

SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL.

- **– TRANSICIÓN POLÍTICA.**
- **– INTRODUCCIÓN.**

El interés académico y político que originó la transición política española radica en el modelo característicamente gradual de democratización del sistema. En este sentido, puede hablarse de un cierto excepcionalismo puesto que los precedentes de transformación de regímenes por negociación entre el gobierno y la oposición han sido bastante escasos. El proceso de democratización en España ha sido tratado por los politólogos como un ejemplo paradigmático de transición pactada.

Modelos y Precisiones Previas sobre los Procesos de Democratización.

La ciencia política como disciplina ha desarrollado lo que podría denominarse una teoría de la democratización. En una primera aproximación a estas teorías del cambio de régimen, podemos comprobar como el debate se ha venido produciendo tradicionalmente entre los partidarios de la Escuela Funcionalista –*Funtionalistic School*– y la Escuela Genética –*Genetic School*–.

Los seguidores de la primera perspectiva enfatizan los determinantes estructurales de estos procesos, por lo que desde este punto de vista los cambios de régimen estarían condicionados por factores particulares como el desarrollo económico, la transformación de la estructura social o, simplemente, la modernización en general. La Escuela Funcionalista, por lo tanto, se centra en el estudio de estos complejos y largos procesos.

Por otro lado, la Escuela Genética subraya la importancia de los determinantes políticos en el desenlace de las transiciones. Desde esta visión del cambio de régimen, éste estaría circunscrito a las decisiones políticas y a las estrategias de los actores políticos, acaecidas durante todo el proceso de transformación.

Teniendo en cuenta nuestro objeto de estudio y antes de comenzar con el caso concreto de la transición a la democracia en España, es de gran utilidad citar algunos modelos teóricos sobre estos procesos de transformación política. Pese a que no pocos autores han establecido teorías del cambio de régimen, entre los que destacan Dankwart Rustow, Leonardo Morlino o Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, la que ofrece una aproximación a nuestro entender más interesante, dado el asunto al que nos enfrentamos, es la conocida como *Teoría de los Tres Consensos*, señalada por Ramón Cotarelo. Según este politólogo, quién utiliza el proceso de democratización española como punto de referencia para el establecimiento de su modelo, todo proceso de transición a la democracia pasa por las siguientes fases:

1. Aparición del elemento desencadenante.
2. Transformación de la legitimidad y la legalidad.
3. Eliminación del personal político anterior y de su simbología.
4. Acuerdo sobre el pasado para reconciliar a la colectividad; Primer Consenso.
5. Establecimiento de normas provisionales; Segundo Consenso.
6. Determinación definitiva de las reglas del juego; Tercer Consenso.

Este patrón de transición, nos va a servir de herramienta analítica para estudiar el proceso de cambio de

régimen en España y, si ese fuera nuestro objetivo, para comparar éste con transiciones acaecidas en otros lugares, permitiéndonos el examen de las similitudes y distancias entre los diferentes estudios de caso escogidos.

• **– ELEMENTOS DESENCADENANTES.**

La complejidad de un proceso de cambio político de este calado hace imposible hablar de un solo elemento desencadenante. Con el objeto de organizar la presentación de los elementos que desataron el cambio de régimen en nuestro país, vamos a diferenciar entre factores desencadenantes exógenos y endógenos. Es importante aclarar que esta diferenciación es de carácter analítico, lo cual no rechaza la posible interconexión de ambos planos.

Entre los elementos procedentes de más allá de las fronteras nacionales, podemos destacar la situación internacional de virtual aislamiento en la que había desembocado España en estos años. La proliferación de transiciones políticas en el sur de Europa, así como su éxito, y la firme promoción de los valores y principios democráticos por parte de las más influyentes instituciones de carácter internacional y supranacional, como la Organización de Naciones Unidas –ONU– y la actual Unión Europea –UE–, crearon un panorama internacional en el que los regímenes autoritarios en general, y el régimen franquista en concreto, se veían condenados a posiciones de aislamiento y exclusión, tanto político como económico.

Los elementos desencadenantes endógenos son algo más complejos y de carácter múltiple. Sin duda, el principal factor que detonó el colapso del régimen autoritario fue precisamente la muerte del General Francisco Franco. Por razones obvias, este acontecimiento es señalado por los principales expertos como el hecho clave en el proceso. Además, atendiendo al modelo teórico de referencia escogido, es el elemento desencadenante esencial de la crisis constituyendo, por consiguiente, la primera fase del cambio. Sin embargo, en nuestra opinión no deben olvidarse otras situaciones que contribuyeron a crear el contexto propicio para asegurar el triunfo de la democracia. En este sentido, cabe destacar dos transformaciones, la falta de imbricación entre la dimensión política y la socio-económica, y la retirada del apoyo incondicional de aquellos sectores que habían sustentado al dictador durante décadas. Ambos elementos concurrieron en la crisis de legitimidad y autoridad que arrastró el régimen por estos años.

Por un lado, la modernización social que experimentó España en los años precedentes a la década de los setenta, no fue acompañada de una renovación de carácter político. El desajuste entre las nuevas exigencias y necesidades de una sociedad española en pleno proceso de transformación, y las obsoletas estructuras políticas franquistas, era manifiesto.

Por otro lado, las diferentes esferas profesionales que tradicionalmente habían respaldado y sostenido el régimen dictatorial con mayor o menor intensidad, como la Iglesia y el Ejército, asimilaban la sinrazón de continuar perpetuando con su apoyo un régimen decrepito e incapaz. La aparición de sectores a favor de la apertura en el seno de estos grupos fue determinante en este sentido.

En definitiva, se puede decir que en los últimos años del régimen confluyeron varios aspectos que nutrieron la crisis del sistema en su totalidad. Por un lado, diferentes inercias del pasado, cada vez más presentes. Por otro, los distintos tipos de intereses económicos y sociales no conjugados, como asimismo, los distintos niveles de implicación política en el sistema. Así pues, todos estos factores dieron lugar a un conjunto bastante amplio de desajustes de muy diversa índole, que incidió de forma directa en el colapso del franquismo como régimen.

Retomando el esquema teórico adoptado, el segundo de los elementos, el vinculado a la transformación de la legitimidad y la legalidad, estaría relacionado con la restauración de la monarquía. El tercero, el cambio del personal político y sus símbolos, se identificaría con el desmantelamiento del Movimiento y los sindicatos. La siguiente fase, el primero de los consensos sobre el pasado, vendría con la amnistía.

• – LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA.

Una de las peculiaridades del modelo español de democratización radicó en que se produjo, mediante estrategias pacíficas y graduales que derivaron en un cambio de régimen, una transición política sin ruptura de los aparatos del Estado pero con una profunda transformación de la legalidad institucional y prácticas políticas.

Sin duda, la **Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política**, aprobada en referéndum el 15 de diciembre de 1976 y que convocaba elecciones para el 15 de junio de 1977, supuso un punto de referencia fundamental en todo el proceso de cambio de régimen. En relación con el esquema teórico de trabajo, debemos decir que la aprobación de la citada ley se vincula directamente con el segundo de los consensos.

Esta ley, denominada por algunos sectores doctrinales Octava Ley Fundamental del Régimen, tuvo dos rasgos particulares susceptibles de análisis que apuntan en una misma dirección: reforma, no ruptura.

En primer lugar, se puede decir que el objeto básico de dicha ley fue el de reformar las denominadas Leyes Fundamentales del franquismo. No obstante, a pesar de que su principal *leitmotiv* radicaba en la reforma, comprobamos como no aparece ninguna disposición derogatoria que supusiera la ruptura con el régimen franquista.

En segundo lugar, el carácter de continuidad con el proyecto iniciado por Franco décadas atrás era manifiesto, puesto que no se contemplaba el carácter constituyente de las nuevas Cortes que se elegirían en el proceso electoral convocado.

Por otro lado, en relación con los elementos principales contenidos en dicha ley, debemos destacar el establecimiento de los principios democráticos, la inclusión de algunas notas para la reforma constitucional, la confirmación del sistema monárquico, la bicameralidad y composición de las Cortes, y la determinación de algunos elementos de carácter electoral para la elección de las mismas. Como puede observarse, todo esto suponía un giro significativo con respecto a la realidad política franquista.

Como resultado de la aprobación de la *Ley para la Reforma Política* se desemboca en una situación en la cual se emplaza inmediatamente al gobierno de Adolfo Suárez para la redacción de una legislación electoral que regule los inminentes comicios, y que respetase a su vez los principios establecidos por esta ley. De esta forma nace con vocación provisional el *Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo sobre Normas Electorales*, publicado en el BOE el 23 de marzo de 1977, que se constituye como la primera normativa reguladora de consultas electorales de carácter democrático desde tiempos de la II República. Esta ley, fruto de las conversaciones del gobierno con una Comisión Negociadora de la oposición democrática, trataría la consecución de dos objetivos, aparentemente incompatibles. Primeramente, lo que se pretende en este momento es conformar un sistema electoral que fuera capaz de dar cabida a las fuerzas políticas periféricas, que gozaban de un gran apoyo social y de altos niveles de legitimidad, tanto en sus demarcaciones territoriales como en el ámbito nacional. En segundo lugar, la ley debía facilitar la conformación de mayorías parlamentarias para allanar las labores de gobierno en un contexto tan delicado como este. Así pues el objetivo primero era lograr el equilibrio óptimo entre la gobernabilidad y la cabida de fuerzas regionales.

Los principales elementos configuradores de esta normativa electoral atañen, en relación con la elección del Congreso de los Diputados, a la adopción de un principio de representación proporcional, a la configuración de las provincias como circunscripciones electorales, a la asignación en el prorrateo electoral de un número mínimo de diputados por distrito, a la presentación de las candidaturas en listas cerradas y bloqueadas, al establecimiento de una barrera electoral del 3%, y a la adopción de una fórmula electoral de divisor (*Método d'Hondt*). En cuanto a la elección del Senado, ésta se regirá por un principio de representación mayoritario, con la provincia como circunscripción electoral, y la forma de las candidaturas personales.

Como adelantábamos, esta ley se aprueba con el objeto de regular las elecciones de 1977, aunque regirá también las de 1979 y 1982. En el año 1985 se aprobará la Ley Orgánica del Régimen Electoral –LOREG–, que prácticamente no modificará elementos sustanciales del Decreto-Ley, respetando los contenidos esenciales del mismo.

En conclusión, es importante insistir en que la convocatoria para la elección de las Cortes Generales, las cuales cumplirían más tarde el papel de constituyentes, se llevó a cabo a través de la legalidad determinada por el propio régimen dictatorial.

• – CONSOLIDACIÓN.

A Grosso modo, se puede decir que todo proceso de democratización pasa por varias fases: colapso del régimen autoritario, transición a la democracia y consolidación democrática. En este apartado, vamos a ocuparnos de las complicaciones que plantea el análisis de la última de las etapas del ciclo, y todo el debate intelectual que ha generado este asunto.

Los profesores Santamaría y Maravall, conceptualizan esta cuestión asegurando que el éxito de un proceso de consolidación democrática depende de que se den un conjunto de condiciones que aseguren la autonomía del nuevo régimen y su reproducción. Las dificultades del apuntalamiento del régimen democrático suelen estar vinculadas a la permanencia de importantes elementos autoritarios, heredados de la etapa anterior, que coexisten con el nuevo sistema y con su aún débil legalidad.

En relación con este conjunto de condiciones, argumentan que los procesos de consolidación están en estrecha vinculación con aspectos tales como las variables socioeconómicas, y otros asuntos como la legitimidad y la eficiencia del sistema. Sin embargo, ellos aseguran que éstos elementos dependen de otras muchas constantes, por lo que estamos obligados a examinar:

· El Tipo de Transición.

El modo en el que se llevó a cabo la transición política en nuestro país tuvo efectos ambivalentes. Por un lado, el continuismo que presentaba el sistema con respecto al régimen anterior, facilitaron cierta permanencia de algunos sectores franquistas. Sin embargo, el carácter negociado, pactado y consensuado en el que discurrió el proceso de transición reforzó los aspectos relacionados con la legitimidad.

· El Contexto Interno/Externo.

El panorama internacional ejerció más bien una influencia positiva sobre el proceso de consolidación. Por lo tanto, podemos decir que contribuyó a este complejo procedimiento. Digamos que las mayores dificultades que surgieron en este proceso, estuvieron relacionadas con inercias internas, como la distribución del poder territorial, la violencia política y la profunda crisis económica.

· La Nueva Estructura de Partidos.

La configuración de un sistema de partidos después de cuatro décadas de régimen dictatorial supuso una de las principales dificultades políticas de la transición, y estuvo directamente asociado a los problemas de gobernabilidad de los primeros años de democracia. Sin embargo, la tendencia del electorado a posiciones más o menos centristas facilitaron el proceso de consolidación.

Pese a que en el ámbito teórico las cuestiones parecen estar más o menos claras, cuando decidimos pasar al plano de los estudios de caso, parece que las complicaciones comienzan a hacer acto de presencia. En el caso concreto que nos ocupa, el de la transición española, hay divergentes opiniones acerca del momento en el que se puede hablar de consolidación democrática.

El acuerdo académico acerca de la ubicación definitiva de la consolidación de la democracia en España no se ha alcanzado aún de una forma más o menos definitiva. Algunos politólogos aseguran que la aprobación de la Constitución en el año 1978 es un signo manifiesto de consolidación democrática. Otros, no establecen ésta hasta las primeras elecciones celebradas bajo el amparo constitucional, en marzo de 1979. Sin embargo, teniendo en cuenta algunos acontecimientos históricos acaecidos en estos años, como el intento de golpe de Estado el 23 de febrero de 1981, nosotros somos más partidarios de fijar la consolidación democrática en las elecciones de octubre de 1982, siguiendo la aportación de Mario Caciagli, quien distingue entre transición institucional y transición política. Esta consulta tiene un significado especial puesto que a través de ella se produjo la primera alternancia en el poder; la transmisión de poderes se produjo en un clima de entendimiento y colaboración entre el partido perdedor –UCD– y el ganador –PSOE–. Por lo tanto, 1982 supone en nuestra opinión la referencia fundamental para la autonomía y la reproducción del nuevo régimen democrático, esto es, la consolidación de la democracia en España.

- **– REGLAS DEL JUEGO.**

- **– LA CONSTITUCIÓN.**

La Constitución española de 1978

La Constitución como compromiso

La Constitución es el principal producto normativo de nuestro sistema político, el que fija las reglas y reparte el juego entre los distintos órganos constitucionales. Una norma de estas características, aprobada en un contexto de transición política, requirió sin duda de un esfuerzo notable de compromiso entre todas las fuerzas políticas que llevaron a cabo el cambio político.

Este consenso venía dado, y paralelamente fue construyéndose, por varias razones: la primera, el propio carácter del cambio político por consenso, en este sentido, el gobierno de la Unión de Centro Democrático necesitaba de la oposición para legitimar su estrategia de cambio; en segundo lugar, se hacía necesario porque ningún partido político contaba con una mayoría absoluta en las Cortes como para imponer sus criterios partidistas; en tercer lugar, la experiencia constitucionalista española del siglo XIX, más bien, el fracaso de ésta, obligaban a pergeñar una Constitución que no fuera claramente partidista ni ideológica que marginara a los partidos y fuerzas políticas democráticas; y por último, este consenso se hizo necesario durante los laboriosos meses de redacción del texto constitucional, dado que hubo que superar numerosos puntos conflictivos que separaban a las distintas fuerzas políticas.

Este compromiso no resta valor a la afirmación de que durante la elaboración, y posterior aprobación de la Constitución, existieron importantes puntos de disonancia y disenso entre estas fuerzas políticas; quizás convendría resaltar que éstas (diferencias en torno a la jefatura del Estado, el Estado de las Autonomías, los derechos y libertades fundamentales, la relación entre los poderes, etc.), a pesar de su trascendencia, no significaron la quiebra del proceso de transición, sino que a largo plazo lo fortalecieron.

Los fundamentos y estructura política de la Constitución

Como en todas las Constituciones modernas, en la nuestra de 1978 también puede distinguirse entre una parte «dogmática» y una parte «orgánica». Por dogmática, entendemos aquella parte de la Constitución que recoge sus valores y principios fundamentales y los derechos y libertades públicas. Mientras que en la parte orgánica, nos encontraremos la estructura institucional que conforma el sistema político y las funciones e interrelaciones entre los diferentes órganos constitucionales. Veamos seguida y brevemente los contenidos de ambas.

Valores y principios de la Constitución

La Constitución recoge en su art. 1.1. como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, que se van a concretar a lo largo del texto constitucional en múltiples ocasiones: la igualdad material (art. 9.2), la igualdad formal (art. 14), los derechos y libertades (artículos 14 a 39), como expresión de la libertad, la igualdad y la dignidad de la persona; los principios de legalidad y de responsabilidad de los poderes públicos y, en general, todas las limitaciones de principio impuestas a la potestad pública, como expresión de la libertad y de la justicia; etcétera. La denominación de valores superiores que se utiliza ha hecho que se produjera durante mucho tiempo un debate en torno a la posición de éstos en el ordenamiento constitucional. ¿Se sitúan por encima del ordenamiento constitucional? O, por el contrario, ¿son parte del mismo ordenamiento en el que se inscriben?. Quizás, una solución de compromiso consistiría en considerar a estos valores como componentes normativos del ordenamiento.

La definición del Estado: El Estado Social y Democrático de Derecho

Esta definición del Estado viene constitucionalizada en el Título Preliminar, art. 1.1 que dice: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. En principio, se ha señalado que la utilización de la expresión «se» implica un elemento de ruptura, que no se logró introducir en el Preámbulo, con el régimen autoritario anterior. Subsanando además la posible contradicción con la afirmación que se hace en el Preámbulo de la consolidación de un Estado de Derecho, dando a entender que anteriormente ya existía ese Estado de Derecho.

La formulación del Estado de Derecho se resume en la supeditación del Estado al Derecho creado por él mismo, es decir, el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución. Este Estado de Derecho viene caracterizado, según Elías Díaz por: a) el imperio de la ley: la ley como expresión de la voluntad general; b) la separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; c) la legalidad de la administración: regulación por ley y suficiente control judicial; y d) los derechos y libertades fundamentales: lo que implica no sólo su garantía jurídico-formal sino también su realización material.

La proclamación del Estado social de Derecho supone una diferenciación sustantiva con relación al Estado liberal, ya que ambos responden a momentos históricos distintos de la evolución capitalista. En este sentido, la cláusula del Estado Social de Derecho implica una actuación positiva de los poderes públicos en el sentido de lo dispuesto en el art. 9.2, así como una función legitimadora de los medios de defensa adoptados a favor de los grupos sociales más desfavorecidos. Así, nuestra Constitución insiste de manera sustantiva en el principio de igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 9.2), que va más allá de la mera igualdad ante la ley del art. 14 de nuestro texto constitucional; en el reconocimiento de una serie de derechos sociales y económicos, que suponen una transformación importante de las tradicionales tablas de derechos y libertades, que determinan el contenido de ese Estado Social de Derecho (artículos 35, 41, 28.2, 43, 44, 47, y un largo etcétera); en la constitucionalización de los principios rectores de la política social y económica (Capítulo 3º del Título I) y la intervención pública en la actividad económica (art. 40).

El Estado Democrático de Derecho supone la proclamación de la soberanía popular (art. 1.2), que enlaza con la Constitución de 1931, frente a la fórmula de la soberanía nacional; la aceptación del pluralismo político y social, cuya consagración constitucional más importante se produce en los artículos 6 y 7; el reconocimiento de la participación de los ciudadanos, en sus diversas manifestaciones (art. 23).

Hoy en día, buena parte de la problemática de la participación política, radica en la disyuntiva democracia directa/democracia representativa, como ya veremos en las propuestas de reforma constitucional, un poco más adelante en este apartado. Sin embargo, cabe añadir que nuestro sistema político carece, en sentido estricto, de instituciones de democracia directa, excepción hecha de la posibilidad que puede abrir el art. 140 para el concejo abierto, aunque si prevé la existencia de diversas instituciones de democracia semidirecta: la iniciativa legislativa popular (art. 87.3) con importantes limitaciones; el derecho de petición que puede ser realizado tanto individual como colectivamente (artículos 29 y 77); el referéndum, en sus distintas modalidades: constitucional, tanto obligatorio como facultativo, consultivo y referéndums autonómicos, tanto

de iniciativa autonómica como de aprobación y reforma de los Estatutos; instituciones que inciden en el ámbito judicial, como son la acción popular y el jurado (art. 125), y en el ámbito administrativo.

La forma Política: la Monarquía Parlamentaria

El Título Preliminar en el art. 1.3 consagra la Monarquía Parlamentaria como «forma política del Estado español», que será desarrollada en el Título II, dedicado a la Corona, y cuya problemática hemos abordado en el apartado de la Jefatura del Estado. Al afirmar que se trata de una Monarquía Parlamentaria, se está señalando:

- 1) Que todos los órganos del Estado, incluido el Rey, son órganos constitucionales; es decir, que su poder deriva de la Constitución y se encuentran sometidos a ella;
- 2) Que la función legislativa corresponde esencialmente al Parlamento y la función ejecutiva al Gobierno. El monarca, aunque cuenta con atribuciones recogidas en la Constitución, no toma decisiones políticas;
- 3) Que no existe una separación estricta de poderes, sino más bien una coordinación y colaboración entre ellos.

La organización territorial: el Estado de las Autonomías

La Constitución establece igualmente una organización autonómica del poder, basada en los principios de unidad y de autonomía. Así, si por un lado, el art. 2, reafirma «la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», por otro, «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas». Esta estructura territorial queda consagrada en el Título VIII de la Constitución, que regula entre otras las fórmulas de acceso a la autonomía.

El Estado de las Autonomías queda así consagrado como el modelo de Estado, aunque no se concretan con claridad las características de éste, ni se fija definitivamente el mapa autonómico. A veintidós años vista del inicio de este proceso, cabría decir que lo conseguido en el proceso de descentralización política y administrativa ha sido mucho, pero que no ha terminado de perfilarse con claridad un modelo de Estado. Cabe en sentido negativo afirmar que no tenemos un Estado centralista-modelo francés-, que superamos con creces las competencias de un modelo regional como el italiano, pero ¿avanzamos hacia un Estado Federal, más o menos simétrico, o por el contrario, será posible en un futuro mantener un modelo autonómico que no implique un cambio del modelo de Estado?

• – DERECHOS Y LIBERTADES.

Introducción

La Constitución española de 1978 hace un reconocimiento muy amplio y detallado de los derechos y libertades fundamentales, situándose en este apartado junto a las Constituciones más progresistas en la actualidad. Este profuso reconocimiento es, entre otras causas, el resultado de un intento de demonizar la experiencia autoritaria previa. Así como también el reflejo de los cambios que había experimentado el constitucionalismo comparado después de la Segunda Guerra Mundial.

Pero conviene, aunque sea de manera muy sucinta, hacer un recorrido por el proceso histórico de configuración de los derechos y libertades. Este aparece presidido por la polémica entre los planteamientos iusnaturalistas y positivistas. Para los primeros, al producirse una especie de identificación del ciudadano con los fines del Estado, no cabe la posibilidad de que los derechos y libertades sean considerados como auténticos límites al ejercicio del poder político. De este modo, para los romanos, al igual que había sucedido para los griegos, la *libertas* no significaba «una esfera personal inmune al poder político, sino la carencia de

sumisión a cualquier otro poder que no sea el del propio pueblo, en la formación de cuya voluntad los ciudadanos toman parte de algún modo» (García Pelayo).

El proceso de positivación de los derechos y libertades comienza con la Edad Media. Se trata, por supuesto, de consagrar derechos concretos, predicables de los individuos, no en cuanto tales, sino en cuanto miembros de determinados estamentos o grupos sociales. En este sentido, los documentos ingleses (la *Carta Magna* de 1215, la *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas Corpus Amendment Act* de 1679, el *Bill of Rights* de 1689), que conforman el llamado «Derecho estatutario», son los que mejor expresan esta evolución. Aún así, hasta finales del siglo XVIII, los postulados iusnaturalistas siguen impregnando una buena parte de la configuración de los derechos y libertades. Pero, sin duda, van a ser los planteamientos de Locke, situado ya en pleno liberalismo, los que ejerzan una mayor influencia. Este autor va a distinguir entre derechos naturales y derechos del hombre como miembro de la organización estatal, señalando que hay un orden jurídico natural que se desarrolla en una serie de derechos innatos para cuya salvaguardia se crea y constituye la propia organización estatal. Entre los derechos naturales, Locke destaca el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, para cuyo ejercicio efectivo son necesarias una serie de instituciones, entre las cuales destacarían una Asamblea representativa de los contribuyentes y un sistema judicial independiente.

En este proceso, ya imparable a partir del siglo XVIII, tendrán una gran importancia los procesos revolucionarios americanos y francés. La primera Declaración de Derechos en sentido moderno, que supone una ruptura con los documentos ingleses antes mencionados, va a ser la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776, que va a recoger las tesis del iusnaturalismo radical, y a la que seguirán las del resto de excolonias norteamericanas. En estas Declaraciones se van a consagrar, por primera vez, auténticos derechos individuales (se habla de «cada ciudadano», «cada miembro de la comunidad»), tal como plantea Jefferson en la propia Declaración de Independencia: «Sostenemos como evidentes estas verdades: que los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad».

Pero la declaración más universal de todas va a ser la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que se configura como el documento burgués por excelencia y, a partir del cual, podemos hablar de la construcción moderna de los derechos y libertades. A partir de ese momento, nos encontramos con auténticos derechos individuales, concebidos como una esfera de libertad del individuo frente a la acción del poder político, tendentes a «consagrar unos principios que se considera que preceden al propio ordenamiento positivo y que son reconocidos por el ordenamiento positivo» (Pérez Luño). Es este momento también, en el que aparece por vez primera, la expresión «libertades públicas» (art. 9 de la Constitución de 1793), que viene a significar, que una vez aceptadas y superadas las doctrinas iusnaturalistas que habían servido a la burguesía para conquistar el poder frente a los monarcas absolutos, había que preservar una esfera propia de actuación del individuo frente a la acción del Estado, exigiendo al mismo tiempo de aquél una actuación determinada, sujeta a las debidas garantías jurisdiccionales.

La otra respuesta del liberalismo burgués, la ofrece la escuela dogmática alemana (con Jellinek a la cabeza) al fijar el concepto de derecho público subjetivo, que consiste en un poder jurídico individualizado conferido por el Derecho objetivo (conviene recordar que en Alemania el concepto de Estado de Derecho es una de las respuestas de la burguesía para conceptualizar de modo racional su acceso al poder político) sobre la base de determinados intereses por él mismo reconocidos. Esta visión implica por tanto, una configuración estatista del Derecho, suponiendo una fuerte reacción antiiusnaturalista que trata de inscribir a los derechos humanos en un sistema de relaciones estrictamente jurídicas entre el Estado y los ciudadanos.

Estos planteamientos del liberalismo burgués experimentan su primera crisis con los acontecimientos revolucionarios de mediados del XIX. Fruto de este proceso será la Declaración de derechos de 1848, donde se recogen los que más tarde se denominarán derechos económicos y sociales, y que se constitucionalizan definitivamente en la Constitución mexicana de 1917 y el texto constitucional de la República de Weimar. Ambas tratan de reflejar las transformaciones socioeconómicas que se han producido en el Estado liberal,

constituyendo en definitiva la solución adoptada por el capitalismo frente a la concepción marxista de los derechos y libertades.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de conceptualización de los derechos y libertades experimenta una nueva etapa en su evolución con motivo del proceso de internacionalización de los mismos. El punto de arranque lo constituye la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que permitirá el desarrollo de diferentes convenios y tratados posteriores. Esta serie de documentos plantean además la distinción entre derechos humanos y derechos fundamentales. En cuanto a la primera expresión, los iusnaturalistas señalan que los derechos humanos no son sino una prolongación de los derechos naturales, mientras que la tesis mayoritaria sostiene que con la expresión «derechos humanos» se engloban tanto a los llamados derechos naturales como a los derechos que el hombre posee por ser miembro de una comunidad.

Este mismo debate va a nutrir nuestra polémica constitucional en el capítulo de derechos y libertades, donde aparece definitivamente configurada una visión dualista de los derechos fundamentales. Señala Peces Barba, que por una parte son derechos subjetivos del ciudadano frente al Estado, garantizando así un *status* jurídico de libertad de la persona, y por otra, son valores o elementos configuradores y fundamentales del propio sistema político, lo cual revela su carácter integrador y a la vez, transformador del mismo.

Ahora bien, la problemática actual de los derechos fundamentales no se agota en la función que deben cumplir en un Estado Social y Democrático de Derecho; las nuevas tesis existentes en torno a la crisis del Estado Social, con una vuelta a los postulados del Estado mínimo, parecen conducir a un proceso de privatización de los derechos fundamentales, basado en un régimen de autotutela, que no se corresponde con los principios de nuestra carta constitucional.

En suma, y por resumir lo adelantado en las páginas anteriores, todo este proceso de conceptualización puede ser enfocado desde la perspectiva de las llamadas generaciones de derechos y libertades.

Se puede hablar de una primera generación, compuesta por los derechos de origen liberal y burgués, que se configurarían como auténticos derechos de defensa del individuo frente a los poderes públicos, tratando de garantizar una esfera de autonomía individual inmune a la acción del poder político del Estado. En segundo lugar, estarían los derechos de la generación del constitucionalismo socioeconómico, que garantizan el aspecto subjetivo de los derechos y libertades, en el sentido de configurarlos como auténticos derechos de prestación que generan obligaciones por parte de los poderes públicos. Y, por último, la tercera generación, o los denominados, «derechos nuevos», que consagrarían, a nivel constitucional, las transformaciones experimentadas por el Estado actual.

La regulación de los derechos y libertades en la Constitución de 1978

El Título I de nuestra Constitución recoge la regulación en torno a los derechos y libertades fundamentales. Como ya se ha indicado, constituye la Declaración de derechos más amplia de nuestro constitucionalismo. Y ello, porque más que inspirarse en anteriores Constituciones, debe encuadrarse dentro de las modernas tendencias del constitucionalismo de la postguerra. Y en segundo término, porque frente a la experiencia autoritaria anterior, se cuidó mucho el desarrollo de un profuso entramado de derechos y libertades así como sus garantías para asegurar un adecuado sistema de protección de los mismos.

La primera Constitución española con una mínima tabla de derechos y libertades va a ser la de 1837, que recoge la libertad de imprenta, el derecho a la obtención de cargo público, la seguridad personal, la inviolabilidad de domicilio, el derecho de propiedad, el principio de confesionalidad, existiendo también la consagración de los deberes constitucionales, como serían el servicio militar y el deber de pagar los impuestos. En realidad, no existe una auténtica declaración de derechos hasta la Constitución de 1869, en que por primera vez se reconocerán los derechos políticos (sufragio universal directo, libertad de reunión y de

manifestación, derechos de asociación y de libertad religiosa, etc.) y donde se incorporan también, aunque tímidamente, derechos como el del trabajo y la libertad de enseñanza. La Constitución republicana de 1931 conforma el segundo hito importante de nuestro constitucionalismo en este capítulo. Por primera vez, se hablará de la existencia de unos derechos económicos y sociales, se reconoce el sufragio universal femenino e incluso se contempla la posibilidad de socializar la propiedad privada. Es pues la única Declaración de derechos que admite una cierta comparación con la actual Constitución.

La Constitución de 1978 opta por señalar el doble carácter de los derechos fundamentales: por un lado, en cuanto derechos subjetivos que garantizan un determinado status jurídico, y por otro, su consideración como elementos esenciales del ordenamiento jurídico. Hay que señalar también que estos derechos no tienen un carácter absoluto e ilimitado, sino que encuentran sus límites en el derecho de los demás y en los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por otro lado, aunque parecería que nuestra Constitución no contiene cláusulas que permitan el reconocimiento de otros derechos y libertades, parecería que el art. 10.1 constitucionaliza de algún modo la existencia de todos aquellos derechos fundamentales, presentes o futuros, que sean inherentes a la dignidad de la persona humana y al libre desarrollo de la personalidad. La otra posibilidad para ampliar los derechos fundamentales serían los llamados derechos fundamentales de configuración jurisprudencial; a modo de ejemplo, la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del artículo 27, relativo a la educación.

