace surgir una democracia mediática, frívola y superficial, que tiene más de aparente o de meramente formal, pero con poco que ver con la cultura política democrática de una ciudadanía mayoritariamente implicada en su propio autogobierno lo que implica, entre otros factores, la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada que exija transparencia, responsabilidad y dación de cuentas por parte de sus representantes y dirigentes políticos.

### **La cultura democrática en el Estado de partidos**

Los partidos se han convertido desde hace algún tiempo en la base más consistente de la democracia representativa e incluso en los verdaderos sujetos del ejercicio de la soberanía, cuyo titular nominal sigue siendo el pueblo. Esta prepotencia de los partidos y su rara vez transparente funcionamiento, lleva a muchos autores a criticar la partidocracia como síntesis de todos los males de las democracias pluralistas. Por

eso, indican, se hace precisa una regulación jurídica más integral de los propios partidos políticos, aunque la evolución de este fenómeno, sumamente proteico y acomodaticio a los cambios del entorno, irá siempre por delante de los intentos de formalizarlos en rígidos corsés jurídicos, como han demostrado a lo largo de su historia. 91

Estos actores políticos están en la cumbre de su trayectoria: aún articulan políticamente la sociedad desde fuera de los órganos estatales y la gobiernan desde dentro de ellos. En otro sentido, la abrumadora financiación pública de los partidos presenta una cara positiva y otra negativa. La primera consiste en que el sistema político asume, defiende y sostiene decididamente el pluralismo. La negativa reside en que, de este modo, los partidos están ubicándose cada vez más dentro del aparato estatal y más lejos de la sociedad civil, son más maquinarias de poder que agentes de educación cívica y socialización política, están más atentos a los medios de comunicación que a sus bases y militantes.

Hoy es global el fenómeno de la desideologización de los partidos, la progresiva desaparición de los partidos de clase y de masas y su relevo por tibios partidos de electores. En el Estado español esta tendencia es manifiesta y creciente. Como indica el profesor Torres del Moral, los partidos tienen que confeccionar programas sobre toda la política estatal; deben abstraer peculiaridades, generalizar opiniones, promediar intereses; también dar satisfacción a sus bases sin espantar al contrincante. Por eso sus programas son cada vez más parecidos entre sí y hasta el perfil de los candidatos es cada día más semejante. A pesar de la creciente fragmentación y polarización de los últimos años, no siempre es fácil percibir diferencias profundas dada la simpleza reductora de discursos y mensajes, y las mismas se reducen todavía más al alcanzar responsabilidades de gobierno lo que, a su vez, sigue fomentando la desilusión entre la ciudadanía.

Los partidos de electores, de escasa militancia ya que tampoco la fomentan los cuadros partidarios, no pueden sobrevivir sino gracias a su éxito electoral, del que depende su financiación. Por eso buscan electores donde más hay -en el denominado centro político (que nadie sabe definir bien, pero que aparentemente funciona)-, dejando al margen la coherencia ideológica. Pero, de otra parte, en esas condiciones, son muy dependientes de los medios de comunicación, a los cuales atienden más que a sus propios militantes, simpatizantes y votantes, procurando evitar a todo trance su hostilidad. Y eso es así porque en la democracia de partidos se vive en campaña electoral permanente.

Los partidos, en fin, deben velar por sus representados y, al mismo tiempo, por la suerte del Estado. Y eso sólo puede hacerse, y ya está sucediendo, dejando a sus espaldas una ancha zona política donde hierven los problemas del hombre concreto. Estas inquietudes son atendidas, articuladas y aireadas por otras agencias de socialización, hoy en día denominadas genéricamente organizaciones no gubernamentales.

mentales, aunque tal vez podríamos también incluir a algunos partidos antisistema y algunos medios digitales:

92

- asociaciones de vecinos.
- movimientos feministas.
- organizaciones ecologistas.
- sindicatos.
- movimientos pacifistas y antiglobalización, etc.

Todas estas agencias se dirigen a los partidos políticos, como intermediarios que son entre la sociedad y el Estado, para que incorporen demandas en sus programas. En la posibilidad de que los partidos atiendan simultáneamente y con coherencia ambos frentes, el social y el estatal, les va en juego, probablemente, su propia supervivencia. Además, la representación tal como se articuló en el Estado español en su controlado tránsito a la democracia, produce un distanciamiento cada día mayor entre el titular de la soberanía, el pueblo, y su ejercicio por parte de los representantes, que obedecen más a su partido que a sus electores; pero, a la vez, siguen siendo instrumentos válidos de mediación entre sociedad y Estado, so pena de alternativas indeseablemente antidemocráticas.

Por eso, quizás, hoy lo que, acaso, precise la democracia representativa, amén de una mayor transparencia, dación de cuentas, mecanismos de democracia interna, socialización en una cultura de verdadera democracia, podría ser -quizás y sólo quizás- el necesario complemento con modelos electorales de proximidad entre electores y representante e instituciones de democracia directa (como la revocación de los representantes, el referéndum legislativo aprobatorio o abrogatorio, la iniciativa legislativa popular, el ayuntamiento abierto, etc.) que, podrían limitar los más perniciosos excesos de la partidocracia. Sociedades atentas al control del poder y dirigentes sensibles a las demandas sociales razonadas. Parece obvio que no existen soluciones sencillas, sino que son de construcción cotidiana, y eso requiere un esfuerzo que no todos los individuos y grupos sociales están en condiciones de hacer o dispuestos a efectuar.

## Los grupos de presión

### Del franquismo a la transición

Los grupos de presión son aquellas agrupaciones de personas con intereses compartidos que tratan de ejercer cierta influencia en el proceso político, transmiten demandas específicas a los partidos políticos, estos las integran en un programa gene-

ral y consiguen apoyo para ellas, mientras que los Parlamentos y las burocracias las traducen en leyes y políticas públicas para llevarlas a la práctica. Grupos de presión son entidades tan variopintas como los colegios profesionales de médicos y abogados, las agrupaciones de agricultores, las federaciones deportivas, los grandes bancos, las organizaciones no gubernamentales (desde las locales a las transnacionales), las asociaciones de consumidores, las asociaciones y federaciones de vecinos, etc. Todos ellos tienen en común que pretenden incidir sobre el poder político-democrático para lograr sus objetivos, pero sin aspirar a ocuparlo como los partidos políticos.

En la Segunda República el sindicalismo tuvo una importante fuerza, puesto que organizaciones como la anarquista CNT y la socialista UGT (Unión General de Trabajadores) llegaron a superar o bordear el millón de afiliados. En la etapa franquista estuvo prohibido todo tipo de pluralismo y únicamente existía la Organización Sindical Española, más conocida como Sindicato Vertical, inspirado en el fascismo italiano. Pero a partir de los años sesenta, en las grandes ciudades y centros industriales, comenzaron a actuar clandestinamente los sindicatos obreros de clase como USO (Unión Sindical Obrera), UGT, CNT, SOG (Sindicato Obrero Galego), ELA-STV (Sindicato de Trabajadores Vascos) y, sobre todo, Comisiones Obreras. En el nuevo marco político-constitucional está reconocida la importancia de los sindicatos de trabajadores en el tránsito hacia la democracia en España y así fueron constitucionalizados en el artículo 7, al igual, eso sí, que las asociaciones empresariales.

### **Los sindicatos**

Son grupos de presión de carácter económico que defienden los intereses de los trabajadores asalariados o por cuenta ajena frente a los de los empresarios o empleadores. Aunque la tasa de afiliación en España sea baja comparada con otros países de nuestro entorno, es más elevada que la de los partidos políticos, aunque ha descendido desde casi el 20% de 2009 hasta el 13,7% en 2019 del total de los trabajadores según datos de la OCDE, sin embargo, su representatividad es elevada ya que la participación en elecciones sindicales es relativamente alta. Sus medios de influencia básicos son la negociación colectiva y la huelga, y sus mecanismos representativos se articulan a través de los delegados de personal y los comités de empresa (en las de más de 50 trabajadores).

De todas formas, los sindicatos actuales tienen también carácter de entidades prestadoras de servicios múltiples a sus afiliados y a la sociedad en general, mediante diversos instrumentos como los cursos de formación, asesoramiento legal, etc., gracias, en buena medida, a la financiación pública de la que disponen.

Existen múltiples organizaciones sindicales, pero las más importantes son las siguientes:

- Por un lado, UGT y CC.OO. (Confederación Sindical de Comisiones Obreras) que tienen ámbito estatal y propugnan un sindicalismo reivindicativo pero negociador y reformista. Tradicionalmente estaban vinculadas, respectivamente, al PSOE y al PCE, aunque, en los últimos tiempos, esos lazos resultan muy laxos, más claramente en el caso de Comisiones que, en no pocos ámbitos sectoriales, se encuentran próximos al PP.

- Por otro lado, los sindicatos nacionalistas ELA-STV (Solidaridad de los Trabajadores Vascos) y CIG (Confederación Intersindical Galega), presentes sólo en las Comunidades Autónomas históricas del País Vasco y Galicia, respectivamente. Ambos disfrutan del estatus de sindicato más representativo en sus respectivas Comunidades (lo que les da derecho a estar representados en la Mesa de Negociación Estatal), ya que superan el 15% y más de 1.500 representantes en las elecciones sindicales, el primero con algo más del 40% (en el País Vasco; en Navarra supera el 22%) y el segundo sobre el 30% en sus respectivos ámbitos territoriales. ELA-STV está tradicionalmente vinculado al PNV y relevantes sectores de la CIG, no todos, están próximos al BNG, aunque con un modelo más parecido a las *Trade Unions* británicas, es decir, con más influencia en según qué temas del sindicato sobre el partido que a la inversa. Más recientemente el sindicato LAB, próximo al movimiento *abertzale*, también logró superar la barrera del 15% en Euskadi y ha ido consolidándose progresivamente en el País Vasco y Navarra acercándose al 20% en 2022.

