Política y Gobernanza

Revista de Investigaciones y Análisis Político

http://revistaseug.ugr.es/index.php/polygob

Número 2

Enero-Junio 2018

eISSN 2531-0062

EDITA:

INSTITUTO DE POLÍTICA Y GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.

DPTO. DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

UNIVERSIDAD DE GRANADA

uc3m | Universidad Carlos III de Madrid

Instituto de Política y Gobernanza

Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político publica textos inéditos de interés temático que hagan alguna contribución significativa e innovadora a la Ciencia Política y de la Administración. La revista divulga aportaciones que enfoquen rigurosamente los problemas, temas y conceptos políticos más importantes desde las diferentes perspectivas de escuela, teoría y metodología existentes en la disciplina.

Comité de Dirección

Juan Montabes (Universidad de Granada), Antonio Natera (Universidad Carlos III de Madrid) Antonio Robles Egea (Universidad de Granada) y Francisco José Vanaclocha (Universidad Carlos III de Madrid)

Secretaría de Redacción

María Encarnación Durán (Universidad de Granada) y Carlos Carmona (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo Editorial

Santiago Delgado (Universidad de Granada), Esther García Sánchez (Universidad Carlos III de Madrid), José Antonio Gómez Yáñez (Universidad Carlos III de Madrid), Javier Jordán (Universidad de Granada), Guadalupe Martínez Fuentes (Universidad de Granada), Raquel Ojeda (Universidad de Granada), Javier Redondo (Universidad Carlos III de Madrid), Verónica Viñas (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo asesor

Antonio Agosta (Universidad di Roma Tre), Rafael Bañón (Universidad Complutense de Madrid), Joan Botella (Universidad Autónoma de Barcelona), Jean Louis Briquet (Universidad de la Sorbonne I-Pantheon), Mario Caciagli (Universidad de Florencia), Esther del Campo (Universidad Complutense de Madrid) José Manuel Canales (Universidad de Alicante), Irene Delgado Sotillos (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Robert Fishman (Universidad Pompeu Fabra Barcelona), Douglas A. Hicks (Emory University, Atlanta), Miguel Jerez (Universidad de Granada), Francisco J. Llera Ramo (Universidad del País Vasco), Lourdes López Nieto (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Guillermo Márquez (Universidad de Santiago de Compostela), Isidre Molas (Universidad de Barcelona), José Ramón Montero (Universidad Autónoma de Madrid), Leonardo Morlino (LUISS Guido Carli), Hatem M'Rad (Universidad de Tunis-Carthage), Dieter Nohlen (Universidad de Heidelberg), Blanca Olías de Lima (Universidad Complutense de Madrid), Hubert Peres (Universidad de Montpellier), Mark Rush (Washington and Lee, Washington), Mohamed Touzi (Universidad Mohammed V de Rabat), Josep María Vallès (Universidad Autónoma de Barcelona), Fernando Vallespín (Universidad Autónoma de Madrid).

creative commons
BY-NC-SA 4.0

Diseño: motu

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2018. núm. 2. // 160 páginas

Sumario

5-46 Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016
Four decades of the Spanish electoral system, 1977-2016
José Ramón Montero | Carlos Fernández Esquer

47-74 Asaltando el poder: el cambio en los sistemas de partidos mexicano y español en perspectiva comparada (2000-2016)
Seizing the power: Party System Change in Mexico and Spain in a comparative perspective (2000-2016)
Aldo Adrián Martínez-Hernández | José Rama Caamaño

75-99 Sobre ideas y acciones políticas: una relación tempestuosa
On Ideas and political Actions: a tempestuous Relationship
José Francisco Jiménez-Díaz

101-127 La Candidatura de Unidad Popular (CUP): origen, estructura y modelo originario
The Candidatura de Unidad Popular (CUP): Origin, Structure and original Model
Alberto Díaz-Montiel

129-160 La composición municipal de la Diputación Provincial de Granada (1979-2017). Un estudio desde la perspectiva espacial
The municipal Composition of the Provincial Government of Granada (1979-2017). A Study from the spatial Perspective
José Manuel Soto Rueda

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2018. núm. 2: 5-46

Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016

Four decades of the Spanish electoral system, 1977-2016

José Ramón Montero
Universidad Autónoma de Madrid, España

Carlos Fernández Esquer
Universidad Autónoma de Madrid, España

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Montero, J. R. y Fernández Esquer, C. (2018). Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 2: 5-46. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7821

Resumen

El sistema electoral del Congreso de los Diputados ha cumplido cuatro décadas de funcionamiento. Creado en 1977, constitucionalizado en 1978 e institucionalizado en 1985, ha sido empleado en trece procesos electorales sin experimentar reforma alguna. En este artículo ofrecemos una recapitulación del sistema electoral español, incluyendo sus rendimientos en las últimas elecciones, celebradas en 2015 y 2016. Analizamos así las distintas etapas de su creación, sus elementos constitutivos, sus principales efectos tanto en la dimensión interpartidista como en la intrapartidista, las propuestas formuladas para modificarlo y algunas decisiones controvertidas del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: España; sistema electoral; Congreso de los Diputados; reforma electoral.

Abstract

The electoral system for the Spanish Congress of Deputies has celebrated four decades. Created in 1977, constitutionalized in 1978, and institutionalized in 1985, it has been used in thirteen general elections without undergoing any reform process. In this article, we assess the Spanish electoral system, including the recent 2015 and 2016 elections. Thereby, it addresses its choice, its constitutive elements, its main effects in both the inter-party and intra-party dimensions, some of the many proposals that have been suggested to reform it, and some controversial decisions taken by the Constitutional Court.

Keywords: Spain; electoral system; Congress of Deputies; electoral reform.

Correspondencia / Correspondence

José Ramón Montero
Universidad Autónoma de Madrid, España
joseramon.montero@uam.es
Carlos Fernández Esquer
Universidad Atónoma de Madrid, España
carlos.fernandeze@uam.es

Agradecimientos / Acknowledgements

Este artículo es una versión sustancialmente ampliada del capítulo de los autores en el libro *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, editado por Benigno Pendás y que será publicado próximamente por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Queremos agradecer a Juan Montabes su amable invitación para incluirlo en este número de *Política y Gobernanza*.

Recibido / Received

12.02.2018

Revisado / Review

09.05.2018

Aceptado / Accepted

28.06.2018

Los sistemas electorales son instituciones peculiares. En el marco de las elecciones para órganos legislativos, contienen las reglas que especifican cómo los votantes expresan sus preferencias (a través de la estructura del voto) y, sobre todo, cómo los votos se traducen en escaños que se asignan a los partidos (Shugart y Taagepera 2017: 2). Aunque presentan muchas variaciones entre países, todos ellos comparten una característica importante en su funcionamiento: suelen favorecer en una medida u otra a los principales partidos. Douglas W. Rae (1971 [1967]: 86), el primer politólogo que analizó comparativamente los sistemas electorales, los equiparó con el acérrimo enemigo de Robin Hood, el Sheriff de Nottingham, que se encargaba de entregar a los ricos lo que robaba a los pobres: todos los sistemas electorales favorecen a los grandes partidos, que reciben más escaños de los que les corresponden, y perjudican a los partidos menores, que obtienen mucho menos.

Pero el *diablo* está en los detalles: mientras que algunos sistemas electorales *roban* muy pocos escaños, otros lo hacen de forma sustancial y hasta descarada. Este resultado depende en buena medida de la cercanía o distancia de los sistemas electorales a uno de los dos principios de representación existentes, el *mayoritario* y el *proporcional* (Nohlen 2004: 110 ss.). Se trataría de dos tipos ideales situados en los extremos de un continuo. El principio mayoritario tiene por finalidad la de lograr que el partido vencedor en unas elecciones obtenga una mayoría absoluta de escaños desde la que aplicar como gobierno el *mandato* de sus votantes. Y el principio proporcional pretende que la representación de los partidos en el Parlamento sea proporcionada respecto a sus porcentajes de voto, de forma que la Cámara sea una especie de *espejo* de las preferencias políticas de sus votantes. Entre el *mandato* y el *espejo*, cada sistema electoral estará situado en algún punto intermedio del continuo, más o menos cerca del principio mayoritario o del proporcional en función de las características de sus elementos constitutivos.

El sistema electoral para el Congreso de los Diputados está a caballo entre ambos principios, más cerca quizás del Sheriff de Nottingham que de Robin Hood.[1] Aunque conceptuado habitualmente como un sistema proporcional "moderado" o "corregido", podría también ser caracterizado como un sistema mayoritario "atenuado" o "restringido" (Montero y Vallès 1992: 6-8). En este artículo ofreceremos una recapitulación del sistema electoral español tras cuatro décadas de funcionamiento, incluyendo las elecciones de 2015 y 2016.

1 Este artículo está centrado en el sistema electoral para el Congreso, dada su obvia mayor importancia. Algunos análisis del sistema electoral para el Senado pueden encontrarse en Lijphart y López Pintor (1988), Montabes y Ortega (2002) y Penadés y Urquizu (2007). Y sobre los sistemas electorales autonómicos, entre otros, Pallarés (1998), Lago (2002), Oliver (2011), Calvet (2017) y Fernández-Esquer (2017). Las referencias bibliográficas están recogidas al final del artículo.

En las siguientes páginas examinaremos sucesivamente las etapas de su creación, sus elementos constitutivos, sus principales efectos, algunas de las muchas propuestas que se han formulado para modificarlo y el papel del Tribunal Constitucional respecto a algunos elementos controvertidos, sobre todo a nivel autonómico.