La clasificación de los derechos y libertades

Desde un punto de vista doctrinal, existen un gran número de clasificaciones o criterios de clasificación. Entre ellas, podríamos mencionar las efectuadas por autores como Pellegrino Rossi, que distinguía entre los derechos civiles, por un lado, y los derechos políticos, por otro; la de Carl Schmitt, con su distinción entre garantías de la esfera liberal del individuo aislado (propiedad, libertad de domicilio, etc.) y los derechos a la libertad del individuo en relación con los demás (opinión, prensa), los llamados derechos políticos de índole democrática y los derechos y prestaciones sociales.

Por su parte, Jellinek, partiendo de la relación/interdependencia entre el individuo y el Estado, distinguía cuatro etapas: una primera, el *status subiectionis* o *status pasivus*, caracterizado por la total sumisión de los individuos al imperio del Estado, donde éstos no poseían ningún tipo de derecho o libertad. Una segunda, el *status libertatis* o *status negativus*, donde partiendo del principio de que el Estado nunca puede absorber totalmente a sus ciudadanos, se adopta una concepción de la libertad como contenido negativo; se reconocen por tanto los derechos de la esfera personal del individuo y que actúan como límite absoluto al poder estatal, pues vienen a representar un ámbito de poder de los ciudadanos donde el Estado no puede intervenir. El tercer estadio, el *status civitatis* o *status activus*, cuando el individuo adquiere auténticos derechos subjetivos frente al Estado. Y por último, el *status activae civitatis* o *status positivus*, cuando el Estado reconoce al individuo la capacidad de actuar en su nombre.

Como puede verse, tanto a nivel teórico, como si nos circunscribiéramos a nuestra carta constitucional, existen múltiples posibilidades para clasificar a los derechos y libertades. Se puede hacer en función de su contenido (derechos individuales por un lado, y derechos sociales y económicos por otro); por su ámbito de aplicación, según afecte al orden jurídico interno o al supranacional; por razón del sujeto (persona, grupos e incluso el propio Estado); por la forma de su ejercicio (derechos de autonomía, de participación, de crédito); por razón de su aparición; por razón de su idea inspiradora (liberal, socialista); por su sistema de garantías, etc.

El tema de la clasificación se complica aún más en nuestro ordenamiento jurídico debido a la deficiente regulación constitucional, porque existe una importante falta de sistematicidad. Por un lado, no todo su contenido son derechos y libertades, existiendo además, otros derechos y libertades fuera del Título I. Parecería distinguir además entre derechos fundamentales y libertades públicas, pero sin establecer un criterio claro al respecto y sin determinar cuáles tienen una u otra consideración. Se aprecia además en la Sección 2ª del Capítulo 2º, la existencia de otros derechos de los ciudadanos, que no parecerían derechos fundamentales,

pero cuya naturaleza no aparece definida en el conjunto de la Constitución. Y por último, el Capítulo 3º dedicado a los principios rectores de la política social y económica, recoge sin embargo auténticos derechos (protección a la salud, a la cultura, al medio ambiente, a la vivienda), cuya naturaleza jurídica es difícil de establecer en ese marco.

Por lo tanto, y con todas las salvedades que hemos venido haciendo, la siguiente clasificación intenta distinguir entre varios tipos de derechos y libertades en nuestra regulación constitucional, recogiendo algunos de los desarrollos anteriores:

a) Los derechos personales que afectan a la integridad moral y física de los ciudadanos [derecho a la intimidad, al honor, a la inviolabilidad del domicilio, al secreto de las comunicaciones (artículo 18); a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15)...]. Estarían también aquéllos que hacen posible el libre desarrollo de la personalidad y que suponen la libertad ideológica y religiosa (art. 16), el derecho de expresarse (art. 20), asociarse (art. 22), reunirse (art. 21) y manifestarse libremente (art. 21), etc.

b) El segundo grupo de derechos, los civiles, serían aquéllos que protegen a los ciudadanos frente a los actos del poder (o de otros ciudadanos): así, puede recurrir a los tribunales para defender sus derechos e intereses legítimos y tiene asistencia jurídica aunque no disponga de los recursos suficientes (art. 24); existe siempre una presunción de inocencia, etc.

c) En tercer lugar, tenemos los derechos políticos, que nos garantizan la posibilidad de actuar en un régimen político; así, el derecho al sufragio, activo y pasivo (art. 23); a proponer, junto a otros ciudadanos, posibles leyes –la iniciativa legislativa popular– (art. 87); el derecho de asociación a partidos políticos, sindicatos o cualquier otro tipo de asociación pacífica (artículos 22 y 28).

d) El desarrollo del Estado de Bienestar a mediados del siglo XX planteó la constitucionalización de otro grupo de derechos, que han sido identificados en sentido amplio como derechos sociales, que vienen a completar los derechos tradicionales, más centrados en la dignidad del individuo y en su libertad, con un desarrollo de la igualdad y de la solidaridad. Entre estos derechos cabría diferenciar:

d.1) Derechos económicos: entre los que destacaríamos el derecho a la propiedad, que recoge una limitación por su función social (art. 33). De este modo, la propiedad privada puede verse afectada por la necesidad de defender el medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales, conservar el patrimonio histórico, cultural y artístico, el uso racional del suelo (art. 47), etc. El Estado puede asimismo realizar expropiaciones, previa indemnización (art. 33.3.).

d.2) Derechos sociales en sentido estricto. En primer lugar, aquellos que corresponden al ciudadano en cuanto trabajador: derecho a la libre sindicación (art. 28), a la huelga (art. 28.2), a la negociación laboral (art. 37), al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio (art. 35), a la Seguridad Social (art. 41), a las vacaciones remuneradas (art. 40.2). Y en segundo término, aquellos que son considerados típicos del Estado de bienestar, como serían los derechos a la protección de la salud (art. 43), a la asistencia de la tercera edad (art. 50), al medio ambiente sano (art. 45), a la vivienda (art. 47), etc.

d.3) Los derechos culturales: en estrecha relación con los anteriores, y que garantizan el derecho a la cultura (art. 44) y a la producción y creación sin restricciones (art. 20.b), la libertad de cátedra (art. 20.c), el derecho a la educación (art. 27), etc.

Garantías de los derechos y libertades

La Constitución establece tres formas distintas de regulación y garantía de los derechos y libertades, que están en estrecha relación con el tipo de derechos de los que se trate. De este modo, los derechos fundamentales cuentan con una protección reforzada, mientras que los derechos políticos, y en menor medida, los derechos

sociales y económicos, tienen una protección más liviana.

La protección reforzada está reservada constitucionalmente para los derechos y libertades fundamentales recogidos en la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I. Quiere esto decir que sólo pueden regularse mediante ley orgánica (lo que exige mayoría absoluta del Congreso para su aprobación, modificación o derogación). Están además especialmente protegidos mediante un procedimiento en vía judicial ordinaria, basado en los principios de preferencia y sumariedad, y, en su caso, agotada la vía judicial ordinaria, en recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. La protección judicial ordinaria está regulada por la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona de 26 de diciembre de 1978. En caso de producirse una reforma constitucional que afectara a la regulación de estos derechos, el procedimiento sería el agravado recogido en el artículo 168 de la Constitución.

El resto de los derechos recogidos en el Capítulo 2º del Título I cuentan con una protección plena; pueden, por tanto, regularse mediante ley ordinaria. Para protegerlos, puede interponerse recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 161.1.a) en la medida en que se dicten leyes que los afecten pero que no respeten «su contenido esencial».

El resto de los derechos que hemos denominado derechos sociales cuentan con una protección ordinaria, y no son alegables sin más ante los tribunales, sino sólo en función de las leyes que los desarrollen. Su regulación sólo puede hacerse por ley.

En suma, el conjunto de derechos y libertades cuenta con una protección positiva en nuestra Constitución, pero los medios de garantía previstos son estrictamente jurídico-formales, sin que se hayan desarrollado convenientemente los medios materiales necesarios para que estas garantías sean plenamente efectivas.

Estos derechos cuentan asimismo con una serie de limitaciones en su ejercicio, plenamente coherentes con un Estado democrático. Estas serían de tres tipos:

- 1) Límites temporales: hay ciertos momentos en que algunos derechos no pueden ejercerse libremente;
- 2) Límites intrínsecos, que se derivan de la propia naturaleza del derecho en cuestión y de su relación con el orden económico y social. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo para todos los ciudadanos en una economía capitalista?;
- 3) Límites extrínsecos: es decir, que no tienen que ver con la naturaleza del derecho. Son de dos tipos:
 - ordinarios: hacen referencia a los derechos ajenos (cuyo respeto con carácter general indica el art. 10 de la Constitución como fundamento del orden político y social);
 - extraordinarios: se derivan de situaciones de emergencia, que en nuestro ordenamiento vienen recogidas en la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio de 1 de junio de 1981.

En estos tres casos, los límites en el ejercicio de los derechos sólo pueden venir dados por la ley. La interpretación de tales límites corresponde a los tribunales, lo que supone una garantía adicional de protección.

Los límites extrínsecos que cristalizan en suspensión del ejercicio de determinados derechos, se llaman también «en defensa de la Constitución». Consisten en la suspensión del ejercicio de determinados derechos y libertades con el fin de garantizar o restablecer el orden constitucional, amenazado por desequilibrios internos o una amenaza externa. En nuestro ordenamiento, existen varios tipos de suspensión:

- a) Personal, que consiste en la suspensión de derechos concretos a una persona o grupo de personas;

- b) Territorial: la suspensión del ejercicio de determinados derechos para el conjunto de los ciudadanos en un ámbito espacial concreto;
- c) Temporal: la suspensión de todos o algunos de los derechos durante períodos de tiempo.

Durante estos períodos de suspensión, no queda en suspenso el funcionamiento de los órganos constitucionales (las Cortes, los tribunales, etc.), que constituyen las mejores garantías del ejercicio de los derechos.

Existe además, otra figura, encargada de velar por el cumplimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración, estamos haciendo referencia al Defensor del Pueblo. Este órgano constitucional, designado por las Cortes por un período de cinco años por mayoría cualificada, puede interponer recursos de inconstitucionalidad y recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

• – **REFORMA CONSTITUCIONAL.**

Reforma sí o reforma no

La Constitución española de 1978 fue el resultado de un importante consenso entre todas las fuerzas políticas parlamentarias y democráticas. Este hecho que la dotó de una fuerte legitimidad, y sentó las bases de nuestro sistema político, ha hecho también que cualquier posibilidad de llevar a cabo una reforma parcial o total de su articulado, haya sido vista con sumo recelo por el conjunto de los partidos políticos y sectores sociales.

En primer lugar, resulta difícil pensar en un consenso originario tan importante como el que se produjo durante la transición política. Esto hace sospechar que las posibles modificaciones que se pudieran introducir responderían más a cuestiones partidistas que al interés general. Por otro lado, cualquier intento de reforma debería conllevar también un respeto hacia los intereses de las minorías, a veces difícil de garantizar.

En segundo lugar, las normas constitucionales han tenido en nuestro país una experiencia efímera, que es precisamente lo contrario de lo que se le pide a la ley de leyes. En este sentido, no cabe duda de que por primera vez la Constitución de 1978 parecería adaptarse a las demandas e intereses de la sociedad española en este momento (con algunas excepciones importantes).

En tercer lugar, la Constitución establece en su articulado (Título X, artículos 166 a 169) un procedimiento bastante estricto, que tiene como resultado que nos encontremos ante un texto constitucional al que se ha calificado de muy rígido.

Por último, las posibles reformas propuestas por algunas fuerzas políticas afectarían a puntos sustantivos del corpus constitucional, lo cual conduciría a una reforma de gran calado, quizás improbable e inconveniente a tan sólo veintidós años de haberse aprobado el texto.

El origen de las reformas constitucionales

El Estado constitucional cimienta su estructura en dos pilares fundamentales: por un lado, en el principio político democrático; por otro, en el principio jurídico de supremacía constitucional. Conforme al primero, se entiende que corresponde al pueblo, en cuanto titular de la soberanía, el ejercicio indiscutible del poder constituyente. Según el principio de supremacía, se considera que la Constitución es *lex superior*, que obliga por igual a gobernantes y gobernados.

En una democracia representativa, la Constitución se entiende como mecanismo de control del poder y como ley suprema, en la medida en que es, a su vez, el mecanismo de organización de las competencias y atribuciones de los diferentes órganos estatales. Pero en la medida en que el poder constituyente realiza su

obra, y desaparece como tal, se extingue con él el dogma de la soberanía popular. Al aprobarse la Constitución, que obliga por igual a gobernantes y gobernados, el único axioma efectivo y verdaderamente operante del Estado constitucional, no puede ser otro que el de la supremacía constitucional. Surge, entonces, una auténtica soberanía de la Constitución y del Derecho.

El conflicto, sin embargo, entre la soberanía popular y la soberanía de la Constitución estallará inevitablemente desde el momento en que, respondiendo a exigencias y requerimientos de la realidad, se haga necesario introducir modificaciones en la legalidad fundamental. El dilema se plantea de la siguiente forma: o se considera que la Constitución como ley suprema puede prever y organizar sus propios procesos de transformación y de cambio, en cuyo caso el principio democrático queda convertido en una mera declaración retórica, o se estima que, para salvar la soberanía popular, es al pueblo a quién corresponderá siempre, como titular del poder constituyente, realizar y aprobar cualquier modificación de la Constitución.

Como solución al antagonismo entre los supuestos jurídicos y políticos en que descansa el Estado constitucional, aparece la técnica de la reforma constitucional. A través de la reforma se pretende configurar un poder especial entre el poder constituyente originario y el poder constituido ordinario, al que la doctrina francesa conoce con el nombre de «poder constituyente constituido» (*pouvoir constituant institué*), y al que Pedro de Vega denomina indistintamente, «poder de reforma» o «poder de revisión».

Así, vinculada al concepto de *lex superior*, se presentará la noción de rigidez constitucional, consagrada teóricamente por Bryce, en un clásico estudio sobre las Constituciones flexibles y las Constituciones rígidas. La Constitución sólo podrá definirse jurídicamente como ley suprema cuando para su modificación se exija –conforme a la idea de rigidez– un procedimiento distinto, más agravado y complejo que el que se sigue para la modificación o derogación de las leyes ordinarias (que por ejemplo aparece en la Constitución americana en su artículo quinto). Sin embargo, en esta misma Constitución no se establecen los mecanismos sancionadores adecuados capaces de impedir su transgresión, y a ello se vio obligado a dar respuesta el Tribunal Supremo en 1803 (el juez Marshall en el caso *Marbury versus Madison*).

Al mismo tiempo, y derivada de la propia noción de poder constituyente, se recoge también la creencia de que la Constitución no podía ni debía entenderse tampoco como una ley eterna. Jefferson en sus escritos denuncia en varias ocasiones como tremendo absurdo que los muertos puedan, a través de la Constitución, imponer su voluntad contra los vivos. En un sentido similar, se manifiesta Paine al señalar en *Los derechos del hombre*: «Sólo los vivos tienen derechos en este mundo. Aquello que en determinada época pueda considerarse acertado y parecer conveniente, puede, en otra, resultar inconveniente y erróneo. En tales casos, ¿quién ha de decidir? ¿Los vivos o los muertos?». La respuesta a este interrogante la ofrecía la Constitución francesa de 1793 al establecer en su artículo 28: «Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras».

En la actualidad, la práctica totalidad de las Constituciones son Constituciones rígidas. El establecimiento de un procedimiento especial de reforma para la normativa fundamental, y la consiguiente distinción a nivel formal que del mismo deriva entre la ley constitucional y la ley ordinaria, constituye una especie de axioma de la conciencia jurídica universal. Por eso, en lugar de distinguir entre Constituciones rígidas y flexibles, como en los umbrales del siglo hacía Bryce, de lo que realmente habría que hablar ahora sería de Constituciones con mayor o menor grado de rigidez (excepciones importantes, la británica, la de Nueva Zelanda y la de Israel).

Cómo, por quién y cuándo

Cualquier necesidad de reforma debe satisfacer determinados requisitos: 1) la necesidad de acoplar la Constitución al cambio histórico; 2) la necesidad de que ese acoplamiento se produzca dentro de la continuidad jurídica formal del ordenamiento constitucional; 3) la necesidad de que toda reforma constitucional no implique la posibilidad de que la Constitución se coloque al servicio de una mayoría, y pierda su naturaleza protectora de las minorías.

Se trataría por tanto, de responder a tres grandes preguntas: el cómo, el por quién y el cuándo, que condicionan y están en la base de todo procedimiento de reforma. La cuestión a resolver no es otra que la que se formula en estos términos: ¿qué es preferible, la mínima o la máxima rigidez?.

Si lo que se pretende con ella es proteger a las minorías y salvaguardar la voluntad constituyente del pueblo, el procedimiento de reforma deberá tener siempre la rigidez suficiente para evitar que la Constitución quede sometida a los avatares de un partido político mayoritario en una determinada coyuntura electoral. Ahora bien, esto no significa que la rigidez absoluta no encierre sus riesgos y peligros. Una Constitución demasiado rígida conduce siempre a una peligrosa alternativa: o a que la Constitución no se reforme en aquellos puntos en que resulte obligada su revisión, en cuyo caso quedaría convertida en letra muerta sin ninguna relevancia política, o a que la Constitución se reforme y se adapte a las necesidades reales por procedimientos ilegales y subrepticios, vulnerando su normatividad.

En segundo término, ¿qué órganos del Estado deben tener asegurada constitucionalmente la función de la reforma?. Si la reforma constitucional expresa la continuidad jurídica del Estado y, por lo tanto, más que como un acto de soberanía del poder constituyente originario deber ser interpretada como un acto del poder constituido, que ejercita la soberanía en los términos, límites y condiciones que la propia Constitución establece, parece lo más razonable que ningún órgano constituido asuma en exclusiva la función de la reforma. La Constitución española de 1978 establece también como instrumento máximo de garantía un Tribunal Constitucional, cuya misión no es otra que la de impedir que ningún poder constituido pueda ir en contra de la voluntad soberana del pueblo, actuada y expresada, como poder constituyente, en la propia Constitución.

Por último, nos queda la cuestión del cuándo. Parece una idea extendida entre los distintos autores (Loewenstein, Hesse) que, para mantener su prestigio, e incluso, su eficacia normativa, las Constituciones no deben reformarse con frecuencia. Si las modificaciones se acumulan en poco tiempo, la consecuencia inevitable será el resquebrajamiento de la confianza en la inviolabilidad de la Constitución y el debilitamiento de su fuerza normativa. Resuelve Pedro de Vega: «La reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria».

Muchas de las declaraciones normativas de nuestra Constitución, fruto de los numerosos pactos y transacciones que se realizaron durante la transición política, ofrecen la suficiente amplitud y ambigüedad para permitir realizar dentro de su contexto, y sin violar su contenido, políticas que obedezcan a ideologías distintas y aún opuestas. Esto significa que una buena parte de los preceptos constitucionales ofrecen un amplio margen de interpretación. A través de ésta, la norma puede ir adaptándose a las necesidades y urgencias de la realidad, sin necesidad de llevar a cabo su reforma. Pero la interpretación tiene su límite. Y si las exigencias políticas obligan a interpretar el contenido de las normas de forma distinta a lo que las normas significan, es entonces cuando la reforma se hace jurídica y formalmente necesaria. En toda situación límite no cabe otro dilema que el de falsear la Constitución o reformarla.

La reforma en la Constitución de 1978

Las fuentes que explícitamente regulan el procedimiento de reforma en el ordenamiento español, se encuentran en la Constitución (artículos 166 a 169), en el Reglamento del Congreso (artículos 146 y 147), en el Reglamento del Senado (artículos 152 a 159) y en la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

La primera cuestión que aparece a la hora de establecer el procedimiento de reforma es la iniciativa de ésta. El art. 166 establece que la iniciativa se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87, lo que viene a significar que la «iniciativa corresponderá al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas».

La pluralidad de órganos con capacidad para iniciar el procedimiento de reforma consigue otorgar una legitimidad mucho mayor a la reforma constitucional, evitando posibles secuestros del sistema constitucional. Es decir, que reformas necesarias en función de una determinada realidad social y política, no sean emprendidas cuando choquen con los intereses de la única instancia con capacidad para promoverlas. Por otro lado, aunque la iniciativa de la reforma la comparten por igual todos los órganos mencionados, en la realidad, le corresponde al poder legislativo, y en especial al Congreso de los Diputados, un papel predominante, dada la capacidad que tiene para apreciar la oportunidad y ponderar los riesgos de cualquier reforma.

Por último, hay que mencionar el significado de la exclusión explícita de la iniciativa popular. En las primeras versiones del texto constitucional (aparecidas en el BOC el 15 de enero y el 17 de abril de 1978) se asimilaba la iniciativa para la reforma constitucional con la iniciativa para la legislación ordinaria, sin discriminación de ningún tipo, admitiéndose en ambos casos la iniciativa popular. Sería en el curso del debate de junio, cuando, a consecuencia de una enmienda presentada por UCD (Gabriel Cisneros Laborda) y apoyada por el Partido Socialista (Gregorio Peces Barba) y el Partido Comunista (Jordi Solé Tura), la iniciativa popular para la reforma constitucional quedaría definitivamente eliminada, al insistir en la disfuncionalidad de esta iniciativa en el marco de la democracia representativa, y en los peligros que encerraba su posible utilización plebiscitaria.

Una vez tomada la iniciativa por alguno de los órganos anteriores, corresponde iniciar el procedimiento de reforma. La peculiaridad del ordenamiento constitucional español radica en el establecimiento de dos procedimientos de reforma: uno general, el del artículo 167, y otro excepcional, del artículo 168. El procedimiento general u ordinario, desarrollado en el art. 146 del Reglamento del Congreso y en los artículos 152 a 157 del Senado, radica fundamentalmente en lo siguiente:

- 1) Los proyectos de reforma siguen una tramitación similar a la establecida para la legislación ordinaria, lo que significa que para su aprobación necesitan una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.
- 2) Si no hubiese acuerdo entre ellas se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. Este texto requerirá, para ser aprobado, la mayoría de tres quintos en ambas Cámaras.
- 3) En el supuesto de no lograrse la aprobación del texto propuesto por la comisión por los tres quintos del Senado, la reforma seguirá adelante, siempre y cuando se cumplan dos requisitos: que en el Senado obtenga al menos el voto favorable de la mayoría absoluta, y que en el Congreso logre la mayoría de dos tercios.
- 4) Una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, se abre la posibilidad de un referéndum facultativo, cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

El procedimiento excepcional o agravado de reforma constitucional viene recogido en el artículo 168, para los supuestos de revisión total, o para las revisiones parciales que afecten al Título Preliminar, al Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I o al Título II. En este caso, la reforma constitucional requerirá el cumplimiento de los siguientes trámites.

- 1) Aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara del principio de revisión, es decir, aprobación de la conveniencia o necesidad de la reforma.
- 2) Inmediatamente se procederá a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones.
- 3) Las Cámaras recién elegidas deberán ratificar la decisión sobre la oportunidad y conveniencia de la reforma, así como proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de

dos tercios de ambas Cámaras.

- 4) Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Como se ha señalado por algunos autores, el procedimiento de reforma que fija el artículo 168 es tan costoso, que más que un procedimiento de reforma, se debería hablar de un procedimiento para evitar la reforma. Resulta evidente que si se apeló a él fue para evitar introducir en la Constitución las llamadas «cláusulas de intangibilidad». Así, en lugar de establecer límites explícitos a la reforma, como se hace en otros ordenamientos, se procedió al establecimiento de un procedimiento muy agravado, que hace prácticamente imposible la reforma del Título II y de buena parte del Título I. Esto significa de hecho la imposibilidad de modificar artículos concretos de estos Títulos.

El artículo 169 establece que no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de algunos de los estados previstos en el artículo 116. Se trata por tanto, de un límite temporal a la iniciativa.

La Constitución española de 1978 no contiene referencia alguna a las reformas constitucionales tácticas –es decir, aquellas normas que pretenden modificar algunos artículos sin aludir ni especificar claramente las materias que con el mismo pudieran resultar afectadas, es el caso de los artículos suplementarios o *amendments* de la Constitución americana. Aunque habría que calibrar de producirse, si las reformas producidas por el mecanismo del artículo 167, si no explicitan claramente los preceptos del texto constitucional que se pretenden reformar, podrían afectar a supuestos cuya vía de revisión está prevista en el artículo 168.

La práctica de la reforma constitucional desde 1978

Desde la aprobación de la Constitución, sólo en una ocasión se ha abordado el proceso de reforma constitucional. La dinámica de ratificación del Tratado de Maastricht que sellaba nuestra participación en la Unión Europea obligó, y nunca mejor expresado, a una revisión parcial del artículo 13.2 de nuestra Constitución.

El Gobierno defendió desde un principio la tesis de la compatibilidad entre dicho tratado y nuestra ley de leyes. Y cuando requirió al Tribunal Constitucional, lo hizo para que éste se pronunciase exclusivamente sobre la compatibilidad entre el artículo 8.B,1 del Tratado de Maastricht y el art. 13.2 de la Constitución. La sentencia del Tribunal Constitucional, señalando la contradicción entre ambos preceptos, así como que ésta no podía ser salvada por la socorrida vía del artículo 93, obligó a llevar a cabo la reforma, pero sin un auténtico debate sobre la conveniencia o no de una revisión a fondo de nuestra carta constitucional.

Mientras que en otros países europeos, el avance en el proceso de construcción europea sirvió de estímulo a una importante reflexión sobre la conveniencia de adaptar las constituciones a este nuevo ámbito (caso de la ley fundamental de Bonn, reformada en sus artículos 23, 24, 45, 50 y 52), en el caso español, la reforma llevada a cabo el 27 de agosto de 1992, se tramitó por la vía simple del artículo 167, sin asomo de referéndum alguno, pero también sin un debate parlamentario serio y en profundidad. O como indica Oscar Alzaga: «La consecuencia de *no querer oír hablar* de reformar la Constitución ha sido *modificarla sin hablar de su reforma*, y sin ningún debate merecedor de tal nombre».

¿Significa esto que no se puede o no se debe reformar la Constitución?. En realidad, como hemos querido reflejar en estas páginas, el enfrentamiento entre Constituciones flexibles y Constituciones rígidas se ha superado con el desarrollo del constitucionalismo contemporáneo, así también parecen superadas las posturas antagónicas entre aquellos partidarios de la no revisión de los textos constitucionales, y aquéllos otros, inclinados hacia un revisionismo periódico. En el caso del sistema político español, parece existir un espíritu antirrevisionista generalizado, fácilmente explicable, pero que quizás podría obstaculizar un desarrollo constitucional normalizado.

¿Cuáles serían algunos ámbitos de reflexión sobre posibles reformas institucionales puntuales?. Tomamos aquí algunas de las ideas que apunta Oscar Alzaga, miembro, en su momento, de la Comisión Constitucional del Congreso que llevó a cabo la elaboración del proyecto constitucional:

A) En cuanto al control del poder:

- 1) Reformar el apartado 3 del art. 122 para impedir la interpretación que del mismo hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 en su art. 112, con el fin de evitar la supeditación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial al Gobierno;
- 2) Constitucionalizar en el art. 134, relativo a los Presupuestos, un límite en torno al 3% del PIB en la posibilidad del Gobierno de emitir Deuda Pública o contraer crédito.

B) En cuanto a la representación, participación y partidos políticos:

- 1) Establecer en algún capítulo de la Constitución la necesidad de una ley que regule a los partidos políticos con arreglo a ciertos criterios fijados en el propio texto constitucional. Esta ley debería contemplar la definición de las funciones a asumir por los partidos en una sociedad democrática.

C) En lo relativo a las mayorías y alternancia:

- 1) La Constitución se redactó pensando en probables gobiernos de mayoría relativa, para ello se intentó reforzar la posición de los mismos, y en especial, la del Presidente de Gobierno (posibilidad de una investidura por mera mayoría simple del Congreso; no admisión de otro voto de censura que el constructivo; posibilidad de ganar la cuestión de confianza por mayoría simple; generosidad con que se contempla la figura del Decreto Ley; la existencia de los reglamentos parlamentarios más gubernamentales de toda Europa Occidental). A juicio de Alzaga, la Constitución y la ley electoral deberían facilitar mayorías absolutas alternativas sin necesidad de provocar el colapso del partido en el Gobierno.

D) La reforma del Senado y la organización territorial del poder:

- 1) Si se quiere convertir al Senado en una auténtica Cámara colegisladora, es necesario reformar la Constitución en ese punto. No basta con la simple reforma del respectivo reglamento parlamentario. Pero esta reforma significaría abordar de lleno la cuestión del modelo territorial del Estado, que tiene en la Constitución un entramado fundamentalmente procedimental.

E) Economía de órganos y de procedimientos:

- 1) A juicio de Alzaga, el Consejo Económico y Social diseñado por el artículo 131.2 de la Constitución, carece de sentido;
- 2) Redefinir y potenciar la figura del Defensor del Pueblo y de la institución del jurado;
- 3) Reducir el número de miembros del Consejo General del Poder Judicial de veinte a diez miembros;
- 4) Reducir el número de senadores con representación provincial de cuatro a tres, dos por la mayoría y uno por la minoría

F) En lo concerniente a los medios de comunicación:

- 1) Reformar el art. 20.3 de la Constitución sobre el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado, intentando limitar la concentración de los medios de comunicación en unas

mismas manos.

G) Otros ajustes constitucionales:

- 1) La línea de sucesión en la Jefatura del Estado que establece el art. 57.1 de la Constitución, adaptándolo a los tiempos;
- 2) La reforma del art. 71.2 relativo a la inmunidad parlamentaria.

Como puede verse, los artículos susceptibles de ser reformados en nuestra Constitución pueden ser numerosos, pero lo que cabe preguntarse es sobre la oportunidad de la reforma. Ciertamente cualquier intento de reforma de la Constitución debe ir precedido de un sosegado diálogo entre el conjunto de las fuerzas políticas, que permita alcanzar un consenso lo suficientemente amplio, para que nuestra Constitución siga desarrollándose con normalidad.

- – **INSTITUCIONES POLÍTICAS.**
- – **PARLAMENTO.**

Congreso de los Diputados (España) Sito en la madrileña carrera de San Jerónimo, el Congreso de los Diputados es la cámara baja del Parlamento español y, por tanto, quizá, el lugar clave de todo el sistema político del Estado. La imagen muestra su entrada principal, que se encuentra precedida y flanqueada por dos estatuas de leones que fueron construidas tras ser fundido el bronce de los cañones capturados por las tropas españolas al enemigo en 1859, en el inicio de las guerras de

En España, las primera manifestaciones de carácter parlamentario se remontan a los siglos XIII y XIV, cuando, a petición del rey, se realizaban reuniones periódicas de notables, por regla general representantes de la Iglesia y la nobleza, sobre todo en Aragón y Castilla. Se constituyeron así las Cortes estamentales, asambleas responsables de formar el consejo del monarca, de discutir sobre el régimen de tributos de cada región y dictar leyes generales. Estos órganos, que no tardarían en recibir el nombre de Cortes generales, serían el sustrato de un sistema bicameral heredero de las tensiones históricas entre clérigos y aristócratas. Dichas confrontaciones alcanzarán su punto máximo de violencia a lo largo del siglo XIX, en que las contiendas civiles y la alternancia entre gobiernos de inspiración conservadora y los de espíritu liberal, restan a la institución parlamentaria su significado y el más mínimo asomo de eficacia. Tras la II República española (1931–1939), y luego de una guerra civil, el régimen del general Francisco Franco, de partido único, estableció un sistema autotitulado de 'democracia orgánica', con evidentes coincidencias con el modelo de Estado corporativo de Benito Mussolini. Tras la muerte de Franco, se promulgó la vigente Constitución de 1978, que consagraba un Parlamento bicameral, también llamado cortes generales, integrado por el Congreso de los Diputados y el Senado. La renovación de sus miembros ha de producirse cada cuatro años.

Las funciones del Congreso de los Diputados pueden ser básicas, exclusivas y específicas. Las funciones básicas son el ejercicio del poder legislativo, la aprobación de los presupuestos generales del Estado y el control parlamentario del gobierno. Entre sus potestades, también se encuentra la de aprobar los tratados internacionales, la cooperación entre las comunidades autónomas, la distribución de los recursos interterritoriales, las reformas institucionales que procedieran, la asistencia a la Corona y el papel de garante del cumplimiento del régimen sucesorio.

