Capítulo IV
España y Cataluña: sistema político y de gobierno

El objetivo que anima este capítulo es otorgar una perspectiva sobre la estructura y funcionamiento del sistema político español, con especial referencia al caso catalán. Parte de considerar que el tema de la participación ciudadana en el nivel local implica la conveniencia de explicitar la forma en que el entorno político más amplio determina las posibilidades y los límites que se ofrecen (o no) a la participación de los ciudadanos. Quizás para el lector ilustrado, sobre todo si es español, o especialmente catalán, este ejercicio pueda resultar en buena medida un paseo gratuito o prescindible, tanto por referirse a elementos y hechos con los cuales está de sobra quizás familiarizado, o también, por considerarlo superfluo en vista de lo aparentemente acotado de nuestro tema de estudio. Sin embargo, para nosotros, observadores foráneos, este ensayo intenta cubrir nuestra necesidad de abordar el contexto formal e institucional que fundamenta el sistema político, con el interés de obtener elementos que nos permitan caracterizar las perspectivas que la participación ciudadana tiene en el nivel local, en tanto Reus, al ser un municipio catalán dentro del Estado Español, no deja de constituir una pieza en el engranaje de una maquina burocrática muy compleja y muy jerarquizada. Esta travesía por el sistema político más amplio ofrecerá claves para, en los capítulos procedentes, apreciar como estos elementos influyen en el gobierno local, lo cual no solamente sucede de acuerdo al reparto de competencias que hoy existe entre los distintos niveles de gobierno.[1]

Los determinantes del entorno en la dinámica municipal se expresan en ámbitos tan diversos como el educativo, el sanitario, el económico, el judicial, el laboral, el cultural y el del medio ambiente, entre otros. Se traducen en reglamentaciones específicas y procedimientos técnicos y administrativos, y en una cada vez más detallada normatividad que expone límites y procedimientos a las entidades locales. En lo político, se manifiesta decisivamente en la influencia que los partidos políticos de ámbito estatal o autonómico ejercen en la dinámica local. Si bien las leyes establecen la primacía del municipio y la autonomía de otras entidades políticas bajo el principio de subsidiariedad, no hay que soslayar el grado en que agencias más amplias elaboran y llevan a cabo acciones y políticas públicas que afectan la vida municipal, desde la firma de un tratado en Bruselas hasta las gestiones que órganos autonómicos o las Diputaciones Provinciales realizan, o las muchas decisiones que son tomadas para el caso de Reus desde Barcelona, Tarragona o Madrid.

Este paseo nos permitirá, por otra parte, ubicar tanto el interés de la clase política como de ciertos sectores civiles por el tema de la participación, que ha devenido progresivamente en

[1] Este rodeo al estudio del caso reusense constituye, por otra parte, la consecuencia de una elección teórica que busca no tanto superar el localismo de los estudios antropológicos de comunidad, clásicos en los inicios de la disciplina y hoy muy criticados por su reduccionismo; sino más bien, ser consecuentes con la consideración de que el nivel político local, a pesar de su renovada autonomía, se ve limitado e influenciado por niveles más amplios de tipo político e institucional, y, desde luego, también por factores económicos o por el influjo que ejercen los medios de comunicación en una sociedad cada vez más globalizada. En el caso de la organización política, la existencia de varios niveles de decisión, con diferentes grados jerárquicos, competencias y márgenes de autonomía, ocasiona que el gobierno local tenga que sujetarse a políticas que aunque han sido decididas fuera del ámbito municipal mantienen una vigencia normativa o inciden en forma práctica en la vida local.

parte integrante de una cultura política que se ha venido transformando en forma paralela a las instituciones, modificando sus pautas de organización. Aunque el proceso de democratización que se ha vivido en España desde la Transición constituye un proceso relativamente reciente y particular, el sistema político mantiene, como veremos, rasgos y problemas heredados desde tiempos muy remotos. A la vez, hoy vive, más que nunca antes, la influencia de otros sistemas políticos, especialmente en todo lo procedente de la Unión Europea. Historia y globalización explican ciertas particularidades de su diseño constitucional y de su dinámica realidad, constituyendo el substrato donde se asientan las reglas internas y externas del actual juego político, en el que la participación ciudadana cobra cada vez más un valor discursivo a la vez que se aprecian numerosas dificultades para su implementación estratégica.

Aunque varíen los puntos de vista, no cabe duda que Reus y toda España han vivido importantes transformaciones en las últimas décadas, de las cuales acaso las del sistema político son las más relevantes. El retorno a la democracia creó el marco en el que se desarrolló el Estado de bienestar iniciado durante el franquismo y significó el resurgimiento de dos instituciones antiguas: la monarquía y el parlamento, cuya pertinencia resulta en España supuestamente crucial para la legitimidad democrática, aunque acaso insuficiente y para algunos sectores, de pertinencia controvertida en el caso de la primera. La puesta en vigor de los partidos políticos y la celebración periódica de elecciones, a partir de 1977, completó un nuevo modelo concebido dentro del marco de las democracias europeas, con el formato político de la monarquía parlamentaria, una nueva constitución consensuada y la fragua de una nueva figura territorial y política, la del Estado de las Autonomías, que más que una nueva división territorial pretende solucionar el difícil problema de los nacionalismos periféricos mediante la descentralización administrativa y la potenciación de dos ámbitos: el régimen o gobierno local y el nuevo nivel de mesogobierno llamado autonómico, que vino a agregarse a la división provincial.[2]

El régimen constitucional de 1978 ha reconocido derechos y libertades a los ciudadanos que estaban negados durante el franquismo. Un sistema de cariz democrático, basado en instituciones representativas, que deja su dirección y control al ámbito de los partidos políticos, pero que destina a las urnas la orientación del gobierno según la voluntad de la mayoría de los electores. Ha sentado el marco legal para el establecimiento de un sistema de protección y seguridad social basado en diversas prestaciones: seguro de desempleo, pensiones y servicios

[2] Han sido transformaciones que han acompañado los variados fenómenos de cambio social que comenzaron a fraguarse desde la década de 1960. Entre otros, urbanización de la población, desarrollo industrial y tercerización de la economía, cambios en la estructura demográfica y familiar, incorporación masiva de las mujeres al mundo laboral, secularización y modernización del sistema de valores. Otros avances relevantes han sido el mejoramiento de las condiciones de salud, el aumento del ingreso y una relativa disminución de las desigualdades. Son algunos de los factores que han alternado con los cambios políticos, y que de algún modo, reflejan las profundas transformaciones que se han llevado a cabo en España durante las últimas décadas. Se manifiesta también que el país ha recuperado terreno y que ocupa actualmente un lugar relevante en la economía global, donde se sitúa entre el séptimo y octavo puesto a nivel mundial, aun cuando mantenga tasas oficiales de paro laboral más altas que el resto de Europa (para 1996 se situaba en un 21% , frente al 11% de la Europa de los quince), que su ingreso *per cápita* sea menor, como también el régimen de prestaciones sociales, si se compara con países como Dinamarca, Finlandia y Francia. Sin que compartamos la visión macroeconómica, el estudio de M. Gavira: *La séptima potencia. España en el mundo* Ediciones B, Barcelona, 1996, muestra algunos de los indicadores más socorridos en el discurso político que asegura que hoy "España va bien".

médicos y de asistencia social, en la línea de los modernos estados europeos y dentro del modelo del Estado social o del bienestar. La reinstauración de la monarquía, con carácter parlamentario, significa un concepto del Estado que traslada el poder de decisión al Gobierno y las Cortes electas y que ubica a la voluntad de las mayorías como la fuente última de la soberanía y la legitimidad. Si bien, como veremos, el sistema actual favorece el presidencialismo, también merece reconocer los controles establecidos en otras líneas distintas a las parlamentarias, como lo son el Tribunal Constitucional y otras instituciones, que se aúnan al reestablecimiento constitucional de la división tripartita de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En el actual sistema político español, tanto el gobierno como la administración pública lejos de ser instancias unificadas se concretan en una estructura organizada en varios niveles, con ámbitos territoriales de actuación y competencias específicas, en forma exclusiva o mayormente compartida. Los diversos niveles se rigen por procedimientos particulares, aunque condicionados por normas más generales emanadas de la Constitución de 1978, y por una cada vez más intensa producción legislativa que abarca los tres niveles en los que básicamente se divide el actual sistema: el nivel local, el autonómico y el estatal, también llamado este último, gobierno central. Este esquema de atribuciones repartidas en distintos niveles hace que en la actualidad el panorama político español presente una complejidad tal que impide, o al menos dificulta, un ejercicio monopolista del poder.

Para el caso de Reus, en el subsistema local además del *Ajuntament* concurren las actuaciones de otras instancias de las que forma parte como municipio, como el ámbito provincial, o el régimen comarcal que priva en Cataluña, que comprenden respectivamente a la Diputación de Tarragona y el *Consell Comarcal del Baix Camp* como sus órganos de actuación, además de otras entidades locales que revisaremos. El subsistema autonómico corresponde al ámbito que es potestad de la *Generalitat de Catalunya*, una instancia que, en escala, reproduce actuaciones y normativas que inciden en los municipios catalanes. Están además las competencias que se reserva el subsistema central, referido a las regulaciones y actuaciones emanadas del ámbito del Estado Español, acreditando también recursos y normativas que alcanzan a inferir en el funcionamiento de los niveles locales y autonómicos. Finalmente, los de la Unión Europea. Ver Cuadro IV.1.

Cuadro IV.1
Subsistemas de poder político en España 1978-2002

Subsistema	*Personas Jurídicas*	*Organo representativo*	*Órganos de Gobierno*
Local	Municipios	Ayuntamientos	Alcalde, Pleno, Comisiones
	Comarcas	Consejo Comarcal	Presidente, Gerente, Pleno, Comisiones
	Provincias	Diputaciones	Presidente, Pleno, Comision de Gobierno
Autonómico	Comunidad Autónoma	Gobierno y Administración Autonómica	Presidente, vicepresidente, Parlamento, Comisiones
Central	"Estado Español"	Gobierno y Administración Central	Presidente, Consejo de Ministros, Congreso, Senado, TC, etc.
Europeo	Unión Europea	Comisión Europea Parlamento Europ.	Consejos, Comités, etc

Nota: El nivel comarcal solo existe en algunas Comunidades Autonómicas, como Cataluña.
Fuente: Elaboración propia, basada en J.L. Martínez-Alonso: "L´organització territorial i els governs locals de Catalunya" en M. Caminal y J.Matas (eds.): *El sistema polític de Catalunya* Universitat de Barcelona-Tecnos-UAB, Barcelona, 1998, págs. 315-365.

Abordaremos la descripción comenzando por el nivel estatal, donde se explora la estructura y el funcionamiento actual del sistema político central, iniciando por la división territorial del Estado Español y de su forma política como monarquía parlamentaria. La organización de los tres poderes que formalmente lo constituyen (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), son el tema de estos apartados dedicados al Gobierno central y sus instituciones, incluyendo a la administración del estado como también otras figuras relevantes para el funcionamiento global del sistema político, como el Tribunal Constitucional (TC). El resto de apartados hacen referencia al subsistema autonómico, el subsistema local y el de la Unión Europea. Finalmente, se repasan algunos fundamentos sobre el sistema electoral y el régimen de representación basado en los partidos políticos. En todos estos se intenta ofrecer un panorama más concreto respecto al caso catalán.

La estructura territorial del Estado Español

Hablar de la división territorial en España implica aludir a un tema que históricamente ha sido motivo de conflicto, en tanto representa la expresión legitimante de un modelo de país y de un proyecto de nación de difícil consenso, cuya compleja forja hemos revisado en el capítulo anterior, con atención a la intrincada búsqueda de una división política.[3] A todo esto, la estructura política actual divide al Estado Español en 17 Comunidades Autonómicas y 2 ciudades (Ceuta y Melilla, en el norte africano) con estatutos y rango similares aunque diferenciales, además de los regímenes especiales de las islas.[4] Para muchos autores, cabe identificar a la actual estructura hispánica como un ejemplo *sui generis* de federación que recibe el nombre de Estado Autonómico, un apodo que sirve para subrayar las particularidades de su factura.[5] Los elementos

[3] Al respecto, cabe recordar –siguiendo a Jesús Lalinde- que los "…Reinos y Tierras que han llegado a integrarse en España han conocido diversos tipos de división territorial, entre los que se encuentran Merindades, Adelantamientos, Gobernaciones, distritos de Chancillerías y Audiencias, Capitanías generales, Corregimientos, Veguerías y Suprajuntarías" J. Lalinde: "El orto de la provincia constitucional en España" en Rafael Gómez-Ferrer (dir.): *La provincia en el sistema constitucional* Diputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, págs. 491-511.

[4] Las CC.AA. comprendidas son Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia.

[5] En principio, el modelo de Estado desarrollado a partir del bloque de la constitucionalidad, corresponde a una forma de Estado cuya estructura territorial del poder es compleja y, aunque no se trata de un estado federal por su origen ni su funcionamiento, se considera que actualmente es uno de los estados más descentralizados de Europa, contando con instituciones equivalentes a los federalismos europeos, como el alemán o el austríaco. Según Eliseo Aja, "…examinando sin prejuicios los elementos esenciales del Estado autonómico, tal como se han configurado durante estos veinte años a partir de la Constitución, se observa que coinciden básicamente con los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo". E. Aja: *El Estado autonómico* Alianza, Madrid, 1999. Para otros autores, el "Estado de las autonomías" se considera un formato intermedio entre el estado unitario y el federal, que reconcilia el principio de indisolubilidad de la nación española con el reconocimiento y garantía del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. E.

federalistas comprenden el reconocimiento constitucional de estructuras periféricas de autogobierno con distribución de competencias, la resolución de conflictos por una instancia neutral, el Tribunal Constitucional, y un sistema de relaciones entre el centro y las comunidades autónomas. La reorganización del territorio después de la Transición parece ser el resultado de varios factores que influyeron en la particular configuración del Estado de las Autonomías. Cumple simultáneamente con la división de competencias entre los distintos niveles, la modernización de la administración pública y el reconocimiento del derecho al autogobierno, más no la soberanía, una demanda vieja de los nacionalismos "históricos" que tiende a extenderse a todas las demás regiones del territorio español conformadas en el formato nuevo de las autonomías.[6]

Aunque, aparentemente, el formato autonómico del actual Estado Español funciona favorablemente dentro de un marco general que goza de considerable consenso social y político, cabe señalar la particularidad que representa el hecho de que la Constitución de 1978 haya dejado abierto este proceso al no señalar concretamente las Comunidades Autónomas que lo componen.[7] Tampoco define sus competencias en forma definitiva y explícita, un asunto que es visto por algunos como una amenaza o peligro para la integridad de la nación, y como una oportunidad por otros, especialmente porque deja un margen de negociación de las periferias nacionalistas o regionalistas hacia "Madrid". La "Norma Fundamental", que representa desde entonces la Constitución, ha tenido como objetivo primordial marcar el cambio de la concepción de un estado unitario y centralizado a uno de nueva cuña, que se distingue -entre otras cosas- por una delegación progresiva y negociada de competencias, es decir, un desapoderamiento desde el gobierno central a los niveles periféricos.[8] La forma adoptada, que mantiene cierta ambigüedad legislativa en la redacción de la CE, intentaba seguramente lograr un consenso mínimo de

---

García Guitán: "Estructura territorial del Estado" en R. del Águila (ed.): (1999) *Manual de Ciencia Política* Trotta, Madrid, 2000, págs.159-176. Sin embargo, según otros expertos, no puede hablarse de federación en el caso del Estado Español, en tanto las Comunidades Autónomas no participan en el gobierno central como tales, sino en forma minoritaria y obsoleta, frente al protagonismo del Congreso de los Diputados, donde las minorías parlamentarias están subsumidas al acuerdo que logren con los partidos de ámbito estatal español.

[6] Según el artículo 2 de la Constitución Española de 1978, ésta "se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran". Por su parte, el artículo 137 refiere que "..el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas". De esta forma, la Constitución proclama el principio de unidad e indisolubilidad del Estado Español en forma paralela al principio autonómico. Este principio ha introducido en la estructura institucional un factor de alta complejidad que se traduce en su máxima expresión en el sistema de distribución del poder, que pretende resolver uno de los problemas seculares más álgidos de la política española: las reivindicaciones de independencia de una parte de las naciones o regiones que lo conforman, aun cuando según varios sondeos realizados estas reivindicaciones correspondan a sectores de opinión que no son mayoritarios. Según una encuesta del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) de 1998 los porcentajes de población que desearían que se ejerciera el derecho de autodeterminación, e incluso de independencia, en sus Comunidades son del 34% en el País Vasco, el 22% en Cataluña y un 20% en Navarra, aumentando respectivamente a un 42, 24 y 26% en los menores de 45 años. *Cuadernos de Información Económica* CIS, Madrid, 1998.

[7] Ver J. de Esteban: *Jaque al Estado* Ediciones Libertarias, Madrid, 2000; L. de Velasco y J. A. Gimbernat: *La democracia plana* Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, y de J. Sinova y J. Tusell: *La crisis de la democracia en España. Ideas para reinventar nuestro sistema político* Espasa, Madrid, 1997.

[8] Ver C. Ninou Guinot: "La formación del sistema político español: evolución política y constitucional" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 13-39.

funcionamiento ("gobernabilidad") que garantizara la indisolubilidad del Estado Español, promoviendo un marco democrático, social, pero de libre mercado y dentro de la legalidad, con repartición de cuotas de poder estatal y presupuestos a las nuevas Comunidades Autonómicas y a los llamados entes locales. De hecho, el sistema actual comporta importantes diferencias en materia de competencias entre las autonomías, derivado de que, en vez de haber surgido éstas de un acuerdo general, ha sido un proceso escalonado y casuístico, gestado por los diferentes Estatutos de Autonomía negociados, por diferentes vías y en distintos tiempos de acceso. De esta forma, en lo poco más de las dos décadas transcurridas desde su fragua, se asiste a un complejo proceso de pujas por parte de algunas de las Comunidades Autónomas por aumentar sus competencias, lo cual ha sido tomado como bandera política por los partidos políticos regionales respectivos.

La fragua del nuevo estado conlleva una forma descentralizada de funcionamiento, más acorde con la nueva imagen democrática y de cara a la integración europea; también, el racionalizar la posibilidad de satisfacer mejor las demandas de los ciudadanos hacia los poderes públicos, en forma muy acorde con el contexto similar de otros países occidentales que habían convertido a las políticas descentralizadoras en la base de su acción, con el consiguiente protagonismo de los niveles locales y regionales.[9] A pesar de la aparente indeterminación y apertura de la Constitución respecto al carácter autonómico del Estado Español, hay que ver que señala no obstante competencias que son exclusivas del ámbito estatal español. Son los asuntos de nacionalidad, inmigración, extranjería y derechos de asilo, las relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, régimen arancelario, aduanero y de comercio exterior, sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad, legislación sobre pesas y medidas. Otras competencias son ejercidas en forma compartida, o no, con las Comunidades Autónomas y las entidades del nivel local.[10]

La estructura política de una monarquía parlamentaria

El actual Estado Español se define como un estado social, democrático y de derecho, según está asentado en los artículos 1 y 2 de la Constitución de 1978. Por estado social, se entiende una forma estatal que pretende diferenciarse activamente del Estado liberal precursor y no limitarse como éste a la garantía de la paz y seguridad pública, sino intervenir activamente en sectores tradicionalmente reservados a la iniciativa privada, con el objetivo de asegurar a todos los ciudadanos ciertos derechos reconocidos por la Constitución, tales como promover las condiciones para lograr la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante diversas prestaciones sociales (sanidad pública, sistema de pensiones, subsidio de paro, protección familiar, etc.), consideradas "clásicas" en el marco europeo, como también nuevas formas de regulación estatal

[9] Véase al respecto, Q. Brugué: "La dimensión democrática de la nueva gestión pública" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5-6 1996; y Ph. Blair: "Trends in local autonomy and democracy: reflections from an european perspective" en R. Batley y G. Stoker (eds.): *Local government in Europe. Trends and developments* Mac Millan, London, 1991.

[10] Una competencia es un conjunto de facultades o potestades que una persona o entidad tiene en relación con determinada materia. Por su tipo, se distinguen competencias: legislativa, de desarrollo legislativo (dictar reglamentos) y ejecutivas; respecto a su asignación, las competencias pueden ser concurrentes, compartidas o exclusivas. Ver C. Ninout: op. Cit., 2002.

a través de una política orientada a la ocupación plena, la formación profesional, programas de redistribución de la renta, y otros.[11] La necesidad de legitimidad democrática del nuevo régimen, de dar respuesta a las demandas de las "nacionalidades históricas" de mayor autogobierno, y de ingresar en la naciente Unión Europea impulsaron el establecimiento de un Estado social dentro del modelo del Estado del Bienestar, lo cual mantiene relaciones con la intensificación de la influencia más que de actividad política de partidos y sindicatos, que se ha vivido en España desde la Transición, con la apertura constitucional de proteger los derechos humanos, permitir el derecho de asociación, la libertad de expresión; promover los derechos políticos y establecer una política social que ha experimentado la extensión de los servicios y las prestaciones para la población.[12]

Por estado democrático, que la soberanía reside en el pueblo, por oposición a formas de estado monocráticas; que su estructura organizativa es democrática, dirigida por un gobierno electo y mediatizada por la acción de control del parlamento, por lo que es una democracia básicamente representativa, que en el caso español se fundamente en su sistema electoral, basado en el voto de los españoles mayores de 18 años, que concurren periódicamente a las urnas para elecciones municipales (cada cinco años) y generales (cada cuatro años), y también a las europeas, con la prerrogativa de que en las elecciones más importantes, las generales al Gobierno y al Parlamento, la decisión no depende tanto de la mayoría de los votos conseguidos sino de su distribución proporcional. Estos son complementados según la misma Constitución por mecanismos semi-directos de participación: la iniciativa legislativa popular, el referéndum nacional, el derecho de petición, la acción popular, el jurado. También, la C.E. contempla mecanismos de articulación democrática: como los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las asociaciones ciudadanas; asegura las libertades públicas, el pluralismo lingüístico, la libertad de creencias religiosas, y otros, que pueden considerarse como formas de participación indirecta del ciudadano en la vida pública. Debido al poder omnímodo de los partidos sobre sus diputados puede considerarse al Estado Español actual como un Estado de Partidos.[13]

Por su parte el carácter de "estado de derecho" se fundamenta en tres principios básicos: la separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), el principio de legalidad, y el

[11] M. T. Gallego: "Estado social y crisis del Estado" en .R del Águila (ed.): *Manual de Ciencia Política* Trotta, Madrid, 2000, págs. 107-138.

[12] Se supone que el diseño de la nueva división territorial se ha hecho partiendo no de una creación artificial sino del reconocimiento de derechos históricos, presentes en "nacionalidades históricas", como Cataluña, Galicia, el País Vasco y, en menor grado, Valencia y las Islas Baleares, así como el territorio foral de Navarra. Estas cuentan con una lengua y cultura propias que son diferentes del resto de España, también con sectores de la población organizados en torno a un ideal de autonomía y autogobierno; para todas estas el Estado Autonómico representa un reconocimiento. Sin embargo, no todas las Comunidades conformadas tienen detrás de sí una historia o cultura distintivas, como tampoco demasiadas demandas históricas de autogobierno, a las cuales la autonomía "les vino de gratis" en esta suerte de "café para todos" (según la famosa frase) que significó en la práctica el Estado de las Autonomías. Véase A. Hernández Lafuente (coord.): *El funcionamiento del Estado Autonómico*, 2ª ed. corregida y ampliada, MAP, Madrid,1999.

[13] J.C. Monedero: "La transición posfranquista a la monarquía parlamentaria" en P. Román (coord.): Sistema Político Español, págs. 41-80.

reconocimiento y protección de las libertades y derechos humanos.[14] Con estos fines, el Estado Español ha creado, además de una estructura de gobierno tripartita a nivel central, otros órganos específicos, como son el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Fiscal y la Audiencia Nacional, que tienen competencias y superioridad jerárquica de rango sobre los ámbitos autonómicos y locales. El Tribunal Constitucional (T.C.) es un órgano que aunque es de naturaleza judicial no pertenece a la organización del Poder Judicial, pues sus competencias se cifran más bien en su definición de "interprete supremo de la Constitución". En este tenor tiene como objetivo mediar y también dictaminar, los conflictos propios de un estado de textura federal, donde existen distintos niveles de gobierno y pueden ser diferentes los partidos políticos que los que gobiernan.[15] Para tal objetivo, ejerce funciones que son consideradas decisivas para el mantenimiento del Estado de Derecho: el control de la constitucionalidad de las leyes, de la protección de los derechos fundamentales y de la división del poder, tanto en sus aspectos horizontales (entre los diferentes órganos constitucionales), como verticales (velando por el cabal reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas). Es la instancia que interpone recursos de inconstitucionalidad ante los gobiernos de las Comunidades Autónomas y sus propuestas legislativas o actuaciones. El Ministerio Fiscal, el Tribunal de Cuentas y la figura del Defensor del Pueblo son otros de los órganos que cumplen funciones de legalidad para el mantenimiento del Estado de derecho. [16]

La forma política del Estado Español es la de una monarquía parlamentaria, que asume explícitamente que la máxima autoridad sea patrimonio específico de una dinastía (la de los Borbones, de origen francés) desde el siglo XVIII. Y es que, a pesar de notables interrupciones, la monarquía ha sido la forma política tradicional de gobierno en España desde hace varios siglos, compartiendo con otros países europeos la suerte resultante de las alianzas de la realeza, una categoría que se encuentra como base en la conformación de la mayoría de los estados del viejo continente.[17] No obstante, a pesar de que la tradición monárquica continúa viva en España, como en otros países seleccionados de Europa, bien puede decirse que su carácter ha cambiado substancialmente dentro del largo período en que la dinastía borbónica ha gobernado esta nación de naciones, pasando del absolutismo y despotismo de los primeros, al modo limitado por la actuación de las Cortes y su actual figura como institución legitimante y embajadora, sin poder

---

[14] R. Palmer Valero: "Estructura institucional del Estado" en R.del Águila (ed.): *Manual de Ciencia Política* Trotta, Madrid, 2000, págs. 177-204.

[15] Al mismo tiempo que soluciona los conflictos, el T.C. establece la interpretación correcta de la C.E., fijando precedentes para casos similares. Precisamente, un asunto frecuente de sus intervenciones han sido los numerosos recursos que en torno a las competencias autonómicas se han presentado entre el gobierno central y varios de los gobiernos periféricos, especialmente el catalán. El T.C. ha subrayado el carácter constitucional de la autonomía política, que no puede ser limitada por ninguna ley estatal.

[16] El Tribunal Constitucional se compone de doce magistrados, dos de los cuales son nombrados por el Gobierno, dos por el Consejo General del Poder Judicial y ocho por las Cortes, según un sistema que en la práctica es el de asignación de cuotas entre los partidos, cuatro por cada Cámara. La duración de sus miembros es de nueve años, siendo su renovación aplicada en forma parcial: cada tres años se renova a una tercera parte de sus miembros, quienes deben ser elegidos entre magistrados, fiscales, profesores universitarios o abogados con no menos de quince años de ejercicio profesional y de prestigio reconocido.