Estas pocas organizaciones se reparten más del 80% de los delegados que representan a los trabajadores. En el ámbito español no hay una clara primacía entre UGT y CC.OO., salvo si se analiza por sectores profesionales (por ejemplo, UGT tiene predominio en la Administración, mientras que CC.OO. lo tiene en las grandes empresas industriales); en el País Vasco sí es clara la mayoría de ELA-STV, y en Galicia, las tres centrales sindicales (CIG, UGT y CC.OO.) tienen un número bastante parejo de delegados, aunque variando su influencia según los sectores laborales. En las elecciones sindicales de 2019 la CIG superó en más de 500 delegados a UGT y CC.OO.

Existen otros sindicatos de menor importancia numérica, pero con fuerte incidente sectorial como USO, CSIF (Confederación Sindical Independiente de Funcionarios, que solo actúa en el marco de las Administraciones Públicas), sindicatos agrarios como Uniones Agrarias-UPA o -en Galicia- el Sindicato Labrego Galego, corporativos como el SUP (Sindicato Unificado de Policía), SEPLA (de los pilotos de líneas aéreas), etc. También hay sindicatos corporativistas en grandes empresas, por ejemplo, los de la empresa *Citroën* en Galicia.

A pesar de lo que retraten los programas de las organizaciones sindicales españolas, sus representados están poco ideologizados, son pragmáticos e inmediatistas en la reivindicación. Los propios sindicatos están mutando sus actuaciones y, especialmente, en parte, por mor de su importante financiación pública, están viviendo una

situación algo parecida a la de los partidos en sus interrelaciones con el aparato estatal, a lo que habría que añadirle una notoria esclerotización en sus cuadros y un cierto anquilosamiento en sus medidas de actuación. De todos modos, no cabe ignorar que en los países con sindicatos más fuertes las desigualdades son menores y a la inversa.

95

### **Las organizaciones empresariales**

Defienden los intereses económicos de las organizaciones patronales. La más importante es la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) que integra un complejo entramado de agrupaciones sectoriales, territoriales y de base, entre otras, las poderosas CEPYME (Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas), la Asociación Española de la Banca y, antes del desmantelamiento de las cajas, la CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorro), CECABANK desde 2012.

La cúpula de la patronal española tiene gran importancia política. La CEOE es consultada o hace oír su voz en las más importantes decisiones del Gobierno en materia económica, laboral o fiscal. También participa en las tareas de concertación en las negociaciones colectivas con los sindicatos y el Gobierno. Defiende una política económica neoliberal y monetarista: menor intervención estatal o pública, más flexibilidad en la contratación y en el despido laboral, mayor elasticidad salarial, reducción de las cotizaciones patronales a la seguridad social y ventajas fiscales de apoyo a la industria o a la exportación.

Existen también ciertas asociaciones empresariales sectoriales que no pertenecen a la CEOE, por ejemplo, las del sector agrario, como la ASAJA (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores) y la COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos). Además, hay otras asociaciones e instituciones empresariales -al margen de la CEOE- más especializadas como el Círculo de Empresarios, formado por los directivos de un número limitado de grandes empresas, que presionan sobre todo en las élites de la Administración Pública y altos cargos de la misma, o la Asociación para el Progreso Empresarial; o, por último, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación que, aunque son instituciones públicas en trayectoria decadente, desempeñan funciones de provisión de recursos técnicos a los empresarios o ayudas a la exportación, especialmente en Comunidades como Cataluña, Euskadi y Valencia.

Fuera de este tejido, cada empresa tiene su propia dinámica y estrategia para operar como grupo de presión en la medida de sus posibilidades, por ejemplo, a través de asociaciones de comerciantes a nivel municipal. Finalmente, tampoco se pueden ignorar los canales informales de presión o *lobbización* que poseen las grandes corporaciones, transnacionales o no sobre el poder político a la hora de tomar decisiones que les afecten; en este sentido, cabe mencionar el fenómeno de las llamadas *puer-*

*tas giratorias*, para aludir al paso a estas grandes empresas de políticos ya retirados de los escenarios públicos, desde altos cargos y funcionarios públicos a ministros y presidentes del gobierno, episodios tan frecuentes en el caso español como criticados desde los sectores sociales más progresistas.

### **Otros grupos de influencia social**

Los dos pilares básicos del régimen franquista, el Ejército y la Iglesia católica, perdieron gran parte de su poder como grupos de presión en la actual democracia española. El primero hizo lo posible para que no fuera así en los primeros años de la transición: efectuó, por lo menos y que se sepa, cinco intentos de golpe de Estado y otros mecanismos de presión en torno a decisiones políticas de los sucesivos Gobiernos de la UCD (como en la aprobación de la ley de libertad sindical o en la legalización del PCE), e incluso influyó en la redacción de algunos preceptos constitucionales, como los artículos 2 y 8. La reforma progresiva de las estructuras militares consiguió situar a las Fuerzas Armadas en un papel más acorde con el esperado de ellas en una democracia, es decir, el propio de una organización profesional que tiene unas determinadas misiones que cumplir bajo el mando de un Gobierno legitimado democráticamente.

Por su parte, la Iglesia católica aún sigue teniendo un importante influjo social, sobre todo a través de los numerosos centros educativos que controla, más de cinco mil con algo más de un millón de estudiantes, alrededor de un 30% del total entre preescolar, primaria y secundaria (13% en la universitaria), una de las tasas más altas de la OCDE. Otros países de tradición católica están muy por debajo de estas cifras, como por ejemplo Irlanda con un 1% o Italia algo por encima del 5%. Pero, sin embargo, se abstuvo de intervenir directamente en política como organización (ni siquiera avaló a partidos de ideología demócrata cristiana), facilitando el tránsito democrático en los primeros tiempos de la democracia, contrariamente a su incondicional apoyo al régimen franquista unos años antes. Sin embargo, en fechas más recientes (a partir de 2007 sobre todo), una nueva estrategia de la cúpula eclesiástica, más agresiva con ciertas políticas y medidas legislativas de gobiernos socialistas, modificó este estatus quo de treinta años, lo que está provocando un incremento en bastantes sectores sociales de las críticas por los numerosos recursos públicos que esta institución recibe.

Con todo, en el presente, quizás merezcan más atención otros grupos de influencia social porque poseen un mayor peso específico, tales como las asociaciones ecologistas y de defensa del medio ambiente, los movimientos pacifistas, los de objeción de conciencia e insumisión, los intereses de los grandes bancos y de las empresas multinacionales y/o transnacionales (a veces, con mayor poder que los propios gobiernos), las élites de altos funcionarios de la Administración Pública (con mucha

mayor frecuencia de la que pensamos, influyen más ellos en la redacción de leyes y reglamentos que los mismos representantes políticos), organizaciones juveniles de estudiantes, la opinión pública como movimiento difuso que puede afectar a decisiones políticas relevantes, o los grandes medios de comunicación social, los cuales, sobre todo la televisión, resultan determinantes -por poner un caso- para perfilar la orientación de voto del ciudadano medio en las campañas electorales; también hay que mencionar el fenómeno de las redes sociales, sobre todo las más influyentes a escala mundial, que están desvertebrando la información generalista y especializada y, consecuentemente, fomentando el fenómeno de las informaciones falsas transmitidas de manera acelerada y globalmente y que son creídas por importantes sectores de la ciudadanía mundial, resultando casi imposible desmentirlas cuando se han extendido de forma masiva; los intereses que anidan por debajo de estas redes de *fake news* son absolutamente inconfesables la mayor parte de las veces e incluso se han convertido en herramientas soterradas de política internacional de poderosos Estados. En el caso español. Pero no solo<sup>8</sup>, se ha producido una concentración mediática que está poniendo en entredicho el pluralismo informativo. Únicamente dos grandes conglomerados privados (Atresmedia y Mediaset) seleccionan el 58% de lo que ve la audiencia y se reparten el 89% de los ingresos por publicidad en abierto. En el caso de la radio, cuatro grupos se reparten el 80% de la audiencia y controlan el 97% del mercado<sup>9</sup>. En los últimos años ha surgido una constelación de medios, especialmente digitales, que obtienen su financiación de grupos empresariales o de algunas instituciones públicas. Cada vez más groseramente se elude la veracidad informativa a la que obliga la Constitución y tampoco importan los aspectos empresariales, ya que la mayor parte de estos medios obtienen más pérdidas que beneficios, pero no es lo que más les importa.

Cabría añadir, pese a lo señalado, que no se debe tener una idea siempre negativa de los grupos de presión. Por el contrario, pueden resultar muy positivos para estimular a una sociedad apática e incluso para ayudar a frenar los excesos del poder político (por ejemplo, las asociaciones y federaciones de vecinos a nivel local); así, en el Estado español, había registradas a comienzo de la década de los noventa unas 80.000 asociaciones de diversa índole, lo que contrasta con el bajo nivel de afiliación a los partidos políticos (quizás porque estos ya no canalizan debidamente ciertas demandas de los ciudadanos, como ya quedó apuntado). La frontera puede radicar en los medios de los que se valen para conseguir sus propósitos. Este es un ámbito muy delicado porque los grupos no siempre utilizan métodos públicos o privados transparentes y legales. Tienen aquí cabida todas esas actividades calificables como tráfico de influencias: amenazas, coacciones, chantajes, clientelismo, promesas incumplidas e intercambio de favores, están continuamente interactuando entre algu-

8 A nivel mundial los seis gigantes de la comunicación controlan el 70% del negocio en todo el planeta.

9 Informe 2016 del *Centre for Media Pluralism and Media Freedom*.

nos grupos de presión y los protagonistas del poder político. En general, se puede detectar un incremento de distintos tipos de asociaciones que pretenden motivar la participación ciudadana y movilizar y organizar a la sociedad civil, fenómeno propio de sociedades democráticas más consolidadas y con mayor tradición que el caso español, y que no padecieron una dictadura de cuatro décadas desincentivadora y represora con cualquier movimiento participativo y/o democrático, aunque alguna legislación estatal ha buscado y, probablemente, conseguido, restringir buena parte de este tipo de derechos.