Las funciones exclusivas del Parlamento español atañen a la convalidación de decretos del gobierno del Estado, la tramitación de los proyectos concernientes a los estatutos de las comunidades autónomas, la convocatoria al rey de referéndums generales, la investidura del presidente del gobierno, las mociones de confianza o de censura, e incluso la reprobación del presidente en supuestos de delitos contra la seguridad de la nación.

Las denominadas funciones específicas, pero no exclusivas, afectan a la elección de 10 miembros del Consejo General del Poder Judicial y de 4 del Tribunal Constitucional, así como a la evaluación de los tratados internacionales respecto a la Constitución española.

• – **GOBIERNO.**

A finales de la década de 1970 el gobierno de España sufrió una transformación, desde el régimen autoritario (1939–1975) de Francisco Franco a una monarquía parlamentaria bajo la Constitución de 1978.

Poder ejecutivo

La cabeza del Estado español es un monarca hereditario, quien también es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. El poder ejecutivo está en manos del presidente del gobierno, quien es propuesto por el monarca y es elegido para el cargo por el Congreso de Diputados. Él es el encargado de nombrar los miembros del Consejo de Ministros. Así mismo, hay un cuerpo consultivo que es el Consejo de Estado.

Poder legislativo

Congreso de los Diputados (España) Sito en la madrileña carrera de San Jerónimo, el Congreso de los Diputados es la cámara baja del Parlamento español y, por tanto, quizá, el lugar clave de todo el sistema político del Estado. La imagen muestra su entrada principal, que se encuentra precedida y flanqueada por dos estatuas de leones que fueron construidas tras ser fundido el bronce de los cañones capturados por las tropas españolas al enemigo en 1859, en el inicio de las guerras de Marruecos. Ramon Manent/Corbis

En 1977 las Cortes unicamerales de España fueron reemplazadas por un Parlamento bicameral formado por un Congreso de los Diputados, con 350 miembros, y un Senado, integrado por 259 miembros, de los cuales 208 son elegidos en circunscripciones provinciales y el resto son designados por las comunidades autónomas. Los diputados son nombrados para periodos de cuatro años, por sufragio universal de todas los ciudadanos a partir de 18 años, bajo un sistema de representación proporcional. Los senadores elegidos directamente se votan para periodos de cuatro años sobre una base regional. Cada provincia de la península elige 4 senadores y otros 20 son elegidos por las circunscripciones de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla.

Partidos políticos

Las dos formaciones políticas mayoritarias españolas son el Partido Popular (PP), un partido conservador que, tras absorber a los democristianos y a los liberales, pasó a ocupar el espacio electoral del centro–derecha, y el histórico Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Otros partidos con representación parlamentaria significativa son Izquierda Unida (IU), una federación de grupos de izquierda encabezada por el Partido Comunista de España (PCE); y los partidos nacionalistas catalán, Convergència i Unió (CiU), y vasco, Partido Nacionalista Vasco (PNV), entre otros de carácter autonómico.

Gobierno local

Comunidades autónomas de España La Constitución española de 1978 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran; de ahí que determinadas provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica hayan accedido a su derecho al autogobierno, constituyéndose en comunidades autónomas. En la actualidad, todo el territorio que constituye el Estado español se halla dividido en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas.

La Constitución de 1978 permitió dos tipos de comunidades autónomas, cada una con poderes diferentes. Cataluña, País Vasco y Galicia estaban definidas como 'nacionalidades históricas' y utilizaron una vía más

simple para alcanzar la autonomía. El proceso para otras regiones fue más lento y complicado. Las comunidades autónomas han asumido considerables poderes de autogobierno y aún continúan las negociaciones con el gobierno central para conseguir mayores competencias.

Cada una de las 17 comunidades autónomas elige una asamblea legislativa unicameral, que selecciona a un presidente entre sus propios miembros. Siete de las comunidades autónomas están compuestas por una sola provincia, las otras 10 están formadas por dos o más. Cada una de las provincias, 50 en total, tiene un gobernador civil nombrado por el ministro del Interior. Cada una de sus más de 8.000 municipalidades está gobernada por un concejo elegido popularmente, que a su vez elige a uno de sus miembros como alcalde.

• – **JEFATURA DE ESTADO.**

En España querer construir contra la Monarquía, o fuera de la Monarquía, es como si un arquitecto se pusiese a proyectar sin contar con la ley de la gravedad; porque la tradición es la ley de la gravedad y es, en la historia y en la política, la ley de la gravedad una fuerza que se combina con todas las demás, que entra en todas las acciones y reacciones con que tienen que contar los que quieren hacer obra estable Antonio Maura (1915).

Introducción: Monarquía versus República. ¿Qué tipo de Monarquía?

Es propio de las concepciones más tradicionales entender a la Monarquía, y a quién la encarna, como algo que se encuentra fuera, y aún con antelación en el tiempo, de la propia estructura estatal. Así, se hace una fundamentación teológica o divina, se defiende una concepción patrimonialista, o más recientemente, se le otorga una legitimación histórica o dinástica. De este modo, resulta relativamente frecuente, en especial, en las Monarquías no restauradas –es decir, aquéllas que no vieron interrumpida tal tipo de legitimidad– que se argumente la superioridad de la forma monárquica, o se respalden ciertas funciones atribuidas a la Corona, en referencia al valor de la experiencia o memoria histórica de la institución, o a su fundamentación sociológica, haciendo mención al vínculo que une a la Corona con su pueblo.

Hoy en día, se trata de un argumento menos sólido, y tal vez sólo útil a los efectos de diferenciar a las más altas magistraturas de las formas monárquica y republicana, o señalar matices de carácter histórico ideológico entre ellas. Es quizás más frecuente argumentar que en el plano simbólico y aún en el de la integración de los elementos configuradores de la unidad política, la Corona desempeña un papel más eficaz que la Presidencia de la República. Por supuesto, tales funciones se cumplirán en mayor grado allí donde se trate de una Monarquía no interrumpida. Como se ha señalado reiteradamente, un Monarca Parlamentario puede renunciar al poder político y refugiarse en la simple influencia porque su influencia social ha conservado una importancia considerable; sin embargo, un Presidente de la República elegido no se beneficia de ninguna influencia social particular, si no tiene poder político, no tiene nada.

Por contra, entre las virtudes de la República destaca la legitimidad política que consigue al competir electoralmente. Si bien, esta legitimidad es evidente, podemos entender que la Monarquía está dotada de varios principios de legitimidad. Y tomo las palabras de uno de los ponentes constitucionales, Gregorio Peces-Barba: Ahora, con este planteamiento, ¿podemos decir que la Corona como institución en una democracia tiene una situación de inferioridad respecto al otro gran sistema político que es la República? Yo pienso que no se puede decir. La legitimidad histórica de la Monarquía existe, pero la legitimidad racional le viene de la Constitución. Es suficiente la legitimidad de origen producida por el referéndum. La legitimidad de ejercicio se establece por su acatamiento a la Constitución. Así, en la Constitución de 1978, se integran por un lado, el legitimismo monárquico –tal como dice la Constitución, D. Juan Carlos, legítimo heredero de la dinastía histórica– y la legalidad constituyente, representación democrática de la Comunidad.

En el proceso de consolidación de la Monarquía Parlamentaria en el continente europeo, pueden establecerse tres jalones en el camino:

1º) cuando al Monarca se le consideraba órgano del Estado, aunque órgano supremo con funciones aún desorbitadas en relación con los restantes órganos del Estado; 2º) cuando el Monarca se constituyó en un poder distinto de aquéllos que tenían atribuidas las tres clásicas funciones; convirtiéndose, sobre todo, en un poder independiente del ejecutivo y con funciones arbitrales y moderadoras; mientras al ejecutivo le correspondía el ejercicio de la responsabilidad política; y 3º) cuando el Monarca, ya separado de los demás elementos activos del Estado, se convierte en un órgano con atribuciones tasadas, que estatutariamente ejerce con la colaboración necesaria de otros órganos estatales.

Estos tres pasos se materializaron de forma diferente en los distintos Estados europeos; así, podemos distinguir tres vías: la vía evolutiva inglesa, la vía racional-evolutiva de las Monarquías europeas; y la vía racionalizada de la actual Monarquía española y alguna otra.

La vía evolutiva es la que representa la Monarquía Parlamentaria inglesa, que va evolucionando primero desde una forma mixta de Gobierno, durante los siglos XIV, XV, XVI y XVII, a ser una forma de Gobierno equilibrada durante el siglo XVIII, hasta finalmente convertirse en una Monarquía Parlamentaria, después de las reformas electorales del siglo XIX, cuando la Monarquía se funde con el liberalismo, y de los primeros decenios del siglo XX, cuando ya la Monarquía se confunde con la democracia. En esta evolución hay también una parte anecdótica, como cuenta García Morillo, en Inglaterra el hecho de que Jorge I fuera de origen alemán –de la Casa de Hannover– provocó que no dominase el inglés y, que, por consiguiente, no pudiese intervenir en las reuniones de su Consejo, para decidir más tarde, no asistir a ellas. Así, surgió la práctica de que el Rey no asistiese a los Consejos, lo que dio lugar a la separación del Poder Ejecutivo.

La vía racional-evolutiva es la que se produce en las Monarquías europeo-continenciales, a través de la Monarquía doctrinaria, en Bélgica, Holanda, Luxemburgo o los países nórdicos europeos, se van estableciendo Monarquías constitucionales duales mediante unas Constituciones que reconocen Poder Legislativo compartido, doble confianza en el Gobierno, doble legitimación, pues (y doble emanación de potestad, por ello), por el principio monárquico y por el principio democrático. Poco a poco, la práctica política ha ido haciendo que estas Monarquías Constitucionales se convirtieran en Monarquías Parlamentarias, aunque la Constitución de una buena parte de estos países siga reconociendo, como por ejemplo es el caso de la Constitución belga, que la potestad legislativa reside en el Rey con el Parlamento, y, en consecuencia, el Monarca actúa como colegislador. Algunos de estos países, en concreto, Suecia y Dinamarca, han aprobado reformas constitucionales destinadas a garantizar la soberanía parlamentaria.

La tercera vía es la Monarquía Parlamentaria racionalizada, puesta por escrito en una Constitución. Eso ocurrió en Japón después de la Segunda Guerra Mundial, y en España en la Constitución de 1978. Se trata además de una instauración de una Monarquía, después de un período de quiebra de esa legitimidad primigenia.

¿Por qué la Monarquía en 1975? ¿Cómo?

Los constituyentes de 1978 tenían un referente institucional del que partir, un tipo de Monarquía limitada proveniente de las Leyes Fundamentales del sistema anterior, que había suscitado serias reflexiones en cuanto a la posible evolución futura del régimen, a partir del punto de apoyo de la Monarquía como forma política del Estado (así, lo definía el Principio VII de la Ley de Principios del Movimiento de 1958, ya introducida como elemento estructural básico para el futuro por la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947) Esta misma expresión resultó extremadamente controvertida. Como ha indicado M. Aragón: Tanto en 1958 como en 1978 se buscaba, probablemente, una fórmula ambigua o genérica que evitase designar precisamente a la Monarquía como forma del Estado o como forma de Gobierno. De este modo, aunque más o menos abiertamente se tratase de evitar la designación de la Monarquía como forma de Estado, en los trabajos previos a la etapa constituyente se insiste en una Monarquía fuerte. La concepción de la Monarquía como forma de Estado es la más frecuente (Manuel Fraga, Carlos Ollero, entre otros, la frecuentan), En cambio, su definición como forma de gobierno y la referencia al régimen parlamentario como aspiración para el futuro

inmediato de la Monarquía resulta, por el contrario, poco usual (se puede encontrar en Jorge de Esteban).

Desde la relativa lejanía que suponen estos veinticinco años de Monarquía Parlamentaria, parece hoy evidente a nuestros ojos que la opción monárquica no tenía otro camino que el de facilitar el régimen parlamentario, tanto por razones externas (era el modelo monárquico predominante en Europa) como por cuestiones de orden interno (la necesidad de consenso entre sectores monárquicos y no monárquicos).

Aún así hubo algún debate en torno a la Jefatura del Estado. Desde las posiciones más intransigentes y contrarias a la opción monárquica, algunos grupos pidieron un referéndum específico (como el habido en la Italia postfascista) y previo a la elaboración de la Constitución para dilucidar la forma de la Jefatura del Estado (en este sentido, se manifestaron Esquerra de Catalunya y Euskadiko Esquerra, entre los grupos minoritarios).

De otra parte, entre los grupos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español mantuvo una actitud más bien reticente que formalmente antimonárquica, sosteniendo un voto particular durante todo el funcionamiento de la ponencia constitucional, que defendía los principios republicanos del partido, pero que también constituía una estrategia negociadora, para conseguir una Monarquía Parlamentaria de corte europeo, con escasa presencia regia. Hasta los sectores que insistieron en ese momento en que el Jefe del Estado mantuviera algunas prerrogativas: por un lado, Laureano López Rodó patrocinó e impulsó el mantener un Consejo Real y, por otro, se intentó mantener, de distinta forma a como estaba en la Ley para la Reforma Política, la institución de los senadores reales. También hubo algunos intentos en relación con el derecho de veto y con otras actividades por parte de la Corona que no recibieron el apoyo de los ponentes. La solución fue precisamente una Monarquía Parlamentaria que eliminara cualquier residuo de la concepción del Rey como titular de la soberanía.

Hoy en día, la Monarquía es limitada, contractual y democrática, sin perder los rasgos que le son propios: unidad, continuidad y garantía de libertades. La Monarquía se ha convertido hoy en día en el motor del cambio democrático, según la expresión feliz de José María de Areilza (y Don Juan Carlos en el piloto de ese cambio, como puntualiza Powell).

La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978

La Constitución española de 1978 retira varios principios esenciales de la visión doctrinal de la Monarquía constitucional: en primer lugar, somete las decisiones más importantes en materia de la provisión del puesto a la decisión de las Cortes Generales y, en segundo lugar, en lo que es la cuestión crucial de la relación entre el Jefe del Estado-Rey y el Gobierno, revierte y altera el sistema de la doble confianza, en el sentido de que bajo la Constitución de 1876 el Gobierno tenía que tener la confianza del Rey y de las Cortes. Mientras que la Constitución de 1978 se sitúa en un punto intermedio entre ésta y la Constitución sueca tras la última reforma de los años setenta, en el sentido de que al Rey se le van a reconocer unos poderes. Cuestión distinta es el grado de consenso sobre la efectividad y alcance de esos poderes. Va a desaparecer el concepto asociado a la idea de poder moderador a la Monarquía constitucional y al principio monárquico de que aquellos poderes que no están estrictamente mencionados en la Constitución pertenecen al Monarca. Estos principios de alteración de la doble confianza y de desaparición de la atribución a los poderes regios de aquellos poderes que no están estrictamente atribuidos a otros órganos como exigía el principio monárquico, configuran un modelo racionalizado de Monarquía Parlamentaria.

Los dos principales puntales de la Monarquía Parlamentaria, y concretamente del jefe del Estado como órgano y de su titular, son el principio de unidad y el principio democrático. El primero está consagrado en los Capítulos primero y segundo de la Constitución, que atribuye la soberanía nacional al pueblo español y que el interés general se supraordena a los intereses generales de las Comunidades Autónomas y de los otros entes territoriales. El principio democrático se consagra en el artículo 1 de la Constitución explícitamente, y se desarrolla a través de un sistema clásico de relación de poderes. La figura de la Corona, regulada en el Título

II, artículos del 56 al 65, sirve tanto al principio de unidad como al principio democrático.

El Rey reina, pero no gobierna. Funciones de la Corona en nuestro sistema político

Como ya hemos reiterado con anterioridad, el Rey no tiene en nuestro sistema político poder político real. Por lo tanto, responde plenamente a la expresión el Rey reina pero no gobierna.

La Constitución de 1978 atribuye expresamente determinadas funciones al Jefe del Estado. Funciones tasadas que el Jefe del Estado no puede sobrepasar. Las funciones del Rey son, en primer lugar, simbólicas, de representación de España como entidad histórica y del Estado como entidad jurídica. Y simbólicas también, en el sentido de que carecen de un contenido efectivo de poder político. Sin embargo, convendría puntualizar, que en el caso español, la Corona no se identifica con el Estado, tal y como sucede por ejemplo en Gran Bretaña, donde la Corona es la encarnación jurídica del Estado. De esta suerte, los bienes y órganos del Estado pertenecen a la Corona o son de ella, aunque el Rey tenga sus propios bienes. Incluso, el Parlamento británico se denomina formalmente la Corona reunida en Parlamento. En el caso español, a pesar de esta carga simbólica, la Corona es una institución, un órgano del Estado, que tiene asignadas funciones propias, específicas y diferentes de los demás órganos del Estado.

El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia (artº. 56). Es símbolo de que el Estado es sólo uno, aunque los poderes del Estado sean más de uno; y símbolo de que el Estado permanece, por encima de los destinos del Rey particular.

En cuanto que símbolo del Estado, tiene funciones en las relaciones con otros Estados: asume la más alta representación de España en las relaciones internacionales (artº. 56), acredita a los embajadores y representantes de España en el extranjero y recibe la acreditación de los que representen a otros Estados ante España; en fin, expresa el consentimiento del Estado para suscribir Tratados internacionales (artº. 63).

Estas funciones simbólicas también se manifiestan a nivel interno. Así, el Rey sanciona y promulga las leyes (artº. 62.a); convoca y disuelve las Cortes y convoca elecciones en los términos previstos en la Constitución (artº. 62.b); convoca a referéndum en los casos previstos en la Constitución (artº. 62.c); nombra y separa a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente (artº. 62.e); la justicia se administra en nombre de Rey, teniendo éste el derecho de gracia, es decir, el indulto, aunque parcial, que ejerce en la práctica el Gobierno (artº. 62.i). Por último, ostenta el patronazgo de las Reales Academias. Son todas ellas, funciones formales, que no ejerce en realidad el Rey, sino quién refrenda los actos del Rey.

¿Significa esto que al Monarca no le resta ninguna otra función con un mayor grado de libertad?. Aunque siempre sometidas a la Constitución, corresponde al Rey proponer al Congreso el candidato a Presidente de Gobierno (artº. 62.d). Es decir, una vez celebradas elecciones generales, el Rey llama a consultas a los representantes de todos los partidos políticos que hayan obtenido algún escaño; hasta el momento, estas consultas siempre han comenzado con el partido que menor número de diputados ha conseguido y han terminado con el que más tiene. Una vez realizadas las consultas, el Rey propone al Presidente del Congreso un candidato para Presidente de Gobierno.

Hasta ahora la dinámica política ha resuelto el dilema real, al adjudicar a un partido, o bien una mayoría parlamentaria sólida para investir a su candidato como Presidente del Gobierno, o ha cristalizado en un bloque de partidos que han apoyado la investidura del candidato de uno de los partidos más votados.

Si de las consultas no surgiera, sin embargo, un candidato con claras posibilidades de obtener la mayoría, el Rey debería proponer en primer lugar, al representante del partido con más diputados, para que éste intente formar Gobierno. Esta función del Rey, la de proponer candidato para la Presidencia del Gobierno, sí puede tener, pues, contenido material en caso de que no haya una mayoría clara, pues al Rey le cabe un margen de apreciación para determinar el candidato con más posibilidades de obtener la mayoría. Esta fórmula ya estaba

presente en la Constitución de 1876, pero sólo en una oportunidad utilizó el Rey Alfonso XII esta facultad, y fue con ocasión de entregar el poder a los liberales en 1881, en vista de las vacilaciones del propio Cánovas del Castillo para aplicar su propia receta, y que sólo una vez también ejerció la Reina Regente para relevar a Sagasta del Gobierno.

En segundo lugar, al Rey le corresponde el mando supremo de las Fuerzas Armadas (artº. 62.h). Desde la perspectiva jurídico-constitucional más estricta, se trataría en este caso también de una función simbólica, pues es al Gobierno al que le corresponde dirigir la Administración militar, y la cúspide de la cadena de mando reside en el Presidente del Gobierno y en el Ministro de Defensa. Sin embargo, aquí los acontecimientos que marcaron nuestra transición política, y en especial, el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, ponen de manifiesto la importancia que para la consolidación de la democracia en nuestro país ha tenido esta atribución real, dado que ha permitido con su apoyo a las instituciones democráticas, dotarlas de una mayor legitimidad.

Por último, la Constitución señala que el Rey arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones (artº. 56.1). Es en esta cláusula donde podrían ampararse aquéllos que demandan una mayor intervención regia en los asuntos públicos. Para ellos, esta expresión institucional significaría que el Rey debería actuar cuando las instituciones se bloquearan o estuvieran en crisis, o existiera el peligro de disgregación de la patria. Pero en realidad, si repasamos en detalle el contenido de las funciones que expresamente le atribuye la Constitución, en este caso, no estamos hablando de funciones del Jefe del Estado, sino más bien de la definición de la Jefatura del Estado. ¿Qué es pues moderar y arbitrar?. Dice García Morillo que estamos hablando entonces de lo que los británicos denominan: estar informado, aconsejar y estimular. Para ello, el Rey despacha habitualmente con el Presidente de Gobierno. La Constitución también señala que el Rey tiene la posibilidad, si así lo considera oportuno y a petición del Presidente del Gobierno, de asistir a las sesiones del Consejo de Ministros (artº. 62.g). Hasta ahora, la práctica ha consistido en la asistencia del Monarca al menos a un Consejo de Ministros anual, pero sin que en esa sesión se adopte decisión política alguna, pues ello supondría implicar al Rey en una concreta opción política.

Por lo tanto, aunque en un sentido jurídico estricto, el Rey carezca de poderes propios, eso no quiere decir que no tenga competencias. Tiene tantas competencias que sin la firma del Rey no nace la ley, ni un Tratado Internacional, ni un Decreto, ni se nombra al Presidente del Gobierno y a los Ministros, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, ni a las principales autoridades públicas. Como explicaremos en detalle a continuación, estas competencias del Rey se realizan a través de actos debidos, son pues, competencias-obligación más que competencias-facultad, salvo una: la propuesta de candidato a Presidente de Gobierno que, libremente, aunque consultando con las fuerzas políticas, tiene la capacidad de proponer: En todos los demás actos del Rey, éste actúa a propuesta de otro órgano: nombra los Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno, nombra Presidente del Gobierno a propuesta del Congreso de los Diputados, nombra Presidente del Consejo de Estado a propuesta del Consejo de Ministros, etc.

El Rey no es responsable, primero por ser Rey, y segundo porque el acto no procede originariamente de él, sino de un órgano del Estado que le ha dado forma y contenido al acto, y que el Rey ratifica de modo necesario. Eso es en última instancia, el significado de la Monarquía Parlamentaria.

El Rey no puede equivocarse: la irresponsabilidad regia y la figura del refrendo

El Rey no puede equivocarse. Frase recurrente en el sistema político británico y perfectamente aplicable al nuestro. Significa de hecho, que la ausencia de poderes políticos efectivos por parte del Rey tiene como consecuencia su irresponsabilidad. Este rasgo constituye, junto a la sucesión hereditaria, una de las características principales de las Monarquías Parlamentarias actuales. Es decir, los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes, u órganos distintos de los que emanen (artº. 64). Esto significa en última instancia, que de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

Frente a esta postura generalizada, y que se corresponde con una interpretación literal de la Constitución, que se ha venido a denominar mecanicista y automática, en la que el acto del refrendo es simplemente el que manda en la relación sometiendo la intervención regia a un mecanismo automático de sanción, nos vamos a encontrar con otras posibles interpretaciones.

Para Herrero de Miñón, el acto regio y el acto refrendante formarían parte de un mismo acto complejo, que en función de la competencia atribuida, significaría un peso determinado en una u otra intervención. Mientras que Fernández Fontecha sostiene que aunque las competencias deben ser ejercidas a través del refrendo, lo cierto es que finalmente quién tiene la facultad de decidir si sanciona o designa es el Jefe del Estado. Frente a la postura de que los actos del Rey son actos debidos, es decir, actos a través de los cuales el Rey declara una voluntad ajena. Sin embargo, argumenta Fernández Fontecha, esta teoría a lo que conduce realmente es a extinguir los poderes atribuidos al Monarca por la Constitución, y a sujetar más que a ligar su voluntad a la del Gobierno. En todo caso, no es conforme ni con una interpretación originalista de la Constitución con arreglo al texto, ni conforme a la que denomina, una interpretación normativista que conforme a la literalidad de los Poderes. Y en este sentido, un argumento poderoso que permitiría sostener el carácter normativo de las disposiciones, es que la cláusula de reforma constitucional lo protege de la forma más enérgica. No son actos debidos puesto que permite un doble grado de control. Por un lado, existe un órgano del Estado de distinto método de elección, pero no menos democrático, en cuanto que su función es democrática, que recibe información y hace un examen previo del contenido del acto. Y en segundo lugar, existe la posibilidad de que en determinados casos y bajo su responsabilidad se pueda aplicar la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución en los casos de manifiestas irregularidades en el procedimiento.

El Monarca, en una Monarquía parlamentaria, no solamente tiene potestas (en el sentido, claro está, del ejercicio de actos debidos), sino también auctoritas. Por ello, el Monarca no sólo tiene competencias, sino también influencia. Así, Bagehot, en su libro sobre la Constitución inglesa, dice que al Monarca inglés le quedan tres grandes funciones: advertir, animar y ser consultado. Y mediante esas funciones, que no son competencias en sentido propio, su influencia sobre el Gobierno y sobre la vida pública es notable. Esa característica se ve acrecentada precisamente por la permanencia y la fuerte carga simbólica de la Monarquía.

En el caso español, se trata de una doble influencia: una, derivada de la auctoritas personal, que es innegable que consiguió D. Juan Carlos por su actuación en la transición política (en los procesos de negociación y consenso con todas las fuerzas políticas; en su actuación frente al intento de golpe de Estado en 1981, etc.). Y otra, la auctoritas institucional: porque la Monarquía es sobre todo una institución permanente que regularmente se sucede a sí misma, una institución que es representativa, pero de una manera simbólica, dada la gran capacidad de la Monarquía para ser símbolo integrador de la diversidad territorial, social, cultural, ideológica, etc.

Estructura y organización de la Monarquía: el Estatuto personal del Rey y la Casa Real

La posición del Rey como Jefe del Estado y titular de la Corona le confiere algunos rasgos que le distinguen del resto de los ciudadanos: El primero de ellos es que el Rey es, en España, la única persona inviolable. Eso significa que no puede ser demandado, ni denunciado, ni querrellado, ni citado como testigo ni, tampoco, detenido ni encarcelado. Para que se pudieran llevar a cabo estas actuaciones, previamente, habría de ser inhabilitado como Rey por las Cortes Generales. Esta circunstancia es una consecuencia lógica de su carácter como símbolo del Estado y de su reconocimiento constitucional.

También los familiares más directos de Rey reciben un tratamiento especial. Cabría distinguir a estos efectos entre la Familia Real y la familia del Rey. La primera se circunscribiría exclusivamente a los parientes más próximos: su cónyuge, la Reina, sus ascendientes, sus hermanos y sus descendientes. Este núcleo constituye la Familia Real, mencionada en la Constitución, que recibe una protección jurídica especial. Mientras que el resto de los familiares del Rey no tienen relevancia constitucional ni protección jurídica especial.

Otra característica importante de la Monarquía Parlamentaria actual, viene dada por la sucesión hereditaria. La línea hereditaria es la de los sucesores del actual Rey, D: Juan Carlos I de Borbón; dentro de esta línea se sigue, en primer lugar, el criterio de descendencia. Por tanto, son herederos, si los hay, como ahora sucede, los hijos del Rey. Si hay varios descendientes, el heredero es, en primer lugar, si lo hubiere, el varón; dentro del mismo sexo, se aplica el criterio de mayor edad. Aunque debe matizarse que rige también el principio de representación. Por tanto, si falleciera el heredero y éste tuviese descendencia, la sucesión seguiría esa línea. Si no hubiese descendencia, entrarían en juego las líneas colaterales, es decir, los hermanos (artº. 57.1)

La Constitución no limita en modo alguno el derecho del heredero a contraer matrimonio con quién libremente desee. Pero establece una cautela, que alcanza no sólo a éste sino a todas las personas con derecho a la sucesión. Esta cautela consiste en que el Rey o las Cortes Generales pueden prohibir tal matrimonio.; en ese caso, la decisión de esa persona significaría también su renuncia a los derechos sucesorios para sí y sus descendientes (artº. 57.4). La Constitución establece también, en caso de hacerse necesaria, las figuras jurídicas de la Regencia (artº. 59) y de la tutela (artº. 60).

Corresponde también al Rey el nombramiento de los miembros civiles y militares de su Casa (artº. 65). La Casa Real es el organismo que, bajo la dependencia directa del Rey, tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven de sus funciones como Jefe del Estado. También atiende a la organización y funcionamiento del régimen interior de la residencia de la Familia Real. Puede verse en detalle la estructura orgánica de la Casa Real en <http://www.casareal.es>.

La Monarquía y la sociedad española: ¿monárquicos o juancarlistas?

Desde el inicio de la transición política, la sociedad española se ha mostrado, en cierto modo, remisa, en hacer una defensa pública de la Monarquía, si bien es cierto, que a la vez, ha valorado de manera positiva la figura del Rey D.Juan Carlos y su actuación institucional durante este período. De este modo, cabría precisar que el apoyo más que en la Monarquía Parlamentaria, se ha centrado en torno al papel desempeñado por el Rey D. Juan Carlos; en este sentido, los autores hablan del juancarlistismo. En este breve apartado, trataremos de dar cuenta del grado hasta el cual se ha institucionalizado y valorado la figura de D. Juan Carlos o de la Monarquía Parlamentaria en su conjunto.

Como recuerda Charles Powell según una encuesta de 1971, el 24% de los entrevistados creían que con el futuro Rey, las cosas mejorarían, mientras que un 52% no esperaba cambio alguno. El 29% creía que habría cambios políticos importantes, pero el 59% dudaba que fuese así cuando fuese proclamado Rey D. Juan Carlos.

En enero de 1977, los datos de las encuestas señalaban que los partidarios de la Monarquía constituían el 61%; mientras que los que se manifestaban abiertamente republicanos alcanzaban el 20%. De los entrevistados, el 72% consideraban que el Rey lo hacía bien o muy bien; el 23%, que ni bien ni mal, y sólo el 3%, muy mal.

En los primeros meses de 1978, año decisivo en el que se estaban concretando las posturas de los diferentes grupos parlamentarios en cuanto a la organización del Estado, que tendrían como consecuencia la elaboración y posterior aprobación de la Constitución, los resultados de una encuesta encargada por el Gobierno de Adolfo Suárez fueron los siguientes: el 38% de los entrevistados consideraba que la forma de gobierno ideal, en abstracto, era la Monarquía, mientras que el 20% prefería una República y el 30% se mostraba indiferente. Asimismo, el 38% creía que la Monarquía contribuía a la estabilidad política, mientras que sólo el 15% asociaba esta cualidad con la República. Por otra parte, el 44% de los encuestados se mostraba partidario de la Monarquía como forma de Estado que deseaban ver implantada en España; el 16% optaba por la República y el 18% se mostraba indiferente. En lo que al papel de D. Juan Carlos se refiere, el 36% aprobaba plenamente su actuación hasta ese momento; el 35% la aprobaba en parte y sólo el 14% la desaprobaba rotundamente. En fin, el 45 % de los entrevistados estimaba compatible la Monarquía con un futuro Gobierno socialista,

mientras que el 27% lo rechazaba.

Parecería, por tanto, que la opción monárquica era la más aceptada, pero esta aprobación se producía hasta cierto punto por exclusión. Es decir, las fallidas experiencias republicanas habían reducido el escenario político a una fórmula monárquica que al menos contaba con una legitimidad histórica aceptada por una parte considerable de la sociedad española. De otro lado, el mismo proceso de transición política, donde primaron las estrategias de consenso y transacción entre las diferentes fuerzas políticas, significó que nunca se cuestionara la solución monárquica, siempre y cuando ésta fuera limitada y constitucional. Así, en el verano de 1978, cuando ya en el Congreso se habían aprobado los preceptos constitucionales en los que se regulaba y, por tanto, reconocía la Corona, se publicaron los resultados de una nueva encuesta, según la cual el 56% de los entrevistados era partidario de la Monarquía Parlamentaria, mientras que un 24% se mostraba en contra. De ellos, más del 75% de los votantes de la Unión de Centro Democrático (UCD) y de Alianza Popular (AP) aceptaban la fórmula aprobada por el Congreso, proporción que alcanzaba el 58% de los votantes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el 31% de los del Partido Comunista de España (PCE).