1. Los orígenes del sistema electoral

Los protagonistas de nuestra Transición tuvieron que dotarse de un nuevo sistema electoral, puesto que todos ellos rechazaron explícita o implícitamente la incorporación del sistema existente antes de la dictadura. En realidad, el sistema electoral de la Segunda República se convirtió en una especie de *antimodelo*, y por buenas razones. Se trataba de un sistema de tipo mayoritario con voto limitado y con primas exorbitadas a la mayoría en cada distrito. Sus resultados fueron desastrosos: alimentó una fragmentación parlamentaria extrema y con ello la mayor inestabilidad gubernamental existente entre las democracias coetáneas, desincentivó la colaboración entre los partidos, contribuyó a la formación de un sistema de partidos atomizado y polarizado y propició, en definitiva, una competición interpartidista de naturaleza centrífuga hasta llegar a una confrontación radical entre dos grandes bloques muy alejados entre sí (Linz 2009 [1978]; Linz, Montero y Ruiz 2013 [1985]; Colomer 2004).

Las negociaciones sobre el nuevo sistema electoral se sucedieron en cinco etapas desde enero de 1976 hasta diciembre de 1978, es decir, casi tres años.[2] Sus bases se establecieron en la trascendental Ley para la Reforma Política (LRP, en adelante), de enero de 1977, que serían desarrolladas poco después en el Real Decreto-ley sobre Normas Electorales, de marzo de ese mismo año. Con esos mimbres, que fueron posteriormente ratificados por el artículo 68 de la Constitución y después apuntalados en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), se han desarrollado un total de trece procesos electorales, que van desde las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 hasta las últimas elecciones generales de junio de 2016.

La primera etapa transcurrió a lo largo del primer semestre de 1976, cuando durante la presidencia del Gobierno de Carlos Arias Navarro comenzaron a formularse unas preferencias todavía sumamente vagas con base en propuestas realizadas sucesivamente por Manuel Fraga Iribarne, ministro de la Gobernación. Una Comisión Mixta entre el Gobierno y el Consejo Nacional del Movimiento se reunió hasta en nueve ocasiones para estudiar el proyecto que

2 Pueden verse análisis más amplios sobre la selección de las reglas electorales españolas en Lago y Montero (2005: 283-306) y Montero y Lago (2011).

regulara unas futuras elecciones para el Congreso de los Diputados (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda 1995: 155). Esas reuniones tuvieron la virtualidad de ir acordando algunas reglas electorales básicas: el reducido tamaño de un futuro Congreso, el prorrateo desviado mediante la asignación de un número mínimo de escaños a los distritos y la conversión de las provincias en circunscripciones, al parecer tras comprobar el Gobierno la inviabilidad de diseñar distritos uninominales (Herrero de Miñón 1993: 92).

La segunda etapa resultó decisiva. Tuvo lugar a partir de julio de 1976, cuando Arias Navarro fue sustituido por Adolfo Suárez en la Presidencia del Gobierno. Su texto básico cristalizó en la LRP, cuyo contenido habría ya de mantenerse a lo largo de fases posteriores. Los primeros borradores del proyecto de la LRP, redactados por franquistas moderados o por reformistas del Gobierno de Suárez, se inclinaban por un sistema que consiguiera a la vez reflejar el pluralismo político y evitar una excesiva fragmentación partidista. En contra se situaban los franquistas continuistas y también los en mayor o menor medida *aperturistas*, aglutinados alrededor de Cruz Martínez Esteruelas y de Fraga Iribarne, que en septiembre de 1976 había fundado Alianza Popular (AP) y que mostraba una decidida preferencia por la variante británica del sistema mayoritario. Durante su discusión en las Cortes franquistas, el Gobierno decidió mantener el principio genérico de la representación proporcional en el proyecto de la LRP, pero ofreciendo a los procuradores de las Cortes la posibilidad de introducir distintos "dispositivos correctores", según se denominaron, dirigidos a "evitar fragmentaciones inconvenientes de las Cámaras" (Sánchez-Cuenca 2014). Al mismo tiempo, el Gobierno consiguió también el apoyo de la oposición democrática, que consideraba irrenunciable un sistema proporcional. Es así como en la LRP se estableció la provincia como circunscripción electoral. También se convino en prever un umbral legal para conseguir representación y se mantuvo el tamaño del futuro Congreso en 350 diputados. Entre esos dispositivos correctores, se contemplaba una representación mínima provincial, un mecanismo que a la postre se ha revelado de suma importancia. Curiosamente, esa representación mínima no estaba prevista en el anteproyecto de la LRP, sino que fue fruto de una enmienda *in voce*, presentada por un procurador en el debate plenario, y que fue finalmente aceptada en pos del equilibrio representativo territorial (Fernández-Miranda 2009: 27-28).

En una tercera etapa, el Decreto-ley de marzo de 1977, sobre Normas Electorales, consagró lo ya apuntado en la LRP. A medida que se acercaban las primeras elecciones democráticas, previstas para junio de 1977, los nuevos partidos que iban surgiendo en la escena política de la Transición fueron explicitando sus preferencias y realizando sus previsiones de escaños en función de las posibles reglas del sistema electoral. Con la única excepción de AP, todos los demás partidos se inclinaban *in genere* por el sistema proporcional. El Antepro-

yecto preparado por el Gobierno proponía un Congreso de 350 miembros, un prorrateo que adjudicase cuatro diputados mínimos por distrito (y los restantes, en su caso, en función de la población de cada provincia), la fórmula D'Hondt y el rechazo de un umbral legal de ámbito nacional para no perjudicar a los partidos nacionalistas (Osorio 1980: 270). Luego se modificó el umbral electoral al 3 por ciento en cada uno de los distritos, se rebajó el número mínimo de escaños a dos, se confirmó la fórmula D'Hondt y se optó por el criterio de listas cerradas y bloqueadas. En fin, tras confirmar en varias encuestas las ventajas que estas reglas reportarían a un partido de centro-derecha, el Gobierno decidió crear la Unión de Centro Democrático (UCD) (Osorio 1980: 300). Los representantes de la oposición democrática aceptaron sin dificultad, y casi sin negociaciones, estos elementos (Herrero de Miñón 2017).[3] El Gobierno lograba así imponer sus criterios y también sus objetivos fundamentales en el diseño del sistema electoral. En palabras de Óscar Alzaga (1989: 127-128), uno de sus creadores, "(…) el encargo político consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37 por ciento de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37 por ciento. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista (…)." Se daría así la paradoja de que los dirigentes políticos surgidos del franquismo, destinados a resultar electoralmente irrelevantes tiempo después, fueron capaces de imponer sus criterios para diseñar los componentes del sistema electoral que habrían de mantenerse durante décadas (Hopkin 2005). Dicho de otra forma, el caso español ejemplifica a la perfección el supuesto de cómo gobiernos optimistas sobre sus expectativas electorales gracias a las ventajas derivadas de las nuevas reglas creadas por ellos mismos tienden a ofrecer las mínimas concesiones necesarias para convencer a los dirigentes de la oposición de que participen en las elecciones (Colomer 2004: 39-40). Las posibilidades del Gobierno de UCD para imponer sus criterios contrastaban así nítidamente con los limitados márgenes de maniobra de la oposición, cuyas propuestas fueron sólo nominalmente incluidas en la negociación.

3 Huneeus (1985: 111) ha subrayado que los partidos de la oposición mostraban una gran preocupación, que en algunos casos resultaba casi una obsesión, por la implantación de un sistema proporcional y contra la adopción de un sistema mayoritario. Ello facilitó la capacidad de negociación del Gobierno de Suárez con la oposición democrática, de la que consiguió que *aceptara* unos "criterios inspiradores" de representación proporcional que contenían sesgos mayoritarios y conservadores muy notables.

Las dos últimas fases de la adopción del sistema electoral radicaron en la propia Constitución y en la LOREG, ninguna de las cuales modificó las reglas ya contenidas en el Decreto-ley de 1977 (Caciagli 1986: cap. 3). Durante la discusión constituyente, las estrategias de los partidos estuvieron primero centradas en el conflicto ocasionado por la negativa de UCD y AP a que se recogiera en la futura Constitución criterio electoral alguno, como es el caso de algunos países europeos; PSOE y PCE defendían, por el contrario, la constitucionalización del sistema electoral. Después, lo hizo sobre los inevitables componentes restrictivos de la proporcionalidad establecidos en la LRP y en el Decreto-ley, que PSOE y PCE proponían sustituir por otros criterios; AP, por su parte, continuaba defendiendo un sistema mayoritario. Al poco tiempo, las negociaciones extraparlamentarias emprendidas por UCD y PSOE incluyeron también al sistema electoral entre las cuestiones del consenso constituyente, lo que hizo desaparecer las diferencias entre los dos principales partidos. El acuerdo logrado entre ambos dejó aislados a AP y PCE, defensores de sus respectivas posiciones mayoritarias y proporcionalistas. Los dos principales partidos aceptaron la constitucionalización del sistema electoral y la especificación de sus "dispositivos correctores". La decisión se plasmó en el que ahora es el artículo 68 de la Constitución para el Congreso de los Diputados. Esta decisión dotó de rigidez a elementos de una notable importancia: la opción por la representación proporcional, la provincia como circunscripción electoral y la determinación de un doble criterio territorial y poblacional para el prorrateo de escaños entre las circunscripciones.

La Constitución de 1978 remitía a una futura Ley Orgánica el establecimiento de la normativa electoral definitiva. Aunque el objetivo del Decreto-ley de 1977 era regular únicamente las primeras elecciones, extendió su vigencia a las de 1979 y 1982. En 1985, durante la presentación del proyecto de la LOREG en el Congreso, Alfonso Guerra, vicepresidente del Gobierno socialista, justificó el mantenimiento de los elementos del sistema electoral sobre la base de la unanimidad existente entre todos los partidos de la Cámara, incluyendo al PCE y a los nacionalistas. Esta unanimidad se reflejó en la extraordinaria continuidad otorgada a las variables fundamentales del sistema de elección para el Congreso de los Diputados y para el Senado, realizada además tras producirse la primera alternancia al Gobierno con la sustitución de UCD por el PSOE. Y también se reflejó en la tramitación parlamentaria de la LOREG (Santolaya 1986). En el Congreso, sólo se presentaron menos de una docena de enmiendas sustantivas por algunos diputados del Grupo Mixto, que fueron rechazadas. En su votación, el proyecto sólo recibió dos votos en contra y otras dos abstenciones.