Finalmente, hay que mencionar que, con mayor frecuencia de lo deseable, los mismos gobiernos, las organizaciones internacionales y las grandes empresas transnacionales actúan como si fueran grupos de presión para conseguir unas metas muy concretas al otro lado de sus fronteras. Y, en estos casos, resulta aún más difícil controlar la legalidad de ese proceder y, sobre todo, es casi imposible llevar ante los tribunales tales conductas para su enjuiciamiento, a pesar de que la soberanía estatal de carácter absoluto y westfaliano parece estar quebrándose lentamente ante la progresiva implementación de determinados organismos creados por la propia sociedad internacional para la defensa de derechos o la persecución de delitos considerados punibles por esa misma sociedad y, por tanto, sobrepasando las fronteras estatales, como las cortes internacionales de justicia.

## Los sistemas electorales

### Antecedentes próximos del sistema electoral español

Las elecciones en los regímenes democráticos son algo más que un simple procedimiento de designación de gobernantes; son una institución jurídico-política a través de la cual conectan entre sí la comunidad política y el Estado asentado en ella. Las elecciones no son la finalidad y meta de un sistema político, sino un método muy importante de opción política que, para ser democrático, precisa tres requisitos:

- a) Elecciones libres. Ya que en otro caso no serían realmente elecciones, pues elegir es un acto libre de la voluntad. Ahora bien, no hay elecciones libres en sociedades que no lo son, y la sociedad no lo es si las libertades públicas no están mínimamente garantizadas.
- b) Elecciones disputadas. Lo cual requiere el previo reconocimiento jurídico y práctico del pluralismo político y, por lo tanto, la real posibilidad de alternativa.
- c) Elecciones periódicas, reguladas normativamente.

Podemos definir el sistema electoral como el conjunto de reglas y procedimientos conforme al cual se convocan y celebran elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas en competencia y se resuelven los recursos a que todo este proceso dé lugar. Su importancia viene determinada por la influencia que puede ejercer en el comportamiento del electorado, en la representatividad de las cámaras, en la configuración del sistema de partidos, en la formación de un gobierno eficaz, e incluso, finalmente, en la legitimación del régimen democrático.

Sus elementos más reseñables son:

1. Derecho de sufragio (activo y pasivo).
2. Censo electoral.
3. Campaña electoral.
4. Forma de emisión del voto.
5. Circunscripción electoral.
6. Fórmula de escrutinio.
7. Recursos electorales.

En el caso español la larga dictadura franquista desconoció todos estos conceptos, por lo que fue en la transición cuando se reguló el modelo para las primeras elecciones libres y competitivas después de más de cuarenta años sin ellas. Las normas básicas estaban contenidas en el Real decreto-ley, de 18 de marzo de 1977, sobre Normas electorales, además de en la Ley para la Reforma Política (recordemos, última ley fundamental del régimen franquista elaborada ya muerto Franco). En ambas normas fue decisivo el diseño elaborado por el Gobierno de Adolfo Suárez, con algún pequeño añadido de la denominada "oposición democrática".

Pues bien, el problema es que esa normativa electoral, tan importante para el asentamiento de la democracia en un país sin ninguna experiencia democrática, pasó después a la Constitución de 1978 y a la vigente Ley orgánica del régimen electoral general de 1985 (LOREG). Se asentó con sus defectos y a pesar de a sus oscuros orígenes. Y es que a todos aquellos que gobernaron en España, incluso contando con amplias mayorías parlamentarias, les pareció oportuno conservar la legislación elaborada por un Gobierno no democrático para afianzarse democráticamente. De todos modos, al margen de la crítica axiológica, el modelo es perfectamente homologable con los de otras democracias representativas europeas.

### **El modelo electoral español en la teoría: Congreso y Senado**

A pesar de esas sombras, la verdad es que tampoco faltan luces, puesto que dicha normativa electoral consiguió afianzarse y dar paso a un régimen de elecciones libres, periódicas y en competencia.

Nos fijaremos en los elementos más importantes del sistema electoral, aunque sería más correcto hablar de sistemas electorales, porque casi todas las elecciones que se celebran en el Estado español (locales, autonómicas, europeas y generales para el Congreso de los diputados) siguen un modelo de tipo proporcional, mientras que el del Senado es mayoritario con representación de minorías.

El sistema electoral para el **Congreso** posee los siguientes rasgos esenciales:

- a) Cada provincia, (cincuenta en total) más Ceuta y Melilla, constituirá una circunscripción o distrito electoral.
- b) El Congreso estará formado por 350 diputados (la Constitución permite entre 300 y 400).
- c) A cada provincia le corresponderá un mínimo inicial de 2 diputados. Ceuta y Melilla uno cada una.
- d) Los 248 diputados restantes se distribuirán entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:
  - se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir entre 248 la cifra total de la población de derecho de las provincias.
  - se adjudican a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho de cada provincia por la cuota de reparto.
  - los diputados restantes se distribuyen asignándolos a las provincias que obtengan una fracción decimal mayor en dicha cuota de reparto.
- e) Existe una cláusula de barrera en función de la cual no se tendrán en cuenta las candidaturas que no consigan, como mínimo, el 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción.
- f) La fórmula de escrutinio es la que se utiliza para interpretar los datos numéricos de la elección como base para distribuir los escaños entre las candidaturas en competencia. En el Congreso se aplica la fórmula proporcional denominada D'Hondt (en homenaje al matemático y abogado belga que la diseñó). Opera de la siguiente manera:
  - Se dividen los votos obtenidos por cada candidatura entre la serie de los números naturales hasta la cifra de escaños en litigio en el distrito.
  - Se ordenan los cocientes de mayor a menor hasta el número de escaños de la circunscripción.
  - Cada candidatura gana tantos escaños como cocientes propios fuesen incluidos en esa selección.

Pongamos un ejemplo práctico: Sea una circunscripción de 10 escaños en la que se emitan 100.000 votos válidos repartidos entre las siguientes candidaturas:

Candidatura A: 42.000 votos

Candidatura B: 33.000

Candidatura C: 19.000

Candidatura D: 6.000

	1	2	3	4	5	6
A	<b>42.000</b>	<b>21.000</b>	<b>14.000</b>	<b>10.500</b>	<b>8.400</b>	7.000
B	<b>33.000</b>	<b>16.500</b>	<b>11.000</b>	8.250		
C	<b>19.000</b>	<b>9.500</b>	6.333			
D	6.000					

No resulta preciso agotar todas las operaciones matemáticas. Los diez cocientes más elevados figuran en negrita. El reparto quedaría: A, 5 escaños; B, 3; C, 2; D, 0.

- g) En cuanto a la forma de emisión del voto, se efectúa mediante listas cerradas y bloqueadas; es decir, el elector debe votar por la candidatura íntegra propuesta en la lista, sin alterar su orden y sin poder seleccionar de entre los nombres de diversas listas o candidaturas.
- h) Finalmente, hace falta indicar que la ley regula la existencia de una Administración electoral (Mesas y Juntas electorales) para garantizar la transparencia, objetividad e igualdad de los procesos electorales. Se debe añadir también que el procedimiento electoral comienza con la presentación de candidatos y candidaturas, continúa con la campaña electoral y las encuestas electorales y finaliza en el momento de la votación y el escrutinio de los resultados. Existe, en todo momento del proceso, la posibilidad de presentar recursos electorales contra las posibles irregularidades que se produzcan en él y, al mismo tiempo, está prevista por ley la financiación pública de los procesos electorales. Además, en el conjunto de la lista, los candidatos de cada uno de los géneros supondrán como mínimo un 40%.

En relación con el sistema electoral para el **Senado**, ya indicamos que era de tipo mayoritario con representación de minorías. Cada distrito provincial peninsular elige a cuatro senadores. En cada circunscripción insular se eligen tres en Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno en Menorca, Ibiza-Formentera, Gomera, Fuerteventura, Hierro, Lanzarote y La Palma. Ceuta y Melilla cuentan con dos senadores cada una. La representación senatorial se completa cuando cada Comunidad Autónoma designa otro senador más y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La Asamblea Legislativa autonómica es quien efectúa la designación, en general,

de forma proporcional al tamaño de cada grupo parlamentario, aunque en la práctica suele ser difícil por el escaso número de senadores a elegir (entre uno y siete). Aproximadamente el 80% de los senadores (208 de 266 en la actualidad) son elegidos directamente mediante voto limitado en una unidad en listas abiertas, es decir, el voto se limita a un máximo de un candidato menos que los elegidos en la circunscripción, tres, por tanto, en las provincias peninsulares o dos en las islas mayores, logrando de esta manera que no todos los de la circunscripción pertenezcan al mismo grupo político, de ahí la denominación de mayoritario con representación de minorías. El modo de escrutinio es mayoritario, de tal manera que son proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos computados individualmente. Además, la forma de emisión de voto se produce a través de listas abiertas, por lo que el elector puede marcar combinaciones distintas entre las fuerzas políticas, aunque en la práctica esta opción resulta casi irrelevante a efectos de configurar la representación política de las dos cámaras. De hecho, las mayorías parlamentarias fueron casi siempre semejantes desde 1977 hasta hoy entre Congreso y Senado, a pesar del diferente sistema electoral.