Casi veinte años después, en 1996, una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, confirmaba que la valoración a la institución monárquica era muy alta, la Monarquía era con diferencia la institución mejor valorada por los españoles, seguida a cierta distancia por el Defensor del Pueblo, el Gobierno autonómico y los ayuntamientos. A su vez, los entrevistados destacaban la pérdida de poder político efectivo que la Monarquía tenía como institución.

Podríamos decir, por tanto, que la Monarquía Parlamentaria se ha consolidado en estos veinticinco años, en un proceso paralelo al de la consolidación de la democracia, la figura del Rey D. Juan Carlos ha obtenido una considerable autoridad e influencia sobre la sociedad española, y la institución se ha fortalecido institucionalmente. Aún así, siguen existiendo importantes reticencias en nuestro fervor monárquico. Y para demostrarlo bastaría una simple comparación. La Monarquía británica ha visto mermado su prestigio en los últimos años, indicándose en algunos casos, la conveniencia de avanzar hacia una solución república –camino sin duda arduísimo, después del proceso de construcción histórica de esta Monarquía–; cuando a los ciudadanos británicos se les preguntaba sobre quién podría ser el Presidente de esa utopía republicana, muchos de los entrevistados elegían al Príncipe Guillermo. Traslademos por un momento, la pregunta a nuestro contexto político. ¿Cuál sería tu respuesta? ¿Somos los españoles monárquicos o juancarlistas?.

Dos debates posibles

Entre las múltiples posibilidades que tendríamos de enfocar la cuestión monárquica, os planteamos dos posibles debates:

El primero, teórico, hace referencia no tanto a la dualidad Monarquía–República en la Jefatura del Estado, sino a la posibilidad de dotar a nuestra Monarquía Parlamentaria de un potencial transformador que dinamizara la democracia. Una visión muy optimista, permitiría incluso dotar a la Monarquía de sustancia e inquietudes sociales. Es decir, y como plantea García Canales, lo propio de la Monarquía es la capacidad integradora del Monarca en tanto puede consistir en la encarnación institucional de los valores políticos tradicionales, pero, ¿podría también crear y desarrollar nuevos valores y estimular a la participación política de la ciudadanía?.

El segundo, vinculado con el anterior, hace referencia a la necesidad o no de reformar las competencias del Monarca. En este sentido, se trataría de que pensarais en la sugerencia que hace Sabino Fernández Campo al señalar la urgente necesidad de desarrollo de un ordenamiento que, al mismo tiempo, se base en la tradición y, a su vez, sea creador de ella. Por lo tanto, defiende la necesidad de completar el Título II de la Constitución, de modo que se establezcan normas prácticas para el funcionamiento de la Monarquía, de tal manera que maiestas, potestas y auctoritas queden vinculadas de modo efectivo en esa importante capacidad moderadora que no puede limitarse a una simple popularidad. Es, por ello, necesario desarrollar las funciones reales que

están implícitas en la Constitución, pero no reglamentadas en una Ley Fundamental de la Monarquía

- – **JUSTICIA.**

1– ¿Qué es el poder judicial?

Primeramente hay que señalar que cuando utilizamos el término de poder judicial lo podemos hacer en un triple sentido:

1– Como el poder que dirime los conflictos que se pueden producir después de que se apliquen las leyes. Es una forma pacífica de resolver los conflictos.

2– Como el conjunto de los titulares del poder judicial: jueces, magistrados y tribunales.

3– Como la propia potestad jurisdiccional que se concreta en la aplicación del ordenamiento jurídico estatal de manera irrevocable y mediante un proceso. Antaño se consideraba que esa función de aplicar el ordenamiento jurídico, era un acto mecánico, o dicho de otra forma, la mera aplicación de una norma. Sin embargo, en el momento presente se reconoce que la existencia de una ley no predetermina la solución de un caso. Y es que el juez tiene una función creadora al interpretar la ley en cada caso.

En la teoría liberal de la división de poderes el poder judicial aparecía como un poder neutral, pero en realidad esta idea es errónea ya que en la práctica no sólo está para la resolución de conflictos sino que es un actor que al limitar la actividad del gobierno influye de forma determinante en la formulación y ejecución de las políticas públicas. En esta misma línea, podemos, incluso, llegar a decir que vivimos en una época en la que la política se ha judicializado.

Asimismo, hay que añadir que el poder judicial es la garantía de que se cumpla el Estado de Derecho, puesto que no sólo controla los posibles excesos del ejecutivo sino también los que pueda cometer el legislativo al dictar las leyes. Este doble control se hace imprescindible cuando, como en el moderno parlamentarismo, legislativo y ejecutivo se aproximan.

2– Organización del poder judicial

En España seguimos la tradición continental de la función jurisdiccional, que se materializa en el modelo caracterizado porque los jueces actúan aplicando una ley precedentemente codificada que permite tener previstos todos los casos particulares que pueden presentarse dejando, por tanto, poco margen a la interpretación de dichos jueces. Contraponiéndose a esta tradición se halla la tradición anglosajona cuyo rasgo diferenciador es que el juez tiene un mayor margen de maniobra para crear, pues aplica las sentencias anteriores sobre casos parecidos. Así, podemos afirmar que en nuestro sistema judicial la capacidad de interpretación del juez es menor, pero también que la profesionalización es mucho mayor que en el modelo anglosajón, ya que en éste los jueces son elegidos directamente por los ciudadanos.

2.1– Principios de organización del poder judicial

Una vez dicho lo anterior, vamos a centrarnos en los principios de organización del poder judicial (a– principio de independencia, b– principio de autogobierno, c– principio de unidad jurisdiccional y d– principio de participación popular) en nuestro sistema político. Tales principios se encuentran recogidos en la Constitución española de 1978 y en la leyes de desarrollo constitucional: Ley Orgánica 6/85 de 1 de julio del Poder Judicial, reformada por la Ley Orgánica 5/97; y por la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1990.

Veamos ahora sucintamente cada uno de esos tres principios:

a- Principio de independencia del poder judicial. Es un principio básico del Estado de derecho, puesto que el imperio de la ley sólo se puede garantizar si la actividad del ejecutivo está controlada políticamente por el Parlamento y jurídicamente por el poder judicial. Por ello, es preciso que el poder judicial tenga independencia frente a los demás poderes, es decir, que sus decisiones no sean mediatizadas por nadie y menos por quien tiene que controlar.

Esta independencia con respecto al ejecutivo se concreta en las garantías que han de establecerse en los ámbitos del personal judicial y de la organización de los tribunales, que anteriormente eran reguladas por el ministerio de justicia, menoscabándose así la independencia del poder judicial.

Ahora bien esa independencia se alcanza de la siguiente forma:

1- El acceso a la carrera judicial se realiza a través de una oposición. No obstante, hay que indicar que no todos los jueces son de carrera, porque por ejemplo los jueces de paz son órganos jurisdiccionales personales servidos por jueces legos. De este modo, la Ley Orgánica del Poder Judicial contempla la posibilidad de que 1/3 de los jueces y ¼ de los magistrados se recluten por concurso entre juristas de reconocida competencia. La diferencia entre juez y magistrado estriba en el tipo de órgano del que forma parte, esto es, el juez es quien se encarga de un juzgado y el magistrado es miembro de un tribunal superior de justicia.

2- El régimen de ascensos es imparcial y objetivo. En la práctica hay una estructura jerarquizada compuesta por diversas categorías judiciales, cuyo recorrido por parte de cada juez se produce en función de la antigüedad. Ahora bien, el acceso a los grados superiores –como, por ejemplo, la presidencia del Tribunal Supremo– se produce en base a criterios de mérito que son valorados por el Consejo General del Poder Judicial.

3- Los jueces y magistrados son por definición inamovibles, ya que sólo por determinadas causas muy estrictas, reguladas por la ley, el Consejo General del Poder Judicial puede disponer el traslado, suspensión y separación del servicio de los titulares de los órganos jurisdiccionales.

4- Hay un rígido sistema de incompatibilidades, que impide a los jueces y magistrados desempeñar otro puesto en el sector público o privado, sea éste remunerado o no.

5- Los jueces y magistrados son inelegibles para cargo público y en el caso de que quieran participar como candidatos electorales deben dimitir primero, pasando a una situación de servicios especiales.

6- Tienen limitado su derecho de asociación, por lo que no pueden sindicarse libremente aunque sí formar asociaciones profesionales para la defensa de sus intereses profesionales (tales como la Asociación profesional de la Magistratura o la de Jueces para la Democracia).

Hay que indicar que la independencia no supone irresponsabilidad sino todo lo contrario, ya que a los jueces y magistrados se le puede exigir tres tipos de responsabilidad: a- penal y b- civil cuando las actuaciones de los jueces y magistrados causen daños o perjuicios a un litigante por negligencia o por ignorancia inexcusable o por infracción de la ley y c- disciplinaria. Asimismo, la CE establece que la responsabilidad causada por los daños y perjuicios que se deriven de un error judicial que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la justicia darán lugar a una indemnización a cargo del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad del juez.

b- Principio de autogobierno del poder judicial. Este principio está ligado al anterior, puesto que el máximo rasgo de la independencia del poder judicial es el de no depender más que de sí mismo. Este principio se materializa en la existencia de un órgano que regula el poder judicial: el Consejo General del Poder Judicial, cuya estructura han sido determinada por la Ley Orgánica del Poder Judicial y por la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial .

Con carácter general se puede señalar que esta tendencia de autogobierno judicial aparece al término de la Segunda Guerra Mundial (1939–1945) ante la necesidad de que el poder judicial tuviera su propia autoridad para conseguir una mayor independencia.

Centrándonos en el Consejo General del Poder Judicial hay que fijar la atención en dos aspectos:

- **Composición:** Se compone de un presidente, que es el Presidente del Tribunal Supremo y de veinte vocales nombrados por el rey a propuesta de las Cortes Generales (por mayoría de 3/5) y por un período de cinco años. De ellos, ocho (cuatro elegidos por cada Cámara) tienen que ser propuestos entre abogados y juristas con más de quince años de ejercicio profesional y el resto: doce (seis designados por cada Cámara) entre jueces y magistrados en activo; lo que se hace para evitar que todos provengan de la carrera judicial. Por consiguiente, estos vocales dependen del legislativo, y el que se exija una mayoría cualificada para elegirlos refleja que se busca un consenso amplio.
- **Competencias:**

- 1– Elaborar el presupuesto y el reglamento de su organización y funcionamiento .
- 2– Nombrar a altos cargos tales como al presidente del Tribunal Supremo y a dos miembros del Tribunal Constitucional.
- 3– Dictaminar previamente la propuesta del nombramiento del Fiscal General.
- 4– Decidir en materias propias del Poder judicial como son la selección, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de jueces y magistrados.
- 5– Inspeccionar los servicios de la Administración de Justicia.
- 6– Facultades de iniciativa o propuesta y de informe en relación a varias materias como son la fijación de la plantilla orgánica y el régimen retributivo de jueces, magistrados, secretarios y personal al servicio de la Administración de justicia.
- 7– Informar preceptivamente los proyectos de ley en materia procesal o que afecten a la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales o al estatuto jurídico de sus miembros.
- 8– Elaborar una memoria anual que remite a las Cortes Generales sobre el estado de la Administración de justicia para poner de manifiesto las necesidades en vía legislativa o ejecutiva de la misma.

c– Principio de unidad jurisdiccional

Este principio, fruto de la conquista democrática, se concreta en que sólo exista un tipo de jueces y tribunales y está vinculado a la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. De esta forma, es sólo el Estado el que tiene la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia. Ello no es incompatible con la existencia de diferentes tribunales jerarquizados, que están integrados en el poder judicial estatal único.

Conlleva también la prohibición de tribunales especiales cuya composición y funcionamiento no obedezcan a reglas generales, pero no impide que existan jurisdicciones especializadas en las que hay una especialización en la composición y procedimiento como consecuencia de las materias que se les atribuyen (por ejemplo, la jurisdicción contencioso administrativa).

La única excepción que la CE establece al principio de unidad jurisdiccional es el reconocimiento de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en el supuesto de que haya un estado de sitio.

En definitiva este principio se relaciona con el monopolio o exclusividad de la jurisdicción o, dicho en otros términos, la justicia sólo puede ser ejercida por órganos judiciales del Estado.

d- Principio de participación popular

Este principio implica que los ciudadanos estamos vinculados –aunque en muy pequeña medida– a la Administración de justicia a través de los juzgados de paz y de la institución del jurado.

2.2- El Proceso Judicial

Es el otro aspecto relativo a la organización del poder judicial y supone el respeto y ejercicio del derecho a un proceso que se desarrolle con las debidas garantías. En realidad es el método legal para garantizar el derecho subjetivo o del ciudadano a la justicia y para permitir el desenvolvimiento de la función jurisdiccional.

A través de este proceso se garantiza que los ciudadanos puedan defender sus pretensiones o defenderse. Y se basa en una serie de principios generales establecidos en la CE:

- 1- Derecho a conocer de qué se nos acusa.
- 2- Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.
- 3- Derecho a la defensa y asistencia del letrado
- 4- Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.
- 5- Derecho a la presunción de inocencia.
- 6- Derecho a ser indemnizados por errores judiciales.

3- Estructura del poder judicial

Se establece una estructura piramidal formada por órganos unipersonales en la base (primer y segundo nivel) y por órganos colegiados en los restantes niveles:

- 1- Primer nivel: Juzgados de paz en los municipios en que no haya juzgados de primera instancia. Son nombrados los jueces de paz por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, por un período de 4 años entre personas elegidas por el ayuntamiento.
- 2- Segundo nivel: Juzgados de primera instancia e instrucción de lo contencioso–administrativo, de lo social, de vigilancia penitenciaria y de menores.
- 3- Tercer nivel: Intermedio: Audiencias Provinciales, que tienen sus sedes en las capitales de provincia.
- 4- Cuarto nivel: Tribunales Superiores de Justicia, que son el vértice de la Administración de Justicia en cada una de las Comunidades Autónomas y el Tribunal de última instancia para los asuntos propios de las mismas.
- 5- Quinto nivel:
 - 5.1- La Audiencia Nacional: Nace en 1977 con jurisdicción en toda España y sede en Madrid. Entiende de asuntos penales, contenciosos administrativos y sociales. Además, conoce de los delitos cometidos contra el rey o la familia real y otros altos organismos de la nación así como de los grandes delitos monetarios.

5.2– El Tribunal Supremo: Es el órgano superior jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales.

Asimismo, no debemos olvidar que, dado que el sistema político español se halla insertado en una comunidad internacional a través de tratados, nuestro ordenamiento jurídico está vinculado a diferentes jurisdicciones internacionales que jueces y tribunales tienen que respetar. En este sentido, los titulares del poder judicial deben acatar y hacer cumplir las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuyas competencias básicas son la interpretación coherente y conforme al derecho comunitario así como la vigilancia de su cumplimiento y aplicación por parte de los Estados miembros.

Finalmente, la explicación de la estructura del poder judicial se completa con la obligada referencia al Ministerio Fiscal, esto es, al cuerpo de fiscales y acusadores del Estado. Este órgano –necesario para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho– cumple la función de poner en marcha el mecanismo procesal para la persecución del delito. Por lo tanto, el Ministerio Fiscal promueve el ejercicio de la potestad jurisdiccional mientras que jueces y magistrados ejercen dicha potestad. Esto implica que en el sistema político español la justicia es impuesta a través de dos órganos: a) el Ministerio Fiscal y b) los Tribunales, cuyas funciones –acusar en el caso del primero y juzgar en el del segundo– son absolutamente complementarias.

El Ministerio Fiscal –integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial– está compuesto por las fiscalías, que se hallan subordinadas a sus directrices. Por otro lado, hay que indicar que en la cúspide de este órgano se encuentra el Fiscal General del Estado, quien es nombrado por el rey a propuesta del gobierno.

4– La justicia constitucional

Históricamente –y desde una perspectiva comparada– es tras la Segunda Guerra Mundial cuando se plantea la necesidad de crear un órgano que garantice la vigencia de la Constitución frente a posibles interpretaciones mayoritarias no respetuosas con ésta. Por ello, en la segunda mitad del siglo XX se generalizó en Europa la tendencia de crear Tribunales específicos para defender la Constitución.

En España el primer antecedente lo encontramos en la Constitución republicana de 1931, bajo el nombre de Tribunal de Garantías Constitucionales.

En la CE de 1978 se optó por la denominación de Tribunal Constitucional y por dedicarle un Título completo (IX) al margen del Título que se refiere al Poder Judicial. De una forma sucinta, podemos decir que es el órgano que vela por el cumplimiento de la CE –norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico– a través de la actividad de vigilancia de la constitucionalidad de las leyes y de las normas con rango de ley. Es, por tanto, un importante actor político, aunque en la práctica está limitado porque no ejecuta por sí mismo sus decisiones sino que tiene que confiar esta actividad a otros órganos del Estado.

Este órgano está regulado por la CE y por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979, que ha sido reformada en 1984, 1985 y 1988.

Veamos ahora de una forma breve tres de los aspectos del Tribunal Constitucional, que contribuyen a explicarlo:

- **Composición:** Se compone de doce magistrados nombrados por el rey de los cuales: a) cuatro son propuestos por el Congreso por mayoría de 2/3; b) cuatro son propuestos por el Senado por mayoría de 2/3; c) dos por el gobierno; y d) dos por el Consejo General del Poder Judicial por mayoría de 3/5. Estos doce miembros son elegidos entre magistrados, fiscales, profesores de Universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional.

Asimismo, se renuevan por tercios cada tres años siendo su mandato de nueve. El hecho de que el mandato de los magistrados sea más largo que la legislatura y su renovación por partes tiene la consecuencia de que el impacto de los cambios políticos sucesivos quede más atemperado sin que ello suponga un colapso de Tribunal, pues las entradas y salidas de magistrados son frecuentes.

En la cúspide se encuentra el presidente, quien es nombrado por el rey a propuesta del propio Tribunal en el pleno por un período de tres años. Huelga decir que al ser doce el número de miembros, el presidente tiene voto de calidad para la resolución de asuntos en caso de empate.

- **Estructura:** Es la de un tribunal clásico, es decir, está formada por a) el pleno, b) las salas, que son dos, compuestas cada una de seis magistrados y c) las secciones (divisiones más pequeñas formadas por el presidente y dos magistrados). En realidad, esta estructura responde al principio de división del trabajo, ya que dependiendo del asunto a tratar actúa el pleno, la sala o la sección.
- **Funciones:** Desde la perspectiva más genérica, al Tribunal Constitucional le compete la interpretación de la CE, lo que implica que es el único órgano que puede determinar el contenido de la voluntad del constituyente.

Ahora bien esa función o competencia general se materializa en una serie de funciones específicas que son las siguientes:

1– Función de control de constitucionalidad de las leyes: Como máximo intérprete de la CE tiene que controlar el ajuste de las normas –sean estatales o autonómicas– a la CE.

El Tribunal Constitucional lleva a cabo esta función a través de dos procedimientos:

1.1– Recurso de inconstitucionalidad: Tiene que ver con el control abstracto de la CE o, dicho de otro modo, con la lesión de principios generales de la CE.

Este recurso sólo puede ser interpuesto por algunos órganos del Estado, a saber: el gobierno, el defensor del pueblo, cincuenta diputados o senadores y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Al hacer referencia al control abstracto, es la vía de control de constitucionalidad con mayor carga política. Además son los recursos que más difícilmente prosperan, puesto que el Tribunal Constitucional se cuida mucho de dar la razón a alguien en contra del legislador.

1.2– La cuestión de inconstitucionalidad: Trata de los aspectos puntuales y concretos que afectan o se consideran contrarios a la CE. Únicamente la puede interponer un órgano judicial. Más específicamente, es el juez quien plantea la cuestión de inconstitucionalidad de oficio o a instancia de parte cuando hay un litigio por medio al considerar que una ley aplicable a un caso y de la que depende el fallo del mismo puede ser contraria a la CE. En la práctica, es el medio de conexión entre el poder judicial y el Tribunal Constitucional, por el que ambos cooperan para depurar y perfeccionar el ordenamiento jurídico.

2– Función de resolución de los conflictos de competencia: La puesta en marcha y desarrollo del modelo de Estado autonómico, recogido en la CE, implica conflictos de competencia entre los diferentes órganos del Estado (entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas; entre el gobierno central y el gobierno local; o entre el nivel local de gobierno y las Comunidades Autónomas).

Concretamente esos conflictos de competencia se producen, por ejemplo, cuando el gobierno central o la Comunidad Autónoma correspondiente, sostiene que la otra parte ha invadido una esfera de su competencia o cuando, por el contrario, las partes se declaran incompetentes para asumir el ejercicio de una determinada materia. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional en tales situaciones ha de establecer los límites competenciales de cada entidad o decidir a qué parte y en qué medida corresponde el ejercicio de una

competencia.

3- Función de salvaguardia de los derechos fundamentales: el recurso de amparo

El Tribunal Constitucional tienen asignada la función de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. Cualquier ciudadano puede solicitar el amparo del Tribunal Constitucional cuando estima que uno de sus derechos fundamentales (artículos 14-30 de la CE) ha sido lesionado, y una vez que ha agotado toda la vía judicial ordinaria.

5- La opinión pública frente el poder judicial: análisis de los datos de opinión

En la todavía corta vida de la democracia española ha sido constante la preocupación de los poderes públicos por la opinión pública acerca del funcionamiento del poder judicial.

Los estudios de opinión que se han realizado en los últimos años –tales como por ejemplo el estudio realizado en 1998 por el Centro de Investigaciones Sociológicas acerca de la Administración de Justicia o el realizado por este mismo organismo en 1999 acerca del Poder Judicial– reflejan tres llamativos datos:

a- Los españoles valoran de una forma negativa a la Administración de Justicia. Así, un 39% de los españoles declara que ésta funciona mal, un 18% muy mal, un 25% regular y tan sólo un 10% considera que funciona bien, siendo significativo que ningún ciudadano considere que funciona muy bien. Por esta razón, un abrumador 75% de los españoles declara que ante la posibilidad de verse envuelto en un conflicto con otra persona preferiría llegar a un acuerdo aunque supusiera ceder algo antes que acudir a los tribunales para obtener todo lo que en justicia le correspondiera.

b- Ante medidas tendentes al acercamiento de la Administración de Justicia al ciudadano, y de ésta a aquélla, tales como la introducción del jurado popular, los españoles las consideran positivas aunque prefieren no implicarse o participar. Así, nos encontramos que sesenta y tres de cada cien españoles declaran ser partidarios del jurado, aunque tan sólo a cinco de cada cien les gustaría mucho participar o formar parte de un jurado.

c- El grado de conocimiento de los españoles sobre los órganos que integran el poder judicial y la justicia constitucional, es muy escaso. Es significativo que sesenta y dos de cada cien españoles declaren no conocer las funciones que desempeña el Consejo General del Poder Judicial. En la misma línea un 56% de los ciudadanos indica que desconoce las funciones que cumple el Tribunal Constitucional.

6- Una breve referencia al Libro Blanco de la Justicia

En 1996 el Consejo General del Poder Judicial tras la constatación –reflejada en diversos estudios de opinión– de la existencia en la sociedad de un generalizada insatisfacción con respecto al funcionamiento de la Administración de justicia, elaboró un informe bajo el formato de libro blanco en el que se recoge los aspectos de dicha Administración que se consideraban susceptibles de reformar.

Así, primero se consultó a todos los sectores relacionados con la Administración de Justicia, para que expresaran sus opiniones acerca de los problemas existentes y de las posibles soluciones.

Entre los problemas que se detectaron el más recurrente fue el de las dilaciones y la excesiva duración de los procedimientos judiciales, lo que se achaca a la falta de jueces para cubrir las vacantes, a la falta de recursos materiales y a una deficiente organización del poder judicial. También quedó claro que existía una opinión crítica con respecto a la calidad de la Justicia, en el sentido de que se pone en cuestión la imparcialidad de los jueces y tribunales así como en el sentido de entender que brillan por su ausencia los criterios comunes y estables a la hora de emitir sentencia, esto es, no hay coherencia judicial al resolver de forma diferente casos

iguales.

En realidad el fin de este informe no era otro que el de delimitar los problemas y situaciones disfuncionales en la Administración de Justicia así como el de determinar las soluciones. Por ello, se incide en numerosos ámbitos tales como el acceso a la justicia, la regulación de materias concernientes al estatuto de jueces y magistrados y aspectos relativos a los diferentes órganos jurisdiccionales.

Si te interesa consultar el informe completo puedes hacerlo a través de Internet en la dirección que se indica en el apartado de direcciones de interés.

• **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.**



España ocupa el 85% de la península Ibérica y está rodeada de agua por casi el 88% de su perímetro; su costa mediterránea mide unos 1.660 km de largo y la atlántica unos 710 km. La amplia y continua cadena montañosa de los Pirineos, que se extiende a lo largo de 435 km desde el golfo de Vizcaya hasta el mar Mediterráneo, forma frontera natural con Francia, al norte; en el extremo sur, el estrecho de Gibraltar que mide 12 km separa la península y el norte de África.

La característica topográfica más importante de España es la gran planicie central, poco arbolada, llamada la meseta Central, que tiene una inclinación general descendente de norte a sur y de este a oeste, con una altitud media de unos 610 m. La Meseta se encuentra dividida en una sección septentrional (submeseta Norte) y otra meridional (submeseta Sur) por una cadena montañosa, el sistema Central, del que forman parte las sierras de Gredos y Guadarrama. Los montes de Toledo accidentan la submeseta Sur.

Otras cadenas montañosas, como la cordillera Cantábrica, al norte, el sistema Ibérico, al este, y sierra Morena, al sur, constituyen los rebordes de la Meseta y la separan de la orla cantábrica y Galicia, el valle del Ebro y la llanura levantina y del valle del Guadalquivir, respectivamente. Entre muchas de estas montañas se abren valles estrechos drenados por ríos rápidos, como Lozoya, Sil, Jerte o Jiloca.

La llanura costera es estrecha, salvo en la costa levantina y en el golfo de Cádiz, no suele medir más de 32 km de anchura, y en muchas áreas está quebrada por montañas que descienden abruptamente hasta el mar formando promontorios rocosos y calas, como en la Costa Brava. El área costera septentrional y noroccidental

tiene varios puertos destacados en el fondo de abrigadas rías, en particular a lo largo de la costa gallega. Las cordilleras Costeras catalanas, en el noreste, y las sierras o sistemas Béticos, al sur, completan la serie de cordilleras importantes de la península. En dos de estas cadenas montañosas principales, Pirineos y sierras Béticas, existen elevaciones que superan los 3.000 m de altitud. Los picos más altos de la península son el pico de Aneto (3.404 m) en los Pirineos y el Mulhacén (3.477 m) en sierra Nevada, en el sur de España. El punto más elevado de todo el territorio español es el pico del Teide (3.718 m), situado en la isla canaria de Tenerife.

Ríos

Delta del Ebro, España El delta del Ebro (provincia de Tarragona) constituye el segundo humedal español en importancia, después del Parque nacional de Doñana (provincia de Huelva). Es una lengua de tierra rodeada por el mar Mediterráneo, donde la oscilación térmica es baja y la humedad muy elevada. En invierno sopla el viento del noroeste, conocido como mistral o vent de dalt, fuerte y seco, mientras que en primavera y verano son frecuentes las marinadas. Presenta un paisaje llano, ocupado por cultivos (principalmente de arroz, frutales y hortalizas) y lagunas, rodeadas de juncos y carrizos. Buscando el equilibrio entre el aprovechamiento de estas tierras y la protección de este frágil ecosistema, se configuró como Parque Natural en 1983, con una superficie que se amplió tres años después. Su rica avifauna, ya que constituye un lugar de paso e invernada de numerosas especies migratorias, le ha valido su inclusión en la Lista de Zonas Húmedas de Importancia Internacional del Convenio de Ramsar. También fue catalogada como Zona de Especial Protección para las Aves, en 1979, y comprende una Reserva nacional de Caza desde 1966.

El Guadalquivir a su paso por Sevilla La ciudad de Sevilla, en el sur de España, está situada a orillas del río Guadalquivir. Es bien conocida por sus bellos monumentos arquitectónicos; ejemplo de ello es la Torre del Oro, en primer plano, que data de la época medieval almohade, aunque su principal monumento es la catedral gótica, cuya torre campanario, conocida como la Giralda, se observa en la parte superior de la imagen, en un segundo plano. Robert Frerck/Woodfin Camp and Associates, Inc.

Los principales ríos de España fluyen hacia el oeste y suroeste para desembocar en el océano Atlántico; por lo general, discurren por cursos profundos y rocosos a través de los valles de las montañas. Estos ríos son el Duero, el Miño, el Tago y el Guadiana que nacen en territorio español y fluyen a través de Portugal o constituyen la línea fronteriza con este país hasta desembocar en el Atlántico. El Guadalquivir, que atraviesa una fértil llanura en el sur, es el único río navegable de España, aunque sólo para barcos de poco calado, en sus últimos 100 km, desde Sevilla hasta su desembocadura. El Ebro, el más caudaloso de España, lleva la dirección contraria, noroeste-sureste, y pertenece a la vertiente mediterránea. La mayoría de los ríos españoles son poco caudalosos y por tanto no aptos para la navegación interior, aunque se utilizan ampliamente para regadío y, en sus cursos alto y medio, tienen un importante aprovechamiento como fuente de energía.

Clima

Málaga, España Vista panorámica de la ciudad de Málaga desde el castillo de Gibralfaro, con la plaza de toros en primer término y el puerto pesquero y la estación marítima al fondo. La capital de la provincia homónima es una de las ciudades más populosas del país y uno de los principales puertos andaluces. Cuenta con bellos edificios, como la alcazaba, el teatro romano, las iglesias de San Juan y del Santo Cristo y la catedral, que alternan con altos bloques de apartamentos construidos a raíz de su despegue económico y demográfico. El turismo es una importante fuente de ingresos para la ciudad, capital de la Costa del Sol. Robert Frerck/Woodfin Camp and Associates, Inc.

El clima de España es predominantemente mediterráneo, especialmente en la costa mediterránea y Baleares. Se caracteriza por inviernos templados, salvo en el interior o las montañas, y veranos muy calurosos, con precipitaciones por lo general insuficientes, aunque las características físicas variadas del país determinan

diferencias climáticas pronunciadas. A lo largo de las costas del mar Cantábrico y del océano Atlántico el clima es oceánico, por lo general húmedo y templado. La meseta Central tiene un clima mediterráneo continentalizado o de interior, con unos veranos tan áridos que muchos riachuelos se secan, la tierra se agosta y las sequías son frecuentes. La mayor parte de España recibe menos de 610 mm de precipitaciones anuales; las regiones montañosas del norte y centro son más húmedas. En la zona centro, el invierno es muy frío, mientras que las temperaturas durante el verano se pueden elevar hasta superar los 40 °C. Como contraste, la costa sur mediterránea goza de un clima subtropical; Málaga tiene el invierno más suave de Europa, con 12,5 °C de temperatura media mensual en enero. Las islas Canarias poseen un clima tropical, cálido y seco; Santa Cruz de Tenerife tiene 17 °C de temperatura media en enero.

Recursos naturales

El país tiene muchos recursos minerales, en especial cobalto, cobre, mineral de hierro, plomo, carbón, lignito, manganeso, mercurio, potasio, tungsteno, caolín, yeso, sal, plata, azufre, estaño y cinc; también cuenta con pequeñas cantidades de gas natural y petróleo.

Flora y fauna

Encina. La encina, árbol más representativo por excelencia de la península Ibérica, puede alcanzar hasta 25 m de altura. Su madera se emplea en construcción, la corteza en curtido de cueros y sus bellotas como alimento del ganado porcino del que se obtienen jamones de excelente calidad.A.G.E. FotoStock

Olivo. El olivo se extiende por toda la zona mediterránea. De su fruto, la oliva o aceituna, se extrae el aceite de oliva de tan alta calidad culinaria.