En realidad, la ausencia de modificaciones sustantivas de la LOREG resultaba previsible. Después de tres elecciones generales, los partidos ya habían

asimilado el funcionamiento básico del sistema electoral, y era de esperar que se mostraran contrarios a la sustitución de lo cierto por lo incierto. La continuidad en los elementos del sistema electoral suponía una prueba adicional de su auténtica institucionalización, es decir, de su capacidad de producir efectos propios no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores exógenos. En el momento de aprobación de la LOREG, el PSOE disfrutaba de una mayoría absoluta obtenida gracias a los mecanismos de desproporcionalidad previstos en su momento para facilitar la sobrerrepresentación en escaños de los partidos conservadores. Y AP había resultado también favorecida en escaños respecto a sus porcentajes de voto, y en el futuro esperaba beneficiarse aún más de los sesgos mayoritarios del sistema como partido en el Gobierno. Esto explica que, pese al cambio en el sistema de partidos, tanto el PSOE como AP decidiesen renunciar a sus propuestas de reforma originales. De ese modo, ambos partidos han seguido desde la década de los noventa el ejemplo de muchos otros partidos gubernamentales, que abandonan sus proyectos de reforma electoral cuando su acceso al Gobierno ha sido parcialmente favorecido por aquellos sesgos representativos.

2. Los elementos del sistema electoral: los tres subsistemas

Los componentes del sistema electoral español contienen rasgos relevantes para la aparición de efectos *mecánicos y psicológicos* (Duverger 1984 [1951]). El primer elemento distintivo radica en el reducido tamaño del Congreso de los Diputados, que supone una de las ratios entre diputados y electores más bajas de los países europeos. El reparto de los 350 escaños entre los 52 distritos previstos significa que su magnitud media es 6,7 escaños y la mediana 5; el umbral efectivo está en el 10,2 por ciento.[4] De los algo más de veinte sistemas electorales occidentales que han utilizado fórmulas electorales D'Hondt y distritos plurinominales de un solo nivel desde 1945, sólo Francia, en el efímero sistema de 1986, tenía una magnitud media menor, 5,79; y de entre la docena de sistemas que han utilizado otra fórmula proporcional, sólo Irlanda, con su peculiar mecanismo del voto único transferible (VUT), exhibe una magnitud media inferior a la española (Lijphart 1995: 59-60 y 72).

Además, el sistema español refuerza esta característica con una considerable variabilidad de las magnitudes de circunscripción. El rango de su heterogeneidad se extiende desde 1 a 36 escaños. En realidad, más que de *un sistema* electoral, deberíamos mencionar la existencia de tres *subsistemas* bien diferenciados

4 El *umbral efectivo*, calculado con la fórmula propuesta por Lijphart (1995: 63 ss.), es el porcentaje de votos que debe acumularse para conseguir representación.

(Penadés 1999: 293): uno mayoritario (que incluye los distritos de 1 a 5 escaños), otro proporcional (con 10 o más escaños) y otro intermedio, formado por los distritos medianos (de 6 a 9 escaños). Los rasgos definitorios de esos subsistemas, recogidos en la Tabla 1, proporcionan incentivos muy distintos para la competición entre los partidos y arrojan efectos diferenciados para cada uno de ellos.

Tabla 1. Subsistemas electorales en el sistema electoral español, 2016

Características	Subsistemas electorales			Total
	Mayoritario (1 a 5 escaños)	Intermedio (6 a 9 escaños)	Proporcional (más de 10 escaños)	
Circunscripciones				
N	28	17	7	52
%	54	33	13	100
Diputados				
N	109	126	115	350
%	31	36	33	100
Magnitud media	3,7	7,0	18,1	6,7
Votantes a candidaturas				
N (en miles)	5.987	8.939	10.559	25.485
%	23,5	35,1	41,4	100
Electores				
N (en miles)	8.360	13.673	12.539	34.572
%	24,2	39,6	36,2	100

Fuente: Actualizada hasta 2016 en base a los criterios de Penadés (1999: 293).

El prorrateo (o la distribución de los escaños entre las provincias) incide también en el valor del voto de los electores integrados en cada una de ellas. La aplicación por la LOREG del doble criterio previsto en el artículo 68.2 de la Constitución (dos diputados iniciales a cada distrito y la asignación de los restantes en función de su población) produce unos desequilibrios muy intensos en la influencia individual de los votos. Las circunscripciones con menos escaños se encuentran así notablemente sobrerrepresentadas en la ratio electores/escaños, mientras que las que más tienen sufren una aguda infrarrepresentación.[5]

5 Son en esas circunscripciones sobrerrepresentadas donde un partido podría disfrutar de una mayoría parlamentaria *manufacturada* al obtener 176 escaños (de los 350) con sólo un 33 por ciento de los votos a escala nacional (Colomer 2004: 145).

Los distritos extremos que habitualmente sirven como referencia son Teruel, donde bastan alrededor de 36.500 electores para escoger un diputado, y Madrid, donde se necesitan unos 137.000. En otras palabras, el voto de un ciudadano de Teruel tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, casi cuatro veces superior al de uno en Madrid. Según un índice elemental de representación,[6] tres de cada cuatro distritos resultan sobrerrepresentados, y en la mitad de ellos la sobrerrepresentación es considerable. La desviación del prorrateo en España se encuentra así entre las mayores del mundo, sólo por detrás de las de Luxemburgo, Chipre y Andorra en Europa (Simón 2009; Ong, Kasuya y Mori 2017: 26).[7]

La fórmula electoral seleccionada tampoco es ajena a estas desviaciones. El artículo 204 del Decreto-ley de 1977 y luego el 163 de la LOREG han establecido la fórmula D'Hondt, aunque sin nombrarla, para la distribución de los escaños en cada una de las circunscripciones españolas. Como es conocido, está basada en la serie de divisores de números naturales (1, 2, 3, 4, etc.) y en el criterio de la media o cociente más elevado de votos por escaño, es decir, en el *coste* medio de votos que cada partido tiene que *pagar* por cada escaño. Combina la sencillez de su procedimiento de cálculo con la aceptación de que disfruta, ya que es la fórmula más utilizada en los países con sistemas proporcionales. Por lo demás, la fórmula D'Hondt tiene una bien conocida tendencia a favorecer en mayor medida a los partidos grandes y a castigar a los partidos pequeños, sobre todo si son de ámbito nacional. Pero sus efectos dependen de la magnitud de la circunscripción. En los distritos grandes (como Madrid y Barcelona) y en los pequeños (como Teruel), sus efectos no se diferencian, o lo hacen poco, de los que tendrían otras fórmulas proporcionales. Pero su influencia es intensa cuando se aplica en el rango medio de las magnitudes de distrito, esto es, en circunscripciones de entre 6 y 9 escaños.

El último componente de la dimensión interpartidista del sistema electoral español radica en la barrera electoral, que establece el nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación (Oliver 2017). En el caso español se estableció en el ámbito provincial para evitar que los partidos nacionalistas quedasen fuera del Congreso, y se fijó en el 3 por ciento de los votos válidos con el propósito explícito de reducir la proporcionalidad. Pero su

6 El *índice* o *tasa de representación* expresa la relación existente entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de electores del distrito.

7 El *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia, así como diferentes informes de evaluación elaborados por las misiones de observación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), han denunciado que el prorrateo de escaños entre circunscripciones no respetaba adecuadamente el prinicipio de igualdad del voto; cf., por ejemplo, el Informe Final sobre las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015, en http://www.osce.org/es/odihr/elections/spain/227271?download=true.

incidencia depende, de nuevo, de la magnitud de las circunscripciones. De hecho, sólo puede funcionar realmente en distritos a partir de 24 escaños, es decir, en los de Madrid y Barcelona. El umbral *efectivo* de todos los distritos (excepto Madrid y Barcelona) es significativamente más alto, sobre todo cuanto menor sea su magnitud. Se trata además de un umbral que se encuentra entre los más elevados de los sistemas proporcionales europeos: su promedio llega al 10,2 por ciento, sólo superado por los del sistema irlandés (Lijphart 1995: 72 ss.).

3. Los efectos del sistema electoral

El funcionamiento de los sistemas electorales ha solido analizarse a partir de la distinción entre sus dimensiones *interpartidista* e *intrapartidista*. La primera apunta a la combinación de elementos del sistema electoral que resulta en el número de partidos y en la desviación de la proporcionalidad de un sistema político (Shugart y Taagepera 2017: 215); o, dicho de otro modo, la medida por la que un determinado sistema electoral resulta *permisivo* (al facilitar la entrada en el Parlamento de numerosos partidos sobre la base de una cierta proporcionalidad) o *restrictivo* (al dificultarla en función de criterios mayoritarios). La intrapartidista se refiere a las posibilidades que las reglas electorales conceden al elector para convertirse además en *selector*, es decir, para manifestar su preferencia hacia alguno o varios de los candidatos incluidos en la lista plurinominal de un partido. En el caso español, ambas dimensiones prestan al sistema electoral unos perfiles peculiares.[8]

3.1. La dimensión interpartidista: desproporcionalidad y número de partidos

¿Cómo han afectado estos elementos a los resultados de las 13 elecciones legislativas al Congreso celebradas hasta ahora?[9] Aunque buena parte de sus efectos son conocidos, su importancia exige que demos cuenta de ellos brevemente. El primero de ellos consiste en su *sesgo mayoritario*, esto es, en la sobrerrepresentación sistemática de los partidos mayoritarios a costa de los minoritarios. Además, la identidad ideológica de los partidos tiene suma importancia. Todo lo demás igual, los partidos mayoritarios de centroderecha resultan más

8 Una mayor elaboración de estas cuestiones puede encontrarse en Lago y Montero (2005: 306 ss.) y en Montero y Riera (2009).