[17] De hecho, según Luis Moreno "…la condición de ser súbditos del Rey de España conciliaba la variedad discordante de las gentes hispanas". L. Moreno: op. Cit.

ejecutivo pero con gran capacidad simbólica e incluso ornamental.[18] Fue algo que comenzó con la progresiva autonomía, primero de los "válidos" hasta la aparición de la figura de Jefe de Gobierno, para el control de la función ejecutiva. El esquema aún hoy es complejo y acaso ambiguo en la práctica, pues la figura del Jefe de Estado es destinada al Rey, quien ostenta la máxima representación del Estado Español y, en teoría, la jefatura de las Fuerzas Armadas, permaneciendo dotada su figura de cierta autoridad moral que es cultivada esmeradamente desde las instituciones y los medios de comunicación, como si en un nivel simbólico fuera quién tuviera la última palabra en momentos críticos.[19] Fiel a la tradición, se supone que la Constitución Española (C.E.) de 1978 no hace más que reconocer este hecho, aunque sometiéndolo a los limites que comporta la expresión parlamentaria.[20] Entre éstos, quizás el cambio significativo que implicó reponer el principio de que la soberanía tiene su titularidad en el pueblo español, y no en la figura del jefe de Estado, como proponían ya las Constituciones de 1876 y 1931.[21]

A diferencia de los regímenes presidencialistas (como Alemania o Estados Unidos), en el Estado Español la figura del jefe de Estado no recae en la misma persona del jefe del Gobierno, quién alcanza su posición a través de la contienda electoral que renueva el puesto cada cinco años. Aunque ambos se encuentran sometidos a la Constitución y deban rendir cuentas a las Cortes Generales, en cambio la monarquía es hereditaria y las reglas de la sucesión están previstas por la C.E. según el orden de primogenitura, estableciendo las normas que regulan la preeminencia de los herederos. Con toda la familia real, mantienen una presencia permanente en los medios de comunicación, los cuales hacen un detallado seguimiento de sus actividades y eventos vitales, que dejan maravillados a ese sector de la población que se considera súbdito y que compra el *Hola* o ve los noticieros rosa en la televisión para enterarse de las andanzas amorosas del Príncipe de Asturias o de las vicisitudes obstétricas de María Cristina, las giras de la Reina Sofía y la presencia siempre prudente y estratégica del Rey Juan Carlos, cuyas intervenciones públicas son previamente sancionadas. No obstante, a pesar de su popularidad, la realeza española de hoy no tiene ya las prerrogativas que tenía antaño, pues el carácter parlamentario del régimen fija muy claramente las competencias del simbólico soberano.

---

[18] Un estudio detallado sobre la institución monárquica en España es el de M. Artola: *La monarquía de España* Alianza, Madrid, 1999.

[19] Algo que no resulta muy notorio, como fue especialmente durante la intervención de España en apoyo de la guerra de Estados Unidos contra Irak en el 2003, protagonizada enteramente por el gobierno de Aznar con el apoyo del Partido Popular y el silencio prudente del Rey Juan Carlos.

[20] El parlamentarismo es una forma gubernamental que se considera característica de los países europeos occidentales. Se considera resultado de la evolución histórica del constitucionalismo occidental, especialmente del inglés, como una forma de gobierno que ha permitido combinar el poder del monarca y la Cámara, los cuales convergen en una forma particular de medicación que es el Gabinete ministerial. Sin embargo, la evolución histórica del parlamentarismo ha conducido a limitar e incluso privar al Monarca del poder efectivo en beneficio del papel político del Gobierno elegido democráticamente y con la intervención progresiva de los partidos políticos. R.Palmer : op. cit., 2000, págs. 177-204.

[21] En la práctica, sin embargo, puede decirse que el principio de soberanía se encuentra distribuido entre las diversas instancias y niveles, lo que conlleva no solamente la división clásica de los tres poderes, sino además, en el caso del Estado Español, a su compleja estructura territorial ya señalada y al régimen de partidos, el cual muestra una influencia creciente en la toma de decisiones; de este modo puede afirmarse que la soberanía del pueblo se encuentra bastante mediatizada por los niveles de gobierno y los partidos que la hace bastante indirecta e incluso que la excluye estratégicamente.

Al rey le corresponde la más alta representación del Estado Español en relaciones internacionales, además es el jefe de las fuerzas armadas y su figura es inviolable (no está sujeto a responsabilidades jurídicas). Sus facultades constitucionales se ejercen en cinco ámbitos: en la relación al poder legislativo (sanción y promulgación de las leyes, convocar y disolver las Cortes Generales, convocar a elecciones generales y a referéndum); al poder ejecutivo (proposición y nombramiento del candidato a presidente del gobierno, nombrar a los miembros del gobierno, expedir los decretos acorados por el Consejo de Ministros, conferir los trabajos civiles y militares, conceder honores y distinciones, el derecho a ser informado de los asuntos de Estado, ejercer la comandancia suprema de las fuerzas armadas y el Alto Patronato de las Reales Academias); respecto al poder judicial (que se administra en nombre del rey, quién puede ejercer el derecho de gracia en ciertos casos, nombrar al presidente del Tribunal Supremo, el fiscal general del Estado, los vocales del Consejo General del Poder Judicial y los miembros del Tribunal Constitucional); en relaciones internacionales (ejercer la más alta representación del Estado, acreditar a los embajadores y otros altos representantes diplomáticos nacionales o extranjeros, manifestar el consentimiento del Estado en compromisos internacionales, declarar la guerra o la paz con la autorización de las Cortes Generales); y, en relación con las comunidades autónomas (nombrar a los presidentes de las CC.AA., sancionar los estatutos de autonomía, e incluso, convocar los referéndum autonómicos).

Se supone que la legitimidad de la Corona procede de la voluntad del pueblo español, quién en el referéndum de 1979 para aprobar la C.E. optó en forma conjunta por una serie de cambios que implicaban ante todo la modernización política del país y una ruptura con la dictadura franquista, para ingresar en un orden democrático. No obstante que más de un 70% de los españoles acudió entonces a la urna y en su mayoría votaron el sí al nuevo Estado de las Autonomías, en la práctica, puede especularse con motivo que el papel de la actual corona fue particularmente legitimado a partir del fallido golpe de Estado comandado por el Coronel Tejero en las Cortes en febrero de 1981, que proponía revertir el proceso democrático para reinstaurar el orden franquista. La respuesta del Rey Juan Carlos provocó movilizaciones generalizadas de apoyo a la democracia, que precedieron a la redacción de la C.E. y a la legalización de todos los partidos políticos. Para algunos, el golpe fue un oportuno ejercicio taumatúrgico que resultó muy oportuno para la restauración legítima de la institución monárquica, toda vez que ésta ya había sido prevista por Franco, y que varios sectores políticos se oponían a su restauración. El 23-F permitió que los Borbones se quedaran a reinar en España conservando privilegios y prerrogativas de la nobleza. A cambio de ello, la figura del Rey actúa como la máxima autoridad moral en el Estado y sin su firma buena parte de los documentos oficiales no son reconocidos. Sin embargo, en vista de la inviolabilidad de su persona, la gran mayoría de sus actos deben estar siempre avalados por otra autoridad del Gobierno (el presidente, ministros o el presidente del Congreso de los Diputados). La Corona ostenta básicamente facultades de representación, de moderación y arbitrio, constituyendo un factor emblemático dentro del complejo aparato gubernamental y político de España, desprovisto de potestades de decisión política aunque ostente la Jefatura del Estado. Por todo esto se dice que “el rey reina pero no gobierna”. Éstas son potestades constitucionales del poder ejecutivo.

Desde la Moncloa: el Gobierno como Poder ejecutivo

El Poder ejecutivo corresponde al ámbito del Gobierno, el órgano máximo de dirección política en el Estado Español, compuesto por el presidente, los vicepresidentes, los ministros y otros miembros establecidos por la ley, quienes son los responsables de dirigir la estructura administrativa y política del poder central y, entre otras cosas, presentar la mayoría de proposiciones legislativas al Parlamento. [22] Sus órganos más inmediatos son el Consejo de Ministros, un órgano superior de la Administración Civil del Estado, cuyas funciones son administrativas más no políticas, y, el Consejo de Estado, un organismo consultivo. La función del Consejo de Estado es exclusivamente consultiva, y se limita a dar su opinión fundada sobre el objeto de la consulta o a proponer otra solución más adecuada. En el ejercicio de esta función, debe velar (según la Ley Orgánica 3/1980) por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Ha de procurar la armonía del sistema, el rigor de la técnica normativa y el buen hacer de la Administración, para reducir al mínimo la conflictividad con los ciudadanos. Pueden consultar al Consejo de Estado el Presidente del Gobierno o cualquiera de los Ministros, así como los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Los particulares pueden pedir audiencia cuando estén interesados en el objeto de la consulta. La consulta al Consejo es preceptiva para las disposiciones relativas al Derecho comunitario europeo, cuestiones de Derecho internacional, decretos legislativo, disposiciones reglamentarias que se dicten en desarrollo o ejecución de las leyes, conflictos de competencias con las Comunidades Autónomas, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, contratos administrativos importantes, recursos de revisión, etc. También es preceptiva la consulta para determinados asuntos del régimen local.

El presidente se considera el jefe del Gobierno, lo cual se confirma en la decisiva trascendencia de sus funciones. Es quién propone al rey el nombramiento o separación de los otros miembros del gobierno, decide la elección o no de la vicepresidencia y asume de cara al Parlamento la cuestión de la confianza de sus poderes de gestión. A la vez, convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros, propone la disolución de las Cortes, la celebración de referéndum o la interposición de recursos de inconstitucionalidad. La elección de la presidencia, sin embargo, no se deduce automáticamente de los resultados de las elecciones generales sino que sigue un procedimiento complejo, en el cual, una vez constituido el nuevo Congreso de Diputados, corresponde al Rey proponer un candidato a la Presidencia ante este organismo, el cual decide mediante la votación de sus miembros aprobar o no la investidura del presidente, para después ser el Rey el encargado de otorgarle su nombramiento definitivo, una competencia que en España es de lesa majestad.[23]

---

[22] Las facultades del Gobierno están previstas por la Constitución: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes" (art. 97 de la CE).

[23] Tras cada renovación electoral del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos de cese del Gobierno (pérdida de la confianza parlamentaria, dimisión o fallecimiento de su Presidente), se supone que el Rey, tras oír a los representantes de las distintas fuerzas parlamentarias, propone al Congreso un candidato a la Presidencia del Gobierno. El candidato debe exponer su programa político, abriéndose un debate con participación de los representantes de los Grupos Parlamentarios. Para ser investido y ser nombrado Presidente, el candidato necesita obtener el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados, por lo que la intervención del Rey resulta obligada y formal por este hecho. Si no la obtiene, se procede a una segunda

El Consejo de Ministros tiene una doble adscripción debido a que sus componentes son simultáneamente miembros del Gobierno y, en la mayoría de los casos, titulares de la jefatura de los ministerios, por lo cual pertenecen también a la Administración Civil del Estado, respondiendo a la división funcional o sectorial en diferentes departamentos ministeriales, unidades especializadas en grandes áreas de acción político-administrativa. Tienen la responsabilidad directa de la gestión de su respectivo ministerio, la organización de los órganos superiores respectivos y la potestad disciplinaria de los funcionarios adscritos a los mismos. Así mismo, funciones de deliberación, de adopción de acuerdos (decretos que deben ser avalados por el Presidente y el Ministerio respectivo y ratificados por el Rey), funciones políticas y normativas (proposición de leyes y emisión de decretos-ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad), funciones de potestad reglamentaria y administrativas. Se complementan con la actuación de Comisiones delegadas del Gobierno (política exterior, seguridad de estado, asuntos económicos, política autonómica, asuntos culturales y de situaciones de crisis). Sus deliberaciones tienen carácter secreto. La elección de los Ministros y demás miembros del Gobierno no corresponde a la Cámara, sino al propio Presidente del Gobierno, quien propone libremente al Rey su nombramiento y cese. Las actuales carteras ministeriales son las siguientes: Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Economía y Hacienda, Interior, Fomento, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, Presidencia, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente. Los Secretarios de Estado basan su actuación en la Comisión General de Secretarios y Subsecretarios de Estado, un órgano de colaboración. Sus miembros no forman parte del gobierno y no son un órgano de existencia obligatoria, sino de naturaleza potestativa y de confianza del señor ministro. Algunos pueden ostentar la condición de parlamentarios.

Las Cortes Generales: el Congreso de los Diputados y el Senado

Las Cortes Generales son el órgano representativo y legislativo del Estado Español, una institución intermedia entre el Gobierno y los ciudadanos, a quienes en teoría representan y en nombre de quienes se ven llamados a pedir cuentas al Gobierno.[24] Se componen constitucionalmente de dos cámaras: el Congreso de los Diputados (la Cámara Baja), y el Senado o Cámara Alta. Las funciones de las Cortes son básicamente la elaboración de las leyes del Estado y el control del gobierno. Como la mayoría de las asambleas parlamentarias, sus funciones manifiestas son facilitar la representación política de "los intereses económicos y sociales",

votación, en la que sólo se requiere la mayoría simple. Si tampoco así se logra la confianza, deben tramitarse propuestas de nuevos candidatos. En el caso de transcurrir dos meses sin que el Congreso haya elegido Presidente del Gobierno, el Rey debe disolver las Cámaras y convocar nuevas elecciones.

[24] La denominación del Parlamento español como Cortes Generales responde a un uso tradicional que pone de manifiesto la vinculación histórica de éstas con las antiguas cámaras estamentales. En su origen la palabra corte significaba "la concurrencia de lo más granado del reino al punto donde moraba el rey con el propósito de autorizar sus estrados, o de conferir acerca de los asuntos graves del gobierno, o de rendir vasallaje al señor natural de todos ellos; y esto quería decir la expresión tuvo cortes, trocada de hacer o juntar a cortes consagrada por la costumbre, de donde vino llamar corte a la residencia de los monarcas" M. Colmeiro: *De la constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla*, 2 vols, 1884: 309, citado por M. Sánchez de Dios: "Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 207-234..

ofrecer un cauce para la expresión de las demandas, el debate, la negociación de acuerdos y para reforzar la legitimidad del sistema político. Son el único órgano cuya composición se efectúa por sufragio universal, de acuerdo al principio representativo proporcional que rige para la elección de sus miembros, con la excepción de los senadores que integran la Cámara Alta, órgano de escasa relevancia política en España. Las Cortes funcionan generalmente por separado, aunque hay algunas circunstancias previstas por la Constitución en que tienen que funcionar en forma conjunta.[25]

Los miembros de las Cortes son siendo según la Constitución su número entre 300 y 400 (actualmente son 350), los cuales son renovados cada cuatro años por elecciones generales. Gozan de ciertas prerrogativas que hace de los parlamentarios un colectivo protegido, a merced de un fuero especial de inviolabilidad (la no exigencia de responsabilidad jurídica por las opiniones o votos que puedan manifestar senadores y diputados en el ejercicio de sus funciones) e inmunidad (que les protege de arresto o detención, a menos que sean sorprendidos en delitos flagrantes); no obstante, son sujetos de procesos penales previa autorización de la Cámara respectiva, siendo el Tribunal Supremo el único órgano judicial competente para ellos. La normativa establece las incompatibilidades de los cargos, que se refieren a la imposibilidad de ser miembro de ambas Cámaras o de ostentar al mismo tiempo la condición de diputado estatal y de alguna de las Comunidades Autónomas, también con otros altos cargos del Tribunal Constitucional y la administración del Estado (con excepción de los ministros).

La primera función del Congreso de los Diputados es la legislativa, esto es, la aprobación de las leyes, que comprende entre otras cosas el dar luz verde a los presupuestos generales del Estado, pero que incluye la toma en consideración de cualquier iniciativa legislativa.[26] A la Cámara Baja le corresponden, además, la presentación de enmiendas, el debate en el Pleno, la deliberación en Comisión y la sanción y publicación oficial de las que consigan hacerse leyes. La ruta crítica que debe seguir una iniciativa legislativa es muy compleja Cuando la iniciativa se debe a los Diputados, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas o grupos de ciudadanos, el Gobierno debe manifestar su criterio en una "toma en consideración", un trámite que comprende debate y votación en el Congreso de los Diputados, del que están dispensados los proyectos del Gobierno y las proposiciones de ley que se reciban del Senado. Todas las iniciativas legislativas están sujetas a la presentación de enmiendas y a su debate en el Pleno del Congreso de los Diputados, con el auxilio de la deliberación de la Comisión competente, quien a su vez designa a la ponencia, un órgano reducido de composición plural, que se encarga de presentar un informe sobre el caso para comenzar el debate, en reuniones de las comisiones que no son públicas, pero a las que asisten los medios de comunicación. Los grupos parlamentarios cuyas enmiendas no

[25] Incluyen situaciones relevantes, por ejemplo, decisiones respecto a la Corona, a la declaración de guerra o paz, del consentimiento del estado en la firma de tratados, en los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas y en la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Territorial.

[26] La Constitución reconoce la iniciativa legislativa, o derecho de iniciar el procedimiento conducente a la aprobación de las leyes, al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a no menos de 500.000 ciudadanos, mediante firmas acreditadas, con sujeción a lo establecido en una ley orgánica. La iniciativa se ejerce ante el Congreso de los Diputados, que de esta forma es la primera Cámara en conocer los proyectos y proposiciones de ley. El Gobierno es, de hecho, quien de todos estos sujetos presenta más iniciativas. Tiene, además, reconocida una iniciativa exclusiva en el caso de los Presupuestos Generales del Estado.

hubieren sido aceptadas pueden mantenerlas para su discusión y votación en el Pleno, lo cual se omite en numerosos casos gracias a un procedimiento especial de competencia legislativa, que determina que tras su aprobación por la Comisión el proyecto de ley pase directamente al Senado. Una vez que el Congreso se ha manifestado sobre las enmiendas o vetos del Senado, la ley queda aprobada, haciéndose definitivo su texto. Lo mismo ocurre cuando la Cámara alta aprueba un proyecto sin introducir modificaciones. La ley debe someterse acto seguido a los trámites de sanción y promulgación por el Rey y a su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Congreso de los Diputados interviene en otra serie de decisiones de gran importancia. Como las relacionadas con sus funciones de control y dirección del Gobierno, pudiendo provocar su cese a través de diversos medios, como son la moción de censura o la denegación de la confianza. Tanto una como otra testimonian la ruptura de la relación de confianza que debe existir entre el Gobierno y la Cámara. La moción de censura debe llevar incluida la propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Su propuesta debe hacerse por la décima parte, al menos, de los diputados y para su aprobación se requiere el voto de la mayoría absoluta. La cuestión de confianza sólo puede plantearse por el presidente del gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros. convalida o deroga los decretos-leyes dictados por el Gobierno por razones de extraordinaria y urgente necesidad (esta función es asumida por la Diputación Permanente en ausencia del resto de los parlamentarios). Le corresponde además autorizar las propuestas del Presidente para la celebración de un referéndum consultivo, también la prestación del consentimiento para que el Estado pueda obligarse por medio de tratados o convenios internacionales, lo cual realiza con el Senado. Los diputados fiscalizan la actuación del Gobierno y a través suyo de la administración pública, que se formaliza por medio de preguntas e interpelaciones en los Plenos que suponen una demanda de explicación o de información al Gobierno.[27] Además, el Congreso de los Diputados tiene facultades para emitir mociones y resoluciones en los que manifiesta su postura sobre un tema determinado, con un alcance más político que jurídico. Y participa en la designación de cierto número de los titulares de órganos estatales.[28]

El Senado se supone que es la cámara de representación territorial, aunque luego no funciona como tal. No tiene un número exacto de miembros, estando su composición directamente vinculada a la población existente en las diversas Comunidades Autónomas

[27] Las preguntas pueden recaer sobre cualquier asunto que incumba a este último, mientras que las interpelaciones afectan a las conducta del ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno bien de algún departamento ministerial, lo que supone reservarlas para temas de marcado interés general. En coherencia con su distinto alcance, las interpelaciones han de formularse en sesión plenaria, mientras que las preguntas pueden recibir contestación gubernamental no sólo en esta forma, sino también en las Comisiones, o por escrito, que se publica en el Boletín Oficial de la Cámara. Además existen, como instrumento de control parlamentario, las comparecencias, mediante las cuales, un miembro del Gobierno, autoridades o funcionarios públicos acuden ante el Pleno o una Comisión para informar en profundidad sobre un tema. En la práctica, sin embargo, el formato adoptado se rige por los estilos de cada presidente. Durante el gobierno de Aznar el formato se redujo a una sesión periódica donde el presidente informaba al Pleno durante quince minutos para después recibir las interpelaciones y preguntas, cuya respuesta estaba exenta de réplica.

[28] Como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Administración de Radio Televisión Española (RTVE), y conjuntamente con el Senado, al Defensor del Pueblo.

(actualmente son 254 el total de senadores).[29] Su elección, a diferencia de los diputados, se efectúa por un sistema mayoritario que permite al elector votar un número inferior al de candidatos al senado, obteniendo la representación los candidatos que consiguen el mayor número de votos, independientemente del orden que hayan tenido en las listas y del partido que los postule.[30] Aunque el Senado tiene facultades para ejercer conjuntamente con el Congreso de los Diputados las mismas funciones legislativas y de control del gobierno, su influencia en la práctica es mucho menor. Se limita a recabar información de la gestión gubernamental y reclamar la presencia de los miembros del Gobierno para efectuar interpelaciones y preguntas. No le corresponde efectuar mociones de censura, potestad exclusiva del Congreso de los Diputados, aunque puede la Cámara Alta aprobar, en relación con los textos legislativos remitidos por el Congreso, vetos o enmiendas al articulado.

No obstante todo esto, las actividades del Senado son muy reducidas en lo legislativo y casi nulas en el control del Gobierno, pues en todas estas el Congreso de los Diputados tiene la principal o única palabra. Hay sin embargo un caso en el que el Senado tiene competencias exclusivas: el de autorizar por mayoría absoluta las medidas necesarias para que una Comunidad Autónoma cumpla sus obligaciones constitucionales o para impedir que continué atentando contra los intereses generales de España. Por esto, es aquí donde se han celebrado hasta ahora los debates sobre el Estado de las Autonomías. Aunque se ha señalado que la principal razón en la existencia del Senado es la inercia histórica, lo cierto es que hasta ahora han fracasado los intentos por hacer de esta institución la Cámara de las Autonomías, a lo que contribuye tanto el desinterés de la mayoría de las CC.AA. por tener un canal negociador común, prefiriendo negociar por separado las concesiones a sus *fets diferencials*, como el interés del nivel central por mantener la situación actual lejos de un posible funcionamiento federalista, con la consiguiente disminución de su poder, ya de por sí reducido por los otros poderes territoriales, especialmente por todo lo emanado de la Unión Europea, y aparte lo de la globalización.

Las acciones parlamentarias se producen a través de un conjunto de rituales y trámites o procedimientos cuya finalidad puede ser legislativa, informativa, de control, de exigencia de responsabilidad política. Tienen como requisitos la convocatoria previa, la existencia de *quorum* y que se produzca una votación; otros son los relativos al planteamiento de la orden del día, los ejes del debate y la publicidad del Pleno, que corresponden al presidente de la Cámara o Comisión. El voto de los parlamentarios es personal, libre e intransferible, aunque por efecto de la lealtad partidista suele ser ejercido en forma corporativa, al modo de un mandato imperativo que

[29] El sistema de elección de los senadores comprende una doble designación: por una parte, los senadores provinciales, quienes disponen de cuatro senadores por cada provincia peninsular y en menor número para las provincias insulares y las ciudades de Ceuta y Melilla (para un total actual de 208 senadores provinciales); por la otra parte, los senadores autonómicos son elegidos en forma indirecta a partir de las designación de los mismos por los miembros elegidos del parlamento autonómico de cada comunidad (siendo actualmente 51 el total de senadores autonómicos).

[30] La elección del presidente de las Cortes requiere la mayoría absoluta de las Cámaras respectivas en una primera votación. Si no se consigue esto se efectúa una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos en este proceso. Las Cámaras a su vez tienen pues distintos órganos propios de funcionamiento: además de la misma Presidencia, sus respectivas Mesas, Comisiones, Plenos, la diputación permanente, los grupos parlamentarios y la junta de portavoces. Todos estos se rigen por normativas particulares. Ver Pau Vall: "Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación" en Ibíd (ed.): *Parlamento y opinión pública* Tecnos, Madrid, 1995.

no tiene su base en el electorado sino en la disciplina de partido. Como contrapartida, cuando un diputado vota en contra de la decisión de su partido es acusado de transfuguismo, una práctica muy mal vista entre la clase política y ante la cual no existe una posición consensuada ni siquiera al interior de los partidos.

El poder judicial

El poder judicial hace referencia a un conjunto de instituciones del Estado liberal-democrático que tienen como objetivo el permitir un desarrollo pacífico de los conflictos sociales; sin embargo, la labor mediadora y administradora de justicia se da en un marco coordinado con el del ejercicio monopólico de la violencia, que le conlleva en este caso a la aplicación del régimen penal y a su apoyo en los organismos de seguridad pública y defensa del Estado, en todos sus niveles. El Poder judicial es no obstante un ámbito que se supone diferenciado e independiente del legislativo y el ejecutivo, algo que no le impide estar integrado en el sistema político-administrativo. No obstante su supuesta neutralidad, se ha convertido en un actor político de primer orden en España al influir decisivamente tanto en la formulación como en la ejecución de políticas públicas, delimitando la acción de gobierno, de los grupos políticos y de presión al sentar con sus sentencias los parámetros del debate político.[31]

Así mismo, el poder judicial ha devenido en un garante del orden constitucional y democrático al proteger las libertades y los derechos fundamentales de los ciudadanos y ejercer el control de la constitucionalidad de las nuevas leyes o la interpretación de las ya existentes.[32] El derecho ciudadano a un proceso con las debidas garantías es el relativo al proceso judicial. Debe garantizar que los ciudadanos puedan defenderse y se basa en unos principios generales establecidos por la CE 1978: el de publicidad, que es una garantía para la imparcialidad de los jueces; el derecho a conocer la acusación, a un proceso sin dilaciones, a la presunción de inocencia, a no declarar contra sí mismo y no confesarse culpable, a indemnización por errores judiciales.

La independencia del Poder Judicial se garantiza por sus principios de independencia de jueces y magistrados respecto a todos los órganos judiciales, incluidos sus órganos de gobierno;

[31] La "judicialización" de la política es una tendencia que se observa en las modernas democracias occidentales. En España se ve contextualizada por la tradición latina de aplicar los jueces leyes precedentemente codificadas, interpretadas según los criterios seguidos en casos similares precedentes, dejando poco margen a la creatividad o al buen sentido común propios. Los jueces recurren a la dogmática jurídica, a la doctrina o a sus propias convicciones. En todo caso, hay otros factores nuevos que impiden la aplicación mecánica de viejas fórmulas, entre ellas, la legalidad determinada por tribunales supranacionales, como el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuyas sentencias pueden invalidar sentencias o leyes nacionales, aunque en ámbitos muy restringidos.

[32] Merece recordarse que al reinstaurarse la democracia en España la administración de justicia distaba mucho de reunir las condiciones para un desempeño democrático, gravemente descapitalizada en lo material, obsoleta en lo procedimental y profundamente desprestigiada por decenios de actuaciones mediatizadas por la dictadura. La "politización de la justicia" bajo el franquismo, que mantuvo la organización judicial de 1870, operaba de distintos modos. Por un lado el gobierno de los tribunales correspondía al Ministerio de Justicia, por otra parte, la justicia quedaba fragmentada en dos vías separadas: la ordinaria y un amplio entramado de distintos tribunales y jurisdicciones , controlados todos ellos por el Gobierno franquista. Véase J.J. Toharia: *Modernización, autoritarismo y administración de la justicia en España* Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1974.

por sus potestades de autogobierno, la unidad de jurisdicciones y la exclusividad de jurisdicción que aseguran el monopolio de su ejercicio. El estricto régimen de incompatibilidades de los cargos y su limitación del derecho de asociación hacen que en España jueces y magistrados puedan ejercer sin coacciones de este tipo, y son disposiciones reguladas por las leyes, basadas en los principios que establece la CE 1978.[33] Institucionalmente, la independencia del poder ejecutivo y legislativo se sustenta en su distancia con el Gobierno y su respectivo Ministerio de Justicia, ya que es una instancia propia, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el que se encarga de su regulación y control, si bien las colaboraciones con el Ministerio de Justicia se dan en numerosos ámbitos de actuación.[34] El CGPJ constituye un órgano administrativo de gobierno interno sin atribuciones jurisdiccionales pero con peso político, que cumple básicamente funciones de organización y estructura administrativa del poder judicial, aunque con competencias muy importantes en otros niveles, como su participación en la conformación de altos puestos.[35] Sin embargo, el principio de independencia se ve amenazado por la particularidad de que sus miembros (un presidente y veinte vocales) son electos por las Cortes Generales, lo que ha dado como origen la implantación de cuotas de poder y la consiguiente politización de la justicia, que ponen en entredicho la imparcialidad e independencia de este poder como del ejecutivo, al convertirse los vocales en delegados de los partidos.[36]

---

[33] Principalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOCPJ/80) y la Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial (LOPJ/85). Es importante señalar que con la Constitución de 1978 se rompe la organización que impedía la independencia del Poder Judicial, al estar sujetas al Ministro de Justicia tanto la organización de los tribunales como el estatuto del personal judicial. La primera recae en una instancia distinta (el CGPJ) de la que imparte la justicia, y también se encarga del reclutamiento del personal judicial mediante concursos de oposición, que reducen las oportunidades "endogámicas" de cooptación corporativa de la magistratura, a los que siguen cursos en la Escuela Judicial; de la promoción de jueces y magistrados en lo relativo a su "carrera judicial", para lo cual existen procedimientos debidamente reglamentados de ascenso. Ver M. Sánchez de Dios: "La justicia y el tribunal constitucional" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002.págs. 259-285.