Esparto. El esparto, hierba vivaz reptante, presenta unas hojas duras, rígidas y con forma de junco que se enrollan por falta de humedad. Se utilizan las fibras de las hojas para hacer papel.Archivo Fotográfico Oronoz

Sólo un tercio de España es área forestal, el dominio de árboles y arbustos. Los bosques se encuentran sobre todo en las laderas de las montañas, siendo más abundantes en el norte y noroeste. Las especies más comunes son la encina, en las zonas bajas, y el pino, en las montañas. El alcornoque, del cual se puede extraer corcho cada diez años, también es abundante y crece principalmente en Extremadura y Girona. A lo largo de los ríos de todo el país crecen chopos y el cultivo de olivos es una importante actividad agrícola. Otras especies destacadas son el olmo, el haya, el roble, la sabina, el eucalipto y el castaño. Los arbustos y herbáceas forman la vegetación natural común en gran parte del país. En los suelos sueltos y arenosos crecen vides. El esparto, que se utiliza para la fabricación de papel y distintos productos de fibras, crece de manera natural en las zonas secas del sur y sureste. En la costa mediterránea se cultivan la caña de azúcar, naranjas, limones, frutales, higos y almendras. Las castañas son características de regiones húmedas y suelos silíceos.

Cabra hispánica. La cabra hispánica que aparece en la imagen corresponde a la subespecie, *Capra pyrenaica hispanica*, que habita en Levante y Andalucía. Se distingue de las otras subespecies en las características de su cuerna y en el pelaje.

Lince ibérico. El lince ibérico, endemismo ibérico y considerado especie en peligro de extinción, se distingue del lince boreal en su tamaño algo menor y su piel más moteada. Hoy se encuentra en escasas zonas de la península Ibérica, en especial en los parques nacionales de Doñana (Huelva), Cabañeros (Ciudad Real) y el Parque natural de Monfragüe (Cáceres).Jose L Grande/Photo Researchers, Inc.

La fauna española, una de las más variadas del continente europeo, comprende especies como el lobo, oso, lince, gato montés, zorro, jabalí, cabra montés, ciervo y liebres. Las aves son abundantes, con numerosas especies de rapaces, como águilas, buitres, alimoches, quebrantahuesos, halcones, azores, búhos y lechuzas, así como otras especies como grullas, avutardas, flamencos, garzas y patos. Abundan también los insectos. En

los arroyos y lagos de montaña son frecuentes peces como el barbo, la tenca y la trucha.

Suelos

Aunque, como en otros aspectos físicos o biogeográficos, es la heterogeneidad lo que predomina en los suelos españoles, en general no suelen ser los más aptos para un aprovechamiento agrario adecuado y necesitan un cuidadoso cultivo y sistemas de regadío. Por otra parte, cuando estos suelos son suficientemente ricos y profundos, pueden ver limitadas sus posibilidades por otras variables geográficas. Las fuertes pendientes hacen que aparezca la roca al desnudo y la extrema aridez deja unos suelos esqueléticos y sin casi cobertera vegetal en áreas como el sureste y zonas del valle del Ebro. En general encontramos suelos ricos y aptos para la agricultura en la llamada Iberia arcillosa, en el valle del Guadalquivir, centro del valle del Duero, llanura levantina y lecho de inundación de ríos como Ebro y Tajo, mientras que en las zonas de la Iberia silíceo o caliza raramente encontramos buenos suelos. En Canarias el contraste es aún mayor, entre los feraces suelos sobre las cenizas volcánicas (valle de La Orotava) y la desolación del malpaís (Lanzarote).

Temas medioambientales

La tierra básicamente montañosa y semiárida de España alberga a más de 5.000 especies de vegetales. Los bosques cubren el 28,8% (2000) del país, aunque estas cifras incluyen formaciones de pinos y eucaliptos plantados para estabilizar el suelo o para aprovechar su pulpa, utilizada en la fabricación de papel. La tierra agrícola comprende el 37,1% del país. Entre las áreas protegidas de España hay parques nacionales, parques naturales, reservas de caza y otros sitios más pequeños con estatus especial de conservación, que en conjunto representan un total de 8,4% (1997) del territorio.

España se enfrenta a numerosas amenazas medioambientales. La deforestación, la erosión y la contaminación de los ríos son las principales preocupaciones. Otros problemas son la intrusión de la agricultura en tierras con categoría de protegidas, la desertización en zonas agrícolas mal gestionadas y la salinización del suelo en regiones irrigadas. La productividad agrícola ha mejorado en los últimos años, pero en parte como resultado del uso de fertilizantes nitrogenados, lo que ha incrementado el problema de los nitratos en los ríos. El turismo, que es una importante fuente de ingresos para España, también produce deterioro medioambiental. Los desarrollos mal planificados amenazan a zonas protegidas, y las insuficientes instalaciones para el tratamiento de aguas generan una contaminación importante, especialmente en la costa del Mediterráneo durante los meses de verano. En 1998, un vertido tóxico provocado por la ruptura de una presa que almacenaba residuos mineros, causó una severa contaminación del acuífero y de las áreas adyacentes al área protegida más emblemática del país, el Parque nacional de Doñana.

España genera su energía a partir de hidroelectricidad, carbón y energía nuclear. Las plantas nucleares proporcionan más de un tercio de la energía del país, aunque el Gobierno se ha comprometido a reducir la dependencia con respecto a esta energía, desarrollando fuentes de energía alternativas.

España participa del Convenio de Ramsar sobre humedales, con 17 sitios designados, y del Convenio sobre el Patrimonio de la Humanidad, con dos parques nacionales reconocidos como Patrimonio de la Humanidad. Hay catorce reservas de biosfera establecidas bajo el programa El Hombre y la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). España ha ratificado el Protocolo Medioambiental del Antártico y el Tratado Antártico, así como diversos acuerdos medioambientales internacionales relativos a contaminación atmosférica, biodiversidad, cambios climáticos, especies en peligro de extinción, cambios medioambientales, residuos peligrosos, vertido de residuos al mar, vida marina, prohibición de realizar ensayos nucleares, capa de ozono, contaminación naval, madera tropical (1983) y caza de ballenas. En la región, España ha designado varias zonas protegidas para las aves silvestres como parte de la Directiva Europea sobre Aves Silvestres y seis zonas marinas protegidas de acuerdo con el Plan de Acción en el Mediterráneo.

- **– PROCESO POLÍTICO.**
- **– PARTIDOS POLÍTICOS.**

Sin duda alguna los partidos políticos se han convertido en los actores principales de las democracias modernas. Tras un largo proceso histórico, en el que los partidos han pasado de ser perseguidos por el Estado a ser reconocidos y protegidos constitucionalmente, podemos afirmar que en la hora actual dichos actores materializan y posibilitan una vida política organizada y son el medio a través del cual se hace viable el ejercicio del poder.

Por tanto, si queremos comprender la naturaleza y el funcionamiento de la democracia española, debemos analizar a esos agentes que actúan de intermediarios entre la sociedad y el régimen político, es decir, a los partidos políticos que no sólo –desde una perspectiva estática– se hallan inscritos en el seno del sistema político español, sino que también– desde una perspectiva dinámica– lo moldean.

En esta sección, hacemos un breve recorrido por los partidos políticos de ámbito nacional y de ámbito regional que actúan dentro de nuestro sistema político. No obstante, y aunque nuestro objetivo es el análisis de los partidos políticos españoles, hemos creído oportuno recordar, primero, algunas nociones básicas relacionadas con los partidos políticos. Asimismo, hemos introducido un epígrafe referido a posibles dudas que puedas tener sobre diferentes aspectos de los partidos políticos españoles, y otros dos apartados destinados a recomendarte algunas lecturas y bibliografía de consulta sobre este tema. Incluso hemos incluido las direcciones WEB de los partidos políticos españoles con representación en el Congreso, con el fin de que puedas adentrarte en la realidad virtual de los mismos.

1– Recordando conceptos clave:

¿Qué es un partido político?

Origen y evolución de los partidos políticos.

Funciones de los partidos políticos.

2– Un breve análisis de los partidos políticos españoles:

Introducción.

Partidos políticos de ámbito nacional.

Partidos políticos nacionalistas y regionalistas.

3– Resolviendo algunas dudas:

¿Cómo se crea un partido político en España?

¿Cómo se financian los partidos políticos españoles?: objeciones al modelo actual de financiación y posibles alternativas

4– Lecturas recomendadas

5– WEB de los partidos políticos

6- Para que consultes: bibliografía de referencia

1- Recordando conceptos clave:

§ ¿Qué es un partido político?:

A pesar de que la práctica totalidad de los politólogos reconocen el lugar central que ocupan los partidos políticos en las sociedades contemporáneas o, dicho de otro modo, el papel crucial que desempeñan en las democracias modernas, lo cierto es que todavía no han consensuado una definición de partido, que pueda ser aceptada por la mayoría.

Entre las múltiples definiciones que existen, podemos destacar la del profesor Ramón Cotarelo, quien concibe el partido político como toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto que canaliza determinados intereses y aspira a ejercer el poder, mediante su presentación reiterada a los procesos electorales.

En realidad, podemos afirmar –siguiendo a La Palombara y Weiner– que para poder hablar de partido político tienen que concurrir los siguientes elementos:

- a- Se ha de tratar de una organización duradera, cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes.
- b- Ha de poseer una organización local aparentemente duradera que mantenga relaciones regulares y variadas con el nivel nacional.
- c- La voluntad deliberada de sus dirigentes nacionales y locales de tomar y ejercer el poder, sólo o con otros, y no sólo de influir sobre el poder.
- d- El deseo de buscar un apoyo popular a través de las elecciones o de cualquier otro medio.
- e- Que canalice determinados intereses sectoriales
- f- Y finalmente, como añade Cotarelo, la organización debe estar dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto.

Desde la perspectiva sistémica, y con el común denominador de la conquista del poder, von Beyme, hace hincapié en la canalización de intereses, concretamente los define como aquellas organizaciones que comportan la agregación de intereses, frente a los grupos de presión que se limitan a articular los intereses y tan sólo pretenden inferir en instancias decisorias.

§ Origen y evolución de los partidos políticos:

Los partidos políticos no nacen hasta la primera mitad del siglo XIX en el seno de las sociedades políticas occidentales, momento en el que se produce la progresiva consolidación del régimen liberal. Y no podía ser de otro modo, ya que con el triunfo del liberalismo triunfa la concepción de una sociedad civil escindida del Estado, y por consiguiente, se requieren unos instrumentos (los partidos políticos) de mediación entre la sociedad y el poder político.

La posición de los partidos políticos dentro del sistema político ha evolucionando con el paso del tiempo, pudiéndose distinguir –según apunta von Triepel– cuatro momentos:

1º– **Hostilidad u oposición generalizada del Estado al fenómeno partidista.** Coincide con el inicio del Estado liberal y en España con el trienio liberal (1820–1823).

2º– **Indiferencia del Estado frente a los partidos políticos.** En España coincide con el estatuto real de 1834 y la Constitución de 1869.

3º– **Legalización**, mediante una pequeña normativa. En el caso español este momento abarca el período comprendido entre los años 1869 y 1978.

4º– **Constitucionalización.** En la mayor parte de Europa el más alto reconocimiento de los partidos tiene lugar después de la Segunda Guerra Mundial, y en España hubo que esperar hasta 1978.

Asimismo, y con el transcurrir de los años, también ha evolucionado el tipo o modelo de partido político, siendo posible distinguir históricamente los tres siguientes: a) **Los partidos de cuadros o de notables**; b) **Los partidos de masas**; c) **Los partidos atrapalotodo.**

§ **Funciones de los partidos políticos:**

En los sistemas democráticos cumplen las siguientes funciones:

a) Funciones sociales:

- *Movilización de la opinión pública*, ya que los partidos la canalizan e incluso aseguran y, a veces, determinan la formulación de las corrientes de opinión.
- *Representación de los intereses sociales*
- *Socialización política*, porque moldean la cultura política.
- *Legitimación del sistema político*, pues articulan el apoyo y la confianza de los ciudadanos a las reglas del juego.

b) Funciones institucionales:

- *Organización y composición del Parlamento*, porque a través de los partidos se reclutan las elites políticas
- *Composición y funcionamiento del gobierno*, sobre todo en los regímenes parlamentarios donde el ejecutivo deriva del legislativo. Por otro lado, los partidos políticos que consiguen el poder llevan a cabo políticas, que aseguran el funcionamiento u operatividad del régimen político.

En definitiva, en las democracias, los partidos políticos cumplen una función de mediación. Son los intermediarios entre dos instancias distintas: el ciudadano y el Estado. Asimismo, los partidos políticos en los regímenes no democráticos, y siguiendo a Ramón Cotarelo, cumplen una función de articuladores sociales, centrales en el sistema político, ya que fuera del Partido sólo cabe la existencia de individuos aislados. Se convierten en el único centro de decisión, variando su propia naturaleza. No canalizan tanto demandas externas, de la sociedad, cuanto internas, de la propia organización. Agregan intereses internos más que externos. Los Partidos Únicos desvirtúan la naturaleza de los partidos políticos negando la función legitimadora o deslegitimadora del orden social, sólo dan su aquiescencia a un poder que emana de él. Negando así la máxima de Sartori que afirma que: toda posición engendra una oposición. No aceptan la premisa que supone la existencia de más de un partido, o lo que es lo mismo, niegan la necesidad de un sistema de partidos y con ello cercenan la democracia.

2– Un breve análisis de los partidos políticos españoles:

§ Introducción:

En España los partidos políticos son reconocidos constitucionalmente por primera vez en 1978 tras casi cuarenta años de dictadura. Concretamente, es en el artículo 6º del texto constitucional donde se reconoce a los partidos como expresión del pluralismo político, asignándoles la función de ser los canales de la participación política. Se especifica, por otro lado, que hay libertad para crear partidos políticos, siempre y cuando no se vulnere la ley ni la Constitución. Además, se señala que los partidos deberán tener una estructura interna y funcionamiento democráticos.

Junto al precepto constitucional, los partidos políticos están reconocidos y regulados por la ley de los partidos políticos de 4 de Diciembre de 1978, que trataremos más detenidamente cuando abordemos la cuestión de la creación de un partido político. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que en nuestro sistema son fundamentalmente dos los *cleavages* o líneas de fractura que producen partidos a saber:

1– El de clase o socioeconómico: La extensión y consolidación del estado de bienestar ha relativizado las desigualdades económicas, de forma que esta tensión se ha visto reducida.

2– Centro–periferia: la existencia de determinadas comunidades históricas ha planteado tensiones. Esta fractura produce partidos de ámbito estatal y de ámbito regional.

Paradójicamente el *cleavage* religioso (Iglesia/Estado) antaño verdadero generador de tensiones y divisiones en la sociedad, no ha supuesto ningún tipo de enfrentamiento. Nunca llegó a hacerse viable la idea de un partido demócrata cristiano ni la Iglesia apoyó ninguna de las opciones políticas, prefiriendo tener mayor legitimidad a la hora de exponer sus criterios sobre los temas que verdaderamente le importan: educación, aborto y divorcio.

A continuación vamos a analizar brevemente la evolución de cada uno de los partidos políticos españoles, clasificándolos según esos dos *cleavages* señalados con anterioridad: el socioeconómico y el de centro/periferia.

§ Partidos de ámbito nacional:

Distinguimos en este grupo de partidos las siguientes familias de partidos:

A– Partidos de izquierda:

q Partido Comunista Español (PCE)/ Izquierda Unida (IU):

Creado en 1921 de una escisión del PSOE, es después de éste y del PNV el partido más antiguo de España. Desde finales de los cincuenta es el partido que lideró la oposición a la dictadura franquista.

Muerto el dictador y con el inicio de la transición democrática, comienza en febrero de 1977 la etapa de legalización de los partidos políticos, aunque los obstáculos para legalizar el PCE no se hacen esperar, dada la oposición frontal del ejército, que continuaba viendo a los comunistas como un peligro. Finalmente el PCE es legalizado en Abril de 1977. Con un discurso más moderado y con la idea de facilitar la transición democrática, el PCE concurre a dichas elecciones alcanzando unos modestos resultados (9,3% de los votos) que le convierten en la tercera fuerza política. Tales resultados llevan a este partido a apostar decididamente por la construcción de un sistema democrático que le conduce a la aceptación de la Monarquía como forma legítima de gobierno.

Las disensiones internas, presentes en el Partido desde los primeros momentos, condujeron a un grado de fragmentación tal que, ante las inminentes elecciones legislativas de 1986, se opta **por crear Izquierda Unida**; que es una coalición integrada por el PCE, el Partido de Acción Socialista, El Partido Comunista de los Pueblos de España, la Federación Progresista, los Partidos Humanistas y de Izquierda Republicana y algunos independientes; liderada por el Coordinador General Julio Anguita. Los frutos se dejaron vislumbrar en las elecciones de 1986, puesto que se recuperó parte del voto de la izquierda.

En las elecciones celebradas el 22 de Marzo del año 2000, y bajo una repentina y obligada candidatura, ha conseguido sólo 8 escaños perdiendo 13 con respecto a las elecciones de 1996. En la actualidad, IU se ha visto obligada a abrir un debate acerca de la renovación no sólo de liderazgo sino también de carácter ideológico. Su nuevo coordinador general, Gaspar Llamazares, ha iniciado así un proceso de renovación interna.

q **El Partido Socialista Obrero Español (PSOE):**

Fundado en 1879 es el partido que posee una historia más larga. No obtuvo representación parlamentaria hasta 1910 y hubo de esperar hasta 1931 para convertirse en el mayor de los partidos de izquierda. Durante la II República sufrió importantes tensiones internas que continuaron presentes después de la guerra civil.

En las elecciones de 1977 se presentan tres candidaturas: a) PSOE h (Histórico); b) PSOE r (Renovado); c) Candidatura de Unidad Socialista. No obstante el único bloque que consigue un importante respaldo electoral es el PSOE r que se convierte en la segunda fuerza política después de la UCD, y que terminará constituyéndose en lo que conocemos como PSOE.

En el XXVIII Congreso del partido –celebrado en 1979– su secretario general, Felipe González, consigue el abandono del marxismo para adoptar la socialdemocracia. Consolidado como partido y cohesionado consigue la mayoría absoluta (con 202 diputados) en las elecciones de 1982, y gana también consecutivamente por mayoría absoluta en las elecciones de 1986 y de 1989. El fin de sus mayorías absolutas llega con las elecciones de 1993 en las que consigue una mayoría relativa, que le obligó a gobernar con el apoyo de los nacionalistas.

En 1996, se convierte en el primer partido de la oposición tras la celebración de las elecciones del 3 de Marzo que dieron el triunfo –con mayoría relativa– al Partido Popular.

Es reseñable el fenómeno de bicefalia que se produjo en el interior del partido cuando, su secretario general Joaquín Almunia, convocó –en Mayo de 1998– unas elecciones primarias para la selección del candidato del partido a presidente del gobierno, cuyos resultados auparon como vencedor a José Borrel. Sin embargo, esta situación de bicefalia –en la que el secretario del partido y el candidato del partido a presidente del gobierno no eran la misma persona– se truncó antes de las recientes elecciones del 12 de marzo por la dimisión forzosa de Borrel.

En el momento presente, y a la luz de los recientes resultados electorales que se resumen en la pérdida de más de un millón y medio de votos– y de 16 escaños–, se ha abierto en el PSOE un proceso de renovación de liderazgo, del que su nuevo secretario general, José Luis Rodríguez Zapatero es un buen exponente.

q **Partidos de extrema izquierda:**

En los primeros momentos de la transición democrática hubo pequeñas organizaciones de extrema izquierda como: el Partido del Trabajo de España; la Organización Revolucionaria de Trabajadores y la Liga Comunista Revolucionaria, que concurrieron a las elecciones de 1979, no obteniendo ningún tipo de representación parlamentaria.

B– Partidos de centro:

q **La Unión de Centro Democrático (UCD):**

Es una coalición de partidos que surge en 1977 del pacto entre Adolfo Suárez (presidente del gobierno) y un número indeterminado de pequeños partidos de ideología moderada, que tratan de ganar las elecciones legislativas de ese año. Se convierten en la primera fuerza política y por tanto en el partido del gobierno.

Dada la heterogeneidad de esta coalición (de la que formaban parte corrientes políticas tan diversas como liberales, socialdemócratas, franquistas, cristianodemócratas y regionalistas), nunca consiguió configurarse como un partido unido y las luchas internas prevalecieron sobre la definición del partido.

En 1981 Suárez dimite de la presidencia del gobierno y de la del partido, dando lugar a su sustitución en el gobierno por Calvo Sotelo y en el partido por Rodríguez Sahagún. Pero la descomposición de UCD se convierte en un punto de no retorno con las deserciones del grupo de diputados socialdemócratas y posteriormente del grupo de demócrata cristianos. La gran derrota electoral sufrida en las elecciones del 82 confirmó el final de este partido.

q **El Centro Democrático y Social (CDS):**

Este partido fue creado en 1982 por Suárez y se caracterizaba por una fuerte dosis de personalismo, concentrado en la figura del líder. A partir de 1989 y tras el abandono de Suárez como líder del partido, se inicia el declive imparable que tiene su punto más álgido en 1993 cuando desaparece del Parlamento.

C- Partidos de derecha:

q **El Partido Popular (PP):**

Fundado en 1977 como Alianza Popular (AP), en sus orígenes era una coalición formada por la necesidad que tenía la derecha de organizarse ante la nueva situación política: la transición hacia la democracia. En este primer momento integraban la coalición los denominados siete magníficos (7 ministros del régimen franquista) y sus respectivos grupos; liderada por uno de ellos, (Manuel Fraga) consiguieron un escaso éxito en las elecciones de 1977.

Desaparecida la UCD, Alianza Popular, que se coaliga con el Partido Demócrata Popular consigue convertirse en las elecciones de 1982, con el 26% de los votos, en la segunda fuerza política.

En las elecciones de 1986 se recogen los mismos resultados que en 1982, y se habla del techo de Fraga, quien se asociaba con el pasado franquista. Por ello, se abre una crisis que desemboca en la salida de Fraga como presidente del partido. La falta de liderazgo y las tensiones producidas en el seno de AP, llevaron a la nueva refundación del partido en el IX Congreso celebrado en 1989, en el que Fraga volvió a presentarse como presidente y Hernández Mancha acabó dimitiendo.

Finalmente la necesidad de presentar una imagen más de centro llevó al cambio de líder, con la propuesta de José María Aznar y una modificación de la denominación del partido que pasa a llamarse desde 1989 Partido Popular.

El ascenso electoral de este partido ha sido progresivo: en las elecciones legislativas del año 1993 se quedó a tan sólo 4 puntos porcentuales del PSOE; en las elecciones europeas de 1994 y en las elecciones autonómicas de 1995 superó al PSOE; en las elecciones legislativas de 1996 consiguió mayoría relativa; y en las elecciones del pasado 12 de Marzo del 2000 ha conseguido con el 44,54% del votos (y 183 diputados) la mayoría absoluta.

q **Partidos de extrema derecha:**

Con el inicio de la transición, estos partidos aglutinan a los sectores más reaccionarios del régimen franquista. El partido más reseñable es Fuerza Nueva liderado por Blas Piñar, cuya posición es totalmente marginal.

§ **Los partidos políticos de ámbito regional:**

q **Los partidos políticos en el País Vasco:**

– **Partido Nacionalista Vasco (PNV):**

Fundado en 1883 por Sabino Arana, es hoy una fuerza política nacionalista de centro–derecha. Desde las primeras elecciones al Parlamento vasco, en 1980, ha gobernado, aunque no siempre en solitario. Sufrir una crisis interna a mediados de los años ochenta que se salda con una escisión, que se materializa en el nacimiento de Eusko Alkartasuna(EA), liderado por el primer lendakari vasco: Carlos Garaikoetxea. Tras las elecciones de 1994 entraron en un gobierno de coalición con PNV y el Partido Socialista de Euskadi (PSE).

– **Esuskadiko Ezquerria (EE):**

Nacido de la escisión del Partido Comunista de Euskadi, ha estado más comprometido con las transformaciones socioeconómicas del País Vasco que con las reivindicaciones nacioanalistas radicales.

– **Herri Batasuna (HB):**

Nace a finales de los setenta como un partido de la izquierda Abertzale radical, que es en realidad una coalición de grupos separatistas, marxistas y que es señalado como el brazo político de ETA.

Tras el cierre del periódico Egin y el encarcelamiento de la mesa de HB, se crea en septiembre de 1998 Euskal Herriarrok (EH), que concurrió a las elecciones autonómicas celebradas en octubre de ese mismo año, obteniendo 14 escaños que le han permitido formar parte del gobierno tripartito (PNV, EA y EH) vasco, creado después de las mismas.

q **Los partidos políticos en Cataluña:**

– **Convergencia i Unió (CiU):**

Coalición creada en 1977, e integrada por Convergencia Democrática de Cataluña (cuyo líder es Jordi Pujol) y por Unión democrática de Cataluña. Desde 1993, en que se inicia el período de las mayorías relativas hasta la actualidad, se ha convertido en una pieza clave de la gobernabilidad en España, consiguiendo proyectar los intereses de Cataluña en el plano nacional.

– **Esquerra Republicana de Catalunya(ERC):**

Surgió en 1931, y desempeñó un importante papel durante la II República. En las elecciones de 1977, 1979 y 1982 alcanzó representación en el Congreso, no siendo así en las elecciones de 1986 ni de 1989. Volvió a estar representado entre 1993 y 1996 y actualmente ha conseguido un escaño en las elecciones del 12 de Marzo. Por otra parte hay que señalar que ha sufrido una escisión en su seno, de la que ha nacido el Partido Independentista de Cataluña.

q **Los partidos políticos en Galicia y en Andalucía:**

Galicia:

– **Bloque Nacionalista Gallego (BNG):** Crítico con la actual articulación territorial del Estado, tiene

presencia en el Parlamento gallego.

- **Coalición Gallega:** Partido moderado con una orientación de centro y que aglutinó a diversos disidentes de AP/PP, despreció de la política nacional después de 1986.

Andalucía:

- **Partido Socialista Andaluz:** Creado en 1965, incorpora a su ideología de izquierda un claro matiz e identidad nacionalista. En 1984 se acomete su refundación, y pasa a denominarse Partido Andalucista, que sufre una escisión en 1992 de la que surge el Partido Andalucista del Progreso.

q Otros partidos de ámbito regional:

Hay una serie de pequeños partidos regionalistas que tienen un denominador común: su nacimiento después de la desintegración de la UCD.

- Partido aragonés regionalista.
- Chunta Aragonesista.
- Unión del pueblo Canario.
- Coalición Canaria.
- Unión del Pueblo de Navarra.
- Unión Valenciana.

3- Resolviendo algunas dudas acerca de los partidos políticos:

§ ¿Cómo se crea un partido político en España?:

Estos son los pasos que hay que seguir para crear un partido político, sobre la base de la Ley de partidos políticos de 1978:

- 1- El partido que tiene que tener previamente un ideario y unos promotores, es decir, lo que se denomina el acta de constitución del partido, ha de inscribirse en el registro de Asociaciones políticas del Ministerio del Interior.
- 2- El Ministerio del Interior dispone de 20 días para inscribir al partido, plazo de tiempo en que ha de juzgar si hay o no indicios de ilicitud.
- 3- En caso de que el Ministerio del Interior encuentre indicios de que ese partido vulnera la ley o la Constitución, ha de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal que a la luz de los documentos remitidos tendrá otros 20 días para estimar su ilicitud (y por tanto, debe instar a la autoridad judicial competente para que declare la ilegalidad del partido) o desestimarla (y por consiguiente, devolverá la solicitud al Registro de Asociaciones Políticas).
- 4- En caso de que el Ministerio no encuentre esos indicios de ilicitud, el partido será registrado y adquirirá personalidad jurídica plena.

Asimismo, y dado que el texto constitucional estipula que los **partidos políticos deben tener**

necesariamente una organización y funcionamiento democráticos, es necesario que **cumplan los siguientes requisitos recogidos en la Ley de Partidos Políticos de 1978**:

- a- El partido que se cree ha de tener un órgano supremo general del conjunto de sus miembros, donde estén todos los que son o estén por medio de representantes. Tal órgano es la Asamblea general del partido o Congreso del partido
- b- Todos los miembros del partido han de poseer pleno derecho de sufragio tanto activo como pasivo.
- c- Los miembros deben tener acceso a la información sobre la actividades y situación económica del partido al que pertenecen.
- d- Los órganos directores del partido se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto.

Por otra parte, la mencionada Ley de partidos políticos establece que los partidos podrán ser disueltos en los siguientes casos:

- 1º- Cuando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal.
- 2º- Cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos.

§ ¿Cómo se financian los partidos políticos españoles? Objeciones al modelo actual y posibles alternativas:

La financiación se trata de una cuestión determinante para analizar la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia. Hay dos grandes tipos:

1. La financiación privada. Se considera como tal a las cuotas que pagan los afiliados, las donaciones y los préstamos procedentes de personas físicas, jurídicas o grupos de interés y el patrimonio de bienes muebles e inmuebles que el partido haya ido adquiriendo para cubrir sus necesidades.

2. La financiación pública. En la actualidad la maquinaria de los partidos, sobre todo, en lo que atañe a su sostenimiento como organización y a las campañas electorales, consume grandes cantidades de dinero, y sólo el Estado puede asegurar su supervivencia.

La financiación pública puede ser de dos tipos:

A) **Directa.** La subvención anual para gastos ordinarios y la subvención para gastos electorales.

B) **Indirecta.** La subvención al grupo parlamentario entendiendo por ésta:

- El porcentaje sobre el sueldo de los cargos públicos elegidos.
- El porcentaje sobre el sueldo de los cargos públicos designados.
- La subvención estatal a sus organizaciones juveniles.
- La utilización gratuita de los medios de comunicación social.
- La subvención de la prensa de los partidos.
- La inmunidad fiscal. Ya sea rebajando el tipo impositivo del partido o permitiendo al donante de

fondos al partido desgravarse en su fiscalidad.

No hay que olvidar que la fiscalización externa de las actividades económico–financieras de los partidos políticos corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas.

Las **objeciones** principales que se han planteado a este modelo de financiación mixto –en la que predomina claramente la pública sobre la privada– se pueden sintetizar en las siguientes:

- La financiación pública de los partidos ha generado un crecimiento desmesurado de los partidos, que cada vez necesitan más dinero para gastos ordinarios y electorales. El partido, al vivir económicamente del Estado, se convierte en uno de sus agentes desligándose de la sociedad civil, de sus representados.
- Dentro de los partidos se busca un aumento de la financiación que conlleva la obtención de comisiones por parte de personas que actúan como intermediarios.

Son **tres las alternativas que se proponen para mejorar este modelo:**

- 1– Realizar una reforma de la financiación de forma tal que si bien siga siendo predominante la financiación pública, exista una forma más regular de financiación privada que complemente a aquella. Se aboga por un control más estricto del gasto de los partidos y por una regulación más flexible de la financiación privada, aunque siempre con unos límites nítidamente definidos de qué organizaciones pueden o no dar aportaciones a los partidos. Esta alternativa es defendida por el PSOE.
- 2– Potenciación de la financiación privada, que incluso lleva a la demanda de la liberalización de las contribuciones privadas, ya sean personales o de entidades jurídicas, a los partidos. Esta tesis es defendida por el PP.
- 3– Mantenimiento de los límites actuales de la financiación de carácter privado y del predominio de la financiación pública, aunque ejerciendo un mayor control del gasto de los partidos. Esta opción es liderada por IU

• – **GRUPOS DE PRESIÓN.**

Definición y funciones

De manera sencilla, podemos definir a los grupos de presión como aquellos grupos de intereses organizados que no desean el control del poder político sino sólo influir o presionar a los centros de toma de decisiones. Por tanto, se diferencian claramente de los partidos políticos, porque éstos buscan directamente el poder político.

En cuanto a sus estrategias –de persuasión y cabildeo– y sus relaciones con el resto de actores e instituciones de un sistema político, varían de forma importante en función de las estructuras políticas y las coyunturas históricas de cada uno de ellos.

Históricamente, ya Tocqueville –*La democracia en América*– o el mismo Madison –*El Federalista*–, así como Lorenz von Stein –*Los movimientos sociales en Francia*– y Ostrogorski –en sus estudios sobre los partidos políticos– habían señalado la influencia de estos grupos de intereses en la sociedad. Pero es en especial la Ciencia Política norteamericana la que estableció a principios del siglo XX la categoría conceptual de estos grupos como sujetos importantes en la actividad política.

El origen de la teoría de grupos se encuentra en las obras de Arthur Bentley –*The Process of Government. A Study of Social Pressure* (1908)– y un poco más tarde, en la de David Truman –*The Governmental Process*

(1951)–.