### **El modelo electoral español para el Congreso en la práctica**

Hasta aquí queda concisamente explicado el modelo electoral teórico. En la práctica, para el Congreso, cabría explicitar algunas otras cuestiones, empezando por señalar que el sistema proporcional que estipula la Constitución, en realidad, tiene bastantes más límites de los que serían normales en una estricta proporcionalidad. Así, está perfectamente demostrado que, para lograr lo que se pretende con la fórmula proporcional D'Hondt, las circunscripciones deben ser amplias, con 10 escaños como mínimo. Pues bien, en el caso español, sólo los distritos (de un total de 52) de Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla, Alicante y Málaga superan esa cifra, los demás son distritos medianos (entre 5 y 10 escaños) o pequeños (menos de 5 escaños); un total de 35 circunscripciones (casi el 70%) tienen 6 diputados o menos.

Y el problema radica en que el sistema electoral está, inconcebiblemente, constitucionalizado (art. 68), por lo que no hay alternativas satisfactorias. Para cumplir con el principio de proporcionalidad se tendría que triplicar o cuadruplicar el número de diputados, si se quiere mantener la provincia como circunscripción, pero lo impide el apartado primero de dicho precepto. O bien, manteniendo la cifra de diputados, ampliar la circunscripción para hacerla coincidir con la Comunidad Autónoma (y aun así varias de ellas quedarían por debajo de los diez escaños), pero lo impide el párrafo segundo. El elevamiento a rango constitucional de algunos aspectos medulares del sistema electoral incluso obstaculiza el cumplimiento de la proporcionalidad y hasta de la igualdad de voto también exigidas constitucionalmente por lo que, opinamos, que no se trata de un mero error de tipo técnico-jurídico.

De esta manera, como decimos, no sólo la proporcionalidad sino también la propia igualdad del sufragio queda desvirtuada. En las circunscripciones pequeñas –la mayor parte de ellas, por tanto- los partidos menores casi siempre pierden sus votos; en consecuencia, los dos partidos grandes e implantados en todo el territorio estatal se ven sobrerrepresentados (especialmente el primero) y las restantes fuerzas políticas de este ámbito territorial se ven notoriamente subrepresentadas. En cuanto a los partidos de ámbito regional, si son fuertes (primer o segundo lugar en la contienda electoral), obtienen resultados de representación bastante ajustados a la proporcionalidad matemáticamente exacta; por debajo de esa posición, también padecen consecuencias de infrarrepresentación. Veamos un ejemplo de lo expuesto referido a las elecciones del año 2000:

Candidaturas	Porcentaje votos	Porcentaje escaños
PP	45'24	52'29
PSOE	34'71	35'71
IU	5'54	2'29
CiU	4'25	4'29
PNV	1'55	2'00
BNG	1'34	0'86
CC	1'09	1'14

Y otro de las elecciones generales de 2011:

Candidaturas	Porcentaje votos	Porcentaje escaños
PP	44'62	53'14
PSOE	28'73	31'42
CiU	4'17	4'57
IU	6'92	3'1
AMAIUR	1'37	2
UPyD	4'69	1'42
PNV	1'33	1'42
ERC	1'05	0'85
BNG	0'75	0'57
CC	0'59	0'57
EQUO	0'88	0

Pongamos como penúltimo ejemplo los comicios de noviembre de 2019, ya desarrollados en un contexto de amplia fragmentación política:

Candidaturas	Porcentaje de votos	Porcentaje de escaños
PSOE	28	34'3
PP	20'8	25'4
Vox	15	14'85
Unidas Podemos	12'8	10
ERC	3'71	3'71
Ciudadanos	6'79	2'85
JperC	2'19	2'28
PNV	1'62	1'71
EH Bildu	1'15	1'42
Más País	2'4	0'85
BNG	0'5	0'28
PACMA	0'94	0

Y los más recientes de julio de 2023 (a falta de incluir el voto CERA que, sin ser definitivo, le ha sumado un escaño al PP que se le ha restado al PSOE):

Candidaturas	Porcentaje de votos	Porcentaje de escaños
PP	33	38'9
PSOE	31'7	34'9
Vox	12'4	9'4
Sumar	12'3	8'8
ERC	1'9	2
Junts	1'6	2
Bildu	1'36	1'7
PNV	1'12	1'4
BNG	0'62	0'28
CCa	0'46	0'28
UPN	0'21	0'28

Ningún proceso electoral quedó exento de las citadas consecuencias desproporcionales. En el histórico de los mismos la fuerza política estatal más beneficiada fue UCD (creadora del modelo) y después el PP, figurando el PSOE a continuación. Los más perjudicados, por el contrario, fueron partidos ya desaparecidos como el CDS o, IU o UPyD aunque existen razones, fuera de las meramente técnicas, para explicar la pérdida de escaños de estas fuerzas políticas.

Conviene aclarar que se trata de una desproporcionalidad a nivel estatal, no por distritos, aunque dentro de muchos de ellos también exista.

Por consiguiente, los distritos pequeños resultan favorecidos porque tienen más diputados de los que les correspondería en proporción a su población: por ejemplo, Ourense tiene aproximadamente un tercio de la población de Pontevedra y, sin embargo, elige 4 diputados y Pontevedra 7. Pero los casos más extremos de infra y sobrerrepresentación entre distritos podemos encontrarlos en Teruel, a quién le corresponden unos 45.000 habitantes por escaño, y Madrid, a quién le tocan más de 170.000 habitantes por escaño en el Congreso (una desigualdad de uno a cuatro).

Sumados todos los distritos pequeños del Estado (la inmensa mayoría), el exceso de sobrerrepresentación de éstos resulta manifiesto y, por el contrario, los grandes quedan infrarrepresentados. Pero el mayor problema no estriba en la fórmula D'Hondt que, aplicada en distritos grandes resulta bastante proporcional, sino en el hecho de haber escogido la provincia como circunscripción y combinar esta circunstancia con dicha fórmula. Podemos asegurar que no fue una elección casual, sino bien definida por criterios de interés político más que de estricta equidad electoral y, al mismo tiempo, como un elemento de control más de nuestra destañada transición democrática. A esto hay que añadirle el factor psicológico, según el cual el propio votante anticipa la desproporcionalidad que establece el sistema electoral y busca la utilidad máxima para que su sufragio no se desperdicie, por lo que vota a una candidatura con posibilidades reales de salir elegida (maximización del beneficio electoral o, más comúnmente, voto útil). Así, normalmente, sólo dos partidos políticos consiguen representación en la mayoría de los distritos españoles; los terceros y cuartos partidos a nivel estatal solo logran representantes en los distritos o provincias más populosos (por ejemplo, IU en Barcelona o Madrid o UPyD en esta última).

Todavía habría que sumar el dato nada irrelevante de que el coste en número de votos de los escaños es muy distinto según de que partido político se trate. Por ejemplo, para las elecciones generales de 2019, obtenemos los siguientes datos:

<b>Partidos políticos</b>	<b>Votos por escaño</b>
<b>PSOE</b>	56.600
<b>PP</b>	56.700
<b>CC</b>	62.140
<b>PNV</b>	63.140
<b>Junts</b>	66.280
<b>ERC</b>	67.300
<b>Vox</b>	70.326
<b>Unidas Podemos</b>	89.120
<b>BNG</b>	120.450
<b>Ciudadanos</b>	165.030
<b>Más País</b>	186.370

Tanto en el ámbito estatal como en los autonómicos la desigual necesidad de votos para transformarlos en escaños entre los dos partidos grandes y los demás resulta evidente. La desigualdad asoma por todos los resquicios del modelo. En las elecciones de 2023 el escaño del BNG costó 152.327 votos y el de UPN 51.764 sufragios, aproximadamente una tercera parte.

Finalmente, las listas cerradas y bloqueadas trasladan, en medida considerable, el momento decisivo de las elecciones a una fase previa: la de la confección de las candidaturas por los partidos políticos, elaboración que, al hacerse teniendo a la vista los resultados electorales de convocatorias anteriores y de las encuestas que realizan empresas especializadas, predetermina en un porcentaje muy alto la ulterior composición de las Cámaras. Acaso debería ser irrenunciable que esta fase intrapartidaria del proceso electoral se desarrollara con la participación de los militantes (e incluso de la totalidad del cuerpo electoral) y con transparencia, es decir, con democracia interna, a través, por ejemplo, de mecanismos como las elecciones primarias. Pero esto, por lo general, no sucede así, de donde proviene una de las más graves hendiduras entre el Estado de partidos y el Estado democrático, sin que en esto España sea una excepción comparativamente resaltable, sino un supuesto homologable con la mayoría de los países europeos.

Quien decide los que van a ser candidatos son las cúpulas dirigentes de los partidos, que siempre procuran seleccionar a los miembros más dóciles y fieles a sus intereses, y no a los que vayan a defender a sus electores o a causas razonables en función de su estimativa personal como representantes populares. Los que no se comporten de esta manera durante la legislatura, probablemente no repetirán, y esto suele potenciar la mediocridad política de los candidatos. Al ciudadano elector, además, no le queda más remedio que votar a la lista tal y como la configuró el partido político; con un modelo de listas abiertas, él podría escoger los candidatos de su preferencia de entre los que previamente determinasen los partidos, pero lo podría hacer de múltiples maneras: bien alterando el orden de candidatos de la lista de un partido, o bien seleccionando candidatos de diversas listas y fuerzas políticas, lo que otorgaría una posibilidad de libertad participativa mayor, aunque luego no se utilizara.