9 Las elecciones han arrojado cinco mayorías absolutas manufacturadas (en 1982, 1986, 1989, 2000 y 2011) y gobiernos minoritarios en las restantes convocatorias (en 1977, 1979, 1993, 1996, 2004 y 2008). Las de 2015 fueron excepcionales por la existencia durante algo menos de un año de un Gobierno en funciones, y tras las de 2016 el PP ocupa un Gobierno minoritario con el 39 por ciento de los escaños.

sobrerrepresentados que los de centro-izquierda, mientras que los minoritarios de centro-derecha resultan menos infrarrepresentados que los de centro-izquierda. Hemos denominado a este efecto como el *sesgo conservador* del sistema español.

Tabla 2. Número efectivo de partidos, desproporcionalidad electoral y votos sin representación en elecciones generales, 1977- 2016

	Número efectivo de partidos [a]		Desproporcionalidad electoral [b]	Votos sin representación (en %)
Elecciones	Electorales	Parlamentarios		
1977	4,5	2,9	10,62	23,57
1979	4,3	2,8	10,54	20,75
1982	3,2	2,3	8,17	18,17
1986	3,6	2,7	7,35	17,63
1989	4,1	2,8	8,97	20,11
1993	3,5	2,7	6,82	15,06
1996	3,3	2,7	5,33	11,28
2000	3,0	2,5	5,61	11,72
2004	2,9	2,5	4,63	3,22
2008	2,8	2,3	4,51	3,03
2011	3,3	2,6	6,92	3,29
2015	5,0	4,1	5,94	13,25
2016	4,4	3,8	5,28	10,61
Media	3,6	2,7	6,98	13,21
Desviación típica	0,7	0,5	2,07	6,92

[a] De acuerdo con el índice creado por Laakso y Taagepera (1979).
[b] De acuerdo con el índice de Gallagher (1991).

Fuente: José Ramón Montero y José Rama, "El nuevo sistema de partidos", manuscrito, 2016.

La magnitud de distrito suele caracterizarse, con razón, como el "factor decisivo" para comprender las consecuencias políticas de los sistemas electorales (Taagepera y Shugart 1989: 112). Cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción, mayor será la proporcionalidad al permitir la entrada de un mayor número de partidos en el reparto de los escaños. Lo contrario también es cierto: cuanto menor sea el distrito, más desproporcionales serán los resultados al acaparar los partidos mayoritarios todos los escaños, quedando los partidos menores sin representación pese a poder haber conseguido un número considerable de votos. Dada la reducida magnitud media del sistema electoral español,

sus efectos son, como subraya Giovanni Sartori (1994: 37), "muy fuertes". Así se deduce de los principales indicadores que suelen emplearse para caracterizar los sistemas electorales y los sistemas de partidos. En la Tabla 2 hemos seleccionado, para cada una de las 13 elecciones, los relativos a la fragmentación, la desproporcionalidad y los porcentajes de votos sin representación. Expresada mediante el índice del número efectivo de partidos electorales y parlamentarios,[10] la fragmentación partidista ha sido en España relativamente baja, menor incluso que en Francia y sólo algo mayor que en Reino Unido. Y ha ido descendiendo desde los años noventa, cuando el crecimiento electoral del PP redujo la distancia que mantuvo durante la década de los ochenta con el PSOE, para crecer considerablemente en los comicios recientes como consecuencia de la llegada al Congreso de Podemos y Ciudadanos (Cs). En las elecciones de 2011, el número de partidos electorales era de 3,3, y el de partidos parlamentarios, de 2,6; en ambos casos se situaban entre los más bajos de los países europeos. Cuatro años después, sin embargo, estos índices se dispararon hasta alcanzar los niveles de 5 y de 4,1, respectivamente, los más elevados del período democrático, superando incluso a los de las elecciones generales de 1977 y 1979.

Por lo que hace a los votos sin representación, o *malgastados*, sus porcentajes han ido descendiendo a medida que se sucedían las elecciones, especialmente entre los españoles residentes en las 28 circunscripciones con cinco o menos escaños, que en cierta medida han *aprendido* a cómo no *desperdiciarlos* adoptando comportamientos racionales desde el punto de vista de la utilidad de sus votos. Pese a ello, en 2015, el porcentaje de votos desperdiciados cuadriplicó el de las anteriores elecciones. Ante las encuestas que concedían posibilidades de éxito a los dos nuevos partidos, parece como si muchos votantes lo hubieran hecho *a ciegas* o con los *ojos vendados*, es decir, ignorantes u olvidadizos del fuerte impacto reductor de esos pequeños distritos (Montero, Fernández-Esquer y Rama 2016). Como cabía esperar, este comportamiento ha sido especialmente acusado en los distritos integrantes del subsistema mayoritario (es decir, entre uno y cinco escaños). De acuerdo con los datos de la Tabla 3, entre una cuarta parte (en las elecciones de 2015) y una quinta parte (en las de 2016) malgastaron su voto. En cambio, resulta llamativo que en los otros dos subsistemas y para ambas elecciones los niveles de voto desperdiciado fueran los *más bajos* de todo el período democrático. El subsistema intermedio y sobre todo el proporcional se convirtieron en ámbitos territoriales donde la competición entre PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos fue especialmente intensa, y también donde los votan-

10 Este índice permite apreciar cuántos partidos compiten electoralmente, y cuántos lo hacen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos; cf. Laakso y Taagepera (1979).

tes pudieron optar por sus preferencias de voto con expectativas razonables de que podrían obtener representación en el Congreso.

Tabla 3. Votos sin representación, desechados o malgastados en elecciones generales, por subsistemas electorales, 1977-2016 (en porcentajes)

	Elecciones												
Subsistema electoral	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016
Mayoritario (1-5)	27,1	23,5	20,8	20,2	24,5	18,8	14,6	13,1	8	11,1	15	25,9	21,9
Intermedio (6-9)	21,2	17,4	16,3	15,5	16,2	11,6	8,3	8,2	8,6	8,9	12,5	10,3	8
Proporcional (≥10)	12,3	12,1	9,8	9,4	8,5	5,4	2,8	9,2	3,2	6	8,8	6,4	2,5

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Lago y Montero (2005: 324).

Los datos relativos a la desproporcionalidad electoral son también interesantes.[11] La combinación de numerosos distritos de magnitud reducida con la fórmula D'Hondt y con las diferencias en los apoyos electorales de los dos primeros partidos ha ocasionado sesgos desproporcionales no muy distantes de los observables en los países que cuentan con alguna variante de sistema mayoritario. Tras las elecciones de 2015, el índice de desproporcionalidad, que ha venido bajando desde los años noventa, lo ha hecho solo en un punto en 2015. Estos datos se complementan con los de la Tabla 4, que recoge la relación entre las proporciones de votos y escaños para los principales partidos. Como puede fácilmente comprobarse, los dos principales (UCD y PSOE en el primer período, y AP/PP y PSOE desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de sus votos. Es cierto que estas ventajas han disminuido un tanto a medida que se ha incrementado la competición electoral; pero aun así siguen siendo relevantes. De otra parte, esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PSOE y PP en las restantes consultas), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP). Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados

11 La desproporcionalidad electoral consiste en la desviación del ideal de la proporcionalidad perfecta o, en términos operativos, en la deviación del porcentaje de escaños de un partido respecto a su porcentaje de votos (Shugart y Taagepera 2017: 67-68); se calcula mediante el índice de mínimos cuadrados, utilizado por Gallagher (1991: 38-40); los extremos del índice se sitúan entre un máximo de 100 y un mínimo de 0.

en su relación de votos y escaños: así ha ocurrido con AP y CDS en el primer periodo, con UPyD, Cs y en menor medida Podemos más recientemente, y con el PCE/IU en todas y cada una de las consultas. En cambio, los partidos con votantes concentrados en uno o en unos pocos distritos, normalmente de naturaleza nacionalista y regionalista, han logrado una representación equilibrada. De esta forma, el sistema electoral presenta dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la fragmentación, permite la fragmentación derivada del apoyo electoral a los partidos autonómicos o provinciales.

Tabla 4. Diferencias entre las proporciones de votos y de escaños en elecciones generales, 1977-2016[12]

	Partidos									
Elecciones	PCE/IU	Podemos	PSOE	CDS	UPyD	UCD	Cs	AP/PP	CiU/DyL	PNV
1977	-3,6		4,4			12,9		-3,8	-0,6	0,6
1979	-4,2		4,1			12,9		-3,5	-0,5	0,4
1982	-2,4		10,4	-2,2		-3,1		4,7	-0,2	0,5
1986	-2,7		8,5	-3,8				3,9	0,1	0,2
1989	-4,3		10,4	-3,9				4,8	0,1	0,2
1993	-4,5		6					5,5	0	0,2
1996	-4,6		2,8					5,7	0	0,1
2000	-3,2		1,6					7,8	0,1	0,5
2004	-3,5		4,2					4,6	-0,4	0,4
2008	-3,2		4,6		-0,9			3,6	-0,1	0,5
2011	-3,8		2,7		-3,3			8,5	-0,4	0,1
2015	-3,1	-0,9	3,7				-2,5	6,4	0,0	0,5
2016		-0,8	1,3				-3,9	6,1	0,3	0,2
Media	-3,59	-0,88	4,98	-3,3	-2,1	7,57	-3,21	4,18	-0,12	0,34

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Montero y Riera (2009: 235).

12 Los signos positivos indican situaciones de sobrerrepresentación, ya que los partidos obtienen porcentajes de escaños superiores a los de voto; los negativos, de infrarrepresentación. Los partidos están ordenados por sus posiciones ideológicas en escalas izquierda-derecha.