En ambos casos, se trata de una explicación del proceso gubernamental como un medio a través del cual los valores sociales se asignan de modo imperativo a través de decisiones. Estas decisiones son producidas por actividades, que no son independientes, sino que se articulan y conjugan en torno a las decisiones. Los grupos responderían a esta suma de actividades, cuya lucha (entre grupos e intereses) determina qué decisiones se han de tomar. De este modo y, en especial para estos autores, toda actividad política se reduce a una lucha entre grupos.

En su aplicación práctica, los grupos de presión aparecen en la política norteamericana en la década de los años veinte. De Celis (1963) afirma que se usaron por primera vez en una campaña de prensa con el fin de marcar la influencia oculta de ciertos poderes–grupos económicos en el proceso gubernamental ("fuerzas invisibles").

Conviene aclarar también que en el análisis de estos grupos de intereses nos podemos encontrar con un problema terminológico inicial y es que muchos autores usan y equiparan al grupo de interés con el grupo de presión. Truman, en la obra ya indicada, distingue por ejemplo entre los grupos de presión y los grupos potenciales, donde estos últimos responderían a actitudes compartidas, intereses ampliamente difundidos en la sociedad que inciden en el proceso político aunque no se encuentren organizados formalmente.

A favor de la expresión de grupos de presión, nos encontramos con textos como los de Eckstein y Key –*La política de los grupos de presión*–, Stewart –*Los grupos de presión británicos*–, Turner –*La política en los Estados Unidos*–, Blaisdell –*La democracia americana bajo presión*–, Mackenzie –*Los grupos de presión*–, Meynard –*Los grupos de presión en Francia*–, y un largo etcétera.

Mientras que Finer utiliza por primera vez en 1955 el término lobby para referirse a estos grupos. La expresión, tomada del corredor de los edificios parlamentarios, indica que algunos grupos o individuos desarrollan una actividad de intermediarios, poniendo en conocimiento de los legisladores o de los que toman las decisiones, los deseos de los grupos de presión. Por lo tanto, la tarea específica del lobbying es una transmisión de mensajes de los grupos de presión al centro de decisiones por medio de representantes especializados (que en Estados Unidos, se encuentran además legalmente autorizados).

A nuestros efectos, tomaremos la distinción de Truman (1951) que define a los grupos de interés como cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de las formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas.

Los grupos de interés se constituyen en grupos de presión cuando en cumplimiento de su propia y específica finalidad, influyen sobre el gobierno, el Congreso, los partidos políticos o la opinión pública. Hablaremos de grupos de intereses de manera omnicomprendiva para abarcar a ambos grupos.

¿Cuáles serían entonces las características de los grupos de presión?:

1. Tienen, por lo común, una organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan.
2. El factor que une y reúne a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y, que es particular con referencia a la sociedad global.
3. Sus integrantes, en principio, no ocupan cargos de gobierno.
4. Devienen fuerzas políticas (se politizan) al desplegar una acción encauzada a ejercer influencia en la adopción de decisiones políticas; pero no se proponen obtener cargos de gobierno para sus componentes, ni

participan por tanto directamente en los procesos electorales.

El reconocimiento de la importancia de los grupos de presión en la actividad política de los distintos sistemas políticos, varía también de forma importante, en función del enfoque teórico que seleccionemos para estudiar su actividad. Es decir, y de manera muy sucinta, mientras que para los pluralistas, la fragmentación del poder hace que las decisiones sean el resultado de un complejo proceso de interacciones e intercambios del grupo/grupos, donde éstos desempeñan un papel trascendental; para los elitistas, la concentración del poder en manos de una élite, hace que los grupos estén subordinados y, a veces, puedan incluso ser irrelevantes.

Desde un enfoque marxista, existen unos intereses centrales que responden a aquéllos de la clase dirigente que tiene el control del poder económico, mientras que los otros grupos sólo tienen éxito marginalmente cuando sus demandas pueden acomodarse sin dañar los intereses fundamentales de los anteriores. El análisis corporatista centra su interés en la incorporación de ciertos intereses claves al proceso de decisiones del gobierno.

En los últimos años, y vinculado con el interés por el estudio de la elaboración, ejecución y valoración de las políticas públicas, se ha producido también una evolución en los estudios sobre los grupos de presión. Así, del énfasis tradicional en las características de las organizaciones de intereses se ha pasado a un análisis de redes de políticas públicas, donde las políticas emergen de la interacción de actores públicos y privados, que actúan bajo unas determinadas estructuras, a medio camino entre las estructuras de mercado y las estructuras jerárquicas, en ámbitos sectoriales o plurisectoriales y, en niveles regionales, nacionales o internacionales. Se trataría, por tanto, de perfilar cómo es la estructura/red de intermediación/juego de intereses en una sociedad con respecto a la puesta en marcha de determinadas políticas.

Los grupos de presión en la transición política española

En el caso español, el proceso de organización de los grupos de intereses corrió parejo al de la transición política, replanteando necesariamente las relaciones entre el nuevo Estado democrático y una sociedad civil más plural a causa del proceso de modernización económica y social que había experimentado el país desde la década de los años sesenta.

En esos años, re/aparecieron un importante número de organizaciones profesionales, sindicales, empresariales, vecinales, etc., en defensa de unos determinados intereses sectoriales, pero que planteaban también un proyecto de democratización para nuestro país, y que fueron solidificándose acompasadamente al proceso de institucionalización democrática.

Dada la amplia abarcabilidad de estos intereses, haremos una breve mención de algunos de ellos, destacando a actores tradicionales en los sistemas políticos como podrían ser los sindicatos y empresarios.

Los sindicatos, especialmente Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT), habían formado parte junto a los partidos políticos proscritos y a los movimientos sociales, de una misma cultura política de oposición al franquismo, pero que comenzó a resquebrajarse en los primeros años de la transición. De este modo, la institucionalización de los partidos políticos tuvo su contra en la progresiva desmovilización de los sindicatos y otras asociaciones que habían participado en la lucha antifranquista, y que ahora se volcaban en la defensa de intereses sectoriales.

El marco legal para este nuevo tipo de sindicalismo se estableció en abril de 1977, cuando se legalizaron los sindicatos así como se reconocieron unos derechos y libertades sindicales universales. Y culminó con la institucionalización de los sindicatos, junto a las asociaciones empresariales, en el art. 7 de la Constitución Española de 1978, así como en el reconocimiento, en el artículo 28, entre los derechos fundamentales, de la libertad sindical, en su doble vertiente de derecho a fundar sindicatos y de libertad de afiliación.

En cuanto a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), conformada por un complejo entramado de asociaciones sectoriales, territoriales y de base, se constituyó formalmente en junio de 1977. Dada la debilidad organizativa inicial de los intereses empresariales, la constitución de la CEOE ha sido explicada como una reacción defensiva del empresariado, frente al creciente protagonismo movimientista de los sindicatos durante los últimos años del franquismo y comienzos de la transición política, así como a la conflictividad creciente en el mundo laboral a mediados de los años setenta.

De este modo, y en el contexto de un progresivo afianzamiento de las instituciones y actores de la democracia española, ambos grupos de intereses vinieron a confluír en la necesidad del reconocimiento mutuo y de trabajar por constituir un nuevo modelo de relaciones laborales. Junto a estas perentoriedades organizativas, el contexto político reforzó la conveniencia de establecer acuerdos con las organizaciones sindicales y empresariales, que relativizaran los costos de la crisis económica y legitimaran a los todavía jóvenes gobiernos de la transición.

De los Pactos de la Moncloa en 1977 a la huelga general de 1988

El origen del modelo de concertación corporatista, que autores como Alonso y Reinares han denominado corporatismo de crisis, se encuentra en los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977, firmados entre el gobierno de Suárez y los principales partidos políticos que habían obtenido representación parlamentaria en las elecciones de 1977, y que aún sin contar con la presencia directa de organizaciones sindicales y patronales, representaron el inicio de un gran proceso de concertación que se mantendría, no sin avatares, hasta la huelga general de 1988.

Durante la etapa corporatista, se firmaron sucesivos pactos sociales: en 1979, la UGT firmó con la CEOE, el primer pacto sociolaboral, Acuerdo Básico Interconfederal, seguido en enero de 1980 por el Acuerdo Marco Interconfederal (CEOE, UGT y posteriormente con la adhesión de la Unión Sindical Obrera, USO); el Acuerdo Nacional de Empleo en 1981 que contó con la firma de CCOO, y presentó la novedad de ser un Acuerdo Tripartito, con el compromiso formal del gobierno; el Acuerdo Interconfederal en 1983; y finalmente, el gran pacto político-social que será el Acuerdo Económico Social de 1984, también con carácter tripartito, aunque con la firma sindical de la UGT.

La subordinación del proceso de concertación a las estrategias políticas de los partidos, y en especial, al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en el período que se inicia con el gobierno socialista en 1982; el cambio de agentes, sujetos y fuerzas comprometidas en cada pacto; el hecho de ser casi siempre un procedimiento inducido políticamente desde el gobierno; y su dependencia de la coyuntura política y económica, provocaron el resquebrajamiento definitivo del modelo de concertación, dando paso posteriormente a una nueva politización del conflicto laboral.

Un pequeño corolario: los años noventa

La etapa de las concertaciones a gran escala de los años ochenta tiende a ser sustituida en la década siguiente por un diálogo social tenso en el que los arreglos –si se producen– se realizan en ciertos sectores y en torno a cuestiones concretas, e incluso con actores particulares, siendo el gobierno parte misma del conflicto.

La llegada al gobierno del Partido Popular (PP) en 1996 no cambió sustancialmente las líneas de actuación de estos grupos de intereses, aunque el impulso definitivo que este gobierno hará de las políticas neoliberales de privatización y reconversión, fundamentalmente en el sector público, obligará a replantearse el modelo de concertación, o más bien, de contención pactada del conflicto social.

En síntesis, podemos reseñar dos consecuencias importantes de este último proceso. Por un lado, las dos fuerzas sindicales mayoritarias –CC.OO. y UGT– se ven forzadas a acompasar de nuevo sus estrategias sindicales frente al empresariado y al gobierno. Por otro, el nuevo contexto económico, marcado por el

modelo económico y el avance en el proceso de integración europea, no ha permitido una reedición de los acuerdos corporatistas anteriores, aunque sí se han establecido negociaciones y formalizado pactos en torno a cuestiones tan importantes como la reforma del mercado laboral.

La consolidación del proceso de descentralización autonómica ha producido también importantes consecuencias para los grupos de intereses, que participan ahora en los procesos de decisión de los distintos niveles territoriales y ámbitos sectoriales. Aunque dependiendo de la fortaleza de los diferentes grupos en cada Comunidad Autónoma, este proceso ha conllevado una mayor fragmentación y disparidad en las negociaciones, obligándonos cada vez más a seccionar la actividad de los grupos de intereses en los distintos niveles.

El proceso de integración europea ha supuesto también un cambio importante en la forma de actuar de los grupos de presión a nivel comunitario, ya que éstos han pasado a ser elementos imprescindibles cuando se trata de explicar el proceso de elaboración de políticas en este ámbito y sus costes y beneficios. Destacar sólo, para terminar, la importancia que ha tenido este proceso para el fortalecimiento en el caso español de grupos de intereses más difusos, como podrían ser los recogidos por las asociaciones de consumidores y usuarios, grupos ecologistas, etc, que han tenido en las políticas emanadas desde las instituciones comunitarias un buen paraguas bajo el que guarecerse.

• – SISTEMA DE PARTIDOS.

Introducción

Desde el comienzo de la transición, los partidos políticos han jugado un papel primordial en la vida política española y han sido uno de los actores principales en la construcción y consolidación de la actual democracia. En su función de agregación de intereses, han canalizado las principales fracturas de la sociedad: conflicto de clase –o conflicto socioeconómico– y el conflicto centro/periferia; ello explica tanto la existencia de partidos en el *continuum* izquierda/derecha como la existencia de partidos nacionalistas y regionalistas, singulares de los distintos territorios.

La forma específica en que los partidos políticos españoles han coexistido y coexisten, en interacción con la sociedad y en la arena política, ha dado lugar a un sistema de partidos que puede calificarse de multipartidismo moderado, si bien este sistema ha sido relativamente inestable en cuanto a los partidos integrantes del mismo y aún no puede darse por consolidado. Cuestión que adquiere especial importancia al relacionarlo con la mayor presencia de los partidos políticos de ámbito autonómico en el Parlamento nacional, incremento que aún no parece estabilizado.

La especificidad y singularidad, según territorios, de los partidos nacionalistas y regionalistas con representación en los Parlamentos autonómicos obliga al estudio de subsistemas de partidos autonómicos. Por lo tanto, en España tenemos, un sistema de partidos de ámbito nacional y varios subsistemas de partidos, algunos de ellos relevantes porque no reproducen el modelo nacional.

Definición

Según la ya clásica obra de M. Duverger, *Los Partidos Políticos*: «Salvo en los Estados con partido único, varios partidos coexisten en un mismo país: Las formas y las modalidades de esta coexistencia definen el sistema de partidos del país considerado». Por lo tanto, dos elementos nucleares como punto de partida: 1. La existencia de varios partidos y 2. Las pautas de interacción entre ellos. Teniendo en cuenta que para Duverger el sistema de partidos es el resultado de un conjunto de elementos, como los distintos conflictos sociales, los antecedentes históricos, las tradiciones y, muy especialmente, el sistema electoral del país estudiado.

De otra parte, pero complementario con la anterior definición, el enfoque sistémico en el estudio de los

sistemas de partidos, pone el acento, como nos dicen R. Cotarelo y F.J. Bobillo, en «las corrientes de interacción que se producen entre los diferentes partidos existentes, la sociedad en donde éstos actúan y el sistema político del que forman parte».

Elementos de análisis

Los factores más habituales que se analizan para caracterizar a un sistema de partidos son: 1. La dicotomía izquierda/derecha; 2. La dimensión o el tamaño de los partidos; 3. Las posibles alianzas, pactos y compromisos que los partidos establecen entre ellos; 4. La relación entre los partidos y la sociedad; 5. Las distintas actitudes de los partidos respecto al sistema político, dada la posible existencia de partidos antisistema; 6. La relación entre sistema de partidos y sistema electoral; y 7. El número de partidos existentes.

El último factor, el numérico, es el criterio empleado por G. Sartori para elaborar una clasificación basada en el número de partidos. Esta variable indica, aunque sólo sea de modo aproximado, la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Y al saber cuántos partidos existen, nos orientamos sobre las posibles «corrientes de interacción» que intervienen. Pero como no se pueden contar todos los partidos, pues se trata de analizar las fuerzas políticas más relevantes, Sartori establece unas normas para medir la importancia de los partidos, basadas en los siguientes criterios:

- v La fuerza electoral de un partido: número de votos que obtiene.
- v La fuerza parlamentaria: número de escaños que consigue.
- v El potencial de gobierno: posibilidad de formar gobierno o entrar en coalición en él.
- v Las posibilidades de chantaje: capacidad y potencial de un partido para alterar las tácticas de otros partidos.

La clasificación de sistemas de partidos que resulta, conforme al criterio numérico, es la siguiente:

Clases	Algunos Ejemplos	España
1.	De partido único.	URSS Franquismo
2.	De partido hegemónico.	México
3.	De partido predominante.	Japón 1982–1993
4.	Bipartidista.	Estados Unidos Restauración
5.	De pluralismo limitado.	Alemania 1993–2000
6.	De pluralismo extremo.	Italia II República
7.	De atomización.	Malasia

A la clasificación según el criterio numérico, Sartori añade el criterio de la ideología (en el continuum izquierda/derecha). Se trata de conocer el grado de fragmentación del sistema de partidos, si hay segmentación o polarización, esto es: distancia ideológica entre los partidos, cuestión que el criterio numérico no puede detectar. Construye así una tipología para las clases (5 y 6) de pluralismo limitado y pluralismo extremo. Si los grupos políticos están fragmentados pero no polarizados, éstos pertenecen al tipo de «pluralismo (ideológicamente) moderado» y si están fragmentados y polarizados pertenecen al tipo de

«pluralismo (ideológicamente) *polarizado*».

A la luz de estos análisis, algunos autores calificaron al sistema de partidos español bien de «bipartidismo imperfecto», bien de «pluralismo limitado», o bien de «partido predominante» para el período 1982–1993, dado que había un partido principal apoyado constantemente por una mayoría de escaños. Estas caracterizaciones y otras más, indican la dificultad para clasificar un sistema de partidos con, todavía, poco tiempo de rodaje y cierta inestabilidad.

Otro instrumento útil, que ayuda a determinar un sistema de partidos, es el análisis de los conflictos, fracturas o «cleavages» de la sociedad, puesto que los partidos agregan intereses, dan respuestas a los principales conflictos sociales y las transmiten al resto del sistema político.

S.M. Lipset y S. Rokkan establecen cuatro líneas de conflicto principales: 1. El conflicto entre «la cultura central que construye la nación» y las «poblaciones sometidas» de las provincias y las periferias, étnica, lingüística o religiosamente diferenciadas (o conflicto centro/periferia); 2. El conflicto entre el Estado–nación centralizante y los privilegios corporativos de la Iglesia; 3. El conflicto entre los intereses terratenientes y los empresarios industriales (o conflicto rural/urbano); y 4. El conflicto entre propietarios y patronos frente a trabajadores (o conflicto de clase).

En España los conflictos más decisivos han acabado siendo el conflicto de clase y el conflicto centro/periferia, ambos representados en los partidos españoles. Sin embargo durante la transición también estuvieron presentes el conflicto Iglesia/Estado y el conflicto poder civil/poder militar (más propio del siglo XIX), aunque remitieron en los primeros años de la democracia y no dieron lugar a partidos específicos.

Entre estos conflictos sociales o «líneas de división críticas» (en expresión de Lipset y Rokkan) el de centro/periferia es precisamente el que no permite hablar de un solo sistema de partidos en España. Las diferentes realidades políticas autonómicas, marcadas por partidos nacionalistas y por partidos regionales requieren un estudio diferenciado de, al menos, dos subsistemas de partidos autonómicos que son relevantes.

Sistema de partidos español: etapas

El punto de partida es la democracia que nace con la Constitución de 1978. Dejamos por ello aparte el sistema de partidos de la II República, que constituye un período del sistema con rasgos diferenciados del actual. Así, nuestro sistema de partidos tiene su origen en las primeras Elecciones Generales de la democracia (15–6–1977) y una vez configurado el Parlamento con las fuerzas políticas que obtuvieron representación parlamentaria. En los más de veinte años de democracia transcurridos, es posible distinguir tres etapas:

1ª etapa: las dos primeras elecciones

Manuel Ramírez lo delimita llamándolo «quinquenio ucedista». Abarca las elecciones de 1977 y de 1979, hasta el final de la legislatura en 1982. Su rasgo más destacado es el apoyo de la mayoría del electorado a las opciones políticas de centro. Los resultados electorales dan el triunfo a la UCD y el primer partido de la oposición es el PSOE. A gran distancia de estas dos fuerzas políticas se sitúan el PCE y AP. Es entonces cuando se cataloga al sistema de partidos de *bipartidismo imperfecto* (Cotarelo y Bobillo). Para otros autores (Gunther y Sani) es un sistema de *cuatro partidos moderadamente fragmentado* o bien un *multipartidismo moderado* (Martínez Sospedra).

Tras las elecciones de 1979 la situación no fue muy diferente, sin embargo hay un nuevo rasgo relevante al que presta atención P. Román: «el auge de apoyo popular a opciones nacionalistas, que empiezan a sugerir un fraccionamiento mayor en el subsistema de partidos del país vasco».

2ª etapa: elecciones de 1982, 1986 y 1989

Comprende las elecciones de 1982, 1986 y 1989, hasta la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de 1993. La crisis de la UCD y su dispersión producen un nuevo reparto de votos, que ahora se concentran en el PSOE y en AP, la tercera fuerza en el nivel nacional es el PCE a gran distancia de las otras dos. En esta etapa es posible calificar al sistema, *de partido predominante*, según la clasificación de Sartori, dado que el partido en el gobierno cuenta con el apoyo garantizado de una mayoría parlamentaria suficiente. Sin embargo, como ya se señaló entonces, el sistema de partidos no había alcanzado su configuración definitiva. Cotarelo y Bobillo así lo explican en 1991:

«La preferencia del electorado por el centro del espectro político y la ocupación de este espacio por el PSOE, sin abandonar el que le es propio por tradición, imagen pública y autoconsideración de sus votantes, fuerza al resto de los partidos a definirse de un modo equívoco que no puede considerarse como perdurable.

La caracterización del sistema, dentro de alguno de los tipos más conocidos, resulta, por ello mismo, altamente problemática y arriesgada».

En esta etapa la derecha no ha conseguido estabilizarse e inicia un período de crisis en 1986 que se resuelve con la refundación de AP/PP y la recomposición de este partido por Aznar desde 1989. La izquierda acusa también desajustes con su discurso político, de modo que el PCE busca su recuperación desde 1986 a través de IU y el PSOE no encuentra el modo de disolver el enfrentamiento con la UGT. Por su parte el centro, hegemónico durante la transición, está en franco retroceso.

Simultáneamente la vida política de las Comunidades Autónomas adquiere relevancia nacional. El mapa autonómico había empezado a construirse desde las primeras elecciones a los parlamentos autonómicos: vasco y catalán en 1980, gallego en 1981, andaluz en 1982, y finalmente, el año 1983 registra un momento clave, pues se producen las primeras elecciones a los parlamentos de las otras trece Comunidades Autónomas. Desde ese momento el partido mayoritario en el gobierno (PSOE) llevará a cabo la construcción de la administración autonómica y el traspaso de competencias por medio de negociaciones y acuerdos con los partidos mayoritarios de las autonomías, que en algunos casos también tenían representación en el parlamento nacional (CiU, PNV, ERC, HB).

Así pues, desde los comienzos de la democracia española la vida política de los partidos de ámbito nacional se entrelaza con la de los partidos autonómicos, incluso en esta etapa del sistema de partidos, calificada de partido predominante.

3ª etapa: elecciones de 1993 y 1996

Se han acabado las mayorías absolutas y se inicia una nueva etapa en que el partido mayoritario no cuenta con suficiente mayoría parlamentaria, lo que conduce a la inauguración de un nuevo instrumento político constituido por acuerdos puntuales y pactos de legislatura.

Durante la V legislatura el pacto de «gobernabilidad», basado en acuerdos puntuales, se establece entre el PSOE, que tiene una mayoría relativa, y CiU. Durante la VI legislatura, tras las elecciones de 1996 que dan como vencedor al PP, éste no obtiene suficiente mayoría parlamentaria y llega a un pacto de legislatura con CiU, PNV y CC.

Lo más relevante de esta etapa es la presencia y el protagonismo de los partidos nacionalistas y regionales en la esfera política nacional, especialmente las elites nacionalistas de CiU.

La valoración del período 1993–1996 nos lleva a caracterizar al sistema de partidos de *pluralismo moderado*, si bien no se produjeron gobiernos de coalición, como es propio de una configuración de este tipo.

Tras las elecciones del 12 de marzo de 2000 y el triunfo electoral del PP con mayoría absoluta, cabría hablar

del inicio de una nueva etapa del sistema de partidos, caracterizado de nuevo como de partido predominante. Sin embargo, y dado el nuevo reparto de fuerzas en el Parlamento, con tres partidos de ámbito nacional (PP, PSOE, IU) y diez partidos de ámbito autonómico, dos de ellos nuevos respecto a la legislatura anterior (el Partido Andalucista y la Chunta Aragonesista), parece más adecuado caracterizar al sistema de partidos español de multipartismo moderado. El argumento a favor de este criterio está en la importancia, de momento estable, del conflicto centro/periferia. J.M. Colomer nos dice en 1995 que: «el principal elemento que permite hablar de multipartidismo en vez de bipartidismo es la existencia de numerosos partidos regionales. De hecho, el sistema de partidos de las instituciones de ámbito español se entrelaza con diversas variedades en las Comunidades Autónomas».

Subsistemas de partidos autonómicos

La existencia de distintos subsistemas de partidos se origina en la creación del Estado autonómico y el punto de partida común está en la línea de división crítica en la sociedad entre el centro y la periferia. El Estado de las Autonomías respondió a dos grandes objetivos: dar satisfacción a los nacionalismos vasco y catalán, y rectificar la concepción centralista del Estado, vigente, casi sin interrupción, desde el siglo XVIII.

Los territorios que ya habían gozado de autonomía durante la II República van a generar distintos movimientos nacionalistas, tanto de tipo moderado como radical. En este aspecto, el País Vasco y Cataluña son las Comunidades Autónomas más relevantes, aunque no hay que perder de vista a Galicia y a la Comunidad Foral de Navarra, que presenta un mayor grado de multipartidismo, debido al conflicto nacional. En todo caso, los dos subsistemas de partidos más relevantes son:

El subsistema de partidos catalán, que puede caracterizarse de multipartidismo moderado. Desde las elecciones de 1980 ha prevalecido el partido representante del nacionalismo moderado (CiU), aunque en 1995 perdió su hegemonía. Tras las elecciones del 17-10-99, el principal partido de la oposición es el PSOE. A estas dos fuerzas políticas le siguen otros dos partidos menores: el PP y ERC y un quinto partido, IC, con muy escasa representación.

El subsistema de partidos vasco, que se puede catalogar como multipartidismo más extremo, o polarizado. Desde las elecciones de 1980 ha gobernado el PNV, aunque en ocasiones en coalición. Tras las elecciones del 25-10-98, el PNV ha necesitado del apoyo parlamentario de otros partidos y el PP se ha convertido en la principal fuerza de oposición. El PSE-PSOE ocupa el tercer lugar, con igual número de escaños que EH, e IU-EB pierde cada vez más representación. Además cuentan con representación parlamentaria EA y UA.

El resto de los subsistemas de partidos autonómicos reproduce el modelo del sistema de partidos nacional, teniendo en cuenta que en once Comunidades Autónomas, los dos partidos mayores (PP y PSOE) consiguen sumar más del 80% de los votos.

• – SISTEMAS ELECTORALES.

El carácter complejo que ha ido adquiriendo el sistema político español a lo largo de estos años de desarrollo, nos lleva a establecer la existencia, no de un único y exclusivo sistema electoral, sino de varios. El empleo del término *Españas Electorales* se encuentra justificado en la identificación de diversos sistemas electorales conforme se trate de la elección de los miembros de las Cortes Generales –Congreso de los Diputados y Senado–, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de los Órganos Locales –Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales–, o del Parlamento Europeo.

Definición.

Dieter Nohlen establece que los sistemas electorales regulan, desde el punto de vista técnico, el proceso según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos

votos se convierten en escaños.

Elementos.

Si damos un paso más en el análisis del sistema electoral, podemos identificar que éste se configura alrededor de diversos elementos.

El **Numero de Representantes** a elegir es la cantidad de representantes que conforman el órgano que esos comicios se proponen designar.

La **Circunscripción Electoral** es el ámbito tomado de referencia para la distribución de escaños. Si bien estos distritos pueden ser establecidos en relación con múltiples criterios, en España se puede decir que, como norma general, la circunscripción coincide con divisiones territoriales preexistentes, esto es, con las provincias. Cada distrito electoral tiene asignada la elección de un número concreto de escaños, denominándose este proceso de asignación **prorratio electoral**. Las circunscripciones que eligen a un solo diputado, se conocen como *distritos uninominales*, mientras que si designan varios se denominan *distritos plurinominales*.

Las **Candidaturas** pueden ser personales o de lista. Las listas cerradas y bloqueadas, en las cuales el orden de los candidatos es invariable y el elector sólo puede votar la lista como se le presenta, son las más extendidas en las consultas electorales españolas.

La **Modalidad del Voto** determina qué clase de sufragio están habilitados a emitir los electores, es decir, si éste es único o múltiple. En relación con el voto, y desde otro punto de vista, podríamos diferenciar entre los titulares del derecho al sufragio activo o electores, y los titulares del derecho al sufragio pasivo o elegibles. Pese a que la inclusión de los electores en el censo electoral se conforma como condición indispensable para poder votar, este derecho puede verse anulado en virtud de una decisión judicial, por condena, por incapacidad, o por internamiento en un centro psiquiátrico. Los requisitos estipulados en el caso del sufragio pasivo son más numerosos.

La **Fórmula Electoral** es el procedimiento empleado para la conversión de votos en escaños. En términos generales, la fórmula electoral más extendida en los comicios españoles es la fórmula de divisor denominada "*d'Hondt*". Éste método, que debe su nombre al matemático belga Víctor d'Hondt, es una fórmula de representación proporcional con asignación de restos a la media más alta. El procedimiento de aplicación consiste en dividir el número total de votos obtenidos por cada uno de los partidos que han competido en una circunscripción, por la sucesión de los números naturales (1, 2, 3, 4..., hasta el número de escaños a elegir); la asignación de escaños se realizará por orden decreciente en relación con los cocientes resultantes más altos. Veamos un ejemplo:

Elecciones: Congreso de los Diputados, 1996.

Circunscripción: Badajoz.

Número de Escaños: 6.

Fórmula Electoral: d'Hondt

	1	2	3	4	5	6
P.S.O.E.	208287	104144	69429	52072	41657	34715
P.P.	167254	83627	55751	41814	33451	27876

I.U.–Verdes	42434	21217	14145	10609	8487	7072
C.E.	3389	1695	1130	847	678	565
S.I.E	1073	537	358	268	215	179

Una vez divididos los votos de cada partido por la sucesión de números naturales hasta 6 –los escaños a elegir–, se procede a seleccionar los 6 cocientes más altos y a conceder un escaño a cada uno de éstos. De esta forma, tanto el PSOE como el PP obtendrían 3 diputados.

La **Barrera Electoral** se vincula con el porcentaje mínimo de votos necesarios para poder acceder al reparto de los escaños.

Legislación Electoral.

El análisis del sistema electoral español actual exige una referencia obligada a dos leyes fundamentales, el **Real Decreto–Ley de marzo de 1977** sobre normas electorales y la **Ley Orgánica del Régimen Electoral General** de 1985 –LOREG–, que presentan una significativa discontinuidad con los contenidos de la legislación electoral de la II República. Pese a que será en otros apartados donde le prestaremos una especial atención a la Constitución de 1978, ésta también regula algunos aspectos básicos en materia electoral, como los criterios de representación o el número de representantes, entre otros.

El Real Decreto–Ley de 1977, fue aprobado por el gobierno de Adolfo Suárez con el objetivo de regular las elecciones que se celebrarían a finales del mismo año, antes de que la constitución entrara en vigor. Sin embargo, esta legislación electoral, emanada de un consenso más o menos generalizado entre las fuerzas políticas, regularía asimismo las consultas electorales de 1979 y 1982.

En el año 1985, la administración socialista aprobaba la legislación que hasta hoy ordena los procesos electorales en nuestro país, la LOREG. Realmente, se puede decir que esta reglamentación no transforma de forma significativa los contenidos esenciales del Real Decreto–Ley de 1977.

En relación con la elección del **Congreso de los Diputados**, la LOREG viene principalmente a establecer un sistema de representación proporcional, la aplicación de la fórmula d'Hondt, la configuración de las provincias como la circunscripción electoral, la barrera electoral del 3% de los votos del distrito, la presentación de las candidaturas a través de listas cerradas y bloqueadas, así como algunas regulaciones sobre el prorrateo electoral y el número total de diputados a elegir, estipulado actualmente en 350.

En lo que concierne a la elección del **Senado**, esta ley decreta fundamentalmente el principio de representación mayoritaria, la adopción de la provincia como circunscripción electoral, el voto plural limitado a candidaturas personales, al mismo tiempo que regula la asignación numérica de senadores a los distritos; 208 senadores son elegidos por los electores directamente, y el resto, que varía de elección en elección, es designado por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La LOREG también establece la configuración del proceso electoral, el cual se puede resumir en la convocatoria de las elecciones, la campaña electoral, el día de la elección, la proclamación de resultados, así como los tiempos y modos de reclamación ante posibles irregularidades cometidas durante dicho procedimiento.

Asimismo, esta ley ha sido modificada varias veces desde su entrada en vigor, principalmente limitando la duración de las campañas electorales y el gasto que éstas originan, estableciendo la legislación para la elección de nuestros representantes en el Parlamento Europeo, regulando la frecuencia de la revisión del censo electoral, procurando mayores garantías a la votación por correo, y legislando la situación de los extranjeros comunitarios en las elecciones locales.

Elecciones a los Parlamentos Autonómicos.