### **Democracia parlamentaria o representativa y democracia directa**

La democracia parlamentaria implica que el titular del poder del Estado democrático, el pueblo soberano, actúa en los órganos estatales a través de representantes políticos elegidos por sufragio universal. En la democracia directa actuaría por sí mismo, sin intermediarios.

La Constitución española optó por un modelo de claro predominio de la democracia representativa complementándola, mínimamente, con algunas instituciones de democracia directa. En concreto:

- a) El **referéndum** es un mecanismo por el que se somete al voto popular la aprobación de una propuesta (texto normativo o decisión política) de los representantes o de la propia iniciativa popular. Existen diversos tipos, no muy atinadamente regulados en algún caso. El de aprobación de la Constitución, el de reforma constitucional, el de aprobación de los Estatutos de Autonomía de las nacionalidades históricas y de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, el de reforma de esos mismos Estatutos, y el referéndum consultivo del artículo 92, que podrá proponer el Presidente del Gobierno, con la autorización del Congreso de los diputados, para decisiones políticas de especial trascendencia. Hasta la fecha sólo se utilizó en dos ocasiones: para decidir sobre la permanencia de España en la OTAN, en 1986, y para la aprobación del tratado para establecer una Constitución europea en 2005.
- b) La **iniciativa legislativa popular**. Consiste en la presentación de una proposición de ley para su tramitación parlamentaria. Se requiere un mínimo de 500.000 firmas acreditadas de electores que adopten la iniciativa y no podrá versar sobre materias propias de regulación mediante ley orgánica (que son muy numerosas y sobre temas singulares), acerca de reforma de la Constitución, sobre leyes de carácter internacional, ni respecto de leyes tributarias y, en general, todas aquellas que tengan contenido específicamente económico (presupuestos del Estado, planificación de la economía). De esta manera, quedan muy disminuidas sus posibilidades de ejercicio práctico. Además, aunque se admita a trámite parlamentario, la iniciativa popular puede ser rechazada por los representantes con las mayorías ordinarias, e incluso estas pueden alterar su contenido, todo lo cual va en contra del propio sentido esencial de esta figura que queda, de tal manera, completamente desvirtuada. De hecho, sólo 1 de cada 10 iniciativas de las 107 presentadas entre 1983 y 2019, es decir un total de 13, llegaron a votarse en el Congreso, siendo rechazadas 10, incluyendo 2 en otras iniciativas y aprobando únicamente 1, además con modificaciones y siendo asunto de trascendencia menor (la tauromaquia como patrimonio cultural).

No existen en el Estado español ni el referéndum aprobatorio o abrogatorio de una determinada ley, ni el de veto legislativo que impide que una ley aprobada por el Parlamento sea promulgada. En estos supuestos, un determinado número de firmas de electores puede forzar la convocatoria de una consulta popular para que sea la totalidad del electorado quien decida sobre la aprobación o no aprobación de una medida legislativa. Asimismo, tampoco existe la posibilidad de revocación o *recall*, que es la iniciativa de destitución de un cargo electivo (parlamentario, concejal...) seguida de una nueva votación por parte de la fracción correspondiente del cuerpo electoral, es decir, de los electores de la circunscripción afectada.

- c) Finalmente, la **asamblea o concejo abierto** en la que los vecinos adoptan directamente decisiones sin representación interpuesta; sólo está permitida por ley en los municipios de menos de 100 habitantes y en aquellos otros que habitualmente usaran esta forma de gobierno (de los que quedan algo más de 1.000 en lugares insignificantes y aislados, sobre todo del norte peninsular: Castilla y León, Cantabria, Navarra...)

El temor y las restricciones que tuvieron los redactores de la Constitución a la hora de regular las instituciones de democracia directa, probablemente, no tenga demasiado sentido en las actuales democracias; por el contrario, numerosos autores consideran que podrían ser el complemento ideal de una democracia representativa de partidos que, en más ocasiones de las que sería deseable, funciona de manera muy poco el representativa y en escaso contacto con la realidad social, algo que obviamente precisan y que no reduciría, seguramente, el protagonismo de los partidos como actores principales del sistema político democrático. Ciertamente, no obstante, que algunos de estos instrumentos fueron utilizados de forma manipuladora por dictaduras y regímenes políticos populistas, de ahí también la prudencia de numerosos legisladores a la hora de regularlos.

## Elecciones autonómicas y elecciones locales

### Elecciones autonómicas

La Ley orgánica del régimen electoral general establece una serie de disposiciones comunes a todas las elecciones que, por lo tanto, son derecho aplicable a los comicios autonómicos, especialmente los preceptos referentes al derecho de sufragio, a la Administración electoral, a los recursos electorales, al procedimiento electoral y a la financiación de las campañas.

En otros aspectos del sistema electoral (tipo de circunscripción, forma de emisión del voto, clase de fórmula proporcional), las Comunidades Autónomas podrían haber dispuesto en sus respectivas leyes electorales medidas normativas distintas de las generales y, no obstante, ninguna de ellas optó por una forma de voto abierto o por una fórmula electoral diferente de la de D'Hondt. El mimetismo con la norma general es casi absoluto excepto en algunos aspectos como la cláusula de barrera que, en algunas Comunidades, se eleva del 3% al 5% (como Galicia o Madrid; en Canarias hay una más elevada doble barrera), o la representación paritaria federalista pura que existe entre los tres territorios históricos del País Vasco (rompiendo frontalmente los criterios de proporcionalidad a causa de idiosincráticas razones históricas), o la división en distritos diferentes de la provincia en comunidades uniprovinciales como Asturias. De tal forma, defectos como la baja proporcionalidad de algunas circunscripciones, la sobre y subrepresentación de partidos políticos y el dominio partido-

crático en la confección de las listas electorales, también se dan en las elecciones autonómicas.

Finalmente, cabe indicar que, en materia de convocatoria de elecciones y duración del mandato parlamentario, Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía siguen su propio ritmo. Como ya indicamos, antes el resto de las CC.AA. tenían uniformizados sus procesos electorales que debían coincidir, cada cuatro años, con la convocatoria de las elecciones locales, el cuarto domingo del mes de mayo. Ahora se ha ampliado, notablemente, la nómina de CC. AA. en las que existe dicha posibilidad. Algunas ya lo han ejercido y cabría dejar planteado el tema de qué puede acontecer de generalizarse dicha circunstancia.

109

### Elecciones locales

El régimen de elecciones locales español está aún más uniformizado en todo el territorio, sin tener en cuenta los peculiares entes locales (comarcas, parroquias...) que existen en algunas Comunidades Autónomas, manteniendo la clásica mentalidad del Estado centralista napoleónico de predominio y control por parte de los órganos centrales sobre las entidades locales de su territorio, considerándolas de rango menor, tradición que no se compadece, en absoluto, con la autonomía local que de ellas proclama la Constitución.

Las elecciones locales proveen los cargos electos de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, pero mediante sistemas electorales notablemente diferentes entre ellos, aunque los dos se sustancien en una única votación popular. Respeto de los primeros, cada municipio constituye una circunscripción (por tanto, son más de ocho mil) en la que los vecinos del mismo eligen por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto el número de concejales que resulte de aplicar la siguiente escala:

Residentes	Concejales
Ata 100	3
De 101 a 250	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, y se añadirá otro más cuando el resultado sea número par. El sistema es mayoritario con representación de minorías y listas abiertas para los de hasta 250 residentes, a semejanza del modelo del Senado, y proporcional para los demás.

Se establece en estos últimos una barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción, la fórmula electoral es la de D'Hondt y la forma de emisión del voto se efectúa mediante listas cerradas y bloqueadas, algo que tiene aún menos sentido en este tipo de elecciones en las que el gobierno municipal está mucho más próximo al ciudadano, sobre todo en los ayuntamientos pequeños (que, como ya sabemos, son la inmensa mayoría de los españoles).

La Constitución permite que los alcaldes sean elegidos directamente por los vecinos o indirectamente por los concejales; la ley electoral escogió esta última opción a través del siguiente procedimiento: en la misma sesión de constitución de la Corporación municipal se procederá a la elección de alcalde:

- a) Pueden ser candidatos todos los concejales que vayan en cabeza de sus correspondientes listas.
- b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado alcalde.
- c) Si ninguno de ellos logra tal mayoría, será proclamado alcalde el concejal que encabezase la lista que hubiera conseguido mayor número de votos populares (es decir, el de la lista más votada).

Asimismo, el alcalde puede ser destituido de su cargo mediante moción de censura adoptada por la mayoría absoluta de concejales y proponiendo un candidato alternativo que quedará automáticamente investido alcalde en caso de triunfar la moción. En este supuesto todos los concejales podrán ser candidatos. En los casos de transfuguismo se añaden obstáculos, difícilmente superables, para presentar la moción sumando votos de concejales tráfugas.

El procedimiento electoral para la elección de diputados provinciales y presidente de Diputación provincial es sumamente complejo y prescindiremos de detallarlo en este contexto. Considérese suficiente con indicar que es el menos democrático de los procesos electorales españoles, ya que su elección no se efectúa directamente por parte de los ciudadanos votantes, sino por los concejales que resultasen proclamados electos en cada provincia, con lo cual las cúpulas -provinciales- de los partidos políticos son las que, en definitiva, deciden quién tiene que ser designado (normalmente como un premio por servicios partidarios prestados) miembro de ese anquilosado organismo público que son las Diputaciones provinciales.