3.2. La dimensión interpartidista: sesgos electorales y elecciones de 2015 y 2016

En este orden de cosas, el rasgo más novedoso de las elecciones de 2015 y 2016 radicó en el surgimiento de los *partidos medianos*. Hasta enconces, en ninguna de las once elecciones anteriores algún partido había sido capaz de situarse en el intervalo de votos que va del 10,8 por ciento obtenido por el PCE en 1979 y el 25,7 por ciento de AP en 1986. Estos 15 puntos suponían una especie de espacio como si dijéramos *inexplorado* en la historia electoral, y del que además desconocíamos su interacción con las reglas del sistema electoral (Penadés y Pavía 2016: 21-26). En 2015 y 2016, hasta tres partidos obtuvieron porcentajes de voto dentro de esa franja hasta entonces desconocida: PSOE, Podemos y sus confluencias y Ciudadanos. Como se aprecia en la anterior Tabla 4, el sistema electoral proyectó efectos bien distintos sobre ellos. De entrada, el PP, que obtuvo el 28,7 y el 33 por ciento de los votos, respectivamente, disfrutó de las habituales primas que otorga el sistema electoral al partido vencedor, en especial si es conservador. Por otro lado, el PSOE, que en ambas elecciones se movió en torno al 22 por ciento de los votos, siguió beneficiándose de las primas que adjudica el sistema electoral al segundo partido más votado, aunque de forma mucho menos intensa que al PP. Por su parte, la suma de coaliciones en torno a Podemos, que optó por trenzar alianzas con distintas "confluencias", así como con IU en las elecciones de 2016, obtuvo en torno al 21 por ciento de los votos en ambas elecciones; esta estrategia coalicional le permitió amortiguar en buena medida las penalizaciones del sistema electoral, obteniendo un porcentaje de escaños prácticamente equivalente al de los votos recibidos. De este grupo de partidos, Ciudadanos fue sin duda el principal damnificado: con unos resultados que fluctuaron entre el 14 y el 13 por ciento, el sistema electoral le castigó con penalizaciones de 2,5 puntos en 2015 y casi 4 puntos en 2016.

¿Qué implica a efectos del sistema electoral la novedad de los partidos medianos? La principal lección parece consistir en que, con resultados en torno al 20 por ciento de los votos válidos, el sistema electoral atribuye a cada partido un porcentaje de escaños equivalente a su porcentaje de votos. A medida que el número de votos aumenta a partir de este umbral, el sistema electoral comienza a premiar a los partidos con cierta sobrerrepresentación en términos de escaños, especialmente si esos partidos se encuentran entre las dos fuerzas más votadas en las circunscripciones de tamaño pequeño o moderado (es decir, en el que antes denominamos *subsistema mayoritario*). Por el contrario, el sistema electoral castiga duramente a los partidos con menos del 20 por ciento de los votos, y es, diríamos, especialmente duro cuando el porcentaje es inferior al 15 por ciento. Por tanto, y desde consideraciones de ingeniería electoral, la dimensión óptima de voto de estos nuevos partidos medianos radica en obtener al menos

el 20 por ciento de votos para que los sesgos del sistema electoral no les perjudiquen. Si un partido se sitúa a medio camino entre el tamaño mediano y el pequeño (entre el 10 y el 20 por ciento, por ejemplo), es probable que el sistema electoral le penalice. Como puede ratificarse en la Tabla 5, la pertenencia del distrito a alguno de los tres subsistemas electorales resulta determinante para la conformación de los índices de desproporcionalidad en todas y cada una de las elecciones generales. Los de 2015 y 2016 son además destacables por la presencia de Podemos y Cs. En términos generales, los índices siguen decreciendo a medida que pasamos del subsistema mayoritario al intermedio, y de éste al proporcional. Pero mientras que en estos dos últimos subsistemas los índices han sido notablemente inferiores a los de las elecciones anteriores, en el subsistema mayoritario han crecido. Dicho de otro modo, en el subsistema mayoritario el ajuste entre votos y escaños deviene más desproporcional al ser imposible conciliar la mayor competencia electoral entre partidos medianos y grandes con tan escaso número de escaños disponibles. En cambio, en el subsistema intermedio y sobre todo en el proporcional los índices de desproprocionalidad bajan sustancialmente al facilitar una mejor relación representativa entre votos y escaños de todos los partidos competidores.

Tabla 5. Índice de desproporcionalidad en las elecciones generales, por subsistemas electorales, 1977-2016 (en porcentajes)[13]

Subsistema electoral	Elecciones												
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016
Mayoritario (1-5)	14,1	15	10,4	10,2	12,8	9,1	8,8	7,7	4,6	4,7	9,4	10,7	10,9
Intermedio (6-9)	11,2	9,8	9,7	7,2	8,9	7,3	5,1	5,1	5,5	5,5	7,1	4,4	3,9
Proporcional (≥10)	4,8	5	5,4	5,1	5,5	3,4	1,9	3,4	3,4	3,9	4	3	2,2

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Penadés y Santiuste (2013: 98).

También el conocido como *sesgo mayoritario* del sistema electoral apareció en las elecciones de 2015 y 2016 sobrerrepresentando de manera sistemática a los dos partidos más votados, y en especial al vencedor. Y a lo largo de la historia electoral, ha dado lugar a la creación de mayorías *fabricadas* (Rae 1971 [1967]: 76), es decir, mayorías parlamentarias alcanzadas por un partido con la mayoría relativa de votos, en virtud de los efectos mecánicos del sistema electoral.

13 De acuerdo con el índice de Gallagher (1991).

Es más, las cinco ocasiones en las que algún partido ha alcanzado la mayoría absoluta de escaños, siempre lo ha hecho con menos del 50 por ciento de los votos. Este sesgo es especialmente acusado en las circunscripciones de 5 o menos escaños, donde los terceros partidos tienen escasas posibilidades de obtener representación. Coinciden con las zonas sobrerrepresentadas por el sistema electoral, esto es, donde en mayor medida se rentabilizan los votos obtenidos. Confluyen, pues, dos mecanismos de ventaja, el reparto mayoritario y la sobrerrepresentación, que bonifican a los vencedores de ciertas circunscripciones (Penadés y Santiuste 2013).

Por su parte, el *sesgo conservador* del sistema electoral está relacionado con la desviación del prorrateo y con el denominado *efecto de varianza* de las magnitudes de distrito (Penadés y Pavía 2016: cap. 4). El prorrateo desviado es una auténtica patología de los sistemas electorales que los dirigentes partidistas utilizan estratégicamente para mejorar sus resultados en escaños (Shugart y Taagepera 2017: 61).[14] Su inclusión en un sistema electoral ocasiona que el voto de los electores pertenecientes a las circunscripciones sobrerrepresentadas valga más que el de los restantes electores. En buena parte de los países existe una pauta sistemática que favorece a los distritos digamos rurales y, por lo tanto, a los partidos conservadores (Samuels y Snyder 2001: 659).[15] El sistema electoral español no representa una excepción a este fenómeno, tal y como reconoció el propio Óscar Alzaga (1989). El prorrateo desviado se convierte así en un mecanismo de ventaja para los partidos mayoritarios (y conservadores) en las circunscripciones sobrerrepresentadas, puesto que en ellas los escaños cuestan menos que en las infrarrepresentadas. Y gracias a él resulta también posible que, cuando se agregan los resultados de los distritos, un partido con igual o menor número de votos que otro pueda conseguir, sin embargo, más escaños. Así, en las elecciones de junio 1977, por ejemplo, se contaban 38 circunscripciones sobrerrepresentadas, todas ellas con siete o menos escaños y caracterizadas por su reducida magnitud y por la preeminencia de los intereses rurales sobre los urbanos.[16] UCD ganó en 34 de ellas; o, si se prefiere, de los 39 distritos

14 Se trata del *malapportionment* en su extendida denominación anglosajona, es decir, la discrepancia entre el porcentaje de escaños atribuido a una circunscripción y el porcentaje de población que se integra en la misma.

15 Aunque los términos *urbano* y *rural* son poco precisos y resultan relativamente inapropiados cuando se asocian a distritos provinciales, acudiremos a ellos por su utilización convencional en la caracterización diferenciada de las circunscripciones españolas. Por lo demás, este uso se ajusta a la tendencia general que parece vincular el *malapportionment* con los distritos rurales y políticamente conservadores a expensas de los urbanos y más políticamente progresistas; cf. Samuels y Snyder (2001: 668), y Monroe y Rose (2002: 69).

16 Hemos expresado estos intereses rurales como el porcentaje de individuos empleados en la agricultura y la pesca sobre el total de ocupados; los datos, que pueden encontrarse en www.fbbva.es,

en los que UCD fue el partido más votado, en 34 estaba sobrerrepresentado. En todas las elecciones celebradas, los partidos conservadores han alcanzado siempre sus mejores resultados en las circunscripciones en las que hacen falta menos votos para conseguir un escaño.

Los sesgos partidistas del sistema electoral tienen también lugar a través del *efecto de varianza* (Monroe y Rose 2002).[17] Su principal argumento es que, cuando existe una correlación entre la magnitud del distrito y alguna característica destacada del electorado (como la división rural/urbana, o distribuciones de características socio-demográficas como el desempleo o la edad), los escaños se distribuirán entre los partidos de manera diferente con un sistema electoral que tiene una amplia varianza en la magnitud de las circunscripciones que con otro que no la tuviera.[18] Si la magnitud de los distritos determina que en los pequeños menos partidos consigan votos y escaños, y exista por lo tanto una menor fragmentación electoral, el efecto de varianza incide al determinar *cuáles* sean esos partidos favorecidos en votos y escaños. Resulta así que en España los partidos conservadores y progresistas compiten en diferentes condiciones institucionales. Un partido mayoritario (como el PSOE) que consigue sus votos sobre todo en las áreas urbanas con una gran concentración demográfica tiene que luchar con muchos otros partidos, puesto que esas áreas suelen estar incluidas en unos pocos distritos de gran magnitud. Por el contrario, un partido mayoritario (como UCD y luego el PP) que obtiene sus votos sobre todo en las áreas rurales, tiene que luchar con pocos, o con sólo uno o con ningún competidor relevante, puesto que dichas áreas suelen coincidir con muchos distritos de pequeña magnitud. De este modo, el sistema electoral ha favorecido a los partidos conservadores a través del efecto de localización de los distritos: en los más pequeños y sobrerrepresentados por el prorrateo desviado, sus porcentajes de voto han sido más abultados, la fragmentación electoral y parlamentaria ha sido menor por competir con menos partidos, la tasa de ventaja de los escaños sobre los votos ha sido notablemente superior y el voto estratégico o útil ha sido asimismo mayor (Lago 2005).