Con la excepción de Cataluña, los Parlamentos de las 17 Comunidades Autónomas han legislado desde 1985 la regulación del proceso electoral a éste nivel, si bien es cierto que este nivel gubernamental tiene impuestas algunas limitaciones al respecto por la legislación estatal. En términos generales, se ha podido observar la existencia de un cierto mimetismo respecto de la reglamentación general en los procesos de regulación de la cuestión.

La diferencia básica entre las autonomías tiene que ver con la convocatoria de elecciones y con la duración de las legislaturas; mientras que Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía tienen su propio ritmo parlamentario, el resto de comunidades han visto la vida de sus legislaturas condenada a un proceso de homogeneización con las consultas locales, independientemente de que se puedan producir crisis de Gobierno.

En lo que concierne a la circunscripción electoral, generalmente se ha tendido a mantener la provincia como distrito, empero algunas Comunidades Autónomas, como Murcia o Principado de Asturias, han dispuesto aumentar el número de ellos.

La barrera electoral también se ve aumentada en algunas autonomías del 3% estatal al 5%, aplicable a veces al distrito, y otras a los resultados totales de las Comunidades Autónomas.

Elecciones Locales.

Los elementos básicos del sistema electoral para la elección de los Ayuntamientos pueden verse sintetizados en los siguientes términos: la totalidad del municipio se conforma como la circunscripción electoral, el principio de representación es proporcional, la fórmula aplicable es el sistema d'Hondt, las candidaturas se ven formuladas en listas cerradas y bloqueadas, y la barrera electoral es del 5%. Los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que su situación geográfica lo justifique, se configuran como una excepción a la norma general, ya que se ven reglados por un sistema de Concejo Abierto.

La regulación generalizada dispone que las Diputaciones Provinciales se conforman a partir de los concejales elegidos, tomándose como circunscripción los partidos judiciales. En suma, se trata de un mecanismo de carácter indirecto y bastante complejo, que parece pasar desapercibido ante los ciudadanos. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales, los 3 territorios históricos vascos, y los 2 archipiélagos, se constituyen como excepciones al modelo genérico explicado.

Elecciones al Parlamento Europeo.

La Unión Europea no ha establecido una regulación armonizada en relación con el proceso de elección de los miembros del Parlamento Europeo, por lo que cada país comunitario ha aprobado leyes para ordenar este procedimiento. Las principales novedades que se presentan respecto de la normativa estatal en el caso español, se vinculan con la magnitud de la circunscripción electoral. Por lo tanto, las características básicas de este sistema electoral vienen determinadas por el principio de representación proporcional, por la aplicación de la fórmula electoral d'Hondt, por la ausencia de barrera electoral, y por el establecimiento del territorio nacional como distrito único.

Valoración del Sistema Electoral.

Los rendimientos que ha mostrado el sistema electoral español han sido evaluados positivamente, tanto por los diferentes actores políticos, como por expertos académicos. Los objetivos que éste planteaba satisfacer pueden resumirse en dos. En primer lugar, pretendía garantizar la expresión del pluralismo político de la sociedad española o, en otras palabras, intentaba evitar la exclusión de algunas fuerzas políticas que gozaban de significativos apoyos en la sociedad. Por otro lado, con el nuevo sistema electoral se procuraba facilitar la

formación de gobiernos estables. Por consiguiente, podemos decir que nuestra legislación electoral ha superado la consecución de ambos objetivos. Algunas fuerzas regionalistas o nacionalistas, cuyos apoyos electorales se han encontrado concentrados en circunscripciones determinadas, han accedido a las instituciones gracias a los resortes ideados al efecto por los ingenieros electorales, y este hecho condujo de forma substancial a la legitimación del sistema político por parte de estos grupos, en un momento delicado de nuestra historia más reciente. Por otra parte, algunos mecanismos correctores permitían escapar de un panorama excesivamente fragmentado, inyectando así grandes dosis de gobernabilidad al nuevo régimen.

Sin embargo, algunos politólogos han señalado otros efectos producidos por el sistema electoral, que han coincidido en denominar excluyentes. Éstos atañen esencialmente al elevado grado de desproporcionalidad del sistema, a la sobrerrepresentación de las zonas menos pobladas y rurales, que presentan claras tendencias conservadoras, al excesivo protagonismo de partidos no estatales en la configuración de las mayorías parlamentarias –posibilidad de provocar problemas de gobernabilidad–, y al monopolio de la representación política por parte de los partidos como consecuencia de la presentación de las candidaturas en listas cerradas y bloqueadas.

La inercia mimética desarrollada por las autonomías en general a la hora de configurar sus propios sistemas electorales, posibilita la extrapolación de estas valoraciones a sus propios casos.

Debate sobre la reforma.

Las principales propuestas para acabar con las correcciones de carácter mayoritario que introduce el sistema electoral para la elección del Congreso de los Diputados, han apuntado a la reducción de 2 a 1 diputado la cuota inicial de reparto de los escaños en las distintas circunscripciones, y a la ampliación de los miembros de la cámara baja hasta el máximo de 400 que permite nuestra Constitución. La barrera electoral no se conforma como elemento desproporcional, ya que sólo en contadas ocasiones es operativa en los distritos de Barcelona y Madrid. Todas estas medidas producirían una mayor equivalencia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por las fuerzas políticas en liza, pese a que el manifiesto desacuerdo sobre la necesidad de las reformas, sobre los aspectos potencialmente modificables, y sobre las posibles alternativas, ha imposibilitado la consecución de una reforma consensuada del sistema electoral español hasta hoy.

Cuadro Recapitulación.

Congreso	Senado	Asambleas Comunidades Autónomas	Municipios	Parlamento Europeo	
Número de Representantes a elegir	350	Variable	Variable	Variable	64
Circunscripción	Provincias	Provincias	Generalmente Provincias	Municipio	Territorio nacional, Distrito único
Candidaturas	De lista cerrada y bloqueada	Personal	De lista cerrada y bloqueada.	Generalmente de lista cerrada y bloqueada	De lista cerrada y bloqueada
Voto	Único	Plural limitado	Único	Único	Único
Barrera electoral	3%	Sin barrera	3% / 5%	5%	Sin barrera
Fórmula Electoral	d'Hondt	Mayoritaria	d'Hondt	d'Hondt	d'Hondt

- **– MEDIOS DE COMUNICACIÓN.**

Introducción.

Los medios de comunicación cumplen en las democracias contemporáneas un papel de especial relevancia, sin ellos, en la medida en la que son el reflejo de la libertad de expresión, ésta no podría existir.

A lo largo de la historia los medios han tenido una estrecha vinculación con las diversas corrientes del pensamiento político especialmente con los partidos políticos. Aspectos como la configuración de la opinión pública o la capacidad de influencia de los medios en la toma de decisiones, directa o indirectamente, han ido ganando peso a medida que avanzaba el siglo XX tanto en su realidad práctica como en lo que se refiere al campo de estudio de los medios y la política, y España no es una excepción.

El proceso de reforma política institucional abierto durante la Transición, la resocialización para el cambio y la aceptación de un nuevo discurso sobre la política quedaron en un primer momento entorpecidas por la falta de agilidad de los aparatos de socialización a la hora de enfrentarse a una realidad social que mutaba rápidamente.

Así, durante la Transición política muchos de los discursos sociales vinculados a la democracia se apoyaron en los medios como canal de difusión y cohesión, periódicos como El País se convertían en referencia habitual de cierto pensamiento liberal ilustrado.

En la actualidad, el panorama que nos ofrece el mundo de la comunicación es tan dinámico que resulta difícil, por no decir imposible, prever la naturaleza, cronología y efecto de los cambios. La estructura empresarial, técnica e incluso política de la industria de la comunicación está cambiando sustancialmente.

Los grandes grupos empresariales han configurado un mapa de comunicación en España en el que prevalece la tendencia a la concentración como característica definitoria. Las empresas informativas han ampliado sus brazos de forma tal que televisión, radio, cine, prensa, e Internet confluyen. La tendencia a la especialización se ha abandonado definitivamente, con la excepción de los medios locales. Los contenidos se convierten así en el verdadero núcleo que vertebran las empresas de comunicación.

Los aspectos tecnológicos juegan un importante papel en el aumento de complejidad que caracteriza a las actividades de la comunicación. La influencia de la técnica hace que el paisaje audiovisual sea cada vez más heterogéneo, los medios visuales y escritos convergen y generan, además, fenómenos de interdependencia. No consolidado aún el concepto de sociedad de la información, como definición del nuevo modelo, se pasa al de era digital. La velocidad es, sin duda, una de las características definitorias del papel de los medios en el sistema político español.

Prensa, Radio, televisión e Internet.

Los medios tradicionales, prensa, radio y televisión coexisten con la pujanza de Internet y la ampliación que los nuevos entornos telemáticos introducen en sus propias esferas. La función social de los medios como tradicional contrapoder, desde una vertiente crítica, y su acercamiento al orden social establecido se convierten en las dos variables sobre las que fluctúa su interdependencia con el sistema político.

El siglo XXI arranca con grandes concentraciones en el mundo mediático empresarial. La compra de *Antena 3 Radio* por el *Grupo Prisa* en 1992, se vivió como la batalla más dura en los medios de comunicación en los últimos veinte años. Este acontecimiento ha quedado minimizado ante las grandes maniobras financieras llevadas a cabo por *Telefónica* recientemente. Esta compañía se constituye como el primer operador de servicios de telecomunicaciones en países de habla hispana y portuguesa. Las estrategias de concentración han llevado al poder político a una preocupación creciente. Las instituciones encargadas de velar por la competencia (Tribunal de la Competencia) cobran una relevancia cada vez mayor.

El Senado español ha dictado la primera Declaración de Derechos de Internet. Los representantes políticos se aplican en el intento de regular un entorno especialmente cambiante. En esa misma línea la Unión Europea editó el Libro Verde de la Política Audiovisual en 1994. Pero no podemos reducir el papel de los medios a meros intermediarios son, sin duda, mucho más.

Medios y Poder Político.

El derecho de los medios de radiodifusión: apertura o creación de emisoras de radio, estaciones, televisiones, licencias de telefonía, etc... se caracteriza por una copiosa y detallada regulación que contrasta con el reconocimiento de la libertad de prensa. La regulación se justifica, en este caso, por la existencia de limitaciones en el número de frecuencias disponibles. De tal forma que, al menos teóricamente, la prensa no se encuentra con limitaciones en este aspecto, pero el desarrollo de los sistemas de cable de fibra óptica y la difusión por satélite han revolucionado este campo hasta el punto que el establecimiento de emisoras se considera, más como la prestación de un servicio público, que como derivación natural de la libertad de información. Así, cualquier actuación relacionada con la actividad informática se atiene al mandato del Art. 18 de la Constitución Española de 1978 que se refiere al secreto de las comunicaciones, y sobre todo al Art. 20 referido al derecho a la libertad de expresión.

Con una particular intensidad en los últimos años, se ha fraguado la alteración del funcionamiento de algunas de las piezas esenciales del sistema político. La marcha ordinaria del Congreso de los Diputados se ha visto significativamente trastornada como consecuencia de la presencia mediática. Actualmente parece que la vida parlamentaria española se concentra fuera del hemiciclo; si echamos un vistazo a las páginas de la prensa tras un debate parlamentario, podemos corroborar como, casi sin excepción alguna, el asunto más comentado no es el discurso de los miembros de la cámara, sino las declaraciones hechas por ellos en los pasillos del Palacio del Congreso. Como resultado de la audiencia mediática, los debates parlamentarios, tanto en pleno como en comisión, se han empobrecido extraordinariamente. La vertiente ejecutiva de los poderes estatales no sale tampoco inmune de la irrupción de los medios en la vida política. El efecto más evidente en esta última esfera, tiene que ver con el hecho de que la política ha cambiado de un estado de acción a otro de reacción. Por consiguiente, podemos argumentar que la intervención de los medios modifica, de una u otra forma, los tiempos y los ritmos. La publicación de sondeos se constituye como un ejemplo paradigmático de condicionamiento de la conducta de los miembros del gobierno.

La Agenda Política Española.

La configuración de la agenda política es otra dimensión donde se manifiestan claramente los efectos mediáticos. En este proceso, la función de provisión de información atribuida a los medios es vital; los flujos de información son bidireccionales, lo cual permite a los medios, primero, modelar la opinión pública y, segundo, moldear la agenda parlamentaria. De este modo, las prioridades de los medios de comunicación se convierten de algún modo en prioridades del público, y éstas a su vez en prioridades de los diputados, pasando posteriormente a ocupar una posición preeminente en la agenda política.

Bernard C. COHEN aseguraba ya en 1963, que la prensa, en la mayoría de las ocasiones, no tiene éxito diciendo a la gente qué ha de pensar, pero continuamente tiene éxito diciendo a sus lectores sobre qué ha de pensar. Por consiguiente, se puede argumentar que, sin duda, los medios juegan un papel elemental ya que,

primero, disfrutan de una cualidad muy efectiva para modelar nuestras ideas sobre importantes cuestiones o personalidades y, segundo, ocupan una posición privilegiada para configurar el orden del día parlamentario. En unas declaraciones, un antiguo presidente de la cámara baja, Félix PONS, denunciaba esta cuestión como elemento desestabilizador presente en la vida política española; aseguraba que hemos pasado de una situación en la que los periódicos se nutrían de la agenda parlamentaria, a otra en que la agenda parlamentaria se nutre de los titulares de periódicos.

Parece incuestionable que la actividad parlamentaria está condicionada en un altísimo grado por los contenidos presentados en los medios en general, y por los titulares de los periódicos en concreto. No obstante, encontramos dificultades en cuantificar esta influencia, es decir, en medir el poder real que los medios poseen en la configuración de la agenda parlamentaria. Sin embargo, si distinguimos entre las actividades plenarias y el trabajo en comisiones parlamentarias, podemos establecer que en el caso de la constitución de comisiones de investigación, la influencia de los titulares puede cuantificarse en un 100%. Esto significa que absolutamente todas las comisiones de investigación instituidas hasta el momento obedecen a la respuesta parlamentaria a un estímulo mediático.

En siguiente lugar, cabe preguntarnos sobre los mecanismos utilizados por los medios con el objetivo de incidir en la configuración de la agenda. Podemos diferenciar principalmente dos resortes utilizados con este propósito. El primero de ellos consiste en la omisión o exclusión deliberada de determinada información llevada a cabo por la prensa. La consecuencia más inmediata que produce esta práctica es el desconocimiento por parte de la sociedad civil de la información puntual sobre la que los medios no quieren informar. Este mecanismo es realmente efectivo porque, tal y como han evolucionado las cosas, nos encontramos en un contexto en el cual lo que no está en la prensa no existe. En lo que se refiere al segundo de los mecanismos, podemos decir que se trata justo de lo contrario, es decir en la saturación de información.

Los medios han convertido en un ejercicio bastante habitual sobrecargar al lector con demasiada información, lo que produce que los receptores se vean incapaces de construir una correcta percepción política, derivando este hecho en la difuminación o el desvanecimiento de la posibilidad de ofrecer a los individuos una adecuada representación de la vida política. En consecuencia, los medios tienen en su mano la eliminación de la capacidad de discernimiento de los ciudadanos, bien por omisión, bien por saturación de información.

Legitimidad.

Por último, parece interesante prestarle atención a otra de las dimensiones fundamentales de los regímenes democráticos profundamente determinados por el quehacer mediático. Se trata de la legitimidad, tanto de los representantes de la soberanía popular, como de los propios miembros del poder judicial.

En las últimas décadas, la legitimidad parece haber cambiado de bando en palabras de Minc. La legitimidad de los miembros del Parlamento entra en competición con una nueva fuente de legitimidad, la de los medios de comunicación. Ambos adversarios se ensañan en la lucha por representar la voz y los intereses de los ciudadanos protagonizando una competencia desleal en el intento de representar a la opinión pública; Según Minc, el interés general se ve condenado a expresarse a través de la boca de los periodistas, mucho más que a través de la boca de un simple diputado. Ni que decir tiene que esta competición es de naturaleza desigual, puesto que las consecuencias que pudieran llegar a ocasionar en los miembros del Parlamento, son incomparables con las que pueden sufrir los periodistas, a veces prácticamente imperceptibles, siendo por lo tanto los políticos los que salen profundamente dañados del combate.

En lo que se refiere a la incidencia mediática en la legitimidad del poder judicial, ésta tiene que ver con la instauración de una nueva clase de juicio por los medios, los denominados juicios paralelos. Éstos consisten en que mientras una determinada acción legal tiene curso, otro proceso judicial es llevado a cabo de forma paralela desde las páginas de los periódicos y las pantallas de televisión, como asimismo en los medios radiofónicos. Esta práctica mediática, que duplica los procesos judiciales, trata de sustituir estos últimos en la

mentalidad popular creando una situación muy arriesgada, la del descrédito del cuerpo judicial. Por lo tanto, la legitimidad y el prestigio de aquellos empleados en la administración de justicia, se ve acechada por el funcionamiento de los medios de comunicación, el cual produce además otros efectos perversos en el desarrollo de los procesos judiciales, como la desaparición de la presunción de inocencia y las consecuencias a veces irreversibles que los veredictos de la opinión pública provocan sobre sus inculpadlos.

Conclusión.

Los medios, tradicionales o novísimos, cumplen, o pueden llegar a cumplir, funciones legitimadoras y deslegitimadoras de lo político, obviarlas es negar la realidad.

La teledemocracia, la mediocracia, en definitiva el análisis de la democracia centrada en los medios, es ya una constante en la sociología y en la ciencia política. Sus funciones y disfunciones constituyen una de las preocupaciones más acuciantes en lo que se refiere al desarrollo de la democracia. Coexisten posiciones muy críticas sobre la relación de los medios con la política, por citar a algunos de los más relevantes estudiosos del fenómeno: Chomsky o Ramonet, con analistas más ponderados como Habermas, Cotarelo o Minc.

Tanto en España como en el resto del planeta, el proceso de fusiones entre grupos de comunicación, entidades financieras y compañías vinculadas al intercambio de información se suceden en una progresión exponencial. Su poder de influencia, directo e indirecto, sobre el marco estrictamente político es cada vez mayor.

Principales Medios de Comunicación en España.

Radio	Televisión	Prensa
http://www.rtve.es/rne	http://www.antena3.es/	http://www.elpais.es/
http://www.ondacero.es/	http://www.telecinco.es/	http://www.el-mundo.es/
http://www.cadenaser.es/	http://www.cplus.es/	http://www.abc.es/
http://www.cope.es/	http://www.telemadrid.com/	http://www.diario-elcorreo.es/

Atendiendo a su difusión según OJD (<http://www.ojd.es/>).

- – **CULTURA POLÍTICA.**
- – **EL CONCEPTO.**

¿A qué llamamos cultura política?

La democracia en Occidente o en cualquier otra parte del mundo no es un fenómeno inevitable, sean cuáles sean las circunstancias y condiciones. Existen unos requisitos mínimos, o esenciales, de las democracias sin los cuales éstas se debilitan, van perdiendo estabilidad y pueden llegar a quebrarse, dando paso a otros tipos de régimen como el autoritarismo o el totalitarismo. La experiencia histórica que hemos adquirido al final del siglo XX, un siglo plagado de conflictos fuera y dentro de Europa, así lo demuestra; baste recordar para ello el triunfo del nazismo, del fascismo o del estalinismo.

Hay un acuerdo general en que las condiciones mínimas que debe cumplir un régimen democrático son la existencia de más de un partido político, la competencia entre distintas fuerzas políticas, la existencia de una oposición, el sufragio universal, la celebración de elecciones libres, periódicas y competitivas, y la concurrencia de fuentes de información distintas y alternativas. Todas estas condiciones suelen estar reguladas en la constitución y en las leyes de los sistemas democráticos y garantizadas por un estado de derecho. Pero aún habría que preguntarse si con esto es suficiente, es decir ¿basta con una regulación jurídico-política para asegurar la permanencia de la democracia o también son necesarios unos ciudadanos con instrucción e interés por los asuntos públicos, que participen mínimamente en la vida política?. O dicho con la expresión de Rafael

del Águila ¿la permanencia de las democracias necesita «*ciudadanos reactivos*» con capacidad de juicio y también de participación?.

Fue precisamente la preocupación por la permanencia de la democracia en relación con los patrones de conducta y aptitudes de los ciudadanos hacia la política (que bien pudieran influir en la formación y en el mantenimiento de los sistemas democráticos) lo que motivó el estudio de Gabriel A. Almond y Sidney Verba sobre la cultura política en 1963.

Ya en el pasado Montequieu había señalado la necesidad de una serie de valores como la creencia en la libertad, la disposición a participar y la inclinación a la tolerancia y al compromiso. Por su parte, Max Weber había relacionado los valores religiosos protestantes con el nacimiento del capitalismo. En el presente, Robert A. Dahl hace hincapié en una serie de valores que deben poseer tanto los ciudadanos como los gobernantes de las sociedades democráticas: creencia en la legitimidad de las instituciones, confianza en los actores políticos y disposición para cooperar y resolver problemas. Y para Leonardo Morlino, la instrucción de los ciudadanos, la comunicación, el pluralismo y la ausencia de desigualdades extremas son los presupuestos más seguros de una democracia.

El rasgo en común de estos estudios es la búsqueda de relación entre algunas condiciones **no** políticas y la formación y mantenimiento de ciertos sistemas (estado liberal, capitalismo, estado democrático). Ésta fue también la búsqueda de Almond y Verba: el análisis de la cultura política de la democracia y de las estructuras y procesos sociales que la sostienen. El estudio aplica el modelo estructural–funcionalista al análisis de las bases sociales de los sistemas democráticos, centrando su interés en los problemas de la estabilidad de las democracias.

Preocupados por el desarrollo del fascismo y del comunismo tras la primera guerra mundial y por los estallidos nacionales en Asia y África tras la segunda guerra mundial, estos dos autores se preguntan por el futuro de la democracia en el mundo, una vez comprobado que ni siquiera en Occidente la democracia estaba total y definitivamente garantizada. Pero el análisis no va a centrarse en las estructuras e instituciones del estado, sino en el comportamiento de los ciudadanos en relación con la política y teniendo presente que las jóvenes naciones que se incorporarían a la democracia durante la segunda mitad del siglo veinte, lo querían hacer respetando sus culturas tradicionales.

La cultura política de un país es un producto de la historia colectiva a la vez que una consecuencia de las vidas de sus ciudadanos y está formada por los patrones de conducta y las actitudes predominantes de los individuos hacia la política en una determinada sociedad. Sirve, por lo tanto, para explicar las pautas del comportamiento político de los ciudadanos, para entender los conflictos más arraigados y también para explicar las características de las distintas democracias. En esta perspectiva, la cultura política es tomada como una variable independiente o, dicho de otro modo, como una variable explicativa de otros fenómenos, como por ejemplo la permanencia o quiebra de un sistema democrático.

Se trata de poner en relación las actitudes de los individuos y sus hábitos culturales con la política. Por ello, siempre encontramos implicados en este concepto a la persona, a la sociedad y a la cultura, aunque referido exclusivamente a los diferentes «objetos» políticos, esto es, estructuras, titulares de roles y decisiones. De este modo el análisis de la cultura política requiere el empleo de los enfoques de la psicología, la sociología y la antropología, además de la ciencia política.

Para Almond y Verba «el término cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema». Por medio de este concepto se trata de detectar las pautas de orientación de los ciudadanos de un país que subyacen a la acción política y la dotan de un determinado sentido.

Esas pautas de orientación o, simplemente, las orientaciones de la población hacia los «objetos» políticos incluyen tres ingredientes: lo cognitivo, lo afectivo y lo evaluativo. Es decir, el conocimiento, los sentimientos y los juicios y opiniones, respectivamente, que tienen los ciudadanos acerca del sistema político en su conjunto, acerca de los distintos objetos políticos, tanto de inputs como de outputs, (estructuras, titulares de roles y decisiones) y acerca de uno mismo en el sistema. Cruzando los tres componentes de las orientaciones de la población con los distintos tipos de objetos políticos (el sistema político en general, los objetos políticos inputs, los objetos administrativos outputs y uno mismo como objeto) Almond y Verba obtienen tres tipos ideales de cultura política.

1. La cultura política parroquial. Es aquella en que los individuos tienen poca o ninguna consciencia del sistema político nacional, no lo conocen, no se consideran afectados por él, no demandan nada y tampoco esperan ninguna respuesta del sistema a sus necesidades.
2. La cultura política de súbdito. Es aquella en que el ciudadano tiene conocimientos acerca del sistema político, pero lo ve como un todo del que, fundamentalmente, recibe ayuda para atender a sus necesidades. Las relaciones con el sistema son pasivas, pendientes sobre todo de sus decisiones (seguro de desempleo, pensión de jubilación...) y la ciudadanía es obediente con la ley y la autoridad, pero con muy poca o ninguna disposición a participar.
3. La cultura política de participación. Aquí el ciudadano conoce el sistema político y sus diferentes elementos, y está pendiente no sólo de las decisiones del sistema que puedan mejorar sus condiciones de vida, sino también de una participación activa en el mismo (en elecciones, partidos, grupos de presión, etc.).

A partir de esta tipología, Almond y Verba elaboran un cuarto tipo de cultura política, la «cultura cívica», que es mezcla de los tipos ideales anteriores.

La «cultura cívica» es una cultura política mixta. En primer lugar es una cultura política de participación. Pero además, los individuos que participan en el proceso político, no abandonan sus orientaciones de súbdito y parroquiales, aunque las hacen congruentes con las de participación. En cierto sentido es una combinación de tradición y modernización. Según Almond y Verba: «El mantenimiento de estas actitudes más tradicionales y su *fusión* con las orientaciones de participación conducen a una cultura política equilibrada en que la actividad política, la implicación y la racionalidad existen, pero compensadas por la pasividad, el tradicionalismo y la entrega a los valores parroquiales».

La noción de cultura política tratada hasta aquí supone que las pautas de conducta y el comportamiento político de los individuos, han sido adquiridos a través de agentes de socialización como la escuela, los partidos políticos, los medios de comunicación o las iglesias y han arraigado en una sociedad, dando lugar a un conjunto de actitudes y comportamientos dominantes en ella. Así, para Almond y Verba, «La cultura política de una nación consiste en la particular distribución entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos». Esto implica que la cultura política de una país además de referirse a toda la sociedad se caracteriza por la permanencia y la estabilidad. Es decir que sólo cambia lentamente y a largo plazo.

Sin embargo la hipótesis de la durabilidad de las culturas políticas ha sido cuestionada (al igual que otros rasgos del modelo de Almond y Verba, como su concepción global de la cultura política para toda una sociedad, aunque se puedan diferenciar *subculturas* dentro de la misma). A partir de los años setenta y en el contexto de las transiciones a la democracia en el sur de Europa, América Latina o Europa del Este, se observaron procesos de cambio acelerado que modificaron las culturas políticas de esas sociedades y cuestionaron su carácter estable y durable. Desde este enfoque, Joan Botella, para quien las culturas políticas son más modificables de lo que se creía, ha señalado como posibles agentes modificadores de las culturas políticas: los cambios económicos y sociales acelerados, el recambio generacional e incluso, la mera existencia y funcionamiento del sistema político democrático; agentes que por otra parte, no son

necesariamente incompatibles entre sí.

Esta es una cuestión interesante y para tener en cuenta al estudiar la cultura política de los españoles, pues como veremos a continuación, en España existían unas pautas de conducta y unos valores muy arraigados en la sociedad, que experimentan importantes cambios, debido, al menos en parte, a la modernización social y económica iniciada en el franquismo, al proceso de transición y a la puesta en marcha del sistema democrático. En un período de menos de veinte años España se moderniza en lo social y en lo económico, se hace democrática y experimenta un recambio generacional, cuyos miembros no han hecho la guerra civil, desean las libertades democráticas y anhelan ser europeos.

La cultura política de los españoles

Muchas pautas de conducta, hábitos y tradiciones culturales se han considerado profundamente arraigadas en el carácter nacional español de los dos últimos siglos. Sin embargo, tras el final del franquismo, el éxito de la transición política y la posterior consolidación de la democracia parece razonable afirmar que los valores, las creencias y las actitudes políticas dominantes en la sociedad española han tenido que modificarse, como consecuencia, entre otros factores, del proceso de cambio acelerado vivido entre los años setenta y ochenta.

Efectivamente hay cambios manifiestos, aunque sólo sea la participación electoral de los ciudadanos, el positivo sentimiento europeo, la mayor comprensión y aceptación del fenómeno religioso como propio de la esfera privada y ajeno a la vida pública, o la amplia legitimidad que la ciudadanía atribuye a la democracia. Distintos estudios empíricos han puesto de manifiesto que en los últimos veinte años, la sociedad española ha adquirido unos valores y unas actitudes sociales y políticas semejantes a las democracias de nuestro entorno, sobre todo, en lo referente a los sentimientos mayoritarios de apoyo al sistema democrático y en lo referente a las preferencias por las posiciones moderadas y centrales del espectro ideológico. Sin embargo también hay elementos del comportamiento político de los españoles que nos distancian de las viejas democracias europeas, entre ellos destaca el alto desinterés y desconfianza por la política que afecta a más del 50% de los ciudadanos españoles y los sentimientos antipartidistas, si bien estos últimos, como especifican Montero, Gunther y Torcal, parecen no llegar a tener un impacto significativo en la participación electoral.

La elaboración de José María Maravall sobre las pautas de las culturas políticas en varias nuevas democracias, nos pone de manifiesto que la democracia española se caracteriza por una considerable legitimidad, a la vez que por una amplia «desafección política». Desafección expresada en particulares visiones sobre la política y los políticos, sobre su eficacia política personal y sobre las instituciones y los partidos políticos

En líneas generales, se combina una alta legitimidad al sistema con un gran desinterés de los ciudadanos por la política, una extensa desconfianza y un escepticismo y una apatía muy amplios. Así, en los años ochenta, a más de la mitad de los ciudadanos españoles la política democrática les producía indiferencia, aburrimiento o desconfianza. Situación que Maravall ha calificado de «cinismo político», entendiendo por tal «la concepción de que existe una disparidad entre los ideales que supuestamente guían la política y la realidad de lo que ésta es, de que los ideales resultan hipócritas y las palabras de los políticos no se corresponden con sus verdaderas intenciones».

El Barómetro de Invierno elaborado por Demoscopia para *El País* en enero de 1997, aporta unos datos significativos en esta misma línea. En una valoración (de 0 a 10) sobre la confianza que tienen los ciudadanos hacia las distintas instituciones o grupos, aquellos puntuaron a los políticos en el último lugar (3,60), a los partidos políticos en el penúltimo (3,96) y en el antepenúltimo a los tribunales de justicia (4,25). El resto de las puntuaciones alrededor del 4 estaba compuesta, en orden decreciente, por la Iglesia, el Gobierno del Estado, la Administración pública, los empresarios y los sindicatos. Por otra parte, las dos mayores puntuaciones fueron para la Corona (7,58) y para el Defensor del Pueblo (6,33).





• – CONTINUIDADES.

La apatía y la desconfianza hacia la política, socializados a través de la familia y la escuela, fueron valores ampliamente arraigados en la población española durante el franquismo. Hoy, bajo distintas condiciones, volvemos a encontrar estas mismas actitudes en el comportamiento político de los españoles, a pesar de los procesos de cambio y de modernización social y económica acaecidos, y a pesar de los nuevos y, podemos decir en muchos casos, democráticos agentes de socialización. De modo que sigue siendo conveniente mirar el trasfondo histórico que ha nutrido a la cultura política española.

Dicho de otro modo: ¿En qué consiste el excepcionalismo español? ¿Qué ha cambiado y qué rasgos permanecen?. El excepcionalismo es propio de toda cultura política específica, pues son los rasgos más peculiares de la misma y suelen ser reivindicados por ella, pero el problema, como observa Ramón Cotarelo, es que en el caso español, el excepcionalismo es de carácter negativo. Este autor describe las cuatro características de dicho excepcionalismo negativo: La idea de decadencia, que al llegar el siglo XIX se convierte en una verdad indiscutible. El complejo de inferioridad colectivo, adquirido por el convencimiento de la decadencia en el pasado y también por la conciencia del atraso español respecto de los países más adelantados de Europa. El carácter problemático de España, pues no ha logrado articularse como Estado nacional en la misma medida que las demás democracias europeas. Y la convicción acerca de la ingobernabilidad de los españoles, idea que sirvió repetidamente para justificar la necesidad de caudillos y dictadores; y que, podríamos añadir, tiene como reverso de la misma moneda la desconfianza y el escepticismo de la población hacia la política.