[34] Debido a la vinculación del Ministerio de Justicia con la administración penitenciaria las relaciones con el Poder Judicial no pueden ser sino de colaboración en lo relativo a la tutela de los reos y otros asuntos de interés común. En siete CCAA (entre ellas Cataluña y, por supuesto, el País Vasco) la provisión de medios personales y materiales para la administración de la justicia ha dejado de ser tarea del gobierno para ser sustituida la prestación de la competencia por las propias Comunidades Autónomas. En todo caso es el Gobierno quien controla el presupuesto del Poder Judicial y de quién dependen buena parte de los empleados judiciales: oficiales, auxiliares, agentes judiciales y médicos forenses.

[35] Las competencias del CGPJ son muy amplias. Incluyen las relativas a nombramientos de altos cargos del Tribunal Supremo y el TC, también ha de dictaminar la propuesta de nombramiento del fiscal general. Aparte tiene la inspección de los servicios de administración de la justicia: juzgados y tribunales, y régimen penitenciario; la determinación y modificación de las demarcaciones judiciales y el régimen disciplinario de jueces y magistrados: fijación de la plantilla orgánica, selección, provisión de destinos, ascensos; todo lo relacionado con la situación administrativa del poder judicial y la elaboración de sus normativas. Debe informar además sobre los proyectos de ley en materia procesal, o aquellos que afecten a la organización del sistema judicial, como lo hizo al inicio de su gestión el cuarto Consejo (1996-2001) con el *Libro Blanco de la Justicia* y las *Propuestas para la reforma de la Justicia*. Le compete así mismo la publicación oficial de la colección de jurisprudencia del Tribunal Supremo y la elaboración de una memoria anual, mismas que pueden verse en su sitio en internet (www.cgpj.es).

[36] Su presidencia recae en la misma persona que ostenta también la presidencia del Tribunal Supremo, a quién se considera la primera autoridad judicial de la nación y que representa al Poder Judicial en su conjunto, siendo nombrado por el rey según propuesta del pleno del CGPJ, aunque, eufemísticamente, su nombramiento sea sugerido por el partido gobernante. Los veinte vocales que lo conforman son a su vez elegidos por Las Cortes

Como en los casos anteriores ya tratados, el ejercicio de la justicia se encuentra circunscrito en diferentes niveles de jurisdicción: el nacional, los propios de cada Comunidad Autónoma, los de las provincias, los llamados partidos judiciales y el nivel municipal, cada uno de los cuales posee sus propios órganos y competencias respectivas en aspectos territoriales, materiales y funcionales. De esta forma, la organización judicial española comprende una compleja estructura en la que diferentes órganos se encargan de ejercer determinadas competencias en sus propios ámbitos jurisdiccionales. La estructura es piramidal formada por órganos unipersonales en la base y colegiados en la cúspide.[37] Para ciertos casos, existe una instancia nacional que es el Tribunal Supremo.[38]

De la administración del Estado

Gran parte de los usos y costumbres que se expresan en el juego político y en la lógica administrativa en el nivel local tienen su parangón en niveles más amplios de gobierno. La cultura política y burocrática se replica en los diferentes niveles, aún cuando cada uno de estos niveles gubernamentales se encuentre sometido a mecanismos diferenciales para la elección de los puestos y, por lo tanto, es difícilmente monopolizable por cualquiera de los grandes o medianos partidos que tienen posibilidades de actuar en estos ámbitos de representación y gobierno. Hablar de la administración del Estado implica referirse al brazo operativo mediante el cual el poder político ejerce su potestad gobernando sobre un territorio determinado, siendo el aparato administrativo considerado en el nivel formal como una instancia neutral, teóricamente obediente

---

mediante un procedimiento de mayoría absoluta que comparten el Congreso y el Senado. Doce de éstos son propuestos de una lista que someten los jueces y asociaciones profesionales de la judicatura, mientras que los ocho restantes son elegidos entre abogados y juristas de prestigio con más de quince años de actividad profesional. Mediante un acuerdo entre el PP y el PSOE signado en el 2001 se estableció la elección indirecta por parte de los jueces de los doce vocales correspondientes a los magistrados en activo, lo que impone límites al poder de los partidos e intenta abolir el sistema de cuotas. Se supone que este mecanismo mejorará la imagen de neutralidad y la independencia de este organismo, aunque mucho le falte para convertirse en la voz con que el poder judicial debería responder a la sociedad y menos en el sindicato u órgano de expresión y representación de los intereses corporativos judiciales que tiende a ser.

[37] El primer nivel lo componen los juzgados de paz en los municipios donde no hay juzgado de primera instancia o instrucción. El segundo, los juzgados de primera instancia o instrucción con sus diferentes ramas (contencioso-administrativo, penal, de menores, de lo social (laboral). El tercer nivel, que es intermedio, es el de las Audiencias Provinciales, situadas en cada capital de provincia. El cuarto, los 17 Tribunales Superiores de Justicia que operan en cada Comunidad Autónoma y que han suplido a las antiguas audiencias territoriales. Finalmente, están a nivel de todo el Estado: el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional, que tienen su sede en Madrid, donde también se ubican los Juzgados Centrales del Contencioso Administrativo, los Juzgados Centrales de Instrucción, los Juzgados Centrales de lo Penal y el Ministerio Fiscal.

[38] El Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional supremo en toda España. Tiene competencias civiles, penales, contenciosas administrativas, sociales y militares. Está organizado en cinco salas que ilustran sus competencias: civil, penal, contencioso-administrativo, social y militar. La Audiencia Nacional tiene a su cargo el enjuiciamiento de causas penales (principalmente los delitos terroristas, los delitos contra la Corona y autoridades gubernamentales, falsificación de moneda, fraudes mercantiles, narcotráfico organizado, delitos fuera del territorio español y otros, que en general tienden a comprometer más la acción de los jueces), también recursos contenciosos administrativos que no estén incluidos en otros juzgados y sociales (impugnación de convenios colectivos a nivel suprautonómico). Tiene tres salas de lo penal, lo contencioso-administrativo y lo social, dentro de las que pueden constituirse secciones. En ella se integran los Juzgados Centrales de Instrucción y los Juzgados Centrales de lo Penal.

del Poder Ejecutivo. O, también, como algunos autores insisten desde un punto de vista más realista, definir a la administración estatal como las muy variadas instancias gubernamentales que, al ejecutar las decisiones políticas a su manera y particular estilo (burocrático o técnico, por ejemplo), condicionan e influyen en el funcionamiento del aparato estatal global.[39]

En cualquier caso, nos estamos refiriendo a una forma organizativa que constituye una pieza fundamental del engranaje social y estatal. Por ser el instrumento técnico de la decisión política, la burocracia y los técnicos al servicio del Estado implementan una serie de medidas y dispositivos que operativizan el sistema social en su conjunto. De aquí deriva su importancia estratégica y el interés en su control por parte de grupos políticos y otros corporativos. Aunque son varias las fuerzas concurrentes, dentro y fuera del sistema político que tienen poder o influencia en la toma de decisiones, el nivel administrativo implica un foco de poder más, con la particularidad agregada de que todas las decisiones políticas relevantes, vengan del ejecutivo, el legislativo o el judicial, terminan pasando por el nivel de los funcionarios de la administración del Estado.

En España, debido a la complejidad de su división política y administrativa, el conjunto de las administraciones públicas constituye hoy al decir de Miguel Beltrán "…una constelación de organizaciones de todo tipo, reguladas por un cuerpo normativo sumamente complejo y voluminoso, servido por unos asalariados que llevan a cabo profesionalmente la acción pública a las órdenes del gobierno".[40] En todo caso, la condición burocrática en el sentido weberiano, que atiende al papel de la racionalidad, la jerarquización rígida y las pautas claras de promoción entre los funcionarios, aunque se muestran como tendencias imperantes en el aspecto formal o legal, no se observan aquí –según diversos autores- en forma aislada, sino en competencia con otro tipo de procesos transaccionales e influencias corporativistas que aun operan en un país de tradición latina como es España, donde el caciquismo y las prácticas nepotistas han pesado tradicionalmente en la administración de los ciudadanos. A pesar de este pasado supuestamente inerte, lo cierto es que desde el tardofranquismo, pero especialmente con la Transición, la administración ha mostrado un empeño de modernizarse y de cambiar su sesgo de dispositivo burocrático de administración de los ciudadanos a una institución neutral que se limita en teoría a ejecutar las órdenes emanadas desde el poder político y a servir al ciudadano, considerándolo ahora un cliente y no más como un administrado, atendiendo a la nueva condición de la democracia y la reimplantación del "mercado político electoral".

La organización y burocratización de la administración pública en España comenzó desde el último cuarto del siglo XIX, cuando durante la Restauración monárquica se sentaron las bases legislativas y organizativas de la administración española.[41] Sin embargo, no fue sino hasta 1918,

---

[39] Véase el clásico estudio de Alejandro Nieto sobre la burocracia española actual: *La nueva desorganización del gobierno*. Una crítica de su enfoque se encuentra en J. De Miguel: *El mito de la sociedad organizada* Península, Barcelona.

[40] M. Beltrán Villalva: "La función pública en el siglo XX" en A. Morales Moya (coord.): *La organización del Estado* España Nuevo Milenio-Generalitat Valenciana (Las Claves de la España del Siglo XXI), Madrid, 2001, págs. 188.

[41] La integración nacional previa a este período tuvo como hitos el establecimiento de instituciones nacionales como el Banco de España (1831) y la Guardia Civil (1844), la unificación fiscal (1845) y monetaria (1868), y la extensión de la red de carreteras y la construcción de ferrocarriles, iniciada en 1848. La homogenización del derecho progresó con la promulgación del código penal (1848), las leyes de enjuiciamiento civil, el decreto de Bravo Murillo sobre la función pública (1852), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1870) y la compilación del Código Civil de 1889.

con la promulgación del "Estatuto Maura" cuando se dotó a la función pública española de una regulación general que permite la profesionalización de los funcionarios, al garantizar más o menos su inamovilidad y regular sus normas disciplinarias. Aunque no eliminó radicalmente las "cesantías", sentó las bases para las posteriores reformas hechas al "régimen funcionarial".[42] Durante la dictadura de Primo de Rivera la administración adquirió un tinte corporativista acorde con la política proteccionista del régimen, en el que la corporación tendió a parcelarse en beneficio de intereses afines al dictador. Intentó confusamente modernizar las estructuras del estado y convertirlas en un instrumento de desarrollo sustitutivo de la política (había eliminado los partidos políticos).[43] La Segunda República no tuvo ocasión ni tiempo para dejar huella en la estructura administrativa del estado, llegando a esbozar apenas una arquitectura burocrática marcada por la descentralización y el autogobierno, que fue casi inmediatamente abortada por la dictadura franquista. [44]

La dictadura franquista (o régimen autoritario, como dijera Juan Linz) subsumió administración y población en un modelo de gobierno único y estableció un modelo administrativo pobre y mínimo, que funcionaba gracias al parecer de cada Ministerio, concesionado a alguno de los grupos corporativos afines al régimen. La actividad política estaba oficialmente proscrita y limitada a un reducido grupo de amigos del dictador, quienes, al no poder desarrollar físicamente las funciones públicas, tenían que ceder el terreno a los funcionarios, individuos que sin ser mandatarios desarrollaron funciones e hicieron tomas de decisiones propias de los políticos.[45] El

---

[42] No obstante, el Estatuto Maura consagró los privilegios de los Cuerpos facultativos o especiales, que quedaron excluidos de estas leyes, las cuales se aplicaron solamente a la pequeña parte de los servidores públicos que constituían la "Administración Civil del Estado".

[43] La función pública española se vuelve entonces profesional, de una forma escalonada y gradual. Los funcionarios ingresan por oposición y se les permite continuar en sus puestos a menos que sean cesados. El Estatuto Maura de 1918, "… estableció las clases y categorías de funcionarios, refundió Cuerpos y ordenó plantillas, reguló el ingreso, ascensos y jubilación, y aumentó las retribuciones" T. R. Fernández: "La administración del Estado a lo largo del siglo XX" en A. Morales Moya (coord.): *La organización del Estado* España Nuevo Milenio-Generalitat Valenciana (Las Claves de la España del Siglo XXI), Madrid, 2001, pág. 191.

[44] La tardía transformación del gasto del Estado, implicó que 1890 el gasto público se elevara al 7%, gracias en parte a ciertos superávit presupuestarios entre 1899 y 1908, conseguidos por el plan de estabilización de Fernández Villaverde, el ministro de hacienda. No obstante, el déficit volvió en 1909 con el gobierno de Maura y la elevación de los gastos militares por la intervención de España en Marruecos. Diversos factores, como el caciquismo, las crisis parlamentarias de la época y el bajo crecimiento que registró la economía hasta 1919, explican porqué se desarrollaron apenas algo los seguros sociales subvencionados o los servicios médicos, como que tampoco crecieran los gastos en educación aunque el Estado desde 1902 se había hecho cargo de la instrucción primaria. Para 1920, con la Segunda República, el gasto social era del 13%, aprovechando la recuperación económica, pero su distribución era muy escasa, especialmente con el autoritarismo político desencadenado con la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930). A decir de Comín: "En el período de entreguerras, el gasto público se modernizó algo más, porque el mayor crecimiento económico de la década de 1920, la crisis de los treinta y los turbulentos cambios políticos introducidos -autoritarios por la dictadura de Primo de Rivera y democráticos por la Segunda República, pero ambos muy intervencionistas- provocaron una ampliación de los gastos modernos del Estado" F. Comín: "Las transformaciones de la Hacienda pública durante el siglo XX" en A. Morales Moya, (coord.): *La organización del Estado* España Nuevo Milenio-Generalitat Valenciana (Las Claves de la España del Siglo XXI), Madrid, 2001, p.117.

[45] La intromisión de la administración en el ámbito estrictamente político fue una característica de varios régimenes españoles, incluyendo al franquista, donde la tecnocracia tenía las mangas anchas. Véase de M. Beltrán: "La administración" en E. Carr (ed.): *La época de Franco* (1939-1975) vol. XLI de Ibíd (ed.): *Historia de España* Menéndez Pidal-Espasa Calpe, Madrid, 1996.

periodo franquista representó sin duda alguna uno de los esfuerzos más sistemáticos para anular los poderes municipales, a partir de su nula representatividad en los formatos centrales y el significativo recorte de recursos asignados. Con el franquismo, España adoptó un modelo de organización territorial de corte napoleónico, que subsumió administración y población en un modelo de gobierno único. [46] Y aunque en 1942 se recrearon las Cortes, su carácter no representativo y la falta de autonomía hicieron que se consideraran creaciones artificiales y ficticias del régimen, del mismo modo que el carácter autoritario de sus leyes. Por todo esto, las Leyes Fundamentales del franquismo no son consideradas por los actuales juristas como aportes constitucionales (el Fuero de los Españoles y la Ley del Referéndum de 1945 son dos ejemplos significativos).[47]

La modernización de la estructura administrativa en la etapa franquista comenzó hasta la década de 1950, concretándose en un conjunto de grandes leyes administrativas, muchas de las cuales continúan siendo más o menos vigentes hasta la actualidad.[48] Sin embargo, la falta de controles con que el régimen franquista dejaba hacer a su administración implicaba que los privilegiados "Cuerpos Especiales" (que existían como mínimo a razón de uno por cada Ministerio) disfrutasen de situaciones de poder incompatibles con una administración racional.[49] Para 1961 la proporción de servidores públicos era del seis por ciento, una cifra insólitamente baja en un contexto europeo, donde tal porcentaje se acercaba al diez.[50] Todo ello ponía de

[46] El período dictatorial implicó la despolitización de la sociedad y a nivel laboral la hegemonía durante varias décadas de la Organización Nacional-Sindicalista del Estado, fiel a los dictados del Movimiento Nacional franquista. Los "Sindicatos verticales", que vertebraban empresarios, técnicos y obreros, que eran considerados la pieza maestra de la estructura del régimen. Además de ser "*…un instrumento al servicio del Estado, a través del cual se realizará principalmente su política económica*" (Declaración XIII, del Fuero del Trabajo del 9 de marzo de 1938), funcionarían como una administración delegada o de segundo orden, que fue perdiendo competencias a medida que se fue afirmando la administración del Estado desde fines de la Segunda Guerra Mundial Ver T. R. Fernández: "La administración del Estado a lo largo del siglo XX" en A. Morales Moya (coord.): *op. cit*, 2001, págs. 39-49.

[47] Según Linz el regimen franquista no puede ser calificado como un todo homogéneo. Al inicio fue totalitario y fundamentado en la presencia del Ejército y la Falange, a partir de 1945 se volvió más conservador y católico para, a partir de 1957, volverse tecnocrático y más liberal. Linz señala que a diferencia de las dictaduras totalitarias la franquista no necesitaba de una constante movilización política, y admitía un pluralismo limitado entre los diversos componentes de las "familias" del régimen. J. Linz: "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España" en M. Fraga *et al* (comps.)::*La España de los años setenta III: El Estado y la Política* Moneda y Crédito, Madrid, 1974, págs. 1467-1531.

[48] La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, del Procedimiento Administrativo de 1958, de Entidades Estatales Autónomas de 1958, son algunas de las que vinieron a dar un giro liberal al régimen autoritario al regular diversos procedimientos y evitar abusos autoritarios.

[49]. La actividad política estaba oficialmente proscrita y limitada a un reducido grupo de amigos del dictador, quiénes, al no poder desarrollar personalmente las funciones públicas cedieron progresivamente el terreno a los funcionarios, individuos que sin ser mandatarios desarrollaron funciones e hicieron tomas de decisiones propias de los políticos La intromisión de la administración en el ámbito estrictamente político fue una característica de varios regímenes españoles, incluyendo al franquista, donde la tecnocracia tenía las mangas anchas. Véase de M. Beltrán: "La administración" en E. Carr (ed.):op. cit., 1996.

[50] Según Fernando Comín comprender la evolución de la administración pública española significa entenderla en el contexto europeo del crecimiento de las administraciones públicas, las cuales a principios del siglo rozaban el 10% de gasto público respecto al PIB y al final del mismo sigo llegan en algunos países al 50%. La transformación de las funciones realizadas por el Estado ha sido notable a lo largo del siglo XX, con

manifiesto la insuficiencia de la reforma acometida, aun cuando la Ley de Funcionarios de 1964 pretendió modernizar la administración pública, con la creación de nuevas Comisiones, un nuevo sistema de retribuciones y un régimen de incompatibilidades, entre otras medidas. La nueva fórmula no solamente sirvió para consagrar la jerarquía administrativa en su discrecionalidad, sino que supuso una mayor dominación del aparato burocrático por parte de las autoridades políticas, quienes se reservaron el derecho a designar libremente los cargos.[51] A nivel político, el desfase del régimen con la modernización económica y sociocultural fue cada vez más evidente, lo que ocasionó que las demandas de democratización fueran cada vez más frecuentes e intensas desde la década de 1970.

No obstante a que la modernización política se dio muy tardíamente en España, puede señalarse que desde el primer tercio del siglo XX comenzó la transición hacia el Estado del Bienestar en España.[52] Aunque fue mucho más lenta que la tendencia europea, ilustró su seguimiento con el destino de mayores cifras presupuestarias para el gasto público, un concepto que entonces incluía además de las escuetas prestaciones sociales, el pago de la deuda y el funcionamiento del aparato administrativo. Durante el franquismo alcanzó su cenit en 1943, cuando se destinó el 18 % del PIB a los gastos del Estado, para decaer al 7,5% entre 1951-1958, dando como resultado un estado pobre, de bajas retribuciones fiscales e inversión pública mínima, acorde con el estancamiento económico que se vivió en España entre 1940 y 1961, en el llamado "período azul" de la posguerra.[53] Retomó niveles más altos, que eran del doce por ciento para 1970, con el desarrollo de servicios que tuvo lugar en el tardofranquismo. La pobreza del estado español durante la dictadura se explica por la ausencia de políticas fiscales keynesianas, lo que aunado al fraude, la inaplicabilidad de las reformas y el estancamiento económico terminó por fijar en tasas bajas el gasto público estatal-. Hacia 1966 seguía destinado principalmente a intereses de la deuda, defensa y servicios generales. En todo caso, la política fiscal concordaba con la ideología presupuestaria liberal, vigente en España en que tanto la Restauración, el período

---

importantes cambios en el sector público español, siguiendo la tendencia europea. Ha ocasionado un crecimiento sin precedentes en la dimensión de las administraciones públicas, con una mayor proporción de empleados, el surgimiento de los sistemas fiscales modernos y la descentralización del gasto público. Ver F. Comín: op. cit, 2001, págs.115-130.

[51] En todo caso, la reforma fue insuficiente para renovar y modernizar la regulación de los servidores públicos. No logró reducir el autogobierno disfuncional ni los privilegios de los Cuerpos: del Cuerpo al que se pertenecía dependía el status, la retribución y el futuro profesional de cada funcionario. A. Gutiérrez: "Estructura de la burocracia española: notas para su estudio" *Revista Española de la Opinión Pública* 1964 (83): 45-46, citado por M. Beltrán: op. cit, 2001.

[52] Desde 1900 se habían desarrollado seguros sociales en España y durante el franquismo se multiplicaron, gestionados por el Instituto Nacional de la Previsión Social y las Mutualidades laborales. No eran subsidiados puesto que operaban en base a las prestaciones contributivas de los afiliados, aunque su sistema de gestión los hacia redistributivos. Aunque puede atribuirse al franquismo el inicio del régimen de seguridad social en España, se señala que mal formó el sistema creando varios vicios que serían después muy difíciles de desterrar: los regímenes especiales, las cuotas tarifadas, la descoordinación, la deficiente gestión de las prestaciones económicas y sanitarias, los fraudes.

[53] La fuerte industrialización que llegó a España entre 1960-1973 no fomentó el crecimiento de la seguridad social, debido a frenos puestos por el régimen franquista. La decisión fue "mantener los priviliegios de las clases con influencia en las decisiones parlamentarias o dictatoriales, a costa de transferir la factura a los grupos con menores niveles de renta y a las generaciones futuras, así como de renunciar al fomento del progreso económico y social de España, porque la pobreza del Estado impedía financiar la inversión pública en infraestructuras y en educación" F. Comín: op. Cit., 2001, p.130.

de entreguerras y el franquismo, los ministros respectivos defendían la exigua dimensión del gasto y el mantenimiento de su estructura arcaica, prefiriendo mantener baja la presión fiscal[54]

A partir del 20 de noviembre de 1975, una nueva época política pasó a primer plano. La descentralización hacia las Comunidades Autonómicas y las entidades locales daría inicio a un proceso diferencial de competencias, personal y presupuestos.[55] Como consecuencia de la democratización del país, comenzó un proceso de reorganización y profesionalización del aparato administrativo que tuvo como consecuencia una mayor transparencia en el sistema de retribuciones de éstos, el establecimiento de MUFACE (una mutualidad general para los trabajadores del estado) y de normas básicas, completadas después en 1987 con una ley sobre órganos de representación y participación del personal. La aparición del Estado de las Autonomías supuso una reestructuración completa del sistema administrativo rompiendo con el centralismo tradicional, reconociendo nuevos sujetos y procesos de adopción de decisiones, transformando la relación del estado con la ciudadanía a partir de la nueva política social y su cambio de estado dictatorial a estado benefactor, aunque, según Joan Prat, los cambios, antes que ser el resultado de una política coherente de reformas administrativas, lo fueron de sucesivas adaptaciones y fragmentaciones a los sucesivos cambios políticos.[56]

Con la Transición aparece la figura del ministro-político, que reemplaza al ministro-funcionario del franquismo. [57] El PSOE al llegar al poder, si bien en sus inicios amenazó con efectuar transformaciones significativas que tendían a combatir el corporativismo de los funcionarios, muy pronto abandonó la política de hacer grandes reformas administrativas y cambios legales en favor de una política de modernización que comenzó a aplicarse a partir de 1988. Paradójicamente, aunque el gobierno socialista afirmaba reiteradamente que pretendía la profesionalización de los funcionarios, lo que logró fue la politización de los nombramientos. El Gobierno del PSOE renovó totalmente los cargos importantes de la administración nombrando como titulares a militantes o simpatizantes del partido, o ascendiendo a funcionarios neutrales previo compromiso de fidelidad política. Aparentemente, según Alejandro Nieto, la decisión democrática de politizar la dirección de los ministerios y terminar con la usurpación funcionarial o tecnocrática del poder fue el inicio de un largo proceso, de consecuencias aún por verse. En todo

---

[54]. F. Comin, op. cit. 2001, pág. 118.

[55] Debido a la reforma pactada con la oposición durante la Transición no hubo depuración de funcionarios, los cuales fueron desde entonces considerados por la oposición democrática como trabajadores de la administración y difundiendo entre ellos "conciencia sindical". Los planteamientos de esta estrategia eran igualitaristas, anticorporativos y laboristas, siendo sus instrumentos la asamblea, los panfletos, escritos y protestas, que fueron acompañados de un intenso nivel de movilizaciones. Para un detallado análisis sobre el tema ver L. F. Crespo Montes: "Función pública estatal y transición política" *Actualidad Administrativa* 1, 2000.

[56] J. Prat: "Administración pública y transición democrática" *Pensamiento Iberoamericano* 1984 No. 5B: 437-450.

[57] Al decir de Alejandro Nieto "..Los gobiernos de UCD eran más inclinados al pacto, comprando la colaboración, o al menos la tolerancia, de los grandes cuerpos. El gobierno del PSOE, en cambio, escogió inicialmente la otra opción, disponiéndose, desde un principio, a quebrantar la oposición burocrática." Después de la etapa de UC, en la que reinó un equilibrio aceptable -es decir que políticos y funcionarios actuaban de ordinario en su esfera propia -, en el período socialista se produjo un vuelco total de la situación, de tal manera que "…una muchedumbre de políticos se derramó por los escalones superiores de la jerarquía administrativa desplazando a los funcionarios profesionales. A. Nieto: *La "nueva" organización del desgobierno* Ariel, Barcelona, 1996, pág. 25.

caso, y según este mismo autor, la existencia de varias reglas no escritas hacen que el ejercicio administrativo continúe siendo una pieza fundamental para la ejecución de políticas públicas, debido a que el funcionamiento burocrático condiciona en buena medida el desarrollo de las mismas. También aprobó en 1992 un Plan de Modernización de la Administración del Estado, concretado a una serie de proyectos de limitada variedad, centrados básicamente en lo procedimental. Tampoco el Gobierno del Partido Popular ha propugnado por una reforma integral de la administración, seleccionando solamente algunos aspectos críticos, entre los que destaca la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública (LOFAGE 1997), o con el proyecto del nuevo Estatuto de la Función Pública.