Al final, pues, las preferencias e intereses rurales o/y conservadores de la mayoría de los distritos españoles, pertenecientes al subsistema mayoritario, disfrutan de una representación parlamentaria mayor y mejor que la de los

proceden de los estudios anuales sobre la renta nacional y su distribución provincial, publicados en Bilbao por la Fundación BBVA.

17 Para una aplicación de este efecto a las elecciones catalanas de 2003, cf. Lago y Montero (2004).

18 Por ejemplo, la correlación entre la magnitud de los distritos y la densidad de población en España es particularmente elevada: alcanza el 0,84, la quinta más elevada en una muestra de 20 sistemas electorales contemporáneos (Monroe y Rose 2002: 74-76).

urbanos.[19] Este elemento constitutivo del sistema electoral se ha mantenido en las elecciones de 2015 y 2016. Y, si acaso, ha adquirido aun más relevancia al incrementarse la fragmentación partidista de forma desigual entre los subsistemas electorales. Así puede comprobarse en la Tabla 6, que recoge para cada uno de ellos el número efectivos de partidos electorales y parlamentarios. Aunque la fragmentación ha aumentado en los tres subsistemas, lo ha hecho mucho más, como cabía esperar, en el intermedio y sobre todo en el proporcional. Y también se ha modificado la diferencia entre el número de partidos electorales y parlamentarios, que expresa de forma indirecta la capacidad *reductora* del sistema electoral en función de la magnitud de los distritos: obviamente es mayor en el subsistema mayoritario que en el proporcional.

Tabla 6. Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios en elecciones generales, por subsistemas electorales, 1977-2016[20]

	Mayoritario (1-5)		Intermedio (6-9)		Proporcional (≥10)	
	Número de partidos		Número de partidos		Número de partidos	
Elecciones	Electorales	Parlamentarios	Electorales	Parlamentarios	Electorales	Parlamentarios
1977	3,8	2,2	3,9	2,5	5,1	4,1
1979	3,5	2,0	3,9	2,6	4,9	3,9
1982	3,3	2,3	3,1	2,2	3,1	2,5
1986	3,4	2,4	3,5	2,6	3,7	3,0
1989	3,5	2,2	3,9	2,8	4,5	3,6
1993	3,1	2,2	3,7	2,8	3,5	3,0
1996	2,8	2,2	3,4	2,9	3,3	3,0
2000	2,6	2,0	3,2	2,7	3,1	2,7
2004	2,5	2,1	3,3	2,7	2,9	2,6
2008	2,5	2,1	2,9	2,4	2,7	2,4
2011	2,8	2,0	3,6	2,8	3,4	2,9
2015	4,3	3,0	5,2	4,5	5,1	4,5
2016	3,7	2,7	4,6	4,2	4,5	4,2

Fuente: Actualizada hasta 2016 a partir de Penadés y Santiuste (2013: 96).

19 Penadés y Pavía (2016: 69) han añadido a los sesgos mayoritario y conservador el que denominan como *sesgo centralista*, dado que favorece tanto a los partidos conservadores, que son obviamente centralistas, como a los pequeños distritos del interior, donde se concentran en mayor medida los votantes con preferencias centralistas sobre la forma de organización territorial del Estado.

20 De acuerdo con el índice creado por Laakso y Taagepera (1979).

A los efectos mecánicos del sistema electoral hay que añadir los efectos psicológicos. En esencia, estos efectos suponen que tanto las élites partidistas como los electores adoptan estrategias para maximizar sus resultados, al ser conscientes de las repercusiones que producen los efectos mecánicos del sistema. De entre los efectos psicológicos atribuidos al sistema electoral español, destaca la existencia de un comportamiento estratégico relativamente extendido, conocido como *voto estratégico* o más comúnmente como *voto útil*, por el cual los electores, sabedores de que su primera preferencia política tiene escasas o nulas posibilidades de obtener representación en su circunscripción, votan a un partido mayoritario con el fin de no desperdiciar así su voto. Así pues, la utilización estratégica del voto tiende a aumentar el apoyo electoral concedido al primer y al segundo partido, lo que a su vez contribuye a reforzar la desproporcionalidad generada por los efectos mecánicos (Montero 1997; Lago 2005).

La evidencia empírica subraya la importancia del voto estratégico en el subsistema mayoritario (distritos con 5 escaños o menos en juego), donde el principal damnificado habría sido IU: muchos de sus potenciales votantes podrían haber ido a parar al PSOE (Gunther 1989). Otros autores, sin embargo, sugieren con mayor cautela que el recurso al voto estratégico depende en gran medida de la coyuntura política, es decir, de que se trate de consultas donde los sondeos preelectorales apuntan a una alta competitividad entre los dos principales partidos y en consecuencia a situaciones donde la victoria electoral aparece como indeterminada. En estos casos, los dirigentes partidistas activan con especial intensidad los llamamientos a este tipo de voto tratando de coordinar a sus potenciales electores (Lago 2005).

En el nuevo ciclo electoral, existen indicios sólidos de que, al igual que sucediese en las primeras elecciones democráticas de 1977, en las de 2015 muchos españoles, sobre todo en los distritos menores, volvieron, como ya hemos señalado, a votar *a ciegas* (Montero, Fernández-Esquer y Rama 2016). Y ello porque el número de votos que en 2015 fue a parar a partidos sin representación en algunas de esas circunscripciones, según pudimos comprobar en las anteriores Tablas 2 y 3, aumentó de forma significativa con respecto a consultas cercanas en el tiempo. Por su parte, en las elecciones de 2016, los indicios apuntan a una repetición del voto útil. Pero los partidos implicados son ahora diferentes. Serían los del centro-derecha –y no tanto los de centro-izquierda–, pues muchos votantes de Ciudadanos en 2015 habrían cambiado su voto al PP para no desperdiciarlo: las constantes llamadas del PP al voto útil durante la campaña electoral parecieron surtir efecto. Además, es posible que algunos votantes decidieran escoger un tipo adicional de comportamiento sofisticado como es el *voto estratégico maximizador del gobierno* (Lago 2005). El carácter realmente excepcional de unas elecciones celebradas seis meses después de las anteriores, sumado a la creciente polarización de la campaña, pudieron imprimir a estas nuevas elec-

ciones un carácter de *segunda vuelta* que incentivase a muchos electores a votar no necesariamente por su partido preferido, sino por aquel que más les satisfacía o menos les disgustara de entre los que disponían de mayores posibilidades para conformar un nuevo gobierno tras ese largo paréntesis.

3.3. La dimensión intrapartidista: estructura del voto y listas electorales

Si la dimensión *inter*partidista de los sistemas electorales podría quedar cifrada en el denominado *voto partidista*, la *intra*partidista lo hace en el llamado *voto personal*. El primero es el que se otorga a un partido en función de las reglas examinadas antes; el candidato o la lista electoral desempeña un papel secundario, si es que tiene alguno. El segundo, en cambio, está ligado a la reputación del candidato o de los integrantes de una lista electoral; la representación es personal. En este caso, tanto los partidos como los candidatos se convierten en agentes de la representación política (Shugart y Taagepera 2017: 252). Su materialización se realiza a través de la denominada *estructura del voto*, un elemento de la dimensión intrapartidista que incluye otros dos, comúnmente conocidos por la forma de la candidatura y el procedimiento de votación. Con ambos se persigue estructurar la decisión política que el elector lleva a cabo en el momento del voto. Sus cristalizaciones afectan al rango de posibilidades concedido al votante para seleccionar a los candidatos de un partido, otorgándole una mayor o menor libertad a la hora de hacerlo. Esta última dimensión ha tenido entre los investigadores diferentes apreciaciones. Mientras que para Rae (1971 [1967]: 16 ss.) constituye un criterio esencial de los sistemas electorales (junto con la fórmula electoral y la magnitud de las circunscripciones), muchos especialistas le otorgan sólo un valor secundario (Lijphart 1995: 14). Estas apreciaciones están condicionadas, sin embargo, por la extraordinaria variedad de posibilidades ofrecidas a los electores, en una casuística difícil de sistematizar (Renwick y Pilet 2016). Recientemente, algunos estudios han analizado con mayor extensión este elemento, considerado "la dimensión abandonada de los sistemas electorales" (Colomer 2011a). Josep M. Colomer (2011b: 8 ss.) ha propuesto una nueva clasificación en función de las combinaciones del número de opciones disponibles para el elector y de la oportunidad de votar a los partidos o a los candidatos específicos. Existirían así tres grupos de formas de voto: el *abierto*, que ofrece al votante más de dos opciones para votar tanto al partido como a los candidatos, como los sistemas electorales de Australia, Irlanda o Suiza; el *semi-abierto*, que le permite más de una opción que implica a la vez al partido y a uno o más candidatos individuales, como el de Alemania, Austria o Bélgica; y el *cerrado*, que, de forma excepcional en el panorama europeo, otorga a los votantes solo una opción, la destinada únicamente a la candidatura del partido, como el de Israel, Rumanía, Bulgaria, Portugal y, naturalmente, España (Garrote 2017: 382).