Analizando estos rasgos, bien podemos decir que han cambiado muchas valoraciones y pautas de conducta en los españoles. El éxito de la democracia y la integración en Europa han devuelto el optimismo a la sociedad española. Sin embargo, dos cuestiones de las planteadas siguen teniendo vigencia.

En primer lugar, el carácter problemático de España y la dificultad de integración de todos sus territorios. Esta cuestión nos remite sin solución de continuidad a la problemática nacionalista del País Vasco y en menor medida de Cataluña y de Galicia, y a la misma organización territorial del Estado. El conflicto centro/periferia, que, en sus distintas manifestaciones, se remonta a la fundación de España por los Reyes Católicos, continúa siendo uno de los principales problemas de nuestra democracia, si no el principal, cuando estamos a punto de comenzar el siglo XXI. Sin duda ha sido la violencia y el terrorismo, implicados en la vertiente vasca del conflicto, lo que lo ha convertido en principal para la población española. Pero, por otra parte, también sigue vigente la demanda de separación e independencia de parte de las sociedades de dichos territorios, de modo que el problema en torno al significado de «España» sigue abierto.

En segundo lugar, el tradicional escepticismo español podría explicar, al menos en parte, el desinterés, la desconfianza y la apatía de los ciudadanos hacia la política. La vida política española durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX estuvo caracterizada (excepto en cortos períodos) bien por un gran distanciamiento entre la política y la sociedad o bien por dictaduras que directamente impedían la participación política de los ciudadanos; en ambos casos las pautas dominantes eran la despolitización, el antipartidismo y la pasividad ante las decisiones de los gobernantes. De este modo no es de extrañar que se consolidara una cultura política, que aún siendo hoy democrática, mantiene todavía altas dosis de una cultura de «súbdito», dado que la ciudadanía conoce el sistema político, se siente integrada, obedece a la autoridad y a las leyes, pero no participa, bien sea porque no le interesa, desconfía o se aburre. Simultáneamente, esos mismos ciudadanos esperan del Estado (del bienestar) el mayor número posible de decisiones que cubran sus necesidades (educación, sanidad y demás prestaciones sociales).

Las pautas político culturales heredadas del franquismo han contribuido especialmente a la construcción de

este tipo de ciudadanía. Además de la desmovilización política e ideológica que siempre propició el régimen franquista, como dice Jorge Benedicto: «predominó la idea del súbdito alejado de la actividad política, acostumbrado a desconfiar de la misma y que presta su aquiescencia pasiva a la labor de los gobernantes que se reservan el monopolio de la gestión y decisión sobre los asuntos de la colectividad». Igualmente, se asentó una «sólida tradición de antipoliticismo» que no sólo estuvo presente en amplias capas de la población al comienzo de la transición, sino que sigue actuando como referente de las actitudes de desconfianza con que muchos españoles enjuician al sistema político y a sus representantes.

Una última continuidad, aunque de distinto signo. Durante el franquismo también sobrevivieron los valores democráticos en ciertos grupos de población, lo que supuso su *persistencia* bajo condiciones represivas y llegado un cierto momento su *expansión*. Maravall, que analiza estas continuidades, nos explica cómo las familias y ciertas comunidades culturales actuaron como enclaves protectores frente a la socialización autoritaria. De este modo: «Las lealtades ideológicas democráticas pudieron transmitirse intergeneracionalmente y reemerger con el cambio de régimen: así, por ejemplo, hasta la mitad de los años 60, entre dos terceras y tres cuartas partes de los dirigentes sindicales y estudiantiles clandestinos procedieron de familias antifranquistas; con la democracia, el 61% de aquellas personas que se situaban en la izquierda y el 83% de los que se ubicaban en la derecha declaraban que sus padres habían compartido la misma ideología».



5.3 – CAMBIOS.

Con el final del franquismo y el proceso de transición comienzan a producirse cambios significativos en las conductas y actitudes políticas de la población española. Varios estudios, como el de Montero y Torcal, 1990, el de Maravall, 1995 y el de Morán y Benedicto, 1995, muestran la evolución de la cultura política de los españoles hacia actitudes favorables a la democracia desde la segunda mitad de los sesenta; de modo que el apoyo de los ciudadanos a los principios democráticos pasó del 35% de la población en 1966 al 60% en 1974. Pero, igualmente, los españoles no eran mayoritariamente favorables a una ruptura, o enfrentamiento directo, con el régimen franquista, sino que prefirieron esperar al agotamiento del mismo: mientras viviese el general Franco parecía que no era posible una reforma política del Estado hacia la democracia.

Sin embargo, desde 1973 y con el inicio de la transición emergió una sociedad civil cada vez más partidaria de la democratización. Las opiniones favorables a la libertad de prensa, libertad religiosa, libertad sindical y celebración de elecciones para designar los cargos públicos eran mayoritarias y sólo la libertad de asociación y de partidos políticos tardó algo más en ser considerada necesaria por la población. Así tenemos, que el apoyo a los principios democráticos del 60% (1974) pasó a ser del 78% en mayo de 1976 y del 81% en 1982. Indudablemente estas actitudes favorecían la instauración de la democracia, pero no la garantizaban. Como observan Montero y Torcal, las predisposiciones sobre las libertades y la participación no implicaban el respaldo automático de la opinión pública, ni tampoco la seguridad de que fuera aceptada por los grupos políticamente significativos. Además, el comportamiento de las elites políticas podía ser un factor muy determinante en la evolución de los acontecimientos y en el tipo de transición, como así se comprobó para el caso español.

Gracias a una política basada en la negociación y el consenso entre las distintas fuerzas partidistas, las nuevas elites políticas lograron hacer triunfar el proceso de transición, apaciguando y tranquilizando a los sectores más ultras del régimen anterior, a la vez que encontrando canales de participación y entendimiento con los distintos sectores de la denominada «oposición democrática». El resultado fue una transición política

considerada modélica para la mayoría y concluida en un tiempo relativamente breve (pues desde un enfoque institucional, culmina en 1978 con la aprobación de la Constitución por el 87,87% de votos afirmativos). Igualmente, se consiguió una progresiva consolidación de la democracia durante la cual las instituciones democráticas iban mostrando su efectivo funcionamiento, a excepción de momentos críticos como el intento de golpe de estado del 21 de febrero de 1981 (cuyo fracaso también puede ser interpretado como una prueba de la buena marcha del sistema).

Es en este contexto en el que comienza la historia electoral de la actual democracia española. Las primeras elecciones del 15 de junio de 1977 dan cuenta ya de lo que será una constante del comportamiento electoral de los españoles: sus preferencias moderadas y centristas.

En las elecciones de 1977 y de 1979 los ciudadanos eligen y dan la mayoría a una opción de centro derecha con el 34,8% y el 35,5% de los votos respectivamente (la UCD obtiene 167 escaños en 1977 y 168 en 1979). Contrariamente a lo que se podía esperar, ni la derecha (AP) ni la izquierda (PCE) superaron el 11% de los votos, a la par que la izquierda radical quedó excluida de los partidos del arco parlamentario al no obtener ningún escaño, factor importante, entre otros, de su desintegración. En las tres siguientes elecciones (1982, 1986 y 1989) la opción mayoritaria elegida fue el centro izquierda (PSOE). Esta situación se mantiene en 1993, aunque el PSOE necesitó para gobernar el apoyo de fuerzas de ámbito autonómico del centro derecha. La situación se invierte en 1996 en que el triunfo lo obtuvo la opción de centro derecha (PP), que de nuevo recurre para gobernar al apoyo de partidos de ámbito autonómico. Las elecciones de 2000 dan de nuevo el triunfo al centro derecha, esta vez por mayoría absoluta.

Una constante se revela persistente en estos veintitrés años de consultas electorales nacionales: las preferencias electorales de los ciudadanos son mayoritariamente de centro, bien sea de centro izquierda o de centro derecha y esto por encima de la fidelidad a los partidos. Igualmente, desde el punto de vista de la ideología, los españoles también prefieren las posiciones centrales del espectro ideológico, cuestión que comparten con los ciudadanos de otros países europeos.

La valoración negativa hacia los partidos políticos, señalada más arriba (3,96 en una escala de 1 a 10) y los sentimientos antipartidistas de los ciudadanos no podemos tomarlo como un cambio, puesto que los partidos estaban prohibidos en el régimen anterior, ni tampoco como una continuidad, a no ser que lo asociemos al síndrome más general del desinterés por la política y la baja participación. En todo caso es una característica de la democracia española, compartida con otras democracias del sur de Europa (Italia, Grecia, Portugal) que, como estudian Montero, Gunther y Torcal, revela cierta ambivalencia, pues los ciudadanos reconocen a los partidos niveles altos de legitimidad, a la par que albergan hacia ellos sentimientos de recelo, desconfianza o rechazo. Los autores citados destacan tres facetas de este fenómeno para el caso español en el final de los años ochenta.

- Las actitudes antipartidistas están significativamente relacionadas con percepciones sobre la eficacia gubernamental, lo que podría implicar menores apoyos electorales al partido en el gobierno.
- Las actitudes antipartidistas están también asociadas a menores niveles de preferencia por el sistema democrático frente a alternativas autoritarias. Aunque no llegan a suponer un desafío apreciable a la legitimidad del sistema, ni tampoco a su estabilidad.
- Las actitudes antipartidistas no provienen de ciudadanos con un alto nivel de educación, que siguen de cerca los acontecimientos políticos a través de los medios de comunicación y que reaccionan en contra de unos partidos que incumplen sus funciones o en contra de unos dirigentes incapaces, incompetentes o corruptos. Antes bien, hay una fuerte relación inversa entre niveles educativos y sentimientos antipartidistas: cuanto menores son los grados de educación, mayores son las orientaciones negativas hacia los partidos.

Los estudios apuntan a que los sentimientos antipartidistas constituyen un fenómeno arraigado, de gran

continuidad y estabilidad, que se transmite a través de la socialización política de generación en generación. Desde este punto de vista, bien pudiera estar conectado con el trasfondo histórico de la cultura política de los españoles, forjada con largos períodos de despolitización de la sociedad. E igualmente, puede formar parte de ese síndrome de «desafección política» que afecta a más de la mitad de los españoles.

La cultura política de los españoles muestra una gran ambivalencia, cuya máxima expresión es el alto grado de legitimidad con el que cuenta la democracia, junto con la baja valoración de sus políticos, instituciones, partidos y la misma actividad de la política.

De nuevo la ambivalencia se manifiesta en la concepción que tienen los ciudadanos de su ciudadanía. De una parte, existen tendencias «comunitaristas» en la sociedad que defienden un papel activo y responsable del ciudadano en las decisiones públicas, a la vez que orientado al bien común. Pero de otra parte y como nos hace ver Jorge Benedicto, a medida que la vida democrática se ha consolidado, se descubre una creciente centralidad de las interpretaciones «liberales» de ciudadanía. Ello significa que predomina una definición de democracia más centrada en la idea de libertad que en la de igualdad; así, la cultura fiscal se sustenta sobre todo en el principio de reciprocidad entre el Estado y el contribuyente, en detrimento de una concepción de la fiscalidad como instrumento de redistribución de los recursos a favor de los más desfavorecidos.

Es el eterno conflicto entre las exigencias de la libertad y la igualdad, valores recogidos en la Constitución de 1978. Desde los poderes públicos se puede formular así: ¿cómo se puede responder de una parte, al máximo respeto posible de las libertades personales y de la otra, a organizar una sociedad que sea considerada justa para la mayoría?. El mismo conflicto se manifiesta en la ciudadanía: ¿cómo compaginar el disfrute de la independencia privada y la consecución de los intereses particulares sin renunciar por ello a la participación en la vida política?.

Para la reflexión y el debate

En torno a las cualidades de la ciudadanía podemos formular la siguiente pregunta: ¿Cómo queremos que sean los ciudadanos de nuestras democracias: **Ciudadanos reactivos** con capacidad de juicio y participación o **ciudadanos impecables**?

El ciudadano impecable no quiere ser molestado. Sabe, sus representantes se lo dicen, que él es el origen de legitimidad...

En su encarnación de derechas, el ciudadano impecable cree que el liberalismo ha triunfado y se muestra por ello altamente satisfecho. En el mundo se abre una perspectiva histórica sin precedentes por la que la fábula de las abejas de Mandeville puede hacerse por fin realidad: sus vicios privados (no otros, los propios del ciudadano impecable) desembocarán en virtudes públicas (o, quizá mejor, en utilidad pública)...

En su encarnación de izquierdas, el ciudadano impecable cree, por contra, que el mundo funciona mal. Que existe la pobreza, la miseria y el hambre. Que hay injusticia por doquier. Marginación y crueldad. Por lo demás, él, habitante de las ricas democracias occidentales, no es culpable de nada de esto. Cree que las democracias occidentales son capitalistas, y eso, al parecer, es malo. Sabe que no hay alternativa viable al capitalismo y que el bienestarismo está en crisis, pero eso no disminuye su autoconfianza y la imagen complaciente que tiene de sí mismo, acaso porque da dinero a alguna organización o habla continuamente de la solidaridad. Piensa como su compañero de derechas, que en realidad existe una armonía cósmica que le permite apoyar decisiones sin costes, justas, adecuadas, dirigidas a eliminar la dominación, etc.

Rafael del Águila (2000): «Política, ciudadanía y juicio», en R. del Águila, P. Barry Clarke y A. Santos Silva, *La política*, Madrid, Ed. Sequitur, págs. 8 y 9.

La ciudadanía: concepción «liberal» o «comunitarista». ¿Los ciudadanos pueden ser **actores políticos**

relevantes por su participación en la vida pública, además de sujetos de derechos?

Ciudadanía, sin embargo, no es tanto un tema de poseer derechos, incluso aunque estén interpretados de manera amplia. El ciudadano tiene que verse a sí mismo desempeñando un papel activo en la determinación del futuro de su sociedad y adquiriendo responsabilidad en las decisiones colectivas que se realizan. Debe ser políticamente activo, tanto en el sentido de informarse acerca de los temas que están en discusión como en el de participar en la propia toma de decisiones. Ahora bien, el ciudadano no puede ver la política meramente como un ámbito en el que perseguir sus intereses privados. Debe actuar como un ciudadano, esto es como un miembro de una colectividad que está comprometido en la consecución del bien común.

David Miller (1992): Community and Citizenship», en S. Avineri y A. De-Shalit (eds.), *Communitarism and Individualism*, Oxford, Oxford University Press, pág. 96.

• – OPINIÓN PÚBLICA.

Opinión pública, actitudes, tendencias y preferencias de una sociedad hacia sucesos, circunstancias y cuestiones de interés mutuo. La forma típica de evaluar la opinión pública es mediante muestreo o sondeo.

George Gallup El estadista estadounidense George Gallup se especializó en encuestas de opinión pública de gran exactitud. Su formación estadística le ayudó a revolucionar el mundo de los negocios y el marketing (o mercadotecnia). El método Gallup permitió a las compañías conocer los intereses de la gente antes de desarrollar nuevos productos. Sus técnicas también cambiaron la forma de hacer política en el mundo occidental. Los políticos utilizan su tipo de encuesta para determinar la opinión de una muestra de la población sobre ciertos temas. Esto les permite diseñar campañas electorales que satisfagan los deseos del público. Archive Photos

2 FORMACIÓN DE OPINIÓN

Los agentes que forman la opinión pública son las circunstancias relativamente permanentes y las influencias transitorias. Entre las primeras se encuentran las ideas que caracterizan a una cultura en un determinado lugar y momento concreto. En Occidente, por ejemplo, la cultura de finales del siglo XX orientada a la juventud influye en las actitudes hacia el envejecimiento y hacia las personas mayores. Otras circunstancias permanentes son el origen étnico, la religión, la localización geográfica, la posición económica y el nivel de educación, y todas ellas pueden influir en la opinión que una persona o un grupo de personas se forme sobre ciertos temas. Algunos factores transitorios también afectan a la opinión pública. Entre ellos se encuentran el impacto de los sucesos actuales, las opiniones de personas influyentes o con autoridad, el efecto de los medios de comunicación y las campañas de los profesionales de las relaciones públicas.

3 HISTORIA

La medida sistemática de la actitud pública es un proceso que surgió en la década de 1930. A pesar de que con anterioridad ya se habían realizado algunos sondeos de opinión, por lo general no eran ni sistemáticos ni científicos, ya que manejaban muestras no representativas o utilizaban métodos que discriminaban a sectores de población.

Los muestreos de opinión pública mejoraron cuando las organizaciones empresariales y educativas comenzaron a desarrollar métodos que permitían la selección relativamente imparcial de participantes y la recogida sistemática de datos entre un amplio y variado sector del público. Según el estándar actual, estos sondeos resultaban primitivos, pero sus resultados eran en cierta medida útiles. Entre los pioneros en este sector se encuentra el analista estadounidense George Horace Gallup, inventor del sondeo que lleva su

nombre.

A partir de 1948 las técnicas de opinión pública mejoraron de forma considerable. Actualmente, los objetivos son hacer una selección equilibrada de los participantes, mejorar la calidad de los cuestionarios y formar entrevistadores capaces y fiables.

4 ÁREAS DE APLICACIÓN

Los sondeos de opinión son aceptados como una herramienta útil por empresas, organizaciones políticas, medios de comunicación y gobiernos, así como por los investigadores científicos. Cientos de agencias de sondeos de opinión pública operan en todo el mundo y los resultados de las más conocidas Gallup Poll, Mori Poll y Harris Poll aparecen publicados en los principales medios de comunicación de forma regular.

En el ámbito empresarial, los sondeos se utilizan para comprobar las preferencias del consumidor y para descubrir cuál es el atractivo de un determinado producto. Los resultados de las encuestas comerciales ayudan a planificar las estrategias de marketing y publicidad, y a modificar los productos para incrementar sus ventas.

En política, los sondeos se utilizan para obtener información sobre la opinión de los votantes acerca de temas de actualidad, para promocionar candidatos y para planificar campañas. Hoy las empresas de sondeos también predicen con cierto éxito los resultados de las elecciones. El sondeo a los electores en el momento de la votación permite a menudo predecir el ganador incluso antes del cierre de las mesas electorales.

Periódicos, revistas, radio y televisión son clientes importantes de las agencias de sondeos, especialmente en lo relativo a la información política para predecir el resultado de elecciones o medir la popularidad de gobernantes y candidatos. Existe una creciente demanda de información sobre la actitud del público hacia diferentes cuestiones sociales, económicas e internacionales.

Los gobiernos utilizan los sondeos para conocer la opinión pública sobre cuestiones de interés. Además, las empresas gubernamentales utilizan estas técnicas para determinar los índices de desempleo y de criminalidad y otros indicadores sociales y económicos.

También son útiles en la investigación científica, especialmente en las ciencias sociales, donde aportan datos de interés para estudiar la delincuencia, la socialización, las actitudes políticas y el comportamiento económico.

5 MÉTODOS Y TÉCNICAS

Los sondeos de opinión pública incluyen procesos para trazar una muestra representativa del sector de población que se desea estudiar. Si, por ejemplo, se quiere conocer la opinión de los adultos de un determinado país, se selecciona al azar una muestra del total de población adulta para su estudio. Si se utilizan técnicas adecuadas y la muestra es suficientemente amplia en relación con la variación intrínseca de la población, los resultados que se obtienen se acercan mucho a los resultados que se conseguirían si se hubiera incluido a todos los adultos. Así, si el 60% de la muestra aprueba la política del gobierno, la teoría estadística afirma que si se hubiera considerado a toda la población existiría un 95% de probabilidades de que entre el 58 y el 62% de las personas opinaran lo mismo que la muestra. El criterio de validez de una encuesta es su representatividad, no su tamaño.

La toma de muestras es fundamental para la credibilidad de un sondeo de opinión. En la práctica, sin embargo, el muestreo es un proceso complejo que incluye gran cantidad de estimaciones y conjeturas. Muchas veces no es posible calcular con exactitud la población que se debe estudiar y hay que dividirla en unidades de aproximadamente el mismo tamaño. Otras veces el entrevistador necesita una gran dosis de discreción o pueden surgir complicaciones cuando en un estudio por teléfono, por ejemplo, los encuestados no se

encuentran en casa, se han cambiado de domicilio o no desean ser entrevistados. Normalmente, de toda la lista de posibles encuestados sólo se consigue entrevistar realmente a dos tercios que den respuestas válidas. Cuando se utilizan cuestionarios por correo el índice de inhibición es aún mayor.

El diseño del cuestionario o de la entrevista debe ser muy cuidadoso y siempre es recomendable verificar las preguntas antes de formularlas. En principio, éstas deben ser cortas, claras, directas, imparciales y fácilmente comprensibles. La formulación de las preguntas es, en ocasiones, muy delicada. Una misma palabra o frase, por ejemplo, puede tener diferente significado para dos personas distintas. Si se simplifica mucho una pregunta para que pueda ser entendida por cualquier persona, a veces puede perder su significado para otra persona más compleja. También el orden de las preguntas, el tono o las palabras utilizadas pueden afectar a la respuesta. En una ocasión, el porcentaje de público a favor de 'prohibir' discursos contra la democracia estaba 16 puntos por debajo del porcentaje a favor de 'no permitir' estos discursos.

Pueden surgir otros problemas relacionados con la personalidad del entrevistador. Diferencias de edad, sexo, clase o raza entre el entrevistador y el encuestado pueden influir a veces en la respuesta.

Una vez recogidas las respuestas, el analista debe intentar encontrar el significado del resultado, teniendo en cuenta la amplitud del muestreo, las imprecisiones debidas a la formulación de las preguntas del cuestionario y la influencia del entrevistador. Para determinar las pautas, se clasifican y analizan los resultados mediante diferentes técnicas estadísticas. Un análisis correcto incluye comparaciones de las reacciones de subgrupos de población ante la misma pregunta, de los resultados de estudios realizados en distintos momentos para descubrir tendencias de opinión y de las respuestas a diferentes preguntas. Para el análisis comparativo, el estudio se suele dividir en pequeños subgrupos como, por ejemplo, mujeres políticamente activas y de hombres políticamente activos.

6 CRÍTICAS

Las críticas a los sondeos de opinión proceden de diferentes fuentes. Muchas personas no creen que la opinión de una pequeña muestra de población sea representativa de la opinión del conjunto. Sin embargo, las empresas de sondeos se apoyan en la estadística y en décadas de experiencia que demuestran, por ejemplo, que la misma pregunta realizada en dos muestreos diferentes al mismo tiempo suele dar resultados similares. Otras críticas van dirigidas a los procedimientos de muestreo que en ocasiones, por razones de economía, utilizan datos de población obsoletos.

Incluso suponiendo que los datos básicos del sondeo sean válidos, el análisis de los mismos puede ser superficial. En algunos casos, los datos básicos son presentados directamente como una 'opinión' del público sobre una determinada cuestión, sin un análisis cuidadoso y serio para comprobar los posibles matices y desviaciones. También se ignora muchas veces la influencia sutil de la formulación de la pregunta sobre la respuesta.

Los políticos a veces critican la influencia del sondeo de opinión, más que su validez. Se argumenta que los candidatos tienden a actuar como las encuestas dicen que piensan sus votantes, más que a decir lo que ellos mismos piensan. Algunos expertos opinan que los sondeos pueden influir en los electores a favor de ciertos candidatos políticos que parecen disfrutar de una gran popularidad en ese momento. La información de que un determinado candidato se encuentra muy por delante en las encuestas, puede desanimar a los electores a tomar parte en la votación o animarles a votar a ese candidato o a sus contrincantes, influyendo así en el resultado final de las elecciones.

• LA OPINIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.

I. Introducción.

Hablar de la opinión pública española significa analizar las tendencias, actitudes y preferencias de la sociedad española sobre cuestiones que afectan al conjunto de la población. El mecanismo que nos permite esta evaluación es, básicamente, el sondeo o muestreo.

Autores como Jurgen Habermas, filósofo alemán, o profesores como Juan Montabes se han ocupado del discurrir histórico del concepto, el primero desde una reflexión general de cual es el papel desempeñado por la opinión pública en el desarrollo de las democracias occidentales y el segundo, interesándose en cuestiones tales como cual ha sido la función de la prensa del Estado durante la transición política española; en esa línea, Cándido Monzón ha realizado pormenorizados estudios de la opinión pública, sus teorías y métodos.

Situarnos al abrigo de un concepto como el de opinión pública nos sumerge en las valoraciones de los ciudadanos sobre cualquiera de los múltiples aspectos que suponen las preocupaciones públicas y el interés general. Desde la política exterior hasta la valoración sobre un determinado partido político, un líder de opinión, la eutanasia, el endurecimiento de las penas por terrorismo, o decisiones como la integración de España en la estructura militar de la OTAN, por señalar tan sólo algunos ejemplos.

A lo largo de la historia de la opinión pública, que como concepto y fenómeno social surge en el siglo XVIII, el llamado Siglo de las Luces, se ha dicho de ella que era la expresión de un debate razonado, un reflejo de la ideología –liberalismo– y de la clase dominante –marxismo–, uno de los pensamientos más condicionados –sociología del conocimiento–, la racionalización de un impulso colectivo –corrientes instintivistas–, la expresión de la (in) cultura de las masas –teoría de la sociedad de masas–, un efecto de los *medios de comunicación* –teorías del impacto de los medios– o el resultado de las encuestas de opinión. Y se la entienda de una u otra manera, la opinión pública se expresa como una fuerza moral y crítica frente al poder, sobre todo en los regímenes democráticos, incluso cuando priman los intentos de manipulación desde ese mismo poder.

II. Opinión pública y sistema político.

El aumento del peso de los medios de comunicación en el discurrir político, las nuevas técnicas de persuasión y las aportaciones de la psicología social han modificado los tradicionales análisis de la opinión pública. Hoy el lugar natural de la opinión pública, aquella que nos remite a la parte de los ciudadanos informados y conscientes –o no tanto– que intervienen en la cosa pública, es la democracia. Pero no hay que olvidar que la libre discusión de ideas está amenazada por los intentos de los gobiernos del mundo por influir en esta opinión pública. La publicidad, la propaganda y la censura, raíz de los regímenes totalitarios, no es del todo ajena, desafortunadamente, a los sistemas democráticos.

Los medios de comunicación actúan hoy como mediadores en la configuración de la agenda política (de ciertos partidos políticos al menos). Cuando nos referimos a la opinión pública, como señala Cándido Monzón, debemos considerar tres planos: el de los ciudadanos, el de los partidos y el del parlamento. Y a través de las encuestas de opinión, por ejemplo, podemos conocer las preferencias políticas de los ciudadanos y ubicarlas en unas escalas de autoubicación ideológica.

No hay que olvidar que en la esfera política la opinión pública tiene su expresión máxima en las elecciones, y que entre sus muchas funciones cumple con la elevación de la conciencia política, la movilización del electorado a favor de valores sociales, objetivos y programas políticos, y con la representación de opiniones e intereses de la población (D. Nohlen).

III. La opinión pública española.

Atendiendo a la definición de Muñoz-Alonso sobre la democracia contemporánea como un régimen de opinión, en ella se establece el papel determinante que los medios de comunicación cumplen como reflejo, resumen, exposición, crítica, orientación,... Su cometido en las democracias modernas es absolutamente fundamental.

La transición supuso el paso de un monopolio casi absoluto de los foros de discusión por parte del Estado franquista a un régimen de libertad de mercado, que entre otras cosas, favoreció la pluralidad de ideas susceptibles de aprobación por la opinión pública. Dictadura que prohibía las libertades básicas, entre ellas la libertad de prensa.

La formación del espacio público democrático se alimentó del anhelo de libertad. El apoyo a las instituciones democráticas fue, desde 1978, casi total, como ha constatado en sus estudios el Centro de Investigaciones Sociológicas.

La confianza que los ciudadanos mostraron y muestran sobre las instituciones clave, como el Parlamento o la Corona, es alta. Paradójicamente y, aún asumiendo la tendencia al *cinismo político* profusamente estudiada en el ámbito de la cultura política española, la confianza en los partidos políticos es baja. Se da una confianza alta en el Parlamento y una desconfianza hacia los partidos en ella recogidos. De ese tipo de aparentes contradicciones está configurada la opinión pública.

La evolución de la valoración sobre ámbitos como el europeo ha sido a lo largo de estos años bastante alta, sobre todo si se compara con el resto de los países de nuestra área geográfica.

Así, en este cuarto de siglo, España ha visto como su opinión pública dejaba de lado la tan mentada especificidad hispana, para pasar a formar parte con pleno derecho de la opinión pública de la Unión Europea. Un proceso que corre parejo al de nuestra modernización en el resto de los órdenes sociales.

Cuestiones como el sostenimiento del Estado de bienestar muestran también la aparentemente contradictoria tendencia de la opinión pública. Así, el CIS en sus encuestas constata la negativa de los interrogados a aumentar los impuestos para tener más y mejores servicios públicos y prestaciones sociales (sanidad, educación, pensiones, etcétera), y ello a pesar de respaldar que éstos se financien vía impuestos y mostrar su disconformidad con el actual nivel de dichas prestaciones. Quizás eso explique más que cualquier otra interpretación, manipuladora y torticera contra la clase política, cuestiones como el referéndum de la OTAN, o los climas de opinión generados sobre cuestiones como la corrupción o la inseguridad ciudadana.

La opinión pública es en ese sentido voluble y, no lo olvidemos, influenciable. Las élites mediáticas, políticas, sociales o intelectuales juegan un papel preponderante en su configuración.

La distinción entre opinión pública y opinión publicada va más allá de un mero juego retórico; con frecuencia nadie sabe que es lo que de hecho piensa esa amalgama de actitudes y valoraciones que configuran la opinión pública. Aún así, hay mecanismos que desentrañan, al menos en parte, sus misterios, que nos muestran el resultado de la interacción de una multiplicidad de públicos que compiten por hacer prevalecer sus particulares formas de enjuiciamiento, en palabras de G. Sartori.

Según el autor italiano Sani, cabría distinguir tres círculos concéntricos: un grupo reducido de ciudadanos que lleva la iniciativa, compuesto por sectores de la sociedad atentos e informados y que ocupan un lugar de privilegio en la comunicación social; un grupo más amplio, que se pronuncia sobre los problemas descubiertos o planteados por el grupo anterior; y la generalidad de gentes que desconocen los debates o sólo los conocen de forma muy vaga y aproximativa. Lo cierto es que el veredicto de la opinión pública sobre una cuestión determinada suele ser el resultado de complejos procesos de equilibrios, neutralizaciones e interacciones mutuas donde los influyentes y los influidos pueden cambiar de posición en situaciones difusas.

IV. Métodos. Las encuestas de opinión.

Las técnicas de análisis más importantes para conocer la valoración de la opinión pública son, siguiendo a Cándido Monzón, las del panel y los barómetros de opinión, entendidas éstas como variantes de las encuestas de opinión, las entrevistas en profundidad, los análisis de escritos o comunicados dirigidos a organismos

públicos (como las modalidades de *cartas al director*, *teléfonos abiertos* y *recogida de firmas*), la técnica de observación de comportamientos colectivos, las escalas de actitud, los estudios cualitativos de grupos, las encuestas de opinión en sí, y el análisis de contenido.

Pero quizás el método más relevante haya sido, a lo largo de la historia, las encuestas de opinión. M. García Ferrando define una encuesta como una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, que se lleva a cabo en el contexto de la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación, con el fin de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población.

La encuesta de opinión sería un procedimiento para extraer información (opiniones) a través de mediciones cuantitativas de un grupo de sujetos (muestra) que pretende representar a un universo mayor (población) dentro de unos márgenes de error controlados (probabilidad).

Las fases más importantes de una encuesta se podrían resumir como:

- 1.) Proyecto y diseño de la encuesta.
- 2.) La muestra.
- 3.) El cuestionario.
- 4.) Trabajo de campo. La entrevista.
- 5.) Procesamiento de datos.
- 6.) Análisis.

• **- BIBLIOGRAFÍA.**

% *Política y democracia en España*, J. C. Cuevas, UCM.

% *La transición a la democracia: el modelo español*, Josep M. Colomer, Ed. Anagrama.

% *Los grupos de presión en la transición y en la consolidación democrática*, E. Campo, McGraw-Hill, Madrid.

% *Enciclopedia Microsoft Encarta 2002.*

Congreso de los diputados (España).

Parque Nacional de Oresa y Monte Perdido.

La «diosa de la democracia». Estatua erigida por estudiantes chinos en la primavera de 1989 en Pekín.