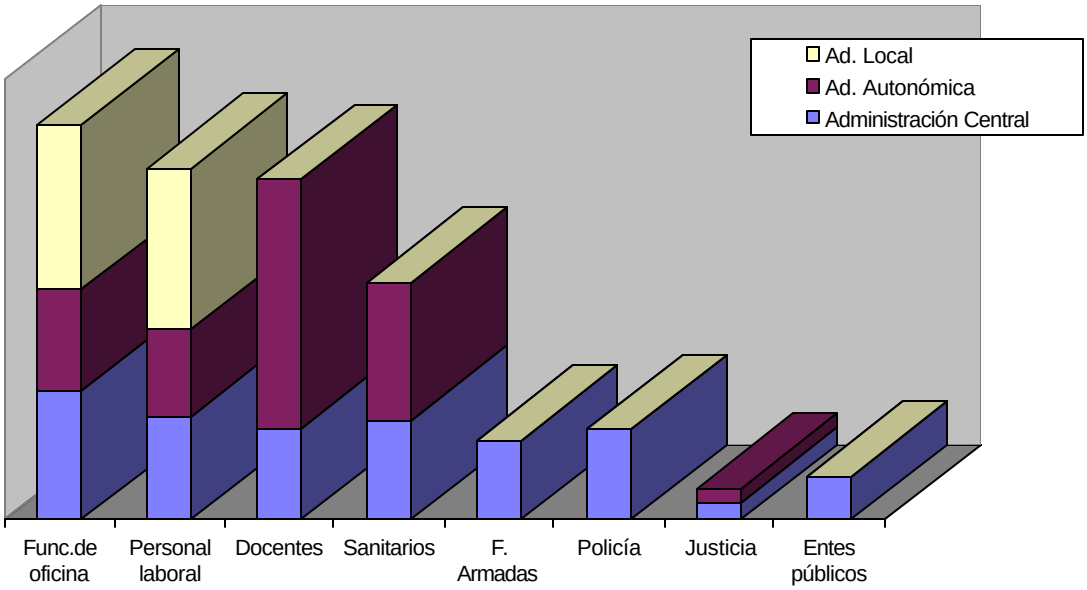
El Estado democrático consolidó un nivel superior donde están ubicados los políticos, y otro inferior, con los técnicos y expertos que son funcionarios, quienes no ejercen sus funciones a título electoral, sino en virtud de una carrera en la administración que suele exigir conocimientos técnicos o profesionales previos y ser la ocupación de sus plazas producto de un proceso de convocatoria por oposición. Los funcionarios y el personal contratado componen la llamada Administración Pública, que se distingue del Gobierno y de las carteras ministeriales por su carácter eminentemente técnico e instrumental. Tiene una personalidad jurídica compuesta por una pluralidad de órganos ejecutivos, que, según las leyes, sirven con objetividad a los intereses generales y actúan de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. En vista de la división territorial adoptada tras la CE 1978, no existe una sola administración pública, sino varias, con ámbitos de actuación bien especificados y competencias propias: la Administración Civil del Estado, las Administraciones Autonómicas, las Administraciones Locales (provinciales y municipales), y la llamada Administración Institucional.[58] Cada una de ellas posee personalidad jurídica propia y todas se rigen por el mismo derecho administrativo. Además de las funciones ejecutivas, disponen también de potestad reglamentaria, la capacidad de emitir reglamentos dentro de su sector de actuación. Ver Figura y Cuadro IV.2, donde se muestra la distribución del personal al servicio de los diferentes niveles del estado, en la proporción que mantenían para 1999.

Si bien con la implantación del Estado social y benefactor la tendencia después de la Transición ha sido hacia el crecimiento de la administración pública, por el hecho de asumir más competencias, no hay que menospreciar que la nueva organización territorial ha implicado también el crecimiento del funcionariado por la existencia del nuevo nivel autonómico y el reestablecimiento de los niveles locales de gobierno. En lo relativo al empleo público, por ejemplo, el Gobierno central ha pasado de concentrar el 85% de los empleados que tenía en 1975 al 35% en el 2001. Las Comunidades Autónomas en este último año contaban con el 44%. No obstante, el crecimiento exponencial de los servicios y su coste hizo que ya desde hace varias décadas se dictaran diversas restricciones en el ejercicio del gasto público, lo cual hace que después de una tendencia expansionista de la empresa pública se asista hoy a una reducción de su tamaño y a la aparición desde la década de 1980 de una fuerte tendencia reprivatizadora. Indudablemente, en España el crecimiento del Estado en el ultimo cuarto de siglo ha sido

[58] La Administración institucional es un concepto para referirse a diversas entidades que no poseen un territorio delimitado para el ejercicio de sus competencias, sino una manera de organizar los servicios ciudadanos. Comprenden organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades estatales y corporaciones de derecho público.

considerable, aunque en relación a estados europeos como Francia o Alemania se encuentra aún por debajo del nivel de prestaciones y de ingreso *per cápita.* A pesar de constituir uno de los estados más descentralizados de Europa aun los proveedores de servicios más inmediatos a la población, que son los municipios y las autonomías, disponen de menos de la mitad del presupuesto de un Estado que paradójicamente cede constantemente más competencias a los ayuntamientos y a las autonomías o a la Unión Europea. Interesa señalar que España, siendo antes de 1975 uno de los estados más unitarios del orbe, a inicios del siglo XXI aparece como uno de los estados más descentralizados de Europa, tan solo situado por atrás de Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia. [59]

Figura IV. 2
Personal al servicio del sector público en España, 1999 (cifras redondeadas a miles)



Administración	Func. de oficina	Personal laboral	Docentes	Sanitarios	Fuerzas Armadas	Policía	Justicia	Entes públicos	Totales
Central	176,000	140,000	125,000	135,000	107,000	123,000	24,000	58,000	888,000
Autonómica	137,000	119,000	339,000	188,000	-		18,000	-	801,000
Local	226,000	219,000	-	-	-			-	445,000
Totales	**539,000**	**478,000**	**464,000**	**323,000**	**107,000**	**123,000**	**42,000**	**58,000**	**2´134,000**

Fuente: Elaboración propia, basada en datos contenidos en MAP: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, 1 de julio de 1999, citados por M. Beltrán Villalva: "La función pública en el siglo XX" en A. Morales Moya (coord.): *La organización del Estado* España Nuevo Milenio-Generalitat Valenciana (Las Claves de la España del Siglo XXI), Madrid, 2001, págs. 187-212.

Una de las funciones básicas del moderno Estado benefactor, como se sabe, es la redistribución del producto nacional, lo cual realiza a través del ejercicio tributario. La evolución

[59] Para 1999 ejercía el gasto público en el nivel central en un 69% mientras que países como Francia y Portugal absorbían más del 80% del gasto a nivel central el mismo año, según datos del *Government Financial Statistics Yearbook*, FMI, 1999.

del sistema fiscal español en el siglo XX también ha seguido pautas europeas, con retraso en su implementación hasta entrada la democracia.[60] Hasta su llegada, las funciones redistributivas del presupuesto ni siquiera eran planteadas, cuando la Ley de Medidas Urgentes para la Reforma Fiscal, promulgada en 1977, estableció las bases del sistema hoy vigente, con la creación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre el Patrimonio, que reformó por completo el Impuesto de Sociedades. Pese a la reforma, el sistema tributario siguió funcionando primordialmente a costa de las rentas del trabajo, lo cual fue mantenido por el gobierno socialista aumentando el IRPF con una fuerte progresividad nominal. Logró que las declaraciones presentadas se multiplicaran por 2,5 entre 1978 y 1993, reduciendo la posibilidad de fraudes. La entrada en la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) implicó el establecimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA, 1986) y la supresión de hasta 26 medidas impositivas indirectas. La reforma del IRPF de 1990 implicó una reducción en la progresividad para las rentas más altas y una disminución de tributación de los fondos de inversión.

Con las reformas de la democracia, sin embargo, no se consiguió un sistema fiscal suficiente: los déficit públicos aumentaron desde 1978, siendo su financiación inflacionista, al recurrir al Banco de España y a las emisiones de deuda pública. Desde sus inicios (1996), el Gobierno del Partido Popular ha mostrado un interesado dinamismo respecto a la política tributaria. La reforma del IRPF (1998) consolida un sistema de imposiciones basado en impuestos indirectos cuya política es por consiguiente menos reedistributiva y favorece mayor desigualdad, tendiendo a la transferencia de rentas hacia los sectores relevantes como base electoral del partido (empresarios, profesionales, rentistas de capital. En la misma forma, ha seguido con la política de privatizaciones de las empresas del sector público iniciada con el Gobierno socialista.[61] El Cuadro IV.3 muestra la proporción en que el gasto público es ejercido por los diversos niveles de gobierno de acuerdo a las distintas competencias asumidos en estos.

[60] Según Fernando Comín, en España la presión fiscal (ingresos tributarios/PIB) fue baja en el primer tercio del siglo XX. Aumentó del 7,1 al 8,5 % del PIB entre 1899 y 1914, para caer al 5,7 en 1919 y recuperarse con la Segunda República al 10,9 en 1935. Como efecto de la guerra civil para 1959 todavía era del 9,4% y no alcanzó cifras considerables hasta la reforma tributaria de la democracia, cuando creció del 25,3 de 1977 al 40,9% de 1993, descendiendo posteriormente y estabilizándose en 39,5%. Las reformas tributarias de 1900, 1957 y 1964 consiguieron reducir el déficit del estado.

[61] E. del Campo y J. Ferri: "Las políticas públicas" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 339-363.

Cuadro IV.3
Distribución del Gasto Público por ámbitos de actuación y niveles de Gobierno en España, 1996

Ámbitos de Actividades	Gobierno local	Com. Autónomas	Gobierno central
Servicios generales	38,5	14,8	46,8
Defensa	0	0	100
Seguridad y Orden Público	26,5	12,8	60,6
Educación	6,2	63	30,8
Salud	2,9	60,4	36,7
Seguridad y bienestar social	2	3,7	94,3
Vivienda y bienestar comunitario	74,1	18,3	7,6
Act. recreativas y culturales	51,7	26,9	21,4
Energía	1,2	7,2	91,6
Agricultura, reforestación y pesca	8	60,2	31,8
Minería, industria y construcción	6,6	46,1	47,4
Transporte y comunicaciones	31	19,5	49,6
Otros servicios económicos	15,2	24,4	60,5
Otros gastos	8,6	6,9	84,5

Fuente: FMI: Government Financial Statistics Yearbook, Fondo Monetario Internacional, 1996

El ámbito autonómico y la *Generalitat de Catalunya*

Como antes hemos comentado, el ámbito autonómico constituye una nueva organización territorial del poder que se corresponde con la de los estados federales actuales. Aunque carezca de algunos rasgos básicos del federalismo, hay que resaltar que en su funcionamiento España es hoy uno de los estados más descentralizados de Europa, con la particularidad de que su proceso y destino han quedado abiertos por la Constitución de 1978.[62] Es por lo tanto, un estado que ha ido teniendo un mayor grado de reconocimiento hacia los hechos diferenciales de las nacionalidades y regiones que lo integran, y que ha cedido financiamiento y competencias a las nuevas instituciones autonómicas, conformadas en las diecisiete CCAA que actualmente lo integran y los regímenes especiales de Ceuta y Melilla.[63] La organización territorial del Estado

[62] La Constitución diseñó un proceso supeditado a la voluntariedad de los posibles sujetos de autonomía, que tenían vías de acceso y posibilidades diferentes que le dieron desde el principio una aparente heterogeneidad. Tanto la definición concreta de los entes autonómicos como las competencias que podían asumir, no se establecía como un proceso obligatorio. La autonomía se configura como un derecho que está a disposición de los titulares del mismo, que pueden ejercerlo en los términos previstos en el ordenamiento, en este caso en la propia Constitución. La Constitución no ha impuesto una estructura concreta del Estado, sino que ha posibilitado esa estructura que se ha ido definiendo mediante el denominado "proceso autonómico. Mediante el consenso o el acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas se fueron alcanzando una serie de decisiones trascendentales para el modelo: la fijación del mapa autonómico; la definición de las estructuras organizativas de las CC. AA. del art. 143; el contenido competencial de los Estatutos; la equiparación de competencias entre todas las Comunidades, salvo en los hechos diferenciales; o el desarrollo del principio de cooperación.

[63] Según sus apólogos el origen del Estado Autonómico en España corresponde al inicio de un proceso de ordenación política que permitió una radical transformación en el status político que las "partes" ocupan en el sistema, verificándose un traspaso de facultades o competencias desde el centro a las periferias. Con esto, se

Español ha dado lugar a la institucionalización de un sistema y de unos subsistemas. Este sistema y los consiguientes subsistemas quedan plasmados en unas estructuras de poder que se compenetran íntimamente y que mantienen su organización propia en un entorno complejo, sometido a la doble dinámica de fuerzas centralizadoras y descentralizadoras.[64]

En el Estado autonómico existe solamente una Constitución, que puede considerarse "compleja" debido a que se encuentra complementada por los Estatutos de Autonomía que cada una de las Comunidades Autonómicas ha negociado frente al poder legislativo nacional, particularizando una forma "mestiza" o *barrejada* de federalismo centralista y autonomía periférica, encontrándose en su seno varios modelos y procesos, diferentes tiempos y complicadas vías de acceso para cada C.A.. En los Estatutos respectivos se regulan las instituciones de autogobierno y se especifican las competencias asumidas, así que todas las autonomías disponen de sus propias instituciones ejecutivas, legislativas y administrativas, con la excepción del Poder Judicial, el cual se mantiene centralizado pese a las demandas reivindicativas de algunos sectores. En algunas instancias particulares, como la policía, solamente dos Comunidades Autónomas (Cataluña y el País Vasco) cuentan con órganos policiales propios, que suman su acción a las de las policías nacionales (civiles y especiales); no obstante, existe una clara tendencia a la homogeneidad de las competencias concedidas a todas las Comunidades, como ejemplo, la sanidad interior, la protección del medio ambiente, la educación, etc. [65]

Cabe señalar que el principio de autonomía es de carácter limitado y no soberano, puesto que no concede a las CC.AA. la autodeterminación, sino solamente las facultades que son otorgadas por el nivel nacional o central, a través de la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en la práctica las CC.AA. difieren mucho en cuanto a sus capacidades de autogobierno, debido a esquemas sociales y políticos distintos, derivados tanto de la actuación de los partidos y grupos políticos, como de la sociedad civil.[66] Cataluña por ejemplo, goza de un

---

produjo una configuración distinta de la distribución del poder, plasmándose en la estructura política territorial para producir nuevos modelos de relaciones entre las diversas instancias, diferentes de los fijados en etapas anteriores, proporcionando un significado distinto al sistema general resultante.

[64] Constituye una innovación jurídica sin precedentes históricos puesto que antes de la CE de 1978 el Estado Español se dividía en regiones que no se correspondían con los reclamos de algunas comunidades históricas. Con la nueva organización territorial se cubrieron varios objetivos básicos: 1) dar una solución política a las aspiraciones autonómicas y a las reivindicaciones de las corrientes descentralizadoras que desde el siglo pasado venían reclamándolo, como también una respuesta al problema de la pluralidad etnoterritorial e histórica de los pueblos que habitan lo que se dice España; 2) a la vez racionalizar mediante la descentralización y con mayor eficacia la satisfacción a las demandas ciudadanas, y, 3) articular una estructura democrática en la que la autonomía se conciba como un componente más de las ideas de participación.

[65] Sobre el Estado de las Autonomías existe abundante bibliografía, algunos de los estudios clásicos incluyen además: A. Hernández (coord.): *El funcionamiento del Estado Autonómico* MAP, Madrid, 19992; Varios Autores: *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico* INAP, Madrid, 1999; Ministerio de Administraciones Públicas: *El Estado Autonómico* 3 vols. MAP., Madrid, 1993 y E. López Aranguren y M. Beltrán: *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías* CIS, Madrid, 1994. Véase, también, de L. Moreno: *La federalización de España. Poder político y territorio* Siglo XXI, Madrid, 1997. J.L Cascajo: "La organización territorial del Estado: aspectos críticos" en A.Morales Moya, (coord.): *La organización del Estado* España Nuevo Milenio-Generalitat Valenciana (Las Claves de la España del Siglo XXI), Madrid, 2001,págs. 51-60 y M. Caminal y J. Matas (eds.): *El sistema polític de Catalunya* Universitat de Barcelona-Tecnos-UAB, Barcelona, 1998

[66] De acuerdo con la iniciativa que en su momento adoptaron los sujetos titulares del derecho a la autonomía, las Comunidades Autónomas se constituyeron de acuerdo con las posibilidades previstas para cada vía de

elevado grado de autonomía si se compara con resto de Comunidades Autonómicas del Estado Español, aunque *Euskadi* (el País Vasco) posee mayores facultades, especialmente en el ámbito fiscal.[67] A pesar de las diferencias, a semejanza del nivel central, los gobiernos autonómicos tienden hacia el presidencialismo, proponiendo el mayor número de iniciativas legislativas y dirigiendo a la mayoría parlamentaria de su partido, con la particularidad de ser presidentes de su gobierno y más altos representantes de sus respectivas comunidades, algo que a nivel central comparten respectivamente el presidente del gobierno y el Rey. Este es el caso de las relaciones y las acciones de ayuda internacional o de representación europea mantienen varias CC.AA.[68]

La norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma es su Estatuto de Autonomía. Según el artículo 147 de la C.E., los estatutos deben regular unos contenidos mínimos, obligatorios, entre los que destaca la delimitación de su territorio, la denominación y organización de sus instituciones y las competencias asumidas.[69] La estructura de las instituciones más importantes de las Comunidades Autónomas (poderes legislativo y ejecutivo) son similares a las del Estado, pero cada una ha adoptado este esquema a sus propias peculiaridades. Las comunidades autónomas son entidades territoriales que poseen una presidencia, con su consejo de gobierno, una asamblea legislativa o parlamento autonómico, un tribunal superior de justicia y una administración autonómica, por lo que pueden en cierta medida considerarse réplicas del poder central, y de hecho, al igual que este, asumir a su vez medidas y políticas centralistas hacia

---

acceso: amplias competencias para las vías más rigurosas; más restringidas para las menos exigentes. Esta gradualidad en el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas se ha ido corrigiendo paulatinamente, a medida que los plazos han transcurrido y se ha posibilitado la equiparación sustancial de competencias entre todas las Comunidades Autónomas. La diversidad jurídica, social y política de estas comunidades tuvo como resultado que en el período de la transición se establecieran 5 o 12 modelos diferentes de acceso al autogobierno, desde la vía de acceso especial para aquellas comunidades con organismos pre-autonómicos (caso de Cataluña, *Euskadi* y Galicia, las llamadas "nacionalidades históricas"), la vía de acceso especial mediante el sistema de iniciativa reforzada (artículo 151.1, que fue el caso de Andalucía, Islas Baleares y Canarias), vía de acceso común (a través del artículo 143.2) o "vía lenta", sin órganos preautonómicos (Ceuta y Melilla) y el caso singular de Navarra.

[67] Ambas comunidades contaban con partidos nacionalistas propios e instituciones preautonómicas antes, durante y después de la dictadura franquista, por lo que también fueron de las primeras en conformarse, aceptando –eso sí- las nuevas normativas constitucionales que limitan el carácter autonómico de las comunidades. Asumir que el Estado Español mantenga una serie de funciones e instituciones, como también la imposición de un principio de redistribución económica legitimado a partir de un ideal de solidaridad basado en la promoción de la igualdad de los ciudadanos españoles, que se concreta, entre otras medidas propias del nuevo Estado del Bienestar, en la instauración del llamado Fondo de Compensación, que permite al Parlamento transferir recursos económicos a las provincias y comunidades menos favorecidas.

[68] El poder del presidente depende no solamente de la posición mayoritaria que tenga su partido sino, según Eliseo Aja, en el papel decisivo del control de los medios de comunicación, ilustra además la perpetuación en sus cargos de algunos presidentes autónomos (Pujol en Cataluña, Bono en Andalucía, Rodríguez Ibarra en) o la relevancia nacional gracias a su ocupación de estos altos cargos en otros (como Ardanza en el Pais Vasco, Lucas en Castilla y León o Fraga en Galicia). E. Aja, pág. 95.

[69] Los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas pactadas que se integran al ordenamiento jurídico español, corresponden a la norma institucional básica de cada comunidad autónoma. El artículo 174.2 de la CE comprende la relación de puntos que incluye cada Estatuto de Autonomía: la denominación de comunidad que mejor corresponda a la identidad histórica de cada una, la delimitación de su territorio, la denominación y organización de sus instituciones autónomas y sus competencias., Jaime Ferri Durá: "Las comunidades autónomas" en Paloma Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 287-314.

el nivel local. Sus principales instituciones obtienen legitimidad a través de procesos electorales propios de cada C. A. que están configurados en cada uno de sus respectivos Estatutos de Autonomía.[70]

Los Parlamentos de las CC.AA. son unicamerales y están compuestos por cierta proporción de diputados acorde a lo dispuesto en cada particular Estatuto de Autonomía. Los diputados autonómicos se eligen por el mismo sistema electoral proporcional (la fórmula de Hondt) y funcionan replicando al Congreso nacional por grupos parlamentarios. Cada grupo está formado por los representantes elegidos por cada partido quienes actúan bajo una rígida disciplina de voto. Son quienes designan a los miembros de las comisiones parlamentarias, presentan las proposiciones y enmiendas de ley, protagonizan el debate político y proponen sus candidatos para todos los cargos elegibles de la Cámara. Tienen como principales funciones la aprobación de los presupuestos, la elección y sustitución del Presidente del Gobierno, el control del gobierno y el nombramiento de algunos de sus miembros, en forma muy similar a los usos de las Cortes Generales. Pueden legislar en sectores muy diversos, educación, agricultura, medio ambiente, comercio interior, política social, etc.[71] El Cuadro IV. 4 muestra la composición diferencial de los distintos parlamentos autonómicos.

Cuadro IV.4
Composición Política de los Parlamentos Autonómicos 1997-2001*

Comunidad Autónoma	Partidos nacionales			Otros partidos autonómicos		Total de escaños
	PSOE	PP	IU		Nombre	
Andalucía	52	46	6	5	PA	109
Aragón	23	28	1	15	PAR, ChA	67
Asturias	24	15	3	3	URAS	45
Canarias	18	15		27	CC. AHI	60
Cantabria	14	19		6	PRC	39
Castilla y León	30	48	1	4	UPL, TC	83
Castilla-La Mancha	26	21				47
Cataluña	50	12		69	Ciu, ERC, IC-V	131
Comunidad Valenciana	35	49	5			89
Extremadura	34	28	3			65
Galicia	15	42		18	BNG	75
Islas Baleares	17	28	4	13	PSM,UM,EV, COP	62
La Rioja	13	18		2	PR	33
Madrid	39	55	8			102
Murcia	18	26	1			45
Navarra	11	22	3	14	EH, PNV/EA, CDN	50
Pais Vasco	13	16	3	40	PNV/EA, EH	72
Totales	**432**	**488**	**38**	**216**		**1174**

[70] Si la clave de un sistema federal es que las instituciones de sus miembros puedan estar dirigidas por su propia orientación política según las preferencias electorales, España cubre este requisito pues las mayorías y minorías parlamentarias no se reparten solamente entre los partidos de ámbito nacional sino que corresponden también a los partidos de base autonómica.

[71] Según la mayoría de autores consultados, los Parlamentos autonómicos no acaban de consolidar plenamente sus funciones en todas las comunidades, debido a la prepotencia de ciertos ejecutivos, procedimientos aún demasiado tradicionales y la excesiva disciplina de los partidos políticos. E. Aja, pág. 93.

* Elecciones de junio de 1999 salvo Cataluña (octubre 1999) Galicia (1997), Andalucía (2000) y País Vasco (2001). Fuente: Tomado Jaime Ferri Durá: "Las comunidades autónomas" en Paloma Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 287-314.

En el Estado Autonómico, como en los Estados federales, la existencia de estos dos niveles de instituciones (estatal y autonómico), cada uno con sus poderes legislativos y ejecutivos actuando al mismo tiempo, generan un flujo de actividades que con muchos supuestos requieren de la colaboración entre ellos, y en otros, producen conflictos y disfunciones, como las negativas a la colaboración entre administraciones, la lucha por el protagonismo institucional (el llamado agravio comparativo en el cual Cataluña es campeona), el debate de los hechos diferenciales, de la inercia centralista, las pugnas por la imposición de la solidaridad interterritorial, la presión centrífuga, la llamada mímesis autonómica, y que para Luis Moreno (1997:12) representan "relaciones de concurrencia etnoterritorial múltiple y simultánea". Para superar estas dificultades, los Estados compuestos han desarrollado una serie de mecanismos y de técnicas que facilitan la colaboración entre las partes del sistema. El surgimiento y desarrollo del principio de cooperación está motivado por la necesidad de superar dos tipos de dificultades que se plantean en su funcionamiento: la imposibilidad de establecer un diseño de distribución de competencias entre las instancias de poder de forma nítida y compartimentada, por un lado, y la conveniencia de alcanzar acuerdos y llevar a cabo actuaciones entre ellas que, afectando a todos, logren la agregación de intereses y la eficacia en su ejecución.[72] El Cuadro IV.5 muestra la forma en que se ha instituido el reparto de competencias entre las comunidades y el poder central.

Cuadro IV.5
Grandes tipos de competencias entre el Estado Español y las CCAA

Exclusivas CC.AA:	Concurrentes	Compartidas	Exclusivas E. Español	Variable (según C.A.)
Instituciones autonómicas	Ordenación económica	Legislación laboral	Defensa y fuerzas armadas	Cultura
Agricultura y ganadería	Educación	Legislación mercantil	Relaciones internacionales	Denominaciones de origen
Turismo	Régimen local	Legislación penitenciaria	Extranjería y migración	Empresas públicas
Asistencia y servicios sociales	Sanidad	Propiedad Intelectual	Comercio exterior	Orden público
Caza y pesca	Crédito y Cajas de Ahorro	Propiedad Industrial	Sistema monetario	Televisión autonómica
Comercio y consumo	Administración pública y	Legislación. Farmacéutica	Ordenación de banca, crédito	
Industria	Régimen de funcionarios		Sanidad exterior	

[72] La característica esencial de las técnicas de cooperación es que sus elementos están dispuestos para facilitar la conjunción de voluntades, de manera que partiendo de la autonomía de cada parte posibiliten la adopción de compromisos, el intercambio de puntos de vista y el examen conjunto de problemas. Entre los instrumentos de cooperación desarrollados se encuentran los llamados "Órganos de Cooperación: conferencias sectoriales, órganos de segundo nivel, comisiones y grupos de trabajo, comisiones bilaterales de cooperación. Los "Organismos de Cooperación": organismos comunes dotados de personalidad jurídica y consorcios; también se han diseñado mecanismos de planificación y programación conjunta, convenios de colaboración y ecomiendas de gestión entre distintas Administraciones.

Urbanismo	Medio ambiente	
Ferrocarriles	Medios de comunicación	Ferrocarriles*
Transportes		Transportes*
Aprovechamientos hidráulicos		Aprovechamientos hidráulicos*
Puertos		Puertos*
Aeropuertos		Aeropuertos*
Museos y bibliotecas		Museos y bibliotecas*

* Cuando éstos rebasan el ámbito de más de una autonomía el gobierno federal conserva ciertas competencias pertinentes. Fuente: E: Aja: *El Estado Autonómico* Alianza, Madrid, 1999, pág. 108**.**

El ingreso de España a la Unión Europea, desde 1985-6, ha tenido progresivamente una especial repercusión en el régimen autonómico porque introdujo un nuevo ordenamiento que se superpuso al fijado por la Constitución y los propios Estatutos de Autonomía. Por una parte significó una pérdida de competencias de las CC. AA. y del Gobierno central, por la otra, el generar nuevos problemas al corresponder a las CC.AA. la aplicación de varias de las políticas comunitarias, a pesar de que su interlocución sea con el Estado, que es quien forma parte de los órganos comunitarios y quién decide con los gobiernos europeos en lo que antes eran competencias autonómicas y en otros asuntos que indirectamente afectan los intereses periféricos.