Frente a las listas cerradas, el denominador común de las listas desbloqueadas consiste en que los votantes pueden expresar sus preferencias por alguno o varios de los candidatos que aparecen en la lista que previamente ha confeccionado cada partido. Desde el punto de vista de sus repercusiones hacia el interior de los partidos, las listas desbloqueadas comparten con el resto de los sistemas de voto preferencial una característica distintiva: la disputa entre los miembros de un mismo partido no se limita al proceso de nominación, sino que puede extenderse también al momento mismo de la decisión final de voto. Las listas desbloqueadas dotan de cierta capacidad de influencia a los votantes sobre el orden final de los candidatos, con el consiguiente debilitamiento del poder de las cúpulas partidistas. En última instancia, los sistemas electorales con un mayor grado de personalización tienden a favorecer la rendición de cuentas o *accountability* por parte de los representantes, pero en algunos casos, sin embargo, ocasionan parácticas fraudulentas o clientelares (Renwick y Pilet 2016).

El Decreto-ley de 1977 estableció la modalidad de listas completas, cerradas y bloqueadas para la elección del Congreso de los Diputados. Al parecer, el Gobierno de UCD pretendía que tuvieran esas características porque, como recordaba su vicepresidente, Alfonso Osorio (1980: 271), "Adolfo Suárez quería controlar las listas y Landelino Lavilla argumentó que el escrutinio [en las listas con votos de preferencia] era técnicamente muy complicado". Fueron acogidas positivamente por los dirigentes partidistas y los expertos. Se estimaba que las listas cerradas y bloqueadas resultaban simples y fáciles de comprender para unos votantes que acudían por primera vez a las urnas tras cuatro décadas. Se pensaba también que la naturaleza constituyente de las Cortes de 1977 exigía listas cerradas y bloqueadas, puesto que deberían ser los partidos, y además unos partidos recién creados, y no meras personalidades, los que protagonizaran la nueva etapa parlamentaria. El paso del tiempo terminó por reforzar esta decisión. Tras las numerosas elecciones de distinto tipo celebradas desde 1977, las élites partidistas mal podían renunciar a los márgenes de maniobra y de certeza que ese tipo de listas les permitían. La LOREG mantuvo también aquí un criterio continuista: las listas no merecieron mención alguna durante su tramitación parlamentaria. La *naturalidad* de las listas cerradas y bloqueadas estaba tan extendida entre las élites políticas que la LOREG ha eliminado incluso la referencia expresa a ellas que se contenía en la anterior normativa electoral: si antes se establecía claramente la obligación de votar a una lista sin introducir modificación alguna en su orden y en su contenido, ahora debe inferirse de varios de sus artículos.

Desde entonces, la única novedad consiste en la adopción de medidas en pos de la *paridad electoral*. Así, en 2007, se aprobó la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que impuso la obligación de preservar una composición equilibrada en las candidaturas electorales, de forma

que en el conjunto de la lista –y también en cada tramo de cinco puestos– los candidatos de cada sexo representasen un mínimo del 40 por ciento.[21] Algunas comunidades autónomas han adoptado medidas similares, como, por ejemplo, las denominadas *listas cremallera*; es el caso de Islas Baleares,[22] Castilla-La Mancha,[23] País Vasco[24] y Andalucía.[25]

4. Las controversias sobre el sistema electoral

La evaluación del sistema electoral español contiene *luces* y *sombras* que han cambiado con el paso del tiempo. Si se juzga por las intenciones básicas de sus redactores, el sistema electoral español es un caso indudable de éxito institucional: sus principales efectos han sido los perseguidos por quienes participaron en su creación. Las reglas establecidas en 1977 y consagradas en 1985 han gozado de una estabilidad desconocida en la historia española, que ha registrado una mareante sucesión de leyes, reales decretos y decretos: alrededor de veinte desde 1810, con un promedio de un nuevo texto legislativo cada nueve años (Linz, Montero y Ruiz 2005). A lo largo de sus cuatro décadas de vida, el sistema electoral ha conocido sesgos mayoritarios considerables, aunque han ido disminuyendo de la mano de cambios en los resultados electorales. Y su impacto sobre la fragmentación partidista también se ha reducido progresivamente, al menos hasta las elecciones de 2015, a medida que los dirigentes políticos han ido ajustando sus estrategias a los requerimientos de las reglas electorales. De nuevo con la excepción de las elecciones de 2015 y 2016, la combinación del sistema electoral y las preferencias de voto de los españoles han cristalizado en una especie de *trade-off* positivo entre representación y gobernabilidad; es decir, entre la presencia parlamentaria de todos los partidos en una medida u otra relevantes y la generación de condiciones favorables para la formación

21 Cf. la sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

22 Cf. el auto del Tribunal Constitucional (ATC) 359/2006, de 10 de octubre, por el el que el admite el desistimiento del Gobierno central al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley balear 6/2002, de 21 de junio.

23 Cf. ATC 331/2006, de 26 de septiembre, por el que admite el desistimiento del Gobierno central al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley castellanomanchega 11/2002, de 27 de junio.

24 Cf. la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 13/2009, de 19 de enero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

25 Cf. STC 40/2011, de 31 de marzo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley andaluza 5/2005, de 8 de abril.

de gobiernos unipartidistas que han gozado de una llamativa duración. Como han subrayado Alberto Penadés y José Manuel Pavía (2016: 123), "la notable estabilidad de los gobiernos se ha logrado sin que prácticamente ningún partido haya sido excluido del Parlamento. El efecto medio del sistema electoral consiste en una moderada fragmentación y una moderada desviación de la desproporcionalidad, todo ello ayudado (…) [por] los votantes (…), [que] han elegido coordinarse en torno a pocas opciones políticas".

Este ajuste fue especialmente importante durante la Transición democrática, cuando resultaba imprescindible encontrar un equilibrio entre el temido multipartidismo extremo del pasado republicano y la llegada al Congreso de unos pocos partidos relevantes, incluyendo entre ellos a los nacionalistas catalanes y vascos. Después, el sistema electoral encauzó el pluralismo partidista de la sociedad española y la formación de gobiernos más o menos mayoritarios en los que siempre ha habido, hasta las elecciones de 2015, un partido *ganador*. España ha destacado por la facilidad en la formación de los gobiernos, la estabilidad de los ejecutivos y la considerable duración de las legislaturas. Con anterioridad a 2015, los procesos de investidura han sido relativamente pacíficos, resultando investido presidente el candidato de la fuerza política más votada en primera o en segunda votación. En cinco legislaturas el partido más votado contaba con una mayoría absoluta *fabricada* o *manufacturada* por el sistema electoral (es decir, obteniendo un 51 por ciento o más de escaños con porcentajes de voto inferiores al 50 por ciento), mientras que en otras cinco ha contado con apoyos suficientes de partidos minoritarios, habitualmente algunos nacionalistas y regionalistas, pero que han decidido no integrarse en coaliciones de gobierno. Los gobiernos, por lo tanto, han sido siempre monopartidistas. Y aunque cinco de ellos han sido minoritarios, los pactos de legislatura les han permitido gozar de una extraordinaria estabilidad, cercana a los cuatro años de duración del mandato parlamentario.

El cuadro institucional de la estabilidad gubernamental está reforzado por la naturaleza constructiva de la moción de censura del artículo 113 de la Constitución, al exigir que una mayoría absoluta del Congreso se ponga de acuerdo en torno a un candidato alternativo; se ha ejercitado solo en tres ocasiones durante estas cuatro décadas, y sin éxito alguno (Montero 1979; Montero y García Morillo 1984). Pero su presencia y su difícil puesta en práctica han contribuido a impedir la sucesión de presidentes del Gobierno dentro de una misma legislatura. La única ocasión en la que un presidente no ha sido sustituido mediante unas elecciones, sino a través de mecanismos parlamentarios, fue aquella en la que Leopoldo Calvo-Sotelo remplazó a Adolfo Suárez tras la dimisión de éste en enero de 1981. En otras palabras, y a diferencia por ejemplo del caso italiano, las crisis políticas se han resuelto en España convocando elecciones. Y en pocas ocasiones se han producido adelantos electorales antes del último año

de legislatura; el único significativo ocurrió en la última legislatura de Felipe González entre 1993 y 1996, que duró dos años y nueve meses y que culminó con la alternancia en favor del entonces líder del PP José María Aznar.

En esta misma línea, no sería exagerado afirmar que la del sistema electoral es una historia de éxito. En el plano partidista, ninguno de los principales partidos de la democracia española se ha mostrado hostil hacia el sistema electoral. Así, ni la UCD, ni el PSOE, ni AP/PP han mostrado crítica alguna hacia el sistema electoral, ni reivindicado de forma sistemática un cambio en las reglas del juego. Tampoco lo han hecho los principales partidos nacionalistas, PNV y CiU. La única excepción es la del PCE/IU, ejemplo por antonomasia de tercer partido de ámbito nacional al que el sistema electoral ha penalizado consulta tras consulta; más recientemente se unió UPyD, y tras las elecciones de 2015 Podemos y Ciudadanos. No resulta por todo ello extraño que la atención prestada por los programas de los partidos a cuestiones relativas al sistema electoral haya sido, hasta hace poco, prácticamente inexistente,[26] y que la inmensa mayoría de los dirigentes políticos y numerosos expertos hayan realizado durante las pasadas cuatro décadas juicios positivos sobre su funcionamiento.[27]

A pesar de tratarse de un sistema electoral tan estable como aparentemente exitoso, el caso español es interesante por la frecuencia con la que casi desde su nacimiento se han venido formulando propuestas críticas de reforma electoral. Las críticas se han centrado en ambas dimensiones. En la interpartidista, se ha insistido en la desproporcionalidad para los pequeños partidos nacionales y al supuesto –e irreal– beneficio recibido por los partidos nacionalistas, así como en la desigualdad en el valor del voto entre electores de distintas provincias. En la interpartidista, se ha censurado el carácter cerrado y bloqueado de las listas electorales.