Finalmente, respeto de las elecciones al Parlamento Europeo, al Estado español le corresponden, en la actualidad y después del *Brexit*, cincuenta y nueve escaños. La

circunscripción es única, las listas son cerradas y bloqueadas, la atribución de escaños se hace según la fórmula proporcional D'Hondt y no existe barrera electoral.

### **Participación y cultura política**

La corta pero intensa (el elector español tiene ocasión de ejercitar su derecho de sufragio un promedio de, aproximadamente, una vez al año desde 1977 hasta hoy) experiencia electoral española, no permite ofrecer aun unas conclusiones académicamente unánimes acerca de cómo se comportan los españoles delante de las urnas.

De todas maneras, sí cabe señalar que la participación, en términos generales, es más escasa en España que en otras democracias europeas, siendo normalmente mayor el grado de abstencionismo en las consultas supraestatales (europeas) y subestatales (locales, autonómicas). Este bajo nivel participativo se atribuye a factores como la desarticulación de la sociedad civil, la endeble institucionalización de los partidos políticos y la pervivencia de ciertos rasgos de la cultura política franquista, cuyo dato esencial fue la tendencia al apoliticismo, al silencio, de la sociedad española, impuesto o asumido. Por Comunidades Autónomas se puede indicar que las más participativas son Andalucía, Baleares, Madrid y la Comunidad Valenciana, y las que menos las tres históricas y Canarias. Este último dato se contradice un tanto con las argumentaciones de la sociología electoral clásica acerca del abstencionismo (sobre todo los casos vasco y catalán con sociedades civiles mejor articuladas y más potentes que la media), por lo que, probablemente, la explicación en estos supuestos sea otra; tal vez, y sin mayores especificaciones, sea atribuible a los hechos diferenciales, muy marcados por unas u otras razones en estos cuatro supuestos.

De cualquiera forma, no resulta fácil establecer un parámetro científico unívoco tocante a las causas del abstencionismo, ya que puede tratarse desde la ignorancia o la indiferencia acerca del sistema político hasta el abstencionismo consciente y voluntario que interpreta su no participación, precisamente, como un acto de militancia o de crítica política.

En el nivel territorial estatal se pueden observar otras características como una distribución de voto relativamente fragmentada, puesto que los partidos que consiguen representación no eran demasiado numerosos, pero, al mismo tiempo, con una cierta concentración, ya que los dos grupos políticos más votados entre ambos rondaban o superaban hasta 2015 los 300 escaños en el Congreso, siendo poco más de 200 en la actualidad. Por otra parte, existe una cierta volatilidad del voto, en el sentido de que una parte de los españoles no parece ser excesivamente fiel a sus opciones políticas o, cuando menos, no les importa en exceso variar, con matices, el cariz de su sufragio. Por otro lado, conviene no olvidar la existencia de subsistemas de partidos regionales; muy acusados en el País Vasco y Cataluña, y algo menos en Galicia, Navarra, Canarias y Baleares.

El profesor Ramón Cotarelo estima que, a diferencia de otras democracias occidentales, la cultura política española es de carácter negativo, quizás como la misma mentalidad española. Este talante negativo se compone de cuatro características: la idea de decadencia, el complejo de inferioridad frente a Europa, el carácter problemático del Estado español y la convicción de la ingobernabilidad de los españoles. De todos modos, hace falta advertir contra la simplificación, ideológicamente interesada, de los llamados *caracteres nacionales*, normalmente basados en tópicos que carecen de la más mínima veracidad científica.

A pesar de lo expuesto, no cabe dudar del éxito del experimento democrático desde el fin de la dictadura franquista, algo que los españoles acogieron con escepticismo (“en la medida en que España produce algún tipo de formulación filosófica, esta es la escéptica”, dice el citado profesor) dada su convicción de que la libertad en el Estado español no podía prosperar. La conciencia de que no fue así y de que el país es susceptible de organizarse según criterios democráticos devolvió parte del optimismo perdido a la conciencia española (con fases de descrédito a causa de los frecuentes escándalos políticos, la corrupción rampante, de la mala gestión o de los malos talentos). Esta se apropió rápidamente de las pautas de valores de la Europa democrática, y esta cultura política es la compartida fundamentalmente por los estratos medios y altos de la población, en tanto que los más bajos mantienen en gran medida el escepticismo.

El sistema político democrático es, sistemáticamente, valorado de forma positiva por cerca del 90% de la ciudadanía, pero, a nivel de funcionamiento del mismo y de correcto comportamiento de sus élites, la satisfacción es bastante menor que la media europea (occidental) por lo que, de manera incremental, la desafección hacia el modelo crece de forma paulatina. Hasta cuándo soportará el sistema dicha tensión no resulta fácilmente predecible.

Desde 2015 se han ido consolidando varios cambios, alguno de los cuales ya ha quedado apuntado. La fragmentación parlamentaria propiciada por un nuevo sistema de partidos que ha dejado atrás el bipartidismo que, entre otras consecuencias, ha impedido el retorno a mayoría absolutas y el primer gobierno de coalición de la democracia de 1978. La permanencia de elementos de corrupción que parecen endémicos y estructurales del modelo político español y salpican a la mayor parte de las instituciones del Estado y, no se olvide, dicho fenómeno no sólo obstaculiza la eclosión del capital social, sino que, como afirma el Banco Mundial, es la principal barrera para el crecimiento económico. Una sociedad civil todavía débil pero que contempla la fortaleza de determinados movimientos sociales entre los que cabría destacar el feminismo, pero que también es cada día más desigualitaria y con problemas importantes como el paro, la desindustrialización y la dependencia de ciertos sectores económicos muy falibles como el turismo. Asimismo, conviene recordar que la polarización política está alcanzando niveles elevados sobre todo por mor del

*cleavage* territorial, donde no parecen anunciarse en el horizonte soluciones sencillas ni, mucho menos, simplificadoras como intentan transmitir algunos medios y portavoces partidistas. Finalmente, hay que poner de relieve un contexto mundial en el que las crisis económicas, medioambientales, de violencia armada, migratorias y de pobreza o sanitarias sobrepasan las fronteras con inusitada facilidad convirtiéndose, rápidamente, en crisis mundiales ante las que los Estados *soberanos* son, con frecuencia, impotentes y, sin embargo, no existe nada parecido a un gobierno mundial que pueda estar en condiciones de afrontarlas.

## **La política exterior española**

### **Antecedentes próximos**

En materia de relaciones internacionales, la tradición histórica del Estado español es la de un progresivo aislamiento hasta las últimas décadas del siglo XX. Se aprecia en este campo la vieja convicción colectiva acerca de la decadencia, donde el país pasa de ser el centro del mundo en el siglo y medio de auge imperial (siglo XVI hasta mediados del XVII) a convertirse en un Estado marginal y, a partir del Congreso de Viena de 1815, a desaparecer sin más del escenario internacional. Esa situación se prolonga después en el siglo XX con la neutralidad en las dos guerras mundiales. En el caso de la segunda, por supuesto, la neutralidad, relativamente ficticia (División Azul enviada por Franco a combatir contra la URSS, decidida política a favor del Eje Alemania-Italia-Japón hasta el momento en que se vislumbraba su derrota...), era además obligada por la destructiva y reciente experiencia de la guerra civil y la posterior represión que dejó España arruinada, hasta el extremo de que no les interesaba demasiado como aliada a las otras potencias fascistas.

Durante el franquismo el aislamiento fue forzoso, impuesto por las potencias democráticas que habían vencido la Guerra Mundial, las cuales retiraron sus embajadores, sometiendo al país a un cordón sanitario diplomático. El bloqueo duró desde 1945 hasta 1953, fecha en la que comenzó la relativa normalización exterior del régimen porque fue cuando se firmó el Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos y el Concordato con la Santa Sede. El primero venía a ser una solución de compromiso que, en realidad, explica muy bien las peculiares relaciones del franquismo con el mundo occidental. En plena guerra fría, los EE. UU. querían incluir a España en el esquema defensivo de occidente contra el bloque soviético que descansaba sobre la OTAN, pero el ingreso español en esta organización era impensable por el veto de las otras potencias democráticas occidentales, que no estaban dispuestas a permitir la adhesión de una dictadura. Sin embargo, Estados Unidos sí consiguió la entrada de España en la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en 1955.

Entre 1953 y 1959, el régimen franquista buscó un reconocimiento internacional que tampoco obtuvo. Únicamente, a partir de 1959 con el plan de estabilización hecho a instancias del Banco Mundial, comenzó un intento para encontrar un lugar en el concierto internacional. A principios de los años sesenta se solicitó oficialmente el ingreso en el Mercado Común Europeo, que tampoco se logró por las mismas razones políticas. En pleno 1975, con los últimos fusilamientos de la agónica dictadura franquista, el mundo le seguía dando la espalda a un país paria en el orden político, jurídico y económico, del que sólo se echaba mano porque en los tiempos de la confrontación bipolar EE. UU.-URSS cada uno de los dos contendientes recurría a todos los aliados que pudieran serle de utilidad en el terreno defensivo, sin afectarles demasiado su legitimidad. A Estados Unidos nunca le importó en exceso consolidar la dictadura en España, ni justificar arbitrariamente este hecho en sus supuestos ideales de defensa de la democracia en el mundo; el peón de ajedrez que suponía España en el tablero estratégico mundial prescindió de la opresión de una ciudadanía, frecuentemente indiferente, mayoritariamente apática y, no sin razón, temerosa.