En Cataluña la *Generalitat* es la institución en la que se organiza políticamente el autogobierno del nivel autonómico, siendo su Estatuto de Autonomía, vigente desde 1980, la "norma básica de la comunidad catalana". De acuerdo con la C.E. define las competencias, instituciones y finanzas de la *Generalitat*, un ente complejo, integrado por tres instituciones: el Parlamento, la Presidencia de la *Generalitat* y el Consejo Ejecutivo o Gobierno.[73] Según rezan documentos oficiales, por su parte "...El Parlamento representa al pueblo de Cataluña. Su origen en la elección democrática confiere al Parlamento la suprema fuerza y hace de él la institución más importante de la Generalidad, de la que nacen todas las demás. El Parlamento de Cataluña está constituido por una sola cámara, independiente e inviolable" (www.gencat.es), que funciona a través de un esquema similar al de las Cortes Generales, por grupos parlamentarios.[74] En el Salón del *Consell de Cent*, en el *Palau de la Generalitat* en la *Plaça Sant Jaume* de Barcelona, se reúnen periódicamente todos los diputados y diputadas que constituyen el Pleno del Parlamento.[75]

[73] Cataluña se autogobierna en todas aquellas materias que el Estatuto define como exclusivas de la *Generalitat*, en otras materias desarrolla las normas básicas dictadas por el Estado, y en otras únicamente ejecuta la legislación que emana de éste.

[74] Un grupo parlamentario es la traducción parlamentaria del partido político o la coalición electoral. Tiene la función de convertir el programa político de éstos en iniciativas parlamentarias y en programa de gobierno. En el Parlamento de Cataluña, cinco miembros del Parlamento pueden formar un grupo parlamentario, si pertenecen a un mismo partido o a una misma coalición electoral. El Grupo Mixto reúne, en su caso, a los diputados y diputadas que no quedan integrados en ningún grupo de partido o coalición electoral, o bien que se separan del mismo en un momento dado. Los portavoces de cada grupo parlamentario, junto con el presidente del Parlamento y uno de los secretarios, forman La Junta de Portavoces organiza los debates del Parlamento y decide las comisiones competentes para estudiar los proyectos de ley o tramitar las distintas iniciativas. Sus labores son complementadas por la Mesa del Parlamento, el órgano rector colegiado de la cámara.

[75] El Pleno es el órgano supremo de la cámara, en el que se debaten en última y definitiva instancia todas las cuestiones que según el Estatuto son competencia del Parlamento de Cataluña. Para poder tomar acuerdos de

En las sesiones del Pleno los miembros del Parlamento ocupan siempre los mismos puestos, agrupados políticamente de acuerdo con el grupo parlamentario al que pertenecen. El presidente de la *Generalitat* (siempre Jordi Pujol) y los miembros del Gobierno tienen destinado un banco especial. Todos los *consellers* de la *Generalitat* pueden asistir a las sesiones e intervenir en ellas aunque no sean miembros del Parlamento.

Actualmente, las comisiones son los instrumentos más importantes del trabajo parlamentario, siendo las más importantes las permanentes legislativas, que son ocho: la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, que se encarga de la organización de las instituciones de autogobierno, la administración y función públicas, la división territorial, el régimen local y la administración territorial. La Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana, que comprende la justicia, la legislación civil, procesal y procedimental, la seguridad ciudadana y la gobernación. La de Economía, Finanzas y Presupuesto, que mira la política económica del país catalán, las finanzas del organismo autonómico, lo del presupuesto, el control financiero de las empresas públicas catalanas y el plan general económico. Otra de sus comisiones es la de Industria, Energía, Comercio y Turismo, para la política económica sectorial en estos ramos, a los que se añade la investigación tecnológica. La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, a su vez, con actuaciones en política forestal y desarrollo agrario y rural. Política Territorial, las obras públicas, los transportes y comunicaciones, el urbanismo y la vivienda, los recursos naturales y el medio ambiente. La de Política Cultural, enseñanza e investigación, cultura, juventud, deportes y la información en todas sus dimensiones. La Comisión de Política Social, por su parte, vela por el trabajo, la sanidad, la seguridad social y los servicios sociales.[76]

En cuanto a la función y competencias legislativas del *Parlament*, merece señalarse que las leyes de Cataluña son promulgadas, en nombre del Rey por el presidente de la *Generalitat* y publicadas en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* y en el Boletín Oficial del Estado (el BOE). El Parlamento de Cataluña únicamente puede legislar con respecto a aquellas materias que el Estatuto de Cataluña, de acuerdo con la Constitución, establece como propias de la Generalidad. Cuando una determinada materia es competencia exclusiva de la Generalidad como por ejemplo la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil catalán; el turismo; la asistencia social, o la cultura, las leyes del Parlamento no pueden ser alteradas ni derogadas por las leyes de las Cortes Generales. El Estatuto configura, además, un tercer nivel, que puede denominarse de competencias concurrentes: el Estado se reserva un área de exclusividad en una materia en la que la Generalidad también tiene su parcela exclusiva. Se trata de intervenciones

---

forma válida el Pleno debe contar con la asistencia de la mayoría absoluta de los diputados y diputadas y hallarse reunido en la sede del Parlamento. El Pleno es convocado por el presidente del Parlamento, a iniciativa propia o a solicitud, como mínimo, de tres grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento; la convocatoria debe fijar el orden del día de la reunión.

[76] Estas comisiones preparan la discusión para el Pleno de los proyectos y proposiciones de ley que les corresponden en virtud de la materia. Los miembros del Gobierno de la *Generalitat,* o consejeros, se dirigen a ellas para informarles de la tarea y el trabajo que llevan a cabo; pueden aprobar resoluciones y requerir la presencia de los respectivos consejeros para fiscalizar su labor. Además, hay tres comisiones permanentes no legislativas, la de Reglamento, del Estatuto de los Diputados y la de Gobierno Interior. Finalmente, las leyes del Parlamento pueden crear comisiones parlamentarias con funciones específicas. Normalmente estas comisiones son de coordinación o de control respecto a un ente establecido por la propia ley que crea la comisión.

distintas en diferentes ámbitos, aunque relacionados con la misma materia (ordenación farmacéutica y legislación sobre productos farmacéuticos, por ejemplo).[77]

El subsistema local

Con este término se reconoce el nivel de gobierno que agrupa al conjunto de instituciones político-administrativas más básicas y próximas a la ciudadanía: las llamadas entidades locales. Su existencia representa un ámbito diferenciado con competencias y mecanismos financieros propios, cuyos cargos políticos directivos son designados en forma más bien indirecta a partir de procesos electorales municipales. A pesar de que los entes locales varían entre las diferentes CC.AA., bien puede señalarse que el subsistema local mantiene algunos elementos comunes en todo el Estado Español, entre ellos: 1) la división obligatoria de todo el territorio nacional en municipios y provincias, 2) la existencia de ayuntamientos en todos los municipios mayores de 100 habitantes, 3) la división municipal como circunscripción electoral, 4) la determinación indirecta de los cargos políticos en el nivel local, según los resultados de las elecciones municipales, y 5) que cuentan con autonomía financiera y una delimitación territorial precisa. Otra característica del subsistema es el predominio de los municipios como los entes locales mínimos, cuya preminencia está asegurada por las leyes vigentes en tanto se contempla que el resto de los entes locales están para su apoyo y coordinación en materias que excedan los términos municipales, como sucede con las mancomunidades, los consorcios, las comarcas y el ámbito provincial, pues el panorama de las entidades locales, como se aprecia en el Cuadro IV.6, es muy variado.[78] Si bien en todas las CC.AA. están presentes las divisiones territoriales obligatorias -municipios y provincias-, coexisten con otras divisiones y entidades facultativas.

La importancia política de las entidades locales debe situarse en el contexto de la democratización y descentralización del Estado Español desde la Transición, y también, en el marco de las tendencias que derivan de la integración europea. Parte de considerar que la comunidad política local es anterior a la comunidad estatal, verificándose un proceso histórico en el que ésta ha usurpado históricamente la capacidad de gestión al nivel más básico, para imponer normativas y políticas de alcance más amplio, como ha sucedido tradicionalmente no solamente en España sino en toda Europa, donde se registran períodos de mayor autonomía local antes de la construcción de los estados nacionales. De esta forma, los principios de autonomía local y

[77] El Parlamento tiene reconocido un importante papel en cuanto a la economía y las finanzas de la Generalidad. El presupuesto de la Generalidad es elaborado y aplicado por el Gobierno, pero el examen, enmienda, aprobación y control del presupuesto corresponden exclusivamente al Parlamento de Cataluña. Corresponde también al Parlamento la aprobación de las leyes que establecen impuestos, tasas y contribuciones especiales y las que autorizan la emisión de deuda pública para financiar gastos de inversión.

[78] La preeminencia del ámbito municipal dentro del subsistema local se expresa en varios hechos. Por una parte, en que el tratamiento normativo del municipio es mucho más detallado y extenso que para el resto de las entidades locales, lo cual también se refleja en un mayor ejercicio presupuestal regular y en el grado de sus competencias, las cuales definen las atribuciones de otros ámbitos, como provincias y comarcas. Por otro lado, los efectos de las elecciones municipales rebasan el ámbito estrictamente municipal dado que los concejales electos en este nivel son quienes posteriormente integran tanto las diputaciones provinciales como los consejos comarcales.

subsidiaridad pretenden restituir facultades de gestión a los llamados intereses locales.[79] Aunque la creciente importancia de las CC.AA. (en sentido competencial, financiero y simbólico) ha dejado en un segundo plano a las entidades locales, puede quizás afirmarse que se registra actualmente una tendencia localista que coexiste paradójicamente con las tendencias globalizadoras que se manifiestan en los niveles superiores de gobierno, aun cuando el desarrollo de la gestión local haya sido subsumido y retardado en relación con el del nivel autonómico.[80]

Cuadro IV.6
Entidades locales por Comunidades Autónomas, España 2000

	Municipios	Provincias	Islas	Comarcas	Manco-munidades.	Entidades menores	Total
Andalucía	769	8			82	31	890
Aragón	730	3			93	40	866
Asturias	78	1			14	37	130
Islas Baleares	67	1	3		7	1	79
Canarias	87	2	7		14		110
Cantabria	102	1			10	531	644
Castilla- León	2247	9		3	217	2222	4698
Castilla-Mancha	916	5			115	35	1071
Cataluña	**945**	**4**		**43**	**71**	**51**	**1114**
C. Valenciana	541	3			54	4	602
Extremadura	382	2			76	24	484
Galicia	315	4			36	9	364
La Rioja	174	1			12	4	191
Madrid	179	1			37	2	219
Murcia	45	1			9		55
Navarra	272	1		2	48	367	690
Pais Vasco	250	3		7	32	337	629
Ceuta y Melilla	2						2
Total	**8101**	**50**	**10**	**55**	**927**	**3695**	**12838**

Fuente: Elaboración propia, con datos del *Registro de entidades locales*, Dirección General para la Administración Local, según E. Carrillo (2002).

[79] En el caso español destacan como antecedentes de este proceso las limitadas competencias cedidas a municipios y provincias por el gobierno conservador de Antonio Maura a inicios del siglo XX, el Estatuto Municipal de 1924 de Calvo Sotelo, y la Constitución de 1931 durante la Segunda República, que garantizaba por vez primera la autonomía plena de los ayuntamientos en las materias de su competencia; también, el reconocimiento constitucional del Consejo Abierto, una forma castiza de democracia directa originaria de la Edad Media cuya vigencia quedaba entonces asegurada en municipios menores de 500 habitantes (hoy en menores de cien). El franquismo implicó un retroceso, pues las entidades locales entonces reconocidas (municipios y provincias) se convirtieron de nuevo en simples artificios administrativos sin ningún tipo de representatividad respecto a las comunidades locales, subordinadas al poder central, con una pobre organización administrativa y escasas posibilidades financieras a nivel de las haciendas locales. Ver J.L. Martínez-Alonso: "L´organització territorial i els governs locals de Catalunya" en M. Caminal y J.Matas (eds.): *El sistema polític de Catalunya* Universitat de Barcelona-Tecnos-UAB, Barcelona, 1998, págs. 315-365.

[80] Al respecto se señala la lentitud en la introducción de mecanismos democráticos de funcionamiento y el retardo en la adecuación normativa al marco constitucional respecto al gobierno local, lo cual para algunos autores puede verse como una medida estratégica del gobierno de la Transición, considerando el abrumador triunfo de los partidos de izquierda en las grandes ciudades en ese entonces. Hasta 1985 no se promulga la Ley de Bases del Régimen Local (L7/85), que constituye la norma institucional básica de municipios y provincias, la Ley de Haciendas Locales no entra en vigor hasta 1989. *Ibid*, págs. 321-322.

A pesar de que la tradición municipalista catalana se remonta a la Baja Edad Media y constituye una de las características fundamentales de la identidad política de Cataluña, cabe señalar que esta tradición de ninguna manera se ha conservado vigente sin interrupciones. La historia documenta varias etapas en las que los municipios catalanes vieron mermada o anulada su autonomía, como sucedió con los avances del liberalismo español desde los tiempos de la Constitución de 1812, que se tradujo en una lucha constante por abolir las libertades municipales y convertir a los municipios en una suerte de correa de transmisión del poder centralista, a diferencia de Francia, donde el jacobinismo inteligente no amenazó ni limitó el municipalismo sino hasta tiempos muy recientes.[81] Sin embargo, la incompetencia del centralismo liberal español va permitir la subsistencia en los municipios catalanes de un amplio margen de maniobra durante los siglos XIX y XX, probablemente sin parangón en el resto de España.[82]

Con todo y el paréntesis franquista puede decirse que la evolución de la administración local española ha estado marcada durante gran parte del siglo XX por los esfuerzos para conseguir la efectividad del principio de autonomía, transitando de la actuación tradicional de los entes locales como administración delegada, a un nuevo concepto funcional como agente de un nivel local de gobierno que no solamente se dedica a ejecutar, sino también a decidir políticas de actuación. Esto se hace hoy posible por el establecimiento de mecanismos de financiación local más efectivos y por el traslado del control de las actuaciones locales a los ámbitos jurídicos (Tribunales de Justicia, Tribunal de Cuentas), en su condición de administraciones públicas territoriales no sometidas a mandato jerárquico de otros entes superiores.[83] La constitucionalización del principio de autonomía local asegura en España la participación en el ejercicio del poder entre entidades de rango diferente, en un marco que hace mucho más complejo el funcionamiento real de lo político en el Estado de las Autonomías, debido a la multiplicidad de relaciones posibles entre los diferentes niveles y entidades que conforman el llamado poder público.

El principio supone la exclusión de toda clase de relación jerárquica y de los controles de oportunidad por parte de los gobiernos central y autonómico sobre las actuaciones locales, salvo en casos legales o en defensa de los intereses públicos. Y en segundo término, la judicialización

[81] La hipótesis más factible es que el municipalismo es un rasgo cultural muy característico de la sociabilidad sud-europea, construida sobre diversas relecturas del derecho romano, y que esto da lugar a formas de funcionar que han permitido la transición del mercantilismo bajomedieval y moderno al capitalismo moderno, sin alterar excesivamente el funcionamiento de la vida política local, al supeditar las relaciones políticas al poder civil, y no al religioso, o al sustituir el asociacionismo gremial por el asociacionismo moderno, ya sea en forma de sociedades de ayuda mutua, de entidades de carácter cultural, de movimientos de concientización política o pedagógica (los coros de Clavé, por ejemplo), o a través de instituciones de interacción social (clubes y casinos, logias y cofradías, collas y *esplais*, por ejemplo).

[82] El propio Marx, reflexionando sobre la revolución en España, se sorprendía de la subsistencia de las libertades municipales después de tres siglos de absolutismo. No tenía presente que la antigua Corona de Aragón va mantener una independencia política hasta el 1714, y que, por ejemplo, la primera desamortització, la de Godoy, si bien va anular el dispositivo de protección social de los municipios castellanos, no va a tener realmente efectos en el Principado. El papel del *Ajuntament* de Barcelona del siglo XIX y al XX constituye el ejemplo más emblemático de la fuerte tradición municipalista que persiste en Cataluña.

[83] E. Orduña: "La administración local española del siglo XX" en A. Morales Moya (coord.): *La organización del Estado* España Nuevo Milenio-Generalitat Valenciana (Las Claves de la España del Siglo XXI), Madrid, 2001, págs. 61-96.

del control de la actividad locales, remitiendo al poder judicial los conflictos que se planteen, como en el resto de las administraciones. Supone también la suficiencia financiera de las haciendas locales y el derecho local a intervenir en defensa de sus intereses, garantizar su presencia en los procesos de tomas de decisiones que afecten cuestiones locales; y por último, asumir el principio de la subsidiaridad, que favorece la prestación de servicios y gestión local por parte de las entidades locales.[84] El Cuadro IV.7 denota la trayectoria que han seguido las entidades locales desde la Transición hacia su expansión, destacando el gran aumento en la proporción de municipios mancomunados, del 16 al 73% en medio lustro de democracia.

Cuadro IV.7
Evolución numérica de las entidades locales, Estado Español 1975-2001

Entidades locales	1975	2001	Cambios 1975-2001
Municipios	8194	8101	-93
Provincias	50	50	0
Islas	7	10	3
Comarcas y otras*	10	55	45
Mancomunidades	103	927	824
Entidades menores	2931	3695	1364
Total	11295	12838	1543
%municipios en comarcas y otros	1%	13%	12%
%municipios mancomunados	16%	73%	57%

* Incluye Areas metropolitanas y otras
Fuente: *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1976.

El desarrollo concreto de la acción de gobierno de las entidades locales es resultante de varios factores, variando su capacidad e influencia según el contexto; entre ellos, la correlación de fuerzas electorales (presencia o no de mayoría absoluta-relativa, coaliciones, número de partidos políticos con representación en el Pleno), y las peculiaridades de la propia sociedad civil o comunidad de vecinos donde ésta opere. En la medida en que se trate de municipios grandes y pequeños las acciones tienden a identificarse, respectivamente, más con los partidos políticos y con los personajes políticos mismos.[85] Destaca el presidencialismo de la primera autoridad municipal, que atribuye a la persona del alcalde el liderazgo y la determinación de decisiones y formas de gobierno; aunque las tendencias recientes que ubican el gobierno local dentro de un nuevos esquema de red público-privada, con la importancia creciente de nuevos organismos intermedios.[86] Estas y otras circunstancias hacen que en el nivel local la distancia entre el

[84] J.L.Martínez, A. Campos y T. Figueras: *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001.
[85] J. Brugué. y R. Gomá: *Gobiernos locales y políticas públicas* Ariel, Barcelona, 1998.
[86] Vale la pena tener en cuenta que "*El conjunt de normes jurídiques que regulen les estructures polítiques i administratives dels ens locals donen a l´observador una visió formal del seu funcionament. Conegudes aquelles normes, un dels reptes més difícils de la Ciència Política i de l´Administració consisteix a conèixer el funcionament real de les organitzacions públiques. Un observador informat pot tenir dades de les demandes de la ciutadania i noticies de les decisions que les autoritats públiques adopten respecte d´aquelles demandes, però realment sap molt poc sobre com es prenen las decisions públiques*" J.L. Martínez-Alonso: op. cit., pág. 346.

funcionamiento formal y real sea aún mayor que en otros niveles de gobierno, y que se registren numerosas tensiones en su seno: entre los políticos de distintos partidos, entre políticos y empleados, y entre el ayuntamiento y los vecinos.

En cuanto a las tendencias de signo europeo interesa destacar que España se sitúa respecto al gobierno local entre el modelo francés (de alta fragmentación municipal y tradición centralista) y el alemán (caracterizado por un nivel fuerte de mesogobierno y gobiernos locales también fuertes). Sin embargo, España posee un sistema de partidos políticos muy diferenciado regionalmente, que le es peculiar, como también un proceso de mayor descentralización que contrasta con el caso francés; frente al federalismo alemán, presenta en contraste un modelo asimétrico entre las comunidades autónomas que, aunque tiende a homogenizarse, reproduce a nivel autonómico un nuevo centralismo en la relación autonómica-local.[87] Destaca por su relevancia el impulso europeo a la autonomía local, manifiesto en iniciativas como la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) y el papel del Consejo de Municipios y Regiones de Europa. Otro elemento relevante, del ámbito estatal español, se articula en torno al llamado Pacto Local, resultante de las negociaciones desde 1997, entre el gobierno central y la Federación Española de Municipios y Provincias (la FEMP, creada en 1988), que ha incluido diversas propuestas de modificación legislativa en el sentido de revitalizar el papel de los gobiernos locales.

En el caso de Cataluña, la particular complejidad del subsistema local obedece a varios factores, derivados tanto del diseño jurídico del Estado Español, que establece como obligatorias las demarcaciones de municipios y provincias, como del propio Estatuto Catalán, que agrega el nivel de las comarcas. A la vez, constituye una expresión de los conflictos entre centro y periferia, con el reconocimiento de una gran pluralidad de actores y procesos políticos que responden a formulaciones jurídicas y políticas distintas, como lo demuestra el hecho de que en esta comunidad autónoma se encuentren casi 2,000 entidades locales diferenciadas. Si bien algunos fenómenos, como el voto dual del electorado catalán, complejizan más este panorama, para algunos autores esto no debe verse necesariamente como conflictivo: históricamente Cataluña ha constituido desde siempre uno de los territorios más fragmentados del Estado Español, con una gran cantidad de municipios.[88]

La variedad del mosaico municipal de Cataluña se concreta en que conjuga municipios de configuración rural, urbana y metropolitana. Con actividades económicas muy distintas (industrial, agrícola y de ganadería, o comercial y de servicios); y la función que cumplen (sede de servicios o ciudades dormitorio-residenciales) o el tipo de agrupación de su población (integrada o diseminada). De ello se derivan diversos factores que se relacionan con la capacidad de las entidades locales: el volumen de su presupuesto, la cantidad de personal con que cuentan, el grado de diferenciación en su estructura interna, la capacidad de gestión económica y jurídica, y el ejercicio de la acción de gobierno que de todo ello resulta. [89] Según Joan Subirats, la

---

[87] E. Carrillo: *op.cit*., pág. 337-338.

[88] Sin embargo, destaca que la mayoría de la población vive en espacios urbanos o conurbados. Para 1996 Barcelona-ciudad albergaba a la cuarta parte de los habitantes de la Comunidad Autónoma, reuniendo la provincia de Barcelona al 76%, Tarragona el 9,44%, Girona el 8,71% y 5,85% la de Lleida. En menos del 10% de municipios, que son los noventa mayores de 10,000 habitantes, vive el 80% de la población catalana. Institut d´Estadística de Catalunya: *Anuari estadístic de Catalunya 1997*, IEC, Barcelona, 1997.

[89] Nos encontramos ante *"…un mosaic variadíssim de situacions, de problemes, de realitats completament distintes en térmes polítics, econòmics i socials"(…)" tractar de reduir a una unitat aquest món complex*

fragmentación de las estructuras de gobierno en Cataluña no es caprichosa, sino que responde a un modelo que pretende recoger la pluralidad de identidades y sensibilidades del país catalán (y consensuar concesionando a las diferentes visiones políticas, agregaríamos).[90] Sin embargo, la competitividad entre los diferentes niveles de gobierno, y sus respectivas ofertas políticas mediadas por partidos distintos, hace que en ocasiones se generen conflictos para la colaboración intergubernamental. Y que se oferten servicios redundantes a los ciudadanos, quienes puede elegir (y a veces hasta complementarse) entre las diferentes prestaciones y servicios que brindan los distintos niveles de gobierno.[91] El Cuadro IV.8 muestra la variedad de los entes locales que coexistían en Cataluña a nivel oficial en 1998.

Cuadro IV.8
Entidades del subsistema político local de Cataluña, 1998.

	1	2	3	Total 2+3
	Número	Orgs. Autónoms	Soc. Mercantiles	
Municipios	946	552	169	721
Comarcas	41	26	12	38
Diputaciones	4	25	5	30
Entidades Municipales descentralizadas	50			0
Entidades Metropolitanas	2	1	5	6
Mancomunidades	88	3	1	4
Consorcios	67			0
Total	1198	607	192	799

Fuente: J.L. Martínez-Alonso: "L´organització territorial i els governs locals de Catalunya" en M. Caminal y J.Matas (eds.): *El sistema polític de Catalunya* Universitat de Barcelona-Tecnos-UAB, Barcelona, 1998, págs. 315-365.

La complejidad de la organización territorial de Cataluña viene signada además por constituir el resultado dinámico de varios procesos, algunos de factura tradicional, como la oposición "catalanista" a la figura de las provincias en preferencia de las comarcas como un símbolo de división territorial propiamente catalana.[92] Un hecho que quedó fuera de debate al ser fijada la obligatoriedad de la división provincial en la Constitución de 1978, aunque con cierta

---

exigeix raonar en termes de dispersió i fragmentació: ens trobem més aviat davant d´un arxipèlag, davant d´una galaxia, en la qual es pot trobar tot tipus de realitats i de processos" J.Botella: "La galaxia local en el sistema político español" *Revista de Estudios Políticos* 76, 1992, pág. 145.

[90] J. Subirats: "Un debat inacabat" en Varios Autores: *Memòria de Catalunya* Taurus/El País, Madrid, 1997.

[91] Un ejemplo de esta tendencia se encuentra sobre todo en la rivalidad establecida para la prestacion de servicios sociales por parte del *Departament de Benestar Social* del *Govern de la Generalitat* y diversos servicios personales municipales. También se verifican conflictos de concurrencia incoordinada entre diputaciones y consejos comarcales que tienen como destinatarios a los mismos municipios. J.L. Martínez: *op. cit*., págs. 355-356.

[92] Merece comentarse la existencia de una tradición catalanista contraria a la división provincial, que prefiere la división comarcal propia como forma de afirmar su identidad, lo cual es fuente de tensiones y bandera política entre los partidos políticos debido al predominio municipal de los socialistas y la hegemonía autonómica y comarcal de la derecha centro-nacionalista representada por CiU. Destaca en este tenor que ni el Estatuto de Autonomía catalán, ni la *Llei municipal i de règim local de Catalunya*, mencionen siquiera el nivel provincial, estableciendo que "*els municipis i les comarques són els ens locals en què s'organitza territorialment la Generalitat*". Ver J. Subirats: "Un debat inacabat" en Varios Autores: *Memòria de Catalunya* Taurus/El País, Madrid, 1997.

ambigüedad que hace patente la amenaza de su desaparición.[93] La incidencia de los resultados electorales de entonces (dando hegemonía a la izquierda en Barcelona y Lleida desde 1983 y en cambio la dominancia a CiU en el Parlamento Catalán desde 1984) hizo factible no solamente la alternancia de los dos niveles del subsistema local (provincias y comarcas), sino la intensificación paralela de dos niveles de gobierno (el autonómico-comarcal y el municipal-provincial), con el consiguiente enfrentamiento y posicionamiento de los dos principales partidos políticos en el escenario catalán y la existencia fáctica de un poder y un contrapoder.[94]

La legislación general regula la estructura y el funcionamiento de los entes locales, no solamente fijando sus respectivas competencias, sino determinando los órganos administrativos que los componen, los cuales se muestran en el Cuadro IV.9. La legislación configura el régimen disciplinario del personal laboral (funcionarios y empleados), los procedimientos administrativos y el tipo de órganos colegiados que los integran, tanto los de carácter decisorio (pleno, comisión de gobierno, etc.), como los consultivos o informativos (comisiones especiales).[95] Su funcionamiento está sometido a una serie de reglas (preparación de los asuntos, convocatoria anticipada, quorum mínimos, etc.), debido al carácter bifronte del régimen local, sobre el cual pueden proyectar su capacidad normativa tanto el gobierno central como el autonómico, a lo que se agregan los reglamentos y ordenanzas aprobadas por los mismos entes locales; todo lo cual resulta, al decir de Martínez Alonso para Cataluña en "*un conjunt ingent de normes, el destriament de l´aplicació de les quales requereix esforços interpretatius considerables" (…) Aixó fa que el procés de presa de decisions i la tramitació dels assumptes siguin menys agils del que serien si s´atribuï sin a òrgans unipersonals*".[96]

Cuadro IV.9
Órganos necesarios y complementarios de las entidades locales en Cataluña

	Municipios	**Comarcas**	**Provincias**
Representante titular	Alcalde	Presidente	Presidente
	Tenientes	Vicepresidente	Vicepresidente
Pleno	obligatorio	Obligatorio	obligatorio

[93] Algo ciertamente muy discutible desde un punto de vista político, pues, como efecto del voto dual que prevalece en buena parte de España y también en Cataluña, donde los ayuntamientos y las provincias han sido mayoritariamente de voto socialista siendo la administración autonómica potestad de *Convergencia i Unió*, coalición de centro-derecha nacionalista. Debido a esto las diputaciones habían estado desde su reestablecimiento en su mayoría ocupadas por partidos de izquierda (PSC, IU) mientras que las comarcas han sido hegemonía de CiU y consentidas de la *Generalitat*, en poder del mismo partido. Son embargo, CiU logró la mayoría en las diputaciones de Lleida, Girona y Tarragona en las elecciones del año 2000.