Estas críticas se intensificaron durante la novena legislatura (Riera y Montero 2010). Entre abril y septiembre de 2008, varios Grupos parlamentarios presentaron hasta siete proposiciones de ley para modificar la LOREG,[28] la Mesa del Congreso aprobó por unanimidad la creación de una Subcomisión dentro de la Comisión Constitucional[29] y el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero solicitó al Consejo de Estado un informe sobre la "funcionalidad" de

26 Las únicas excepciones relativas han sido las del PCE/IU, UPyD y, más recientemente, Podemos y Cs. Para una selección de sus propuestas, puede verse Consejo de Estado (2009: 283 ss.).

27 Pueden verse por ejemplo las opiniones recogidas en Montero, Gunther y otros (1994: 142 ss.) y en Montabes (1998: 413 ss.).

28 Cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Proposiciones de ley*, 25-1, 62-1, 95-1, 96-1, 103-1 y 124-1.

29 Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008; *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General*, 64, 15 de septiembre de 2008.

las distintas propuestas de reforma (Consejo de Estado 2009: 3-5). En el trámite parlamentario de la Subcomisión, el sistema electoral fue calificado como adecuado o aceptable por los portavoces de todos los partidos excepto los de IU y UPyD, de modo que solo cabría considerar las propuestas que gozaran del consenso de todos los partidos –un supuesto de imposible cumplimiento.

Por su parte, el informe del Consejo de Estado (2009: 3-283), aprobado en febrero de 2009, propuso una amplia reforma del sistema electoral dentro de los límites del artículo 68 de la Constitución para remediar la desproporcionalidad e introducir el voto preferencial en las listas electorales. Sus propuestas incluían la reducción de la representación mínima provincial de dos escaños a uno, la ampliación del Congreso de 350 a 400 escaños, la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra más proporcional como la de Hare, y el establecimiento de una distribución de restos a nivel nacional. Eran propuestas que ya habían sido formuladas por los partidos minoritarios, pero reforzadas naturalmente ahora por su inclusión en el informe del Consejo de Estado. Los resultados de las simulaciones realizadas con los anteriores criterios de reforma han solido ser positivos, pero con reservas: se reducían en cierta medida los niveles de desproporcionalidad, pero aumentaban los de fragmentación partidista, sobre todo si se mantenía la barrera electoral (Montero y Riera 2009: 410 ss.; Bosch 2014). En todo caso, tanto estas propuestas como las presentadas por IU y UPyD fueron desatendidas por el Pleno del Congreso en diciembre de 2010. Las modificaciones de la LOREG se limitaron a cuestiones de Derecho electoral como la formación del Censo, la información electoral en medios de comunicación, las campañas electorales y sobre todo el cambio en el voto de los españoles residentes en el exterior por un nuevo procedimiento, el denominado *voto rogado*, que, en realidad, según ha podido comprobarse en las elecciones celebradas desde entonces, lo ha dificultado extraordinariamente.

Los intentos de reforma del sistema electoral continuaron en los años siguientes a través de tres vías de distinta naturaleza. La primera surgió en los inicios de la Gran Recesión, cuando los *indignados* acampados en la Puerta del Sol madrileña convirtieron a la reforma electoral en un elemento necesario de lo que denominaban como una "democracia *real*" y así lograr una "representación *auténtica*" (Riera y Montero 2017: 7-8). Se trataba de una reforma consistente en la implantación de listas abiertas con el objetivo de otorgar a los ciudadanos más oportunidades de participar en el proceso político y en el establecimiento de un distrito nacional único que asegurase a cada partido la obtención de un número de escaños proporcional a los votos cosechados. El 15-M, por lo tanto, supuso un punto de inflexión en las actitudes de amplios sectores sociales hacia el sistema electoral. Convertido ya en un tema popular, la segunda se trasladó en años posteriores al propio sistema político, cuando expertos y organizaciones de todo tipo coincidieron al cifrar en el cambio del

sistema electoral una de las condiciones imprescindibles para la *regeneración* política de una democracia *enferma* en medio de la crisis política que se acumuló a la económica desde 2008. Como en muchos otros países que han pasado a través de experiencias similares, la reforma electoral se convertía en una especie de señal de la necesidad de "hacer algo" (Bowler y Donovan 2013: 34).

Y la tercera vía, de nuevo de tipo político, cristalizó después de las elecciones legislativas de 2015 y 2016, cuando los dos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, han hecho de la reforma electoral una de sus principales banderas en pos de la *regeneración democrática* (Rodríguez-Teruel y Barrio 2016; Rodríguez-Teruel, Barrio y Barberá 2016; Orriols y Cordero 2016; Simón 2017). La composición del nuevo Congreso facilitó que en marzo de 2017 todos los Grupos parlamentarios, a instancias del PSOE y de Ciudadanos, aprobaran en el seno de la Comisión Constitucional una nueva Subcomisión para discutir una amplia reforma del sistema electoral. Mientras la Comisión comienza a andar, siguen apareciendo propuestas similares de reforma junto con otras mucho más novedosas, bien que lastradas estas últimas por la necesidad de una modificación previa del artículo 68 de la Constitución.[30] En el momento en que se escriben estas líneas, en febrero de 2018, Podemos y Ciudadanos han anunciado una batería de propuestas para modificar aspectos relevantes en los ámbitos del Derecho electoral y del propio sistema electoral. Por lo que hace al primero, las propuestas tienen una naturaleza no redistributiva (es decir, no benefician ni perjudican *a priori* a ningún partido) y aspiran a mejorar la calidad de la democracia representativa; incluyen la reducción del gasto en las campañas electorales a través del envío conjunto de la publicidad electoral, la introducción de las *listas cremallera*, revisar radicalmente la defectuosa regulación del llamado *voto rogado* y la reducción de la edad de votar de los 18 a los 16 años. Y con respecto al sistema electoral, su única propuesta, ya claramente redistributiva (esto es, con la que algunos partidos ganan a costa de otros) consiste exclusivamente en la sustitución de la fórmula D´Hondt por la Sainte-Laguë, la más proporcional de las fórmulas electorales (Benoit 2013) .

En la dimensión intrapartidista, el Consejo de Estado propuso la modificación de las listas electorales para ampliar el protagonismo de los votantes a la hora de designar a sus representantes parlamentarios. En este campo, apuntó al

30 Una de las más interesantes es la presentada por Penadés y Pavía (2016: cap. 6), basada en mejorar el prorrateo, inspirada en el modelo sueco y a la que denominan como *equidad sin provincias*. Consiste en sustituir las circunscripciones provinciales actuales por un nuevo mapa de distritos que fueran iguales o muy parecidos entre sí, es decir, que tuvieran una población similar y por lo tanto un similar número de escaños. La eliminación de las provincias como distritos permitiría solventar el problema de la desigualdad en el tamaño de los distritos, responsable del coste desigual de escaños para partidos que son similares entre sí, y también, en consecuencia, los sesgos mayoritarios, conservadores y centralistas.

papel que las arenas autonómicas pueden jugar como laboratorio de reformas institucionales con vistas a una eventual reforma de mayor envergadura en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. Su opción, al igual que otras similares (Montero 1997; Hopkin 2005), se inclinaba por una fórmula intermedia que desbloqueara las listas, pero manteniendo a la vez su carácter cerrado. La propuesta fue asimismo desatendida por el Pleno del Congreso en diciembre de 2010: los dirigentes partidistas han demostrado en numerosas ocasiones su oposición en mayor o menor medida explícita a una reforma que incluya criterios de selección de los candidatos que compitan con el orden decidido por ellos en sus respectivas organizaciones y en todos los distritos. Más allá de abrir la capacidad de selección de los votantes, sus resultados son inciertos. Se han discutido así, entre otros muchos, los factores que pueden dificultar su utilización por los votantes (Montero y Gunther 1994), las garantías que debería ofrecer la hipotética aprobación en España de alguna variante del voto de preferencia (Ortega 2004: 287 ss.), las consecuencias negativas del faccionalismo, clientelismo o corrupción asociadas a la competición entre los candidatos (Chang y Golden 2007), los determinantes de su aprobación en los países europeos (Riera 2013: cap. 5) o las probabilidades de que su utilización se limite a sectores muy minoritarios de votantes políticamente sofisticados (Bosch y Orriols 2014).

Todo ello refuerza las dudas sobre la dificultad adicional de que las listas actuales sean modificadas para convertirse en alguna variante de un voto de preferencia. En el ámbito autonómico, la personalización de las listas electorales gana partidarios en los últimos años, como demuestran las propuestas para el desbloqueo de las listas que se están planteando en algunas comunidades autónomas (Garrote 2017; Queralt 2017). De otra parte, existen indicios que apuntan a que en algunos distritos españoles existen grupos de votantes que tienen en cuenta quiénes encabezan las listas electorales (Riera 2011). Y en los países europeos las reglas electorales parecen otorgar cada vez mayor relevancia al candidato en detrimento de los partidos (Renwick y Pilet 2016). Pese a todo ello, es poco probable que el formato de las listas pueda a corto plazo modificarse: la tónica seguirá siendo la de elegir en función de los partidos más que de los candidatos.

5. El desarrollo jurisprudencial

¿En qué medida el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de intervenir a lo largo de estas cuatro décadas de vigencia del sistema electoral? En esta última sección, queremos examinar brevemente su intervención sobre los sistemas electorales que funcionan en los distintos ámbitos territoriales. La respuesta a nuestra pregunta es clara. Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional

no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los elementos nucleares del sistema electoral configurado por la LOREG para el Congreso de los Diputados y para el Senado. En cambio, existe jurisprudencia con relación a los sistemas electorales de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas. El tipo de cuestiones a las que se ha enfrentado el Tribunal puede dividirse en dos grupos: barreras electorales y prorrateo de escaños entre circunscripciones.

Respecto a las barreras electorales, cabe destacar sus sentencias 75/1985, 72/1989, 193/1989 y 225/1998, en las que ha ido admitiendo niveles cada vez más elevados: el 3 por ciento a nivel de circunscripción en Cataluña o el 5 por ciento a nivel autonómico en Murcia. E incluso una barrera del 6 por ciento en el conjunto de la comunidad de Canarias, atemperada por cláusulas correctoras también