### **La política exterior de la nueva democracia**

La democracia heredó los puntos esenciales de la política exterior franquista, aunque el propio modelo español fue completamente diferente a partir de noviembre de 1975. De esta forma, en 1977 el Estado español ingresó en el Consejo de Europa y en 1979 se revisó el Concordato con la Santa Sede, sustituyéndolo por un conjunto de acuerdos de carácter sectorial. En 1981 España ingresaba en la OTAN. Con la victoria del PSOE en 1982, parecía que este estatus iba a cambiar por mor de una promesa electoral de este partido, pero no fue así, sino que se aplazó una y otra vez la convocatoria de un referéndum que no se celebraría hasta 1986 y que, finalmente, mantuvo al Estado español en el tratado militar atlántico en el que había entrado casi con nocturnidad bajo el tambaleante gobierno del efímero Leopoldo Calvo Sotelo. El 1 de enero de ese mismo año 1986 también consiguió su ingreso en las Comunidades Europeas, con una serie de concesiones y entreguismos cuyas consecuencias pasaron importantes facturas a amplios sectores económicos y sociales. El Estado español se homologaba, en lo tocante a la política exterior, con el resto de las potencias democráticas occidentales.

Dejando el tema europeo para los siguientes epígrafes, hay que esbozar unas pocas líneas de otros focos tradicionales de la acción exterior española. El primero de ellos, por razones bien obvias, es Iberoamérica. La existencia del Instituto de Cooperación Iberoamericana y de la Comunidad Hispánica de Naciones, son buena muestra de ese interés, que reforzó sus lazos de comunicación con la celebración del V Centenario del descubrimiento de América; en virtud de estos hechos, se puso en marcha un sistema de reuniones bianuales en una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países implicados. No obstante, España no consiguió materializar en reali-

dades palpables sus propósitos de ser un nexo de unión firme entre Iberoamérica y el continente europeo, dado su escaso peso político en el seno de la Unión Europea y su escuálida vocación americana.

Un segundo foco de importancia sería el área del Mediterráneo, especialmente el norte de África y el mundo árabe en general. El principal problema para el mantenimiento de buenas relaciones diplomáticas fue el reconocimiento en la segunda legislatura socialista del Estado de Israel, hecho que, en las actuales circunstancias internacionales, parece completamente superado dado que el propio mundo árabe está cada vez más polarizado acerca de sus relaciones con Occidente; tanto en las estrategias como en los instrumentos. Además, el alineamiento español con los EE. UU. en la conquista del Irak, aunque fue transitorio, no concitó demasiadas amistades con este grupo de países. 115

Mayor alcance tiene el contencioso con Marruecos por temas pesqueros, por Ceuta y Melilla y por la situación de la antigua colonia española del Sáhara Occidental, donde la incongruencia de su política exterior alcanza elevadas cuotas. En efecto, España no defiende, tal y como se había comprometido en el proceso descolonizador, los derechos de los saharauis en el conflicto que enfrenta al Polisario con Marruecos, país que, a pesar de la mediación y los acuerdos de la ONU, no está dispuesto a ceder sus conquistas territoriales si los saharauis deciden en referéndum democrático autodeterminarse de la monarquía alauita, como así parece que sucedería atendiendo a los datos de las encuestas. De otro lado, el Estado español es miembro (con Francia como país líder) en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa con el alcance del Mediterráneo.

Igual de lamentables son las relaciones con la excolonia de Guinea Ecuatorial, donde la ayuda económica española incrementa la nómina de los dos dictadores que mandaron hasta la fecha en la pequeña república. Tampoco en el resto del mundo existe una significativa presencia española, casi exclusivamente centrada en sus esfuerzos hacia Europa.

Habría que mencionar, finalmente, los contenciosos mantenidos con el Reino Unido por Gibraltar, con Marruecos -como dijimos- por Ceuta y Melilla y algunos islotes costeros, los cada día más esporádicos con Francia y los casi desaparecidos con Portugal, pero los estrictamente territoriales son los más relevantes y además están interrelacionados de algún modo. Esta relación consiste en que, en diversas ocasiones, la despótica pero hábilmente bizantina monarquía alauita ha dado a entender que aumentará su periódica presión hasta conseguir hacerse con las dos ciudades el día que el Estado español recobre Gibraltar, si esto llegara a acontecer. Argumenta la continuidad territorial contra los motivos históricos alegados por España. El contencioso gibraltareño con los británicos estriba en el hecho de que España no acepta que el derecho a su integridad territorial sea cuestionado, en caso de que Gran Bre-

taña recurra al procedimiento de que sean los propios habitantes de la Roca los que tomen la decisión en referéndum (sea para continuar integrados en el Reino Unido, sea para autodeterminarse).

- 116 No son infrecuentes contenciosos con distintos Estados (Canadá, Argentina), por mor de la explotación de pesquerías en aguas internacionales que esos países reclaman para su propia jurisdicción. En este tema o en otros como el cada vez más acuciante problema de la emigración irregular, la debilidad, falta de criterio autónomo de país y dependencia ajena de la política exterior española se hizo evidente.

### **El proceso de integración en Europa**

El ingreso de España en las Comunidades Europeas tuvo lugar el 1 de enero de 1986, es decir, un cuarto de siglo después de solicitarlo, prueba de la negativa europea a no tener más tratos con un dictador que los estrictamente necesarios. Sin embargo, las estructuras económicas (básicas en el proceso de integración europea, como remarca su primera denominación: Comunidad Económica Europea) iban orientadas principalmente a los compradores europeos; sea suficiente con señalar la masiva emigración de mano de obra española en los años sesenta y el impacto del sector turístico.

Estos hechos hay que ponerlos en relación simultánea con uno de los caracteres de la cultura política española que se puede catalogar, genéricamente, como complejo de inferioridad frente a Europa, en función del cual los parámetros comparativos en los aspectos más diversos de la evolución humana (sociales, económicos, políticos, etc.), son siempre contrarios a un posible interés colectivo español en comparación con los avanzados países de Europa occidental.

Además, el ingreso del Estado español en la Comunidad Europea fue lento y tortuoso. Las negociaciones, muy duras y prolongadas, entre otras razones porque muchos de los productos españoles, especialmente agrícolas, ganaderos y pesqueros, eran peligrosamente competitivos con los de otros países comunitarios, muy en particular con los de Francia, uno de los pilares de la Europa común junto con Alemania. De ahí que se impusiera un período transitorio de diez años (o más en algunos casos) para encajar los desajustes que se producían con el ingreso de España en la organización europea, y hubo sectores productivos que acabaron arruinados y regiones especialmente perjudicadas por todo ello, sobre todo las norteñas, como Galicia o el País Vasco. Los negociadores españoles tenían prisa, demasiada prisa (todo lo contrario que los negociadores comunitarios) para ofrecerle a los españoles el resultado esperado, e hicieron excesivas concesiones a unos intereses europeos que son, sobre todo y por encima de todo, de cariz eminentemente económico; en consecuencia, las cesiones que se realizaron, tuvieron un alto coste para muchos sectores productivos (pesquero, lácteo, de productos agrícolas continentales, siderúrgico, etc.), algunos

de los cuales nunca se recuperaron, que operaron sobre la mentalidad de gran parte de la sociedad española en el sentido de convertirlos rápidamente de fervorosos europeístas en marcadamente euroescépticos.

Una vez que el país fue miembro de pleno derecho de la casa común europea, se incrementó notablemente su actividad en ella. Así, en la presidencia española del segundo semestre de 1989 se propuso la creación de un espacio judicial europeo; también el Estado español potenció la creación de una policía europea y la eliminación de barreras arancelarias y obstáculos a la libre circulación de capitales y trabajadores (Convenio de Schengen). Asimismo, fue uno de los países que apoyó de manera más vehemente la firma del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, que pretendía una mayor integración política, económica y jurídica de los distintos Estados europeos en un único espacio común y con una ciudadanía común. En la presidencia española de la Unión del segundo semestre de 1995, también se produjeron algunos avances y, en 2005, España fue el primer Estado que aprobó en referéndum el Tratado para la Constitución Europea. Entre 1999 y 2002 el Estado español fue del grupo de países que adoptaron la moneda única, el euro. Pese a ello, son muchas las sombras que se ciernen sobre una Europa que, cada día, parece ser más bien dos, sino más, cuando menos, y exclusivamente en función de su mayor o menor poderío y solvencia económica y, si tenemos en cuenta que los criterios para la plena convergencia europea (como la moneda única) son de tipo marcadamente neoliberal, porque la Europa unida es sobre todo una unión aun meramente económica, no plenamente política y social, como se ha puesto de manifiesto en la mayoría de las crisis más recientes.

### **Euroespaña en el momento actual y hacia el futuro**

La Unión Europea tiene numerosos problemas de diferente índole, muchos de ellos radicados en su propia estructura que, además, sigue incrementando su complejidad con las progresivas y, a veces, no muy meditadas, ampliaciones. Así, por ejemplo, cerca del 40% del presupuesto comunitario es absorbido por la PAC (Política Agraria Común), sector que genera menos del 10% de su Producto Interior Bruto y que, sobre todo, beneficia a los grandes propietarios de terrenos agrícolas. Por otro lado, los Fondos de Cohesión o los Fondos Estructurales invierten ingentes cantidades de dinero que muy pocas veces obtienen el fruto esperado, es decir, el de alterar el desequilibrio económico existente entre las diversas regiones de los países comunitarios; por el contrario, con escasas excepciones, las zonas pobres son cada vez más pobres y las ricas más ricas, dado que aquéllas, cómodamente subvencionadas en muchos casos y no demasiado correctamente dirigidas o gobernadas, no promueven instrumentos de desarrollo endógeno y sí cortoplacistas políticas de gasto de corte subvencionado, es decir, carente de responsabilidad o corresponsabilidad fiscal.