[94] En el plano municipal las tensiones interpartidarias se reflejan en la constitución de dos asociaciones supramunicipales paralelas: la *Asociació Catalana de Municipis* (ACM), que agrupa a los gobernados por CiU, y la *Federació de Municipis de Catalunya* (FMC), que reúne a los municipios bajo el gobierno del PSC y de IC-Verds, ambas fuerzas políticas de izquierda.

[95] La ley establece incluso los requisitos para la toma de decisiones. Los acuerdos tomados en las sesiones de las corporaciones locales se adoptan, por regla general, por mayoría simple de los miembros presentes, si bien requieren del voto a favor de las dos terceras partes y, en ciertos casos, de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, como corresponde en asuntos como la alteración de los términos del municipio, la creación, la modificación o supresión de las entidades de administración el cambio del nombre del municipio y su capitalidad.

[96] J.L. Martínez-Alonso i Camps: *op. cit*., pág. 338-339.

Comisión gobierno	obligatoria	No	obligatoria
Gerente	no	Si	no
Comisión cuentas	obligatoria	Opcional	obligatoria
Comisión informativa	obligatoria	Opcional	obligatoria
Otros	Según c/ayuntam.	Consejo de alcaldes	variable

Fuente: Elaboración propia, basado en información contenida en J.L. Martínez-Alonso: "L´organització territorial i els governs locals de Catalunya" en M. Caminal y J.Matas (eds.): *El sistema polític de Catalunya* Universitat de Barcelona-Tecnos-UAB, Barcelona, 1998, págs. 315-365.

El ámbito municipal

El municipio constituye la división territorial básica, siendo el ayuntamiento la entidad política y administrativa responsable de gobierno en este nivel, que gestiona e institucionaliza con supuesta autonomía los intereses propios de la colectividad de vecinos, según la reglamentación vigente.[97] Si bien la Constitución de 1978 consagra el principio de autonomía local, éste en la práctica se encuentra limitado, como hemos señalado, por las diversas normativas emanadas desde niveles superiores de gobierno.[98] Aunque en teoría la capacidad autoorganizativa de los municipios se expresa en reglamentos de organización propios, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (RD 28/11/1986) condiciona en buena medida el funcionamiento de los municipios y otras entidades locales. Otras leyes de ámbito tanto nacional como autonómico regulan las funciones de los diversos órganos municipales, el régimen de las sesiones que celebran, la ordenación de las propuestas, el procedimiento de los debates. De esta forma, el reconocimiento formal de la autonomía local se enfrenta en la práctica con las limitantes en recursos financieros para desarrollar las actividades deseadas, y con el régimen de competencias atribuidas a otros niveles de gobierno.

La organización municipal comprende una compleja estructura que prefigura la división en diversas jerarquías según los puestos y sus variadas atribuciones. Además del alcalde y su gabinete asesor, incluye a los tenientes del alcalde, que son sus suplentes, y al órgano colegiado del Pleno Municipal, compuesto por los concejales (*regidors* en Cataluña), en un número fijado por la ley acorde al número de habitantes de cada municipio. También incluye en su caso otros órganos de gobierno, como son las diferentes comisiones y consejos que también componen la red de organismos municipales, entre los que destacan por su más detallada normatividad e importancia, la Comisión de Gobierno y la comisiones especiales de cuentas, que deben funcionar en todos los municipios mayores de cinco mil habitantes.[99]

---

[97] Según la ley, los ayuntamientos "*serveixen amb objetivitat els interessos públics que els són encomanats i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, descentralització, desconcentració, coordinació i participació, amb ple sotmetiment a la llei i al dret*".

[98] Las normas básicas del gobierno local (organización, competencias, recursos) están contenidos en los artículos 137 y 150 de la CE 1978 y en la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local (LBRL).

[99] La población oficial de un municipio incluye a sus residentes que se han inscrito en el padrón municipal. Este padrón, que posee el carácter de documento público y legal para efectos administrativos, se constituye por la relación de residentes y transeúntes en el término municipal.

Cuadro IV.10
Competencias municipales en España

Todos los municipios	Alumbrado público
	Alcantarillado
	Cementerios y servicios funerarios
	Acceso a núcleos poblacionales
	Pavimentación de la vía pública
	Control de alimentos y bebidas
	Recogida de residuos
	Limpieza viaria
	Abastecimiento de agua potable
Mayores de 5,000 habs.	Parques y jardines
	Biblioteca
	Mercado
	Tratamiento de residuos
Mayores de 20,000 habs.	Protección civil, prevención y extinción de incendios
	Servicios sociales
	Instalaciones deportivas
Mayores de 50,000 habs.	Transporte colectivo
	Protección del medio ambiente
Competencias facultativas	Seguridad en lugares públicos
	Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas
	Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística
	Promoción y gestión de viviendas
	Conservación de caminos y vías rurales
	Patrimonio histórico-artístico
	Protección del medio ambiente
	Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores
	Protección de la salud pública
	Participación en la gestión de la atención primaria a la salud
	Prestación de servicios sociales, promoción y reinserción social
	Transporte público de viajeros
	Actividades e instalaciones culturales y deportivas
	Ocupación del tiempo libre
	Turismo
	Participar en la programación de la enseñanza
	Cooperar con la administración en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos

Fuente: Elaboración propia, según datos contenidos en E. Carrillo: "Los gobiernos locales", en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 315-338; y J.M. Vallés y Q. Brugué: "El gobierno local", en M. Alcántara y A. Martínez (eds.): *Política y gobierno en España* Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 267-302.

Para la gestión de los intereses locales los municipios tienen atribuidas dos tipos de competencias: las obligatorias y las facultativas. Las primeras vienen determinadas según la ley (LRBRL 7/1985) según el tamaño del municipio. Como puede apreciarse en el Cuadro 12, figuran el cuidado de la vía pública, el ordenamiento del tráfico, la seguridad ciudadana, la protección civil, el manejo de residuos, la disciplina de cementerios, mataderos y mercados; mientras que entre las facultativas se encuentran la promoción económica, determinados servicios

sociales, culturales y deportivos, entre otros. La facultad de absorber estas u otras competencias se encuentran determinadas por las capacidades de sus ayuntamientos.

El esquema actual de distribución de competencias hace que, exceptuando algunas áreas críticas (defensa, relaciones exteriores, energía y seguridad social), no existan casi competencias exclusivas de un solo nivel gubernamental, documentándose la interdependencia y la complementaridad.[100] Así, por ejemplo, aunque el gobierno central es hegemónico en ciertas competencias como seguridad y orden público, comparte estas competencias con los ayuntamientos y con algunas Comunidades Autónomas. Los ámbitos en donde los gobiernos locales cuentan con mayor peso son vivienda y bienestar comunitario, actividades recreativas y culturales. Asimismo, ocupan un lugar relevante en transporte, comunicaciones y orden público, y participan en forma secundaria en los ámbitos de promoción económica local y servicios sociales. En todo caso, interesa destacar que persiste un considerable grado de ambigüedad respecto a la limitación de las competencias no solamente municipales sino también respecto a otros entes locales, todo ello como resultado de la indefinición legislativa y su carácter abierto a negociaciones, también debido al reconocimiento de una capacidad general de actuación de los ayuntamientos en todo aquello que afecte los intereses locales bajo el principio de subsidiaridad. El Cuadro IV. 11 muestra en términos globales la forma en que para 1996 se distribuían competencias los diferentes niveles de gobierno.

Cuadro IV. 11
Distribución del gasto público por niveles de gobierno, España 1996

	Gob.central	CC.AA.	Gob. Local
Servicios generales	46,8	14,8	38,5
Defensa	100	0	0
Seguridad y orden público	60,6	12,8	26,5
Educación	30,8	63	6,2
Salud	36,7	60,4	2,9
Seguridad y bienestar social	94,3	3,7	2
Vivienda y bienestar comunitario	7,6	18,3	74,1
Actividades culturales	21,4	26,9	51,7
Energía	91,6	7,2	1,2
Agricultura, reforestación y pesca	31,8	60,2	8
Mineria, industria y construcción	47,4	46,1	6,6
Transporte y comunicaciones	49,6	19,5	31
Otros servicios económicos	60,5	24,4	15,2
Otros gastos	84,5	6,9	8,6

Fuente: Elaboración propia con datos del *Government Financial Statistics Yearbook*, FMI, 1999.

La mayoría de los servicios municipales son producidos por empleados de los propios municipios, ya sea directamente o por medio de organismos autónomos creados por los ayuntamientos o por empresas de propiedad municipal; sin embargo, la tendencia observable en las últimas décadas ha sido la de ofertar sus servicios a través tanto de empresas privadas como de organismos no gubernamentales. También, la de recurrir a la cooperación intergubernamental o

[100] E. Carrillo: "Los gobiernos locales" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 315-338.

al concurso de la sociedad civil para la solución de ciertos problemas o el emprendimiento de algunos proyectos.

En teoría, los municipios son las instancias gubernamentales que ofrecen en potencia mayores capacidades para la implementación de mecanismos de participación ciudadana, en vista de su concreción local y un supuesto mayor contacto con los representantes políticos. Para tal efecto, la ley previene que las corporaciones locales han de facilitar la máxima información posible sobre sus actividades, siendo los medios para dar a conocer sus acuerdos y decisiones los que determine el Pleno de cada municipio.[101] No obstante estos supuestos, la complejidad del sistema de distribución de competencias y la falta de información hacen la ciudadanía desconozca las responsabilidades respectivas de cada nivel, y que en la práctica -por aquello de la proximidad- se dirija o presione a las instancias municipales aun en asuntos que no son de su competencia. La presión ciudadana en el nivel local constituye uno de los factores que explican el elevado número de servicios no obligatorios que tienden a prestar los ayuntamientos (guarderías, centros de planificación familiar, escuelas de música, etc.).

El gobierno municipal es elegido en forma directa mediante sufragio universal secreto, decretando por la ley el número de concejales a elegir según el tamaño de cada municipio, para períodos de cuatro años que integran cada legislatura. La ley electoral establece la elección indirecta del alcalde a partir de listas bloqueadas y cerradas que fomentan con la fórmula de proporcionalidad empleada gobiernos que tienden hacia la mayoría absoluta y hacia una representatividad partidista limitada por la barrera electoral del 5% de los votos. La mayor parte de los municipios son, gracias al sistema electoral, gobernados por mayorías absolutas, aunque con la mayor cantidad de gobiernos en coaliciones, que serían inconcebibles en otros niveles de gobierno. El pluripartidismo moderado junto a la moción de censura constructiva opera como un mecanismo de estabilización. El personalismo en la figura del alcalde ha tenido como resultado la permanencia en el cargo por varios períodos, tendiendo a la configuración de una "clase política municipal" con la "profesionalización" de los titulares ejecutivos. No obstante, debe tenerse en cuenta que en el nivel municipal es muy reducido el número de concejales e incluso alcaldes que desarrollan sus funciones con dedicación exclusiva.

Según la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (39/1988), los ingresos de los municipios españoles proceden de tres fuentes: los originados en impuestos, tasas y otras contribuciones que establecen los propios municipios, las participaciones en los tributos de los gobiernos central y autonómico y las operaciones de crédito a través del endeudamiento. Entre los ingresos propios municipales destacan los impuestos de bienes inmuebles (IBI), los impuestos sobre las actividades económicas (IAE), sobre vehículos de tracción mecánica y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. A estos se suman otros impuestos que cada ayuntamiento puede añadirse sobre construcciones, obras y plusvalías urbanas, como también diversas tasas y precios públicos por actividades y servicios prestados por los ayuntamientos (ingresos no fiscales); finalmente, otros ingresos patrimoniales (productos de inversiones de capital) y diversas multas y sanciones aplicadas. Las transferencias presupuestarias a su vez comprenden la subvención estatal global para todos los municipios

[101] "*…la corporació, per acord del ple, ´ha de determinar els mitjans necessaris per donar publicitat als acords adoptats per la corporació i les convocatòries dels òrgans les sessions dels quals siguin públiques, a fi de garantir el dret dels ciutadans a la més àmplia informació sobre activitats dels ens locals´*".

españoles a los que se añaden transferencias complementarias procedentes de los niveles autonómicos o de las diputaciones provinciales y, en su caso, de los fondos europeos.[102]

El ámbito provincial

Este ámbito comprende en España dos cosas diferentes aunque muy relacionadas: la provincia como división territorial supramunicipal, establecida en España desde el siglo XIX[103], y su entidad política y administrativa correspondiente a las Diputación Provincial, cuya función principal va a ser inicialmente la de fiscalizar a los ayuntamientos, para asumir después bajo distintos gobiernos competencias en los ámbitos sanitario y de beneficencia, y más tarde, obras públicas, fomento de la agricultura y la ganadería, y cultura, hasta que en 1985 la LRBRL reguló definitivamente sus contenidos mínimos competenciales.[104] Las provincias en el Estado Español son consideradas un ente local con personalidad jurídica propia, con "plena capacidad y autonomía"para el cumplimiento de sus fines" (art. 31.1, LRBRL 7/85).[105] Sus atribuciones consisten básicamente en garantizar la solidaridad y equilibrio intermunicipal, asegurar la

[102] A pesar del fomento a los gobiernos locales registrado en las últimas décadas se considera que las haciendas locales carecen aún de la solidez y suficiencia necesarias para garantizar la autonomía y eficiencia del nivel local siendo escaso el peso relativo de las haciendas locales en el conjunto del sector público. Esto se evidencia elocuentemente si se compara la situación hispana, donde el gobierno local administraba alrededor del 12% del gasto público para 1999, con otros países como Dinamarca (54%), Suecia (36,6%) Estados Unidos (24%), aunque sitúandose por encima de países como Portugal (8,6%) o Australia (5,8%). J.M. Vallés y Q. Brugué: "El gobierno local" en M. Alcántara y A. Martínez (eds.): *Política y gobierno en España* Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 267-302.

[103] Las diputaciones, corporaciones locales de ámbito provincial, tienen su origen en la Constitución de Cádiz de 1812, que instauró la división de España en provincias. Con la división provincial de 1822, que se hizo definitiva por un decreto de Javier de Burgos de 1833, se estableció la estructura territorial y administrativa que, con pequeñas modificaciones, sigue vigente en España. Así pues, las diputaciones son producto de un intento de modernizar el país, e instrumentos de una política liberal heredera de los principios democráticos instaurados por la Revolución Francesa. Posteriormente a la Transición democrática, las fuerzas políticas socialistas y catalanistas, por separado cuestionarían las diputaciones como "nidos del caciquismo antidemocrático", y en Cataluña a las provincias como constructos articifiales

[104] La Diputación de Barcelona no se constituyó definitivamente hasta 1836 y en su período inicial, hasta 1868, se caracterizó por la escasez de competencias (obras públicas, beneficencia y enseñanza secundaria), y además por las funciones intermedias entre los municipios y la Administración central (impuestos, levas de soldados, mantenimiento del orden público). A pesar de ello, llevó a cabo una importante tarea en la construcción de carreteras. En cambio, entre 1868 y 1874 tuvo un papel destacadísimo en la vida política catalana, especialmente durante la Primera República, a raíz de la Ley provincial de 1870. En la primera etapa de la Restauración, hasta 1898, con una actuación pública considerable, la Diputación de Barcelona se transformó en una institución representativa de los intereses económicos de la burguesía. El triunfo de *Solidaritat Catalana* se tradujo en la elección de Enric Prat de la Riba como presidente de la Diputación de Barcelona, que entre 1907 y 1914 tuvo un importante papel en el relanzamiento de las obras públicas y creó numerosas instituciones de enseñanza técnica y profesional, aumentando sus competencias con el Estatuto provincial de 1925. El restablecimiento de la *Generalitat* de Cataluña, en 1931, significó la desaparición de las diputaciones en el territorio catalán. Finalizada la Guerra civil, la Diputación de Barcelona no volvió a constituirse hasta 1949, después de una década de comisiones gestoras.

[105] Las CC.AA uniprovinciales (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid) carecen de diputaciones provinciales. En el resto las diputaciones provinciales carecen de competencias propias consolidadas por lo que su función esencial es la asistencia y la cooperación con los municipios, bajo el concepto de constituir la "administración local cooperadora", como rezan sus documentos.

prestación de servicios de competencia municipal en el territorio de su potestad y participar con la administración autonómica. Si bien este reconocimiento está referido legalmente a la provincia, entendida como el conjunto de sus tres elementos, a saber: el territorio, la población de los municipios que la integran y su órgano respectivo de gobierno que constituyen las diputaciones, en la práctica estas facultades se encuentran atribuidas a la Diputación respectiva, la cual tiene la capacidad de adquirir, poseer, reivindicar, alienar o gravar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer obras y servicios públicos y ejercitar otras acciones previstas por la ley. La organización del nivel provincial se encuentra referida a sus órganos de gobierno, que son el Pleno provincial, su Presidente y vicepresidente, y los diputados, la Comisión de Gobierno y la Comisión especial de Cuentas.[106]

Las funciones de las Diputaciones son muy amplias y variadas, desde coordinar los servicios municipales entre sí, prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos, dotar algunos servicios públicos de carácter supramunicipal y supracomarcal, participar en la coordinación entre la administración local, la autonómica y la del estado, y "fomentar los intereses de la provincia", todo lo cual lo realiza a través de diversos programas y subsidios, tanto a municipios como a entidades ciudadanas, colaborando con obras públicas y emanando iniciativas en campos muy diversos.[107] Cooperación internacional, gestión ambiental local, urbanismo, territorio, cultura y educación, bienestar social, salud pública y consumo, deportes, juventud, igualdad hombre-mujer, participación ciudadana, promoción y desarrollo económico, apoyo a las iniciativas empresariales locales. En la línea de asistencia al gobierno local, las diputaciones efectúan la gestión de los patrimonios municipales, apoyo a la comunicación local, programas de crédito local, apoyo a las emisoras municipales y la prensa local, o con asesoría en torno a la integración europea, el fomento de la ocupación y el turismo. Son algunas de las áreas temáticas en las que diputaciones como la de Barcelona suelen incursionar.

El ámbito comarcal

La división comarcal y su órgano de gobierno correspondiente el consejo o *consell* comarcal es un ente público local cuya existencia dentro del Estado Español es facultativa, siendo únicamente obligada en Cataluña e incluso referida en su Estatuto de Autonomía, en el cual no se menciona explícitamente a la división provincial.[108] La comarca es una entidad del subsistema local formada por la agrupación de municipios contiguos en un área más pequeña que las

[106] En este ente local supramunicipal, la elección de sus diputados se hace de forma indirecta y no ausente de negociaciones, que se disponen a partir de los resultados de las elecciones municipales, mediante un criterio de distribución proporcional basado en el número de habitantes residentes en cada provincia. Cada diputación provincial se compone de los alcaldes y regidores electos en los municipios respectivos, siendo su mandato de cuatro años.

[107] M. Teresa Carballeira: "Las competencias de las diputaciones provinciales" en op. cit, 1993.

[108] "El vocablo comarca equivale a una división territorial que comprende varios términos o municipios. Compuesto del prefijo "co" (con) y "marca" , derivación del germano "mark" (límite o frontera). En España y también en Cataluña, así como en Portugal, Brasil e incluso en el antiguo Imperio Romano y en los ex estados Vaticanos, comarca venía a significar una considerable extensión territorial circunscrita a unos límites orográficos y etnográficos". Bover Argerich, Jaime: *Cataluña y sus comarcas* Fondo Cultural de la Caja de Ahorros Provincial, Barcelona, 1975, pag. 39.

provincias, aunque respetando sus límites. En realidad, las comarcas no se diferencian demasiado de las provincias en cuanto a su capacidad competencial, pues al igual que estas tienen "plena capacidad y autonomía" para llevar a termino actividades y prestar servicios públicos de interés supramunicipal, asegurar el establecimiento y la adecuada prestación de los servicios municipales en su territorio y ejercer competencias municipales en los términos establecidos por la legislación de régimen local o por la *Llei Catalana d´organització comarcal de Catalunya* (L6/87).[109]

Aunque para algunos autores el régimen comarcal no hace sino complicar la situación política y representa solamente una concesión del gobierno central a los gobiernos autonómicos (principalmente al catalán), hay que considerar que más allá de su significado político, las comarcas suponen ser una región natural, con un fundamento geográfico y económico, que se acerca más al sentir local por estar basado en divisiones históricas de mucho arraigo. Al decir de Jaume Bover: "Así vemos como Cataluña se dividía, desde la mas lejana antigüedad, en comarcas, cuyos límites, puramente administrativos, fueron luego los de las veguerías, que al correr de los tiempos y bajo la influencia de la organización política del país se convirtieron en corregimientos, siguiendo así el camino de la división implantada en la península hasta tanto no se llegó a la clasificación territorial impuesta por la Administración Central en 1833. En su virtud, Cataluña quedó dividida en cuatro provincias: Lérida, Gerona, Barcelona y Tarragona, a pesar de que geográficamente sólo se distinguían dos grandes regiones naturales: La "Alta Cataluña" y la "Región Mediterránea". [110]

Las *Bases de Manresa* (1892), establecían que la división territorial de Cataluña "*tindria per fonament la comarca natural i el municipi*" y la *Generalitat* de la época republicana aprobó en 1936 la división comarcal de Cataluña, abolida con la dictadura para ser resucitada después de la Transición en la Cataluña autonómica, pues su Estatuto de autonomía de 1979 señala que *Generalitat* "*estructurarà la seva "organització territorial en municipis i comarques" (....) també podrà crear demarcacions supracomarcals*".[111] En todo caso, la existencia de más entidades locales permite mayor juego político, pues, en su momento en Cataluña han existido propuestas fallidas de hacer del Principado una sola provincia.[112] Seguramente consideraciones de estrategia geopolítica son las que han impedido esta iniciativa para preferir la proliferación de entes locales, sobre todo, por la importancia simbólica que la división comarcal ha tenido en el caso catalán, algo totalmente inexistente en *Euskadi*, donde la división provincial ha sido la tradicional. El mantenimiento del régimen provincial ha permitido al gobierno central el uso de financiamiento estratégico por estas vías a los municipios.[113]

---

[109] Una revisión de las competencias de las comarcas y su imbricación y traslape con el régimen provincial se encuentra en Font i Llovet, Tomás: "La comarca y las estructuras del gobierno local" en Rafael Gómez-Ferrer (dir.): *La provincia en el sistema constitucional* Diputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, págs. 263-293.

[110] Ibíd., pág. 39.

[111] En Cataluña La división comarcal tiene como criterios que los ámbitos territoriales coincidan con los espacios geográficos de acuerdo a las relaciones económicas, como también "*d'agrupar municipis amb característiques socials i històriques comunes*", bajo el principio pragmático de que "*han de ser els més adequats per fer efectius els principis d'eficàcia, de descentralització i de participació en la prestació dels serveis públics*."

[112] Los antecedentes históricos de la actual division comarcal de Cataluña se encuentran especialmente en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de 1932 con la Segunda República.

[113] El carácter artificioso de las comarcas es resaltado por Eliseo Aja (1998: 181), para quién "...las comarcas que existen en algunas CC.AA. (con mayores pretensiones en Cataluña, pero también en Galicia, Aragón y en el

El órgano de administración y gobierno a nivel comarcal en Cataluña es el *Consell Comarcal*, constituido por regidores de los municipios pertenecientes a demarcación, elegidos de acuerdo a los resultados electorales conseguidos en las elecciones municipales por cada partido.[114] Los órganos del *consell comarcal* son: el pleno, el presidente y la comisión especial de cuentas, siendo su dirección encomendada a un gerente, con funciones ejecutivas.[115] La duración del mandat o de los miembros del *Consell Comarcal* coinciden con los de los municipios. De hecho, perder la condición de regidor implica la consecuenta salida del *Consell*.

Las comarcas, o más bien sus *consells*, tienen competencias según las leyes del Parlamento de Cataluña en ordenación del territorio y urbanística, sanidad, servicios sociales, la cultura, el deporte, la educación, la salubridad pública y medio ambiente. La ley regula también los servicios que presta la comarca, la conversión de competencias municipales y comarcales y los convenios que pueden establecerse, las bases técnicas de cooperación y su relación con otras entidades locales o nacionales en proyectos de interés común. Los *consells comarcals* también pueden ejercer la iniciativa legislativa frente al *Parlament de Catalunya*, con la presentación de proposiciones de ley que requieren haber obtenido mayoría absoluta y no se pueden referir a las materias que la ley excluye expresamente.

El financiamiento del ámbito comarcal comprende: ingresos de derecho privado, tasas por la prestación de servicios o del cumplimiento de actividades, contribuciones especiales para la ejecución de obras, establecimiento o ampliación, mejora de servicios de competencia comarcal. Desde luego, la participación en impuestos procedentes del Estado Español o de la *Generalitat*, otras subvenciones, multas y recursos procedentes de operaciones financieras y de crédito. También participan de los ingresos provinciales, cuando asumen ciertas competencias, y de aportaciones de los municipios que le conforman.[116]

Otras entidades locales

El subsistema político local se complementa con distintos tipos de entes locales, que incluyen a las entidades metropolitanas, las municipales descentralizadas, las mancomunidades, los consorcios y otras sociedades mercantiles. Las entidades metropolitanas, creadas por Ley del Parlamento de Catalunya constituyen una respuesta a las consecuencias derivadas del fenómeno metropolitano (la conurbación). Tienen como competencias la planificación, la coordinación y la gestión de ciertos servicios públicos que hacen necesaria la acción supramunicipal en éstas

---

Bierzo, en León) no poseen entidad suficiente para desmentir que entre las CC.AA. y los ciudadanos la instancia fundamental es el municipio".

[114] El numero de miembros del *Consell comarcal* es determinado según los residentes de la comarca y de acuerdo con una escala que va de 19 para poblaciones de hasta 50,000 residentes, hasta un número máximo de 39, para poblaciones mayores medio millón de habitantes.

[115] "*En la sessió constitutiva del Consell comarcal s'elegeix el president per votació de tots els membres que el componen. Qualsevol membre del Consell pot ser candidat a president. Serà elegit el qui hagi obtingut la majoria absoluta en la primera votació o la simple en la segona. En el cas d'empat entre dos candidats o més es procedeix a una tercera votació, i, si l'empat es dóna novament, serà elegit president el candidat de la llista amb més consellers. El president pot ser destituï t per moció de censura d'acord "amb el que estableix la legislació de règim local*".