La solidaridad europea normalmente llega hasta donde son afectados los intereses concretos de un país miembro, sean los productos agrícolas franceses, la producción industrial alemana o las políticas fiscales poco transparentes, por decirlo suavemente, de algunos otros miembros (Holanda, Irlanda, Luxemburgo...). Sólo por poner un ejemplo, la falta de coherencia se pudo observar en la triste actuación de los negociadores europeos en la antigua Yugoslavia y en los sucesivos episodios bélicos que tuvieron lugar en su territorio por la absoluta carencia de una política exterior europea unificada, ya que cada Estado miembro tenía objetivos divergentes, al igual que en sucesivos episodios bélicos fuera del territorio europeo (Irak, Libia, Siria). Con ocasión de los mismos fue sencillo comprobar que las discrepancias en política exterior de los países miembros de la pretenciosamente denominada Unión Europea son tan agudas como los intereses nacionalistas de la mayoría de los Estados miembros de esa unión que tanto tarda en solidificarse, además de una dependencia endémica de la política exterior y de defensa de los Estados Unidos, cuyo estatus quo vivió alteraciones con la presidencia de Donald Trump. Las crisis interiores son, asimismo, cada vez más frecuentes, creándose grupos de presión de países para consolidar sucesivos vetos a las políticas comunes, por ejemplo, en materia migratoria, pero, también últimamente, en defensa de la propia democracia que parecía ser señal de identidad inconfundible de la Unión. La culminación de dichas discrepancias internas llevó, por primera vez, a que un país, el Reino Unido, decidiese salir de la Unión Europea tras el referéndum del *brexit* celebrado en 2016.

Por otro lado, en los niveles institucionales, existe un auténtico déficit democrático, una suerte de despotismo ilustrado, porque el Parlamento europeo, que representa los intereses de los ciudadanos de la Unión y es elegido democráticamente, tiene muy pocas competencias. Por el contrario, el Consejo de Ministros y el buró tecnocrático que es la Comisión Europea, toman casi todas las decisiones importantes (más el primero que la segunda), sin que puedan apenas estar controladas por la ciudadanía y por sus representantes, además de crearse problemas de índole interna, como acontece con las Comunidades Autónomas españolas, las cuales no tienen poder de decisión en temas europeos (son competencia exclusiva del Estado central, por tratarse de política internacional, según se argumenta, aunque no es estrictamente internacional, porque el propio Estado español cede parte de su soberanía a la Unión), muchos de los que, sin embargo, afectan a competencias exclusivas de ellas y así reconocidas por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía, con lo que existe una suerte de reapropiación de funciones por parte de los órganos centrales.

En fin, como apuntábamos, cada día parece anunciarse más la existencia de una Europa de distintas velocidades en múltiples materias (integración, economía...), que está alimentando, en el caso español, una cierta animadversión hacia esa Europa ideal que se le vendió con excesos de euforia a la ciudadanía; no resulta paradójico que, poco a poco, se esté mudando la mentalidad de los españoles de euroadmirado-

res en euroescépticos (aunque con altibajos), con partidos políticos que patentizan esa animadversión y que ven crecer sus apoyos. Con todo, la verdad se ubica, tal vez, algo más en el justo medio: no se hizo propaganda de la realidad, y no obstante esta parece que no puede pasar por otro sitio que no sea una Europa fuerte y unida, con todas las rectificaciones que sea menester efectuar.

119

Sin embargo, la gran ampliación a veintisiete países experimentada entre los años 2004 y 2007, hizo que toda la maquinaria europea se resintiera. Esto provocó la necesidad de elaborar un nuevo tratado, designado pretenciosamente como Constitución Europea, que sufrió tantos obstáculos en su proceso de aprobación (derrotas en varios referéndums nacionales) y contiene tantas excepciones de numerosos países miembros, que nació, probablemente, demasiado lastrado. Además, el contexto de la crisis económica mundial imperante desde 2008 propició que los países miembros se replegasen sobre sí mismos (más aún con la del coronavirus), incluso con la mencionada salida de la UE del Reino Unido en 2016, y contemplan con frialdad los comunes intereses europeos, a menudo divergentes, lo que le está haciendo perder peso a la Unión –político y económico, el famoso *soft power* frente al *hard power* representado por los EE.UU.- ante los nuevos protagonistas de la mundialización del siglo XXI, destacando, sobre todos ellos, China.



## Bibliografía complementaria sugerida

121

ALCÁNTARA, Manuel–MARTÍNEZ, Antonia (Eds.): *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, 2ª ed.

APARICIO, Miguel Ángel: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel, 1994, 7ª ed.

BLAS, Andrés de (comp.): *Introducción al sistema político español*, Barcelona, Teide, 1983.

BLAS GUERRERO, Andrés de–RUBIO LARA, María Josefa–ANDRÉS SANZ, Jesús de (directores): *Teoría del Estado*, Madrid, UNED, 2003.

BOTELLA, Joan–BARAS, Montserrat: *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 1996.

COLOMER, Josep M.: *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.

COTARELO, Ramón: *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985.

CHÁVARRI SIDERA, Pilar–DELGADO SOTILLOS, Irene–OÑATE RUBALCABA, Pablo (coordinadores): *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid, UNED, 2003.

MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel: *La democracia en la España de los años noventa*, Madrid, Ariel, 1996.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996.

OFFÉ, C.: *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.

PANIAGUA SOTO, Juan Luis–ALVARADO PÉREZ, Emilio: *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Universitas, 1997.

PANIAGUA SOTO, Juan Luis–MONEDERO, Juan Carlos (Editores): *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos, 1999.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos *et al.*: *Temas de Derecho Constitucional español*, Santiago de Compostela, Follas Novas, 1996.

RENIU, Josep Mª (editor): *Sistema Político español*, Barcelona, Huygens editorial, 2012.

RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo: *Manual de partidos políticos*. Barcelona, Huygens editorial, 2017.

ROMÁN, Paloma (coordinadora): *Sistema Político español*, Madrid, McGraw-Hill, 2002, 2ª edición.

RUBERT DE VENTÓS, Xavier: *Nacionalismos. El laberinto de la identidad*, Madrid, Espasa, 1999.

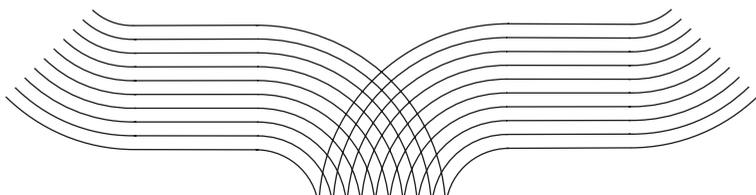
TORRES DEL MORAL, Antonio: *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2004, 5ª edición.

TORRES DEL MORAL, Antonio: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense, 2004, 2ª edición.

122 TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, Universidad Complutense, 1998, 4ª ed.

VARIOS: *La Política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Editorial Ciencias Sociales, 1994.





# Miscelánea

Serie de textos misceláneos

## Últimas publicaciones na colección

*¿Sociedad de mercado o sociedad decente? Crítica de la gran abducción neoliberal (2023)*

Albino Prada Blanco

*Narrativas do Brexit: Escribir a fronteira británica en tempos de crise (2023)*

María Alonso Alonso

*Poética del Rock. Imaginario lírico de la cultura popular. (2023)*

Susana Rodríguez Barcia & Bosco Gil de Gárate-Hernández

*Fisioterapia y enfermedad de Parkinson. Guía para terapeutas, afectados y cuidadores (2023)*

Pablo Campo Prieto

*Da caverna a acrópole: un camiño cara a educación crítica (2022)*

Ciro Fernández Briones



# El sistema político español

*Historia, instituciones, dinámicas*

Este libro es fruto de un esfuerzo colaborativo de casi tres décadas con las sucesivas promociones de estudiantes que pasaron por las aulas para estudiar una asignatura de nombre semejante y que, pese al paso del tiempo, sigue ilusionándome sobremanera impartir.

Nunca tanto como hoy en día, en el pretenciosamente denominado *antropoceno* y que algunos comienzan a denominar *idoceno* no sin razón pues que el ser humano, intitulado *sapiens*, parece empeñado en autodestruirse, resulta imprescindible la Política para preservar la valiosísima herencia planetaria que hemos recibido, cada individuo y cada tribu con sus propias idiosincrasias. Esa Política que proteja a los más débiles de los más poderosos y, para ello, otorgarles algún tipo de poder (libertad), que haga imperar la equidad y la justicia en un contexto que, a cualquier escala, parece injusto por naturaleza (igualdad) y que sane las desolaciones fruto de la violenta historia de casi todos los pueblos (fraternidad).

La Política como ciencia lo es del realismo, del ser, más que del deber ser propio del Derecho. En el presente texto se anhela la búsqueda de un equilibrio, tal vez no completamente homeostático. entre ambas fuentes de conocimiento científico-social y en el que pretende dominar la fluida transmisión antes que la exhaustividad. De poco sirve conocer la normativa electoral si no analizamos los partidos políticos en concurso; resulta inútil saber al dedillo la Constitución si aparentamos que las instituciones funcionan perfectamente engranadas cuando no es así o incluso contrarían al sacralizado texto. Con dicha pretensión puede entenderse el carácter básico de este análisis, pero, por eso mismo, fácilmente comprensible para cualquier lector interesado, y deberíamos estarlo todos, en ejercitar la prorrata que a cada ciudadana/o nos corresponda de autogobierno democrático en el sistema político español.

Servizo d Publicacións

Universidade de Vigo