[116] Los municipios pueden delegar en la comarca sus facultades tributarias de gestión, recaptación, inspección y revisión, como también en aspectos presupuestarios.

ciudades. Actualmente en Cataluña existen dos, ambas en el área metropolitana conurbada de Barcelona, para el transporte público y los servicios hidráulicos y de tratamiento de residuos. Las entidades municipales descentralizadas, han sido instituidas para identificar la representación de concentraciones de la población que constituyen núcleos separados dentro de un municipio. Sus competencias constituyen la cobertura de servicios para estos núcleos vecinales. Por su parte, las mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios para la ejecución en común de alguna (s) obra(s) y para la gestión de servicios de su competencia. Y los consorcios, entidades públicas de carácter asociativo voluntario para finalidades de interés común, que también pueden constituirse con entidades privadas sin ánimos de lucro. Los organismos locales autónomos son a su vez entidades creadas por las entidades locales territoriales para gestionar directamente servicios o actividades de su competencia. Están sujetos a la tutela de la entidad promotora y puede tener un carácter administrativo o económico. Finalmente, las sociedades mercantiles locales son "personificaciones instrumentales" constituidas por las entidades locales, con las siguientes características: utilizan figuras societarias, ejercen actividades o servicios económicos, rigiéndose por el derecho privado. La propiedad de esas entidades financieras puee ser de una sola de las entidades locales o de varias.

La Unión Europea

Considerar actualmente las funciones y competencias en un municipio europeo, como lo es Reus, implica explorar el ámbito más amplio en que formalmente se inscriben sus actuaciones, y que en este caso tienen como referencia obligada el de pertenecer a la Unión Europea (UE), un sistema institucional que se considera "único en el mundo". Sus antecedentes pueden trazarse desde 1947-8, con la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), surgida en el contexto de pacificación y reconstrucción de la posguerra con el propósito de distribuir los fondos del Plan Marshall; posteriormente, los acuerdos y tratados engloban la creación del Consejo de Europa (mayo de 1949) y el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, en abril de 1951), lo cual va a marcar el nacimiento de la Europa Comunitaria al aplicar un método sin precedentes en las relaciones internacionales: la delegación de competencias libremente consentida por los países miembros en sectores determinantes y decisivos, en beneficio de instituciones comunes e independientes. [117] En 1955, con un formato similar, se va a crear la la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), para posteriormente, en 1957, dar origen a la Comunidad Económica Europea, basada en la construcción de un gran mercado común europeo que incluye la libre circulación de capitales, mercancías y trabajadores en todo el territorio llamado "comunitario", y que constituye el principal elemento integrador de los Estados miembros. Ha abierto un proceso centrado en la

[117] Los Estados miembros de la UE son (por año de afiliación): Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Paises Bajos (fundadores, 1951); Dinamarca, Irlanda, Reino Unido (1972), Grecia (1981), España, Portugal (1986), Finlandia, Suecia y Austria (1995). Cabe señalar que la modificación de cualquiera de los tratados en que se fundamenta la UE exigen la unanimidad de todos los estados miembros. Los países que actualmente han sido aceptados como candidatos a miembros incluyen: Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Chipre, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania, y Turquía.

búsqueda compartida de la estabilidad, la competitividad y el crecimiento económico, que tiene como objetivo declarado el incremento del nivel de vida de los ciudadanos europeos.

El proceso de integración europeo se ha concretado hasta hoy en diversos aspectos. Una política agrícola común (en marcha desde 1961), la unión aduanera (1968), la supresión de las fronteras interiores en el llamado "espacio de Schengen" (en vigor desde 1985, con ampliaciones sucesivas). Además, el convenio en políticas comunes en diversas materias, como inmigración, comercio exterior y medio ambiente, entre otras; la unión económica y monetaria, que se ha traducido en la creación del Banco Central Europeo y en la adopción del euro como moneda común partir del primer día del 2002. Otras medidas asumidas, aunque de carácter más bien simbólico, incluyen la homologación del permiso de conducir, el pasaporte único europeo la bandera y el himno de la UE y la proclamación de los municipios europeos (Eurociudades), entre otras; todo lo cual ha tenido como resultado la apertura de un proceso de integración que permanece aún abierto tanto en cuanto a sus alcances temáticos y normativos como también a la ampliación de membresía por parte de nuevos estados miembros.

No obstante la amplitud de estas metas, cabe destacar para nuestro trabajo que el proceso de integración de los países miembros de la UE ha incluido desde sus inicios otros objetivos que van más allá del desarrollo de las actividades económicas. Así, desde la década de 1960, se documentan varios tratados europeos que insisten en la unión política dentro de un marco federalista y democrático; en la intensificación de la cooperación en asuntos de política exterior y seguridad común, como también de política interior, mediante la colaboración en diversos ambitos de justicia y de asuntos internos. Además de estas materias de interés estatal, los convenios incluyen otros acuerdos en temas de política social y ciudadanía; de esta forma, el Tratado de la Unión Europea, signado en 1992 en Maastricht, incluye entre sus objetivos: la creación de la ciudadanía europea, la reforma democrática de las instituciones europeas y la ratificación del Estado social como modelo, fundamentando un proceso de integración abierto, definido dentro de un modelo de economía abierta basado en la solidaridad y cohesión social, así como sobre los mecanismos de mercado.

La Unión Europea contiene además hasta el momento una gran diversidad de políticas sectoriales que tienen un efecto evidente en la construcción del concepto de ciudadanía europea. Entre éstas, destacan la creación de los llamados Fondos Estructurales (social, regional, agrícola), y más recientemente, del Fondo de Cohesión; programas específicos contra la exclusión social ("adaptación de los trabajadores a las mutaciones", "contra la pobreza", "por una Europa solidaria"), programas comunitarios de empleo (ADPAT, Horizon, Now y Youthstart), programas educativos y culturales (Erasmus, Comett, Petra, Lingua, Jóvenes por Europa), programas de salud y medio ambiente (Sida, Life); iniciativas en campos de impacto social y cultural (lucha contra las drogas, nuevas tecnologías de comunicación, difusión de lectura, protección de patrimonio, apoyo a discapacitados). A la vez, impone una serie de normativas que inciden en las competencias a nivel de los estados miembros y de los poderes locales y regionales, Cooperación técnica y cultural con terceros países, ciudades y ONGs del resto del mundo.

Para llevar a cabo estos objetivos cabe señalar que la UE cuenta con instituciones propias que tienen un presupuesto independiente y un ordenamiento jurídico particular.[118] Entre éstas,

[118] Cabe señalar que el ordenamiento jurídico comunitario se caracteriza por ser u conjunto organizado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes y está dotado de órganos y procedimientos aptos para

destacan: la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo, que son las instancias con mayor capacidad de decisión; otras, que podemos considerar complementarias son: el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, la figura del Defensor del Pueblo europeo y el Tribunal de Cuentas. A grandes razgos puede decirse que la Comisión defiende primordialmente los intereses comunitarios, todos los Gobiernos nacionales están representados en el Consejo de la Unión, mientras que los ciudadanos están a su vez teóricamente representados por el Parlamento Europeo; el resto de las instituciones comunitarias están al servicio del proceso de integración.

La Comisión Europea es la que encarna "por excelencia" los intereses comunitarios independientemente de los intereses nacionales de los estados miembros, puesto que personifica y defiende el interés general de la Unión.. Es un órgano colegiado integrado por 20 comisarios nombrados por los Estados miembros previa aprobación por el Parlamento Europeo, uno de los cuales ostenta la Presidencia. Las competencias de la Comisión incluyen: poder decisiorio de naturaleza reglamentaria, control de aplicación del derecho comunitario, iniciativa legislativa, poder de negociación internacional, poder de ejecución y poder de gestión. Se considera que la Comisión es el motor del sistema institucional comunitario, ya que al poseer el derecho de iniciativa legislativa propone los textos de ley que se presentan al Parlamento y al Consejo; así mismo, le corresponde ser la instancia que garantiza la ejecución de las leyes europeas (Directivas, Reglamentos y Decisiones), del presupuesto y de los programas adoptados por el Parlamento y el Consejo. Es la representante de la Unión en la escena internacional, negociando los acuerdos internacionales, principalmente de comercio y de cooperación.

El Consejo Europeo, a su vez, está compuesto por un representante de cada estado miembro, de rango ministerial respectivo. Sus competencias comprenden: la coordinación de las políticas económicas generales de los estados miembros, la aprobación de las iniciativas legislativas (en codecisión con el Parlamento Europeo, con quien comparte el poder presupuestario) y la responsabilidad en materia de relaciones exteriores de la Comunidad , ya que celebra acuerdos internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales. El Consejo constituye la principal instancia de decisión de la Unión Europea, consolidada mediante reuniones periódicas sostenidas por los jefes de Estado. Es la emanación de los Estados miembros, cuyos representantes se reúnen regularmente a nivel ministerial en distintas formaciones según las cuestiones del orden del día: asuntos exteriores, finanzas, educación, telecomunicaciones, etc. También toma las decisiones necesarias para la elaboración y la aplicación de la política exterior y de seguridad común, sobre la base de las orientaciones generales que define el Consejo Europeo. Garantiza la coordinación de la acción de los Estados miembros y adopta las medidas necesarias en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

El Parlamento Europeo es la institución encargada de representar los intereses de los 374 millones de ciudadanos europeos. Se integra por 626 eurodiputados que son elegidos por sufragio universal directo cada 5 años y cuya pertenencia es incompatible con el ejercicio en funciones de gobierno en sus países respectivos, aunque compatible con labores parlamentarias.

---

producirlos, interpretarlos y sancionar su incumplimiento. No se identifica el derecho internacional ni con el derecho interno de los Estados miembros, por lo que puede afirmarse que constituye un ordenamiento jurídico autónomo, de aplicabilidad inmediata, efecto directo y supremacía sobre los ordenamientos nacionales.

Los miembros del PE se agrupan por afinidades políticas paneuropeas y no por delegaciones nacionales.Sus principales competencias son de control de la Comisión y el Consejo (derecho de hacer preguntas, mociones de censura, designación de la Comisión, presentación de recursos), de participación en el proceso legislativo (la aprobación de las leyes europeas, compartida con el Consejo); también en algunas materias de relaciones exteriores (codecisión en la aceptación de nuevos socios); pero sus principales competencias se ejercen en el ámbito presupuestario, especialmente respecto de las llamadas disposiciones no obligatorias; también, efectúa un control político sobre el conjunto de las instituciones. Es importante señalar que las elecciones al PE tienen menos prestigio que las nacionales, en el sentido que suelen ser vistas como un medio para mantener a candidatos poco afortunados en el "banco de espera de Estrasburgo", estando los elegidos bastante alejados de sus electores, a quienes no tienen ciertamente que rendir cuentas. La forma de voto es fijada por cada país, por lo que las diferentes fórmulas introducen desigualdades en oportunidades (por ejemplo, alguien puede ser elegido mediante un sufragio inferior al 1 por 100 en Luxemburgo mientras que en el Reino Unido se necesita casi el 20 por 100).

Por su parte, el Tribunal de Justicia se integra por 15 jueces (uno por cada estado miembro) y 9 abogados generales. Tiene entre sus competencias diversos recursos contenciosos de legalidad, de anulación, de sanciones comunitarias y el régimen de funcionarios de la UE. Aunque no posée ningún tipo de competencia penal puede hacer prevalecer el derecho comunitario sobre el derecho nacional, pero solamente en el ámbito de las competencias comunitarias. Garantiza el respeto del Derecho comunitario y la uniformidad de interpretación del mismo. Es competente para conocer de litigios en los que pueden ser partes los Estados miembros, las instituciones comunitarias, las empresas y los particulares. En 1989 se le adjuntó el Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Cuentas europeo comprueba la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de la Unión y se asegura de la buena gestión financiera del presupuesto europeo, mientras que el Banco Central Europeo establece y aplica la política monetaria europea; dirige las operaciones de cambio y garantiza el funcionamiento de los sistemas de pago. El Comité Económico y Social es el representante ante la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo de los puntos de vista e intereses de la sociedad civil organizada sobre cuestiones económicas y sociales. Se compone de tres grupos: empresarios, asalariados y actividades varias (por el momento incluye representantes de agricultorers, PYMEs (pequeñas y medianas empresas), artesanía, comunidad científica y del enseñanza, profesiones liberales, cooperativas, mutuas y ciertas asociaciones, como discapacitados, medio ambiente, consumidores y familia). Debe ser consultado sobre los temas de política económica y social y además puede emitir dictámenes de iniciativa sobre los asuntos que considere de especial importancia. El Comité de las Regiones vela por el respeto de la identidad y las prerrogativas regionales y locales. Es de consulta obligatoria en ámbitos como la política regional, el medio ambiente y la educación. Está formado por representantes de las entidades regionales y locales. El Defensor del Pueblo Europeo, es un órgano nominado por el PE para cinco años renovables, es independiente de otras instituciones e irrevocable durante su mandato. Su misión, es la de garantizar la protección no juridiccional de los ciudadanos de la Unión en los casos de mala administración imputables únicamente a las instituciones comunitarias (con excepcion del Tribunal

de Justicia y los tribunales nacionales). El Banco Europeo de Inversiones, a su vez, contribuye a los objetivos de la UE financiando inversiones públicas y privadas a largo plazo.

A pesar de que la Unión Europea es considerada como un proceso sin precedentes, por su naturaleza económica, política y social única en el mundo, diversas evaluaciones (tanto internas como externas a las instituciones comunitarias) señalan la brecha que aún existe entre la integración económica por un lado y los procesos de integración en los ámbitos político, social y cultural. Algunos autores hablan de que en la UE hay crisis de contenidos, crisis de legitimidad y crisis de funcionamiento, imputables al déficit democrático y déficit social que están patentes en el proceso actual, al que acusan de que se ha centrado primordialmente en el ámbito de la integración económica dejando fuera los contenidos políticos y sociales. Los detractores de la política europea mencionan como principales críticas: el carácter economicista y tecnocrático del proceso de construcción de la UE, cuyos resultados no han tenido el éxito esperado por los efectos predominantes de la globalización económica, la competencia creciente entre sectores y territorios y el estancamiento que ha predominado en Europa desde mediados de la década de 1970. Las críticas son particularmente agudas respecto a la falta de democracia en el seno de las instituciones europeas, que adolecen tanto de representatividad como de participación ciudadana. El Consejo Europeo, por ejemplo, es una institución intergubernamental cuyas reuniones suelen ser secretas; la mayoría de sus decisiones son aprobadas exclusivamente por funcionarios de los gobiernos nacionales; la Comisión, una estructura compleja de escasa visibilidad, que en la práctica actúa como brazo ejecutivo del Consejo, aunque sus miembros tengan que ser ratificados por el Parlamento Europeo y éste, en teoría, pueda censurar su membresía. El Parlamento es más consultivo que decisiorio, no goza de las atribuciones de los parlamentos nacionales, siendo sus miembros electos por circunscripción nacional, lo que impide la formación de proyectos políticos europeos fuertes.[119] Otras instancias, como el Consejo Económico Social y el Comité de las Regiones son meramente organismos consultivos de escasa influencia en la toma de decisiones, mientras que el Tribunal de Justicia mantiene competencias muy limitadas, todo lo cual se aúna a una escasa movilización social y a la falta de un espacio de comunicación genuinamente europeos a nivel de la sociedad civil.

La ciudadanía europea es particularmente un aspecto del proceso de integración que amerita de profundas reformas. La propuesta, si bien bastante limitada como veremos, se basa en un salto de la concepción de construir una Europa de los trabajadores (1951) para dar paso a la idea de una Europa compuesta por una élite de ciudadanos (1993). Se basa en la elaboración de una cultura común, caracterizada por la no discriminación, el pluralismo cultural, una multiplicidad de referencias, la solidaridad y la laicicidad, y que por su carácter, supone alterar las definiciones clásicas basadas en una obligación mutua entre el ciudadano y el Estado. Al consistir en una propuesta de carácter supranacional pretende disociar, en teoría, la ciudadanía de la nacionalidad; sin embargo, no posée autonomía, ya que cada Estado es libre de reconocer mediante sus propias normativas la nacionalidad de sus ciudadanos, aunque cada Estado tiene la obligación de reconocer la nacionalidad atribuida por un Estado miembro ("Es ciudadano de la

[119] Durante la elección del Parlamento Europeo en 1994 sólo había un 3 por ciento de los residentes comunitarios inscritos en las listas electorales de un país distinto al de origen, variando desde el 1% en Grecia al 25% en Dinamarca). J. Borja, G. Dourthe y V. Peugeot: *La ciudadanía europea* Península (Atalaya 67), Barcelona, 2001.

unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro" reza el artículo 8.1 del Tratado de la Unión Europea).

Una de las críticas al limitado carácter de la ciudadanía europea se refiere a que significa un retroceso respecto a los contenidos alcanzados en varios países europeos. En la mayoría de ellos, incluye además de los llamados derechos civiles y políticos, una serie de prestaciones sociales, como el derecho a recibir educación y asistencia social, servicios médicos y otras prestaciones sociales diversas, la subvención de los servicios públicos, la protección a la salud, el derecho a la información, subsidio al paro laboral, salario reglamentario, derechos de asociación civil y sindical y la no discriminación por motivos de sexo, preferencia sexual, origen étnico, religión, discapacidad o edad. Sin embargo, estos contenidos aunque se encuentran referidos en los documentos de la UE, no se traducen necesariamente en la práctica en normativas y políticas consecuentes, por todo esto no faltado quien se haya referido a la ciudadanía europea como un "objeto político no identificado" (Jacques Delors). Según diversos observadores, falta además de garantizar estos derechos en el marco comunitario, el extenderlos a los llamados derechos "de tercera generación", tales como un medio ambiente saludable para todos, el pleno empleo, la dignificación del entorno urbano, el acceso a las nuevas tecnologías comunicacionales e informáticas, la protección de la intimidad, la paridad de géneros y el fomento de los derechos culturales y lingüísticos de las minorías.[120] La expansión de la ciudadanía a los residentes de origen no comunitario se plantea como uno de los puntos álgidos de debate y negociación en los últimos años, debido a que el actual concepto de la ciudadanía europea parece alentar la constitución de una sociedad dual, una Europa de "dos velocidades", o incluso tres, en la que se distinguen al menos tres categorías de ciudadanos: los nacionales-ciudadanos, la europeos comunitarios residentes en un país distinto del de su origen y los residentes de origen extracomunitario.

Hoy por hoy, el concepto de ciudadanía europea garantizado por la UE se encuentra limitado a: el derecho a circular y a establecerse libremente sobre el territorio de los estados miembros, la protección por parte de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, el derecho a interponer una demanda ante el PE, así como dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, y, el que todo ciudadano de la UE que resida en un país miembro distinto al de su origen tenga el derecho de votar y de ser elegido en elecciones locales y europeas. Sin embargo, según señalan diversos estudios, la libre circulación es mucho menos a la prevista y el resto de las prerrogativas son escasamente utilizadas a nivel ciudadano. No en todos los países se mantienen los mismos derechos, por ejemplo, en Alemania, no existe aún ni el derecho de voto ni el de nacionalidad, mientras que en el Reino Unido los extranjeros no originarios de la *Commonwealth* no tienen derecho ni a voto, ni a ser votados. Aparte de esto, la integración cultural es vista como una intención deseable pero amenazada en vista del ascenso de ciertos movimientos, como el nacional-populismo de derechas, el racismo, el comunitarismo, el regionalismo separatista y la emergencia de redes identitarias trasnacionales.

[120] "…respecto a los Tratados de la UE no podemos hablar todavía de una auténtica construcción de los derechos sociales y civiles, sino de disposiciones empíricas construidas paulatinamente para acompañar la unificación de las economías y permitir la implementación de un número mínimo de políticas sociales" (Ibíd, p.78)

Europa suscita poca militancia y en todos los ámbitos el ciudadano europeo está aún dominado por su identidad nacional , variando considerablemente de un país a otro su contenido. Por estos motivos, existen actualmente numerosas propuestas y estudios, como de fundamentar una Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que propone precisamente que el salto necesario es la incorporación de los ciudadanos no europeos residentes en países comunitarios, con derechos y deberes iguales; el paso a nivel comunitario de un sistema de democracia limitada y excluyente a una democracia inclusiva, plenamente representativa y participativa. En forma similar, el PE ha señalado que hay que acabar con el método intergubernamental en la toma de decisiones para ser sustituido por un método comunitario, basado en la participación de los ciudadanos europeos. También el que los gobiernos locales y regionales deben tener competencias en materias de seguridad y justicia, de regularización de las residencias de facto, de gestión y disciplina ambientales, de promoción económica, de creación de empleo en actividades de proximidad como la ecología urbana o los servicios a las personas, etc.[121]

De los partidos políticos en España y del sistema electoral

Valga decir que el sistema político español puede ser calificado como un "estado de partidos", no tanto porque la forma de participación política de la población hispana se base fundamentalmente en la representación o mediación política partidaria, y mucho menos en la participación directa de los ciudadanos, sino porque constituye un sistema en el que los principales partidos políticos mantienen una considerable influencia en la vida política, que contribuye decisivamente a definir las políticas públicas, la ocupación de los altos cargos, y en suma, a determinar los procesos decisorios más relevantes. Esto sucede debido a las altas potestades con las que el sistema dota al partido en el poder en cada instancia , especialmente si éste cuenta con mayoría absoluta, lo cual tiende a ser favorecido por el particular diseño de su sistema electoral, un sistema que consolida un modelo de democracia bastante indirecta.[122]

Merece recordarse que aunque España fue uno de los primeros países que adoptó el sufragio universal (aunque sólo masculino, en 1868 y veinte años después que Francia), tanto durante la Restauración como en la dictadura franquista estuvo este derecho suspendido por más

---

[121] Véanse S. Muñoz Machado: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado* Alianza, Madrid, 1993; Pérez Calvo, A.: *Estado autonómico y comunidad europea* Tecnos, Madrid, 1993 y J. A. Nieto Solís: *Fundamentos y políticas de la Unión Europea* Siglo XXI, Madrid, 1995.

[122] En términos del tipo de representatividad, los sistemas electorales se dividen en mayoritarios y proporcionales, considerándose que éstos últimos son más representativos y democráticos que los mayoritarios, los cuales aseguran a su vez una mayor gobernabilidad, al favorecer las mayorías absolutas. Los sistemas mayoritarios implican la no traducción en escaños de los votos por los partidos perdedores en cada circunscripción, por el contrario, los proporcionales aspiran a establecer una distribución de la representación razonablemente proporcional a los votos obtenidos por cada partido. Sin embargo, dentro de cada uno de estos sistemas existen numerosas variantes que hacen que cuestiones como la representatividad o la legitimidad se expresen diferencialmente de acuerdo a ciertas reglas técnicas. Si bien no existe una correspondencia mecánica entre los tipos de sistemas electorales y los sistemas políticos, bien puede decirse que se mantienen entre éstos interrelaciones e influencias muy relevantes. Todo sistema electoral es el producto de una decisión política y sus efectos favorecen ciertos intereses y no otros. D. Nohlen: *Sistemas electorales y partidos políticos* FCE, México, 1994.

de un total de cinco décadas, teniendo sin embargo el carácter de obligatorio en 1907. Solamente a partir de 1976 puede decirse que los españoles han vivido el período más largo de celebración ininterrumpida de elecciones. Las españolas, por su parte, lograron el derecho al voto en la Segunda República (1933), pero lo perdieron de nuevo con la dictadura franquista (1939-1975) para recuperarlo con la Transición. Aunque la cultura política española se caracteriza mayoritariamente por el rechazo y la desconfianza respecto de los políticos y los partidos, del poder judicial y de otras instituciones de gobierno, y que aqueja, en lo general, de una falta de interés por la política, no deja paradójicamente de manifestar un claro apoyo a la democracia y a los valores democráticos, como tampoco de participar en los procesos electorales, pues desde la Transición más de dos terceras partes del electorado tienden a expresar su preferencia en las urnas.[123] Las elecciones cumplen pues, también en España, importantes funciones para la legitimidad del régimen y su carácter democrático. Además de asegurar una forma de participación política indirecta a través de la representación las elecciones sirven para designar a las personas destinadas a ocupar los cargos públicos del más alto nivel, por lo que según los teóricos políticos producen legitimidad, representatividad y gobierno.[124]

El actual sistema electoral asegura el **s**ufragio universal, libre, igual, directo y secreto para todos los ciudadanos españoles, que gocen de pleno uso de sus derechos políticos, sean mayores de 18 años y estén inscritos en el censo electoral, siendo, en principio todos estos ciudadanos electores y elegibles.[125] Sin embargo, detrás de la universalidad activa (el votar), como la pasiva (el ser votado), se substraen numerosos procedimientos y normativas que hacen del voto un ejercicio de destino poco transparente y casi nulas las posibilidades de un ciudadano para ser

[123] Por lo tanto, puede afirmarse que aunque el español medio no dé mucha importancia al sistema político y electoral, como señalan múltiples encuestas, éste constituye una pieza central respecto a la legitimidad democrática del sistema en su conjunto. Las elecciones constituyen una pieza clave en las democracias modernas: producen representación y gobierno. Expresan las preferencias de los ciudadanos y sirven indirectamente para determinar la formación de los gobiernos y los cargos públicos, seleccionar a los parlamentarios, configurar a la elite política de los partidos, y, en menor medida, para incidir en la ejecución de los programas gubernamentales. Conceden legitimidad a los representantes y al sistema político en su conjunto y canalizan la competencia política por el poder, por lo que se consideran elementales dentro de cualquier sistema democrático. J.R. Montero: "Elecciones en España" en R. del Águila (coord.): (1999) *Manual de Ciencia Política* Trotta, Madrid, 2000, págs. 391-428. Ver también J. de Miguel: 322

[124] Entendemos por sistema electoral "el conjunto de elementos contenidos en la normativa electoral que, con eficacia directa, conducen o inciden en la conversión de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder institucionalizado (escaños o cargos electivos" C. Laiz Castro: "Las elecciones y los sistemas electorales" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs. 125-154.

[125] Algunos de los elementos formales que también configuran el sistema electoral español se refieren a los procesos electorales, los cuales están rigurosamente determinados por la ley. El censo electoral es el recuento y registro general de los ciudadanos con derecho de sufragio activo. Se realiza de oficio a través de la Oficina del Censo Electoral, quien se ocupa de su elaboración y control bajo la dirección de la Junta Electoral Central, órgano permanente e independiente, con sede en Madrid, compuesto por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, y por cinco vocales magistrados elegidos entre miembros de la comunidad académica a propuesta de los partidos (cuotas). Las Mesas Electorales, que recogen el voto de los ciudadanos y realizan el escrutinio, son a su vez elegidas por sorteo entre los ciudadanos residentes de la sección electoral. Las campañas electorales duran formalmente dos semanas, aunque resulta obvio que para los partidos políticos todas las oportunidades son buenas para realizar proselitismo político, por lo que se habla de "precampañas y "poscampañas" M. Baras y J. Botella: *El sistema electoral* Tecnos, Madrid, 1996.

elegido independientemente de los partidos. Los numerosos obstáculos que opone el sistema a los candidatos independientes son tantos, que hacen imposible que en la práctica puedan presentarse en otras elecciones que no sean las estrictamente locales o municipales.[126] Factores como el bajo grado de elegibilidad que tienen los votantes para apoyar a sus candidatos favoritos (o para eludir a los indeseables), la dificultad de los electores para influir intencionalmente en la composición de los distintos parlamentos, hacen que las preferencias personales se vean diluidas u opacadas por las particularidades del sistema electoral, cuyos elementos y trabas varían según el tipo de elecciones convocadas.[127] El sistema electoral, a todo esto, dispone actualmente de cuatro tipos de procesos electorales vigentes: generales, autonómicos, municipales y europeos.

Ningún sistema electoral es neutro, pues predetermina el peso que tiene cada voto, y el español, aunque se considera proporcional moderado (en vista de que fomenta un multipartidismo plurirregional no fragmentado), en la práctica favorece claramente a los partidos grandes. Esto es debido a la fórmula de representación proporcional adoptada (D´Hondt), que reparte los escaños según el orden de las listas fijado por los partidos, y que distribuye los restos a la medida mayor en el recuento electoral, otorgando de esta forma mas escaños a los partidos que han obtenido más votos.[128] El efecto de asegurar mayor gobernabilidad se logra de este modo a costa de una gran desproporcionalidad entre votos y escaños y en detrimento de asegurar mayor representatividad.[129] El establecimiento de una barrera legal que se considera alta (del 3 al 5% dependiendo del tipo de elecciones) evita por otra parte la fragmentación del Parlamento e incide también en que su composición sea menos plural y más mayoritaria, a costa de la representatividad, aunque introduciendo un efecto perverso, gracias al hecho de que la barrera electoral se exija a nivel de la circunscripción provincial (exceptuando las municipales) y no del global nacional (a excepción de las elecciones europeas).[130]

---

[126] La fórmula d´Hondt consiste en dividir el sufragio obtenido por cada candidatura por una serie de divisores de los números naturales (1-2-3-4-5) y seleccionar ordenadamente igual número de cocientes mayores que el de esos escaños a adjudicar. Cada candidatura obtendrá así tantos escaños como cocientes suyos hayan sido seleccionados.

[127] Los elementos que configuran un sistema electoral según Nohlen (op.cit., 1994) son la circunscripción electoral, su relación con la proporcionalidad electoral, las formas de las candidaturas (individuales o colectivas), las listas de las candidaturas abiertas o cerradas, bloqueadas o flexibles. Los modos de expresión del voto (único o preferencial) y los modos de escrutinio o fórmulas electorales (mayoritarias o proporcionales), son además de las primas electorales y las barreras electorales de exclusión otros de los elementos que definen según este autor a un sistema electoral. .

[128] J. Hernández Bravo: "Los sistemas electorales" en R. del Águila: (1999) *Manual de Ciencia Política* Trotta, Madrid, 2000, págs. 349-390.

[129] Es interesante notar que en España el sistema electoral, diseñado en 1977, se concebía según Manuel Jiménez como "una solución provisional, ideada para encauzar las grandes corrientes de opinión y dejar fuera del reparto de los escaños parlamentarios a los numerosos grupúsculos que amenazaban con hacer ingobernable la futura democracia. Sin embargo, lo provisional se ha convertido en permanente, en virtud de sucesivas decisiones políticas, y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985, ha consagrado las maléficas listas cerradas y bloqueadas. Lo que se presentó como un padecimiento inevitable es ahora una enfermedad crónica que afecta a la salud de la democracia española. M. Jiménez de Parga: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?* Alianza, Madrid, 1993, pág. 61.

[130] La ley orgánica electoral (LOREG, Ley Orgánica del Régimen Electoral General 1985), constituye una ley electoral única, reguladora y comprensiva de todas las elecciones, con la excepción de las elecciones de las Asambleas en las Comunidades Autónomas, donde actúa con carácter supletorio. Desde su promulgación se fijaron una serie de principios que rigen el rendimiento del sistema electoral: la necesidad de regular un número

Esta medida favorece claramente a los partidos de ámbito no estatal en detrimento de partidos medianos del ámbito nacional. Además de estar sobrerrepresentados los partidos periféricos se convierten, en caso de no haber mayoría absoluta, en los partidos "bisagra", con los cuales los ganadores pueden ejercer coaliciones y gobernar con la oposición en contra, tal como sucedió con el primer gobierno de José María Aznar, posible gracias a la alianza del Partido Popular con *Convergencia i Unió* y con el PNV. Implica una desigualdad importante para el sistema de partidos, que explica que en España un partido regional pueda imponer sus condiciones al resto del país. El sistema electoral incluye también para la mayoría de elecciones el formato de listas cerradas y bloqueadas, que dejan en la cúspide de cada partido la designación de los cargos. El elector vota al partido, no al candidato, sin posibilidad de alterar el orden de los postulados, aunque con algunas pequeñas excepciones, como ocurre con la designación de los senadores de la Cámara Alta, lo cual se hace por una fórmula mayoritaria en formato de lista abierto y personalizado. Todos estos elementos hacen que el sistema electoral español sea uno de los menos proporcionales y representativos del ámbito europeo y de los que ofrecen menor transparencia al electorado.[131] El Cuadro 14 muestra los elementos que definen el sistema electoral español.

Cuadro IV. 12
Elementos configuradores del sistema electoral en el Estado Español, 2002

	Congreso	Senado	Autonómicas	Municipales	Parl. Europeo
Número de representantes	350	208	variable	variable	64
Circunscripción electoral	provincia	provincia	provincia	municipio	Estado Español
Formato candidatura	cerrada/bloqueada	personal	Cerrada/bloqueada	cerrada/bloqueada	cerrada/bloqueada
Formato del voto	único	plural limitado	único	único	único
Barrera legal	3%	no hay	3-5%	5%	no hay
Fórmula electoral	D´Hondt	mayoritaria	D´Hondt	D´Hondt	D´Hondt

inicial de diputados para cada circunscripción, el número de diputados a elegir (el número de diputados por provincia es proporcional al de sus habitantes); la asignación de una medida de corrección que dispone de una representación mínima de 2 diputados por provincia (con la excepción de las ciudades de Ceuta y Melilla que solamente tienen un diputado por representación mayoritaria y no proporcional); la provincia como ámbito de circunscripción electoral. Establece además el sistema de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones de diputados y personales y mayoritarias para el Senado. En todo caso, la ley electoral recoge varios aspectos mencionados en la CE 1978, como el sufragio activo y pasivo, extendible a los extranjeros en las elecciones municipales; la composición bicameral de las Cortes Generales, su procedimiento electoral, composición y normas más generales de funcionamiento.

[131] Según Maria José Aubert el electorado español tiene un panorama mucho más opaco que sus congéneres europeos debido a que desconoce el peso real de su voto en la determinación de escaños, no tiene posibilidad del voto preferente a un candidato y desconoce a que tipo de alianzas llegará el partido votado después de las elecciones. Aunque gane el partido de su elección el programa final que se aplique puede no ser el más votado. Al no tener modo de saber cómo y qué votan los representantes en el Parlamento, debido a que la información es escasa y los diputados no tienen oficina ni teléfono disponible de contacto, el ciudadano "..acaba por comprender que lo que le piden los partidos es un cheque en blanco y que, a partir de ese día, pierde toda influencia" M. J. Aubert: *Ciudadanía y representatividad. Los sistemas electorales en Europa* Bellatera (La Biblioteca del Ciudadano), Barcelona, 2000, pág. 104.

Fuente: C. Laiz: "Las elecciones y los sistemas electorales" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs.125-154.

Respecto al grado en que las elecciones producen legitimidad, hay que advertir que en términos globales la participación electoral en España ronda arriba del 70%, aun cuando esto varíe en función del año y del tipo de elecciones. El abstencionismo abarca entre un 20 y 30%, del electorado, lo que representa un porcentaje medio en Europa, donde las cifras van del 14% (como en Suecia y Dinamarca) al 32% (Francia y Finlandia), pero que han rozado en ocasiones el 50% (Italia y Portugal), siendo su tendencia al ascenso. Si bien la abstención admite varias lecturas, en el caso del voto en blanco, que supone una crítica mucho más contundente e intencional, resulta interesante señalar que en España ha aumentado un 87% entre 1991 y 1999.[132] De los tres referéndum estatales celebrados en España desde la Transición, en el de la adhesión a la OTAN llegó al 40%. Sin embargo, en las elecciones al Parlamento Europeo es donde suelen ser mayores los porcentajes de abstención, como en la de 1989 donde se elevó hasta el 45%. En las elecciones locales la abstención suele ser del 30% del censo electoral, manifestando con esto que el nivel local mantiene grados de interés similares al resto de los niveles de gobierno.

Para el caso de Cataluña, lo paradójico de la conducta electoral es que en las elecciones que afectan más directamente al Estado del bienestar, como las autonómicas y municipales, las cifras de abstención tienden a ser más altas que en las generales, en las cuales, con la excepción de las pensiones, se juegan intereses menos directos para el ciudadano pero que tienen mayor repercusión mediática. En las elecciones municipales de los últimos veinte años, los ciudadanos de Cataluña han tendido, por otro lado, a una conducta electoral municipalista, es decir, de voto muy sesgado por el contexto local.[133]

Cuadro IV.13
Abstencionismo electoral y votos en blanco
A. España, elecciones generales 1977-2000

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000
Electores	25583762	26836490	26846940	29117613	29604055	31030511	32531833	33969640
abstenciones	4993632	8577298	5377666	8592755	8957690	7311695	7359775	10630166
votos blanco	46248	57267	98438	121186	141795	188679	243345	366823
% abstenciones	19,52	31,96	20,03	29,51	30,26	23,56	22,62	31,29
% votos blanco	0,18	0,21	0,37	0,42	0,48	0,61	0,75	1,08

[132] La importancia de los votos en blanco radica en que este acto ciudadano es considerado como una crítica activa a todas las opciones electorales existentes, pero un apoyo en cambio al método electoral o al sistema democrático. En España forman parte de los votos válidos, utilizados en el establecimiento de las barreras electorales. Según María José Aubert, la suma de la abstención, los votos nulos y blancos, pero sobre todo de los votos no transformados de los partidos que no consiguen escaños, hacen que, para el caso de las elecciones generales de 1996, la cantidad de ciudadanos no representados se calculara en 8 millones de españoles, la cuarta parte del censo electoral. M.J. Aubert: op. cit, pág. 131.

[133] El ejemplo clásico ha sido el de Sabadell, que votaba por partidos distintos en las locales, las autonómicas y las generales, pero situaciones similares eran visibles en muchos municipios catalanes. La interpretación generalizada era que el voto municipal catalán era un voto que respondía a una vieja cultura municipalista, donde frecuentemente el debate era apasionado, tanto en ciudades grandes y medianas como en los municipios más pequeños. (Comunicación personal, Josep M. Comelles, diciembre de 2002).

B. España, referéndums de 1976, 1978 y 1986; y elecciones europeas 1987-1999

	1976-LRP	1978-CE	1986-OTAN	E1987	E1989	E1994	E1999
Electores	22763525	26566419	29025494	28450491	29283982	31558999	33840432
abstenciones	5147861	8589308	11779075	8956393	13261706	12894944	12505484
votos blanco	571692	771288	1319530	189729	200794	213621	357583
% abstenciones	22,61	32,33	40,58	31,48	45,29	40,86	36,95
% votos blanco	2,51	2,90	4,55	0,67	0,69	0,68	1,06

Fuente: Elaboración propia.

Desde el 15 de junio de 1975, poco más de veinticinco años, se han celebrado en España ocho referéndum (tres nacionales y cinco autonómicos), ocho elecciones generales, tres europeas, más las respectivas autonómicas y municipales, que han sido ya siete. La cristalización del sistema de partidos ha supuesto una pauta desigual derivada de las correcciones aplicadas para balancear la representación poblacional en zonas de menor distribución. Regula la competición entre partidos de tal forma que permite la continuidad de la oposición dejando lugar a múltiples voces en el Parlamento, aunque dando la oportunidad al partido nacional más fuerte de gobernar, si bien, esto ocurre de forma distinta si como resultado de las elecciones el partido en el gobierno se encuentra con mayoría absoluta (como sucedió en los primeros gobiernos del PSOE y en el último y actual del PP) o con mayoría relativa, en cuyo caso tiene que pactar con otros partidos para formar gobierno (casos de CiU y el PNV en las Legislaturas Nacionales de 1993 y 1996). [134]

Cabe designar el actual sistema como bipartidista de pluralismo limitado, con la particularidad de que los principales partidos actualmente se ubican en el eje derecha-izquierda (PP, PSOE e IU), con la presencia y eventual necesidad de pactos y alianzas con otros partidos nacionalistas minoritarios o periféricos de las Comunidades Autonómicas (CiU, PNV, CC y BNG son los más importantes), que además de asumir una posición en el mencionado eje se ubican en diferentes gradaciones respecto al *cleavage* (escisión) centro/periferia.[135] Un sistema complejo, como consecuencia de la existencia de subsistemas regionales que inciden recíprocamente con los partidos de ámbito nacional en la distribución del poder, tanto central como autonómico, y en el

[134] En España se da además la paradoja de que los partidos que ofrecieron mayor resistencia durante el franquismo y lograron más organización e influencia entre la población, no lograron insertarse exitosamente en el nuevo panorama político inaugurado con la legalización de los partidos. El caso más emblemático fue el del PCE, partido que destacó en la lucha contra la dictadura, sin embargo, en las elecciones de 1977 apenas obtuvo un 9% de los votos. Su influencia estaba potenciada por la hegemonía que mantenía en Comisiones Obreras (CC.OO.), la más importante organización sindical existente fuera del sindicalismo vertical del aparato franquista. El PCE mantuvo en la Transición una política de reconciliación nacional que implicaba el no enjuiciamiento de los colaboradores del régimen franquista para lograr un reestablecimiento pacífico y "consensuado" del nuevo orden constitucional y democrático. Véase R. Ghunter, G. Sani y G. Sabah: *El sistema de partidos políticos en España.Génesis y evolución* CIS, Madrid, 1986.; J. Vilas Nogueira: "Los partidos políticos en España" en Rafael del Águila : (1999) *Manual de Ciencia Política* Trotta, Madrid, 2000.

[135] Aún con un número oscilante de partidos, el sistema se ha movido en los márgenes de un pluralismo moderado, consistente en dos grandes partidos de ámbito nacional, dos o más pequeños también de ámbito nacional y cuotas muy pequeñas entre los partidos que aunque son regionalistas tienen representación en el ámbito nacional. El sistema paralelamente ha promovido la existencia de los subsistemas autonómicos de partidos,. De los actuales 350 escaños en el Parlamento los tres primeros partidos nacionales (PSOE, PP e IU) concentraron en 1996 el 91% de los escaños, el resto se lo repartieron entre CiU, el PNV y CC)

subsistema local.[136] Al respecto, los procedimientos electorales configuran una estructura desigual del sistema de partidos, dadas las diferencias de voto existentes entre los dos primeros y los dos siguientes partidos, y entre estos cuatro y todos los restantes, constituidos por fuerzas regionales e incluso provinciales de escasa presencia electoral. Con esto logra una baja fragmentación respecto al número de partidos que concurren y logran escaños, y, por la otra, logra compatibilizar esta baja fragmentación con la llegada al Congreso de un número relativamente alto de partidos y coaliciones (más de diez en cada Legislatura), lo cual se debe a la presencia de los partidos de ámbito no estatal (nacionalistas periféricos y regionalistas).

Luego de un primer período, que va de 1975 a 1982 con los tres gobiernos sucesivos de UCD, en España se asiste a un sistema de multipartidismo moderado, en el que el centrismo ofrecía la oportunidad de conquistar para la democracia a amplios sectores de opinión que, sin una identificación ideológica definida, habían apoyado al régimen de Franco, pero que, considerado agotado su "modelo político" reclamaban mayores libertades.[137] En 1982, se pasa a un segundo período, capitalizado por un partido predominante de centro-izquierda (el PSOE), que va a ganar sucesivamente las elecciones generales en cuatro ocasiones hasta 1996. Es seguido por un tercer período de multipartidismo extremo con seis partidos relevantes, estando la centro-derecha a la cabeza (PP), la centro-izquierda como principal oposición (el PSOE), un partido de izquierda radical como tercera fuerza (IU), y tres partidos regionales con capacidad de gobierno y oposición: uno mediano (CiU y dos pequeños, PNV y CC). Estos partidos regionales, al igual que otros más, son grandes en los subsistemas de sus respectivas Comunidades Autónomas. Ya desde finales de los años setenta y principios de los ochenta se perfila una conducta triple: votar a la derecha en las elecciones legislativas para asegurar la continuidad del proceso político, votar al partido socialista en las municipales esperando que se realicen reformas a nivel local, y votar a partidos regionales de centro derecha (PNV-CiU) en las elecciones autonómicas, con el objetivo de representar mejor los intereses regionales y detener el progreso de la izquierda. Esta triple pauta puede dar imagen de una relativa inestabilidad electoral, aunque no es enteramente cierta, puesto que manifiesta en todo caso una opción clara por los partidos centristas, tanto de izquierda como de derechas. [138]

A nivel autonómico la importancia de los "partidos de ámbito no estatal" complejizan el panorama político y electoral, debido a que introducen otros factores de interés, que va desde los nacionalismos periféricos de derecha e izquierda hasta los regionalismos localistas. En el ámbito de los Parlamentos Autonómicos la situación varía considerablemente en cuanto al predominio de

---

[136] De hecho, el sistema electoral español contiene, gracias a los distintos tipos de procesos electorales, además del subsistema general o nacional, los subsistemas autonómico y local, en todos los cuales coexisten, de acuerdo a su grado de presencia, partidos del ámbito estatal o nivel nacional, con partidos nacionalistas periféricos, regionalistas y localistas, que también tienden a agruparse en el eje derecha-izquierda pero que además introducen el cleveage centro-periferia

[137] R. Cotarelo: "Los partidos políticos" en Ibíd (ed.): *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986* CIS, Madrid, 1992.

[138] El electorado español expresa una acusada proclividad al mantenimiento de actitudes reformistas en los órdenes políticos, sociales y económicos. Las preferencias mayoritarias de los españoles se han dirigido hacia partidos de centro derecha durante el primer período electoral, de centro izquierda a lo largo de la década de los ochenta y nuevamente conservadores desde 1996. Jesús de Miguel: 217.

los partidos de ámbitos estatal y no estatal.[139] En 1983 el panorama del reparto del poder era muy distinto a los inicios de la Transición con doce gobiernos autonómicos de izquierda, tres por AP y dos por los principales partidos nacionalistas vasco y catalán. Para 1998 once CCAA eran gobernadas por la centro-derecha (el PP), tres por la izquierda (PSOE) y tres más por los partidos nacionalistas: Cataluña, País Vasco y Galicia. En otro tipo de elecciones, como las locales y las europeas, se observa un amplio predominio de las fuerzas de centro izquierda. En las elecciones europeas de 1987 y 1989 un predominio del PSOE con el 39 y 40 % de los votos respectivos a favor. En Cataluña los dos bloques están mas perfilados el de derecha con el 60% y el de la izquierda con algo menos de 40, en 1992 el 61%, siendo sin embargo la variable nacionalista (CiU + ERC el 51% en 1984, 50% en 1988 y 55% en 1992.[140] El Cuadro IV. 14. y la figura IV. 15 muestran los resultados por partidos políticos en las elecciones generales.

Paradójicamente, el papel decisivo de los partidos españoles coincide con una relativa debilidad organizativa y movilizadora y, en consecuencia, con débiles vínculos con sus votantes. Así, uno de los rasgos de los partidos españoles es su escasa afiliación, que se traduce en una relación afiliados/electores de las más bajas de Europa. Las causas de la baja afiliación se ven en la herencia del franquismo (y su papel despolitizador), el auge de los medios de comunicación (que compiten con los partidos al ofrecer una gran cantidad de medios de información, comunicación y debate), la creciente profesionalización de la actividad política (no resulta muy estimulante para los militantes que no piensan profesionalizarse) y la existencia de alternativas a los partidos en la articulación y defensa de intereses (corporaciones, sindicatos y nuevos movimientos sociales).

[139] En El País Vasco, la hegemonía del PNV se ve contestada por la presencia del PSE, los socialistas vascos, de 23% en 1984 a 20% en 1990, de Herri Batasuna con 15 a 18% de los votos en los mismos años, y del PP.

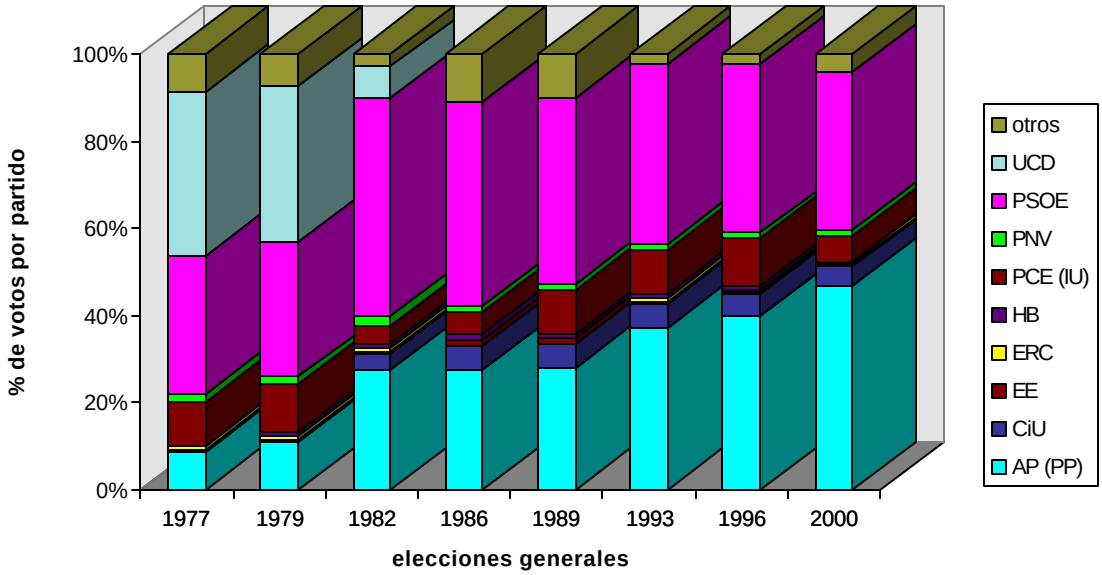
[140] M. Baras y J. Matas: "El sistema electoral i les eleccions a Catalunya" en M. Caminal y J. Matas (eds.): *El sistema polític de Catalunya* Universitat de Barcelona-Tecnos-UAB, Barcelona, 1998, págs. 191-229.

Cuadro IV.14
Porcentaje de votos por partido político.
Elecciones Generales España 1977-2000

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000
Derecha	**42,65**	**47,7**	**36**	**35,2**	**33,68**	**34,76**	**38,8**	**44,52**
AP (PP)	8,21	10,77	26,36	25,97	25,79	34,76	38,79	44,52
UCD	34,44	34,84	6,77					
UN		2,11						
CDS			2,87	9,22	7,89			
Centro-izquierda	**33,78**	**30,4**	**48,11**	**44,1**	**39,6**	**38,78**	**37,6**	**34,16**
PSOE	29,32	30,4	48,11	44,06	39,6	38,78	37,63	34,16
PSP-US	4,46							
Izquierda	**9,33**	**10,8**	**4,02**	**4,63**	**9,07**	**9,55**	**10,5**	**5,45**
PCE (IU)	9,33	10,77	4,02					
IU				4,63	9,07	9,55	10,54	5,45
Nacionalistas periféricos	**6,5**	**6,47**	**7,69**	**8,23**	**8,52**	**8,41**	**7,72**	**7,93**
CiU			3,67	5,02	5,04	4,94	4,6	4,19
UDC-IDCC	0,94							
PDPC	2,81	2,69						
PNV	1,62	1,65	1,88	1,53	1,24	1,24	1,27	1,53
ERC	0,79	0,69	0,66			0,8	0,67	0,84
EE	0,34	0,48	0,48	0,53	0,51			0,43
HB		0,96	1	1,15	1,06	0,88	0,72	
EA-EUE					0,67	0,55	0,46	0,43
IC-V								0,51
Regionalistas y otros	**7,76**	**4,6**	**4,18**	**7,91**	**9,13**	**8,52**	**5,33**	**7,94**
PAR				0,36	0,35	0,61		
CG				0,4				
AIC				0,33	0,32			
UV				0,32	0,71	0,48	0,37	
PA					1,04			0,89
CC						0,88	0,88	1,07
BNG							0,88	1,32
CHA								0,33
Resto	7,76	4,6	4,18	6,5	6,71	6,55	3,2	4,33

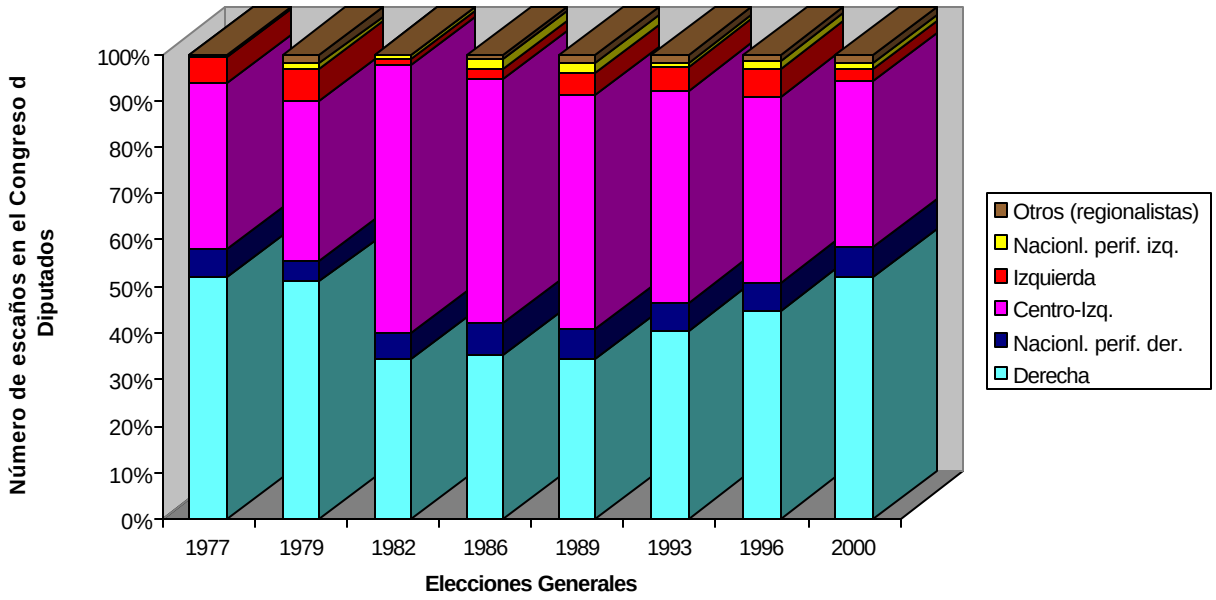
Fuente: Elaboración propia, según datos contenidos en Dirección General de Política Interior, Ministerio del Interior, citados por C. Laiz: "Las elecciones y los sistemas electorales" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs.125-154.

Figura IV.15
Distribución del voto por partidos políticos en España, Elecciones generales 1977-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Cuadro 16.

Figura IV.16
Número de Escaños por tipos de partidos políticos en el Congreso de los Diputados España 1977-2000, Elecciones Generales



Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en el Cuadro 17.

Cuadro IV.17
Número de Escaños por tipos de partidos políticos en el Congreso de los Diputados
España 1977-2000, Elecciones Generales

Partidos Políticos	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000
Derecha	**182**	**179**	**120**	**124**	**121**	**141**	**156**	**183**
UN		1						
AP (PP)	16	10	107	105	107	141	156	183
UCD	166	168	11					
CDS			2	19	14			
Nacionalistas Periféricos de Derecha	**21**	**15**	**20**	**24**	**23**	**22**	**21**	**22**
CiU			12	18	18	17	16	15
PNV	8	7	8	6	5	5	5	7
UDC-IDCC	2							
PDPC	11	8						
Centro-Izquierda	**124**	**121**	**202**	**184**	**175**	**159**	**141**	**125**
PSOE	118	121	202	184	175	159	141	125
PSP-US	6							
Izquierda	**19**	**23**	**4**	**7**	**17**	**18**	**21**	**8**
PCE (IU)	19	23	4					
IU				7	17	18	21	8
Nacionalistas Periféricos de Izquierda	**2**	**5**	**4**	**7**	**8**	**4**	**6**	**6**
EE	1	1	1	2	2			
ERC	1	1	1			1	1	1

HB		3	2	5	4	2	2	1
IC-V								
EA-EUE					2	1	1	1
BNG							2	3
Otros (Regionalistas)	**0**	**7**	**0**	**4**	**6**	**6**	**5**	**6**
AIC				1	1			
PSA		5						
PAR		1		1	1	1		
CC						4	4	4
UPC		1						
CG				1				
PA					2			1
UV					2	1	1	
CHA				1				1

Fuente: Elaboración propia, según datos contenidos en Dirección General de Política Interior, Ministerio del Interior, citados por C. Laiz: "Las elecciones y los sistemas electorales" en P. Román (coord.): *Sistema político español* Mc Graw Hill, Madrid, 2da. ed., 2002, págs.125-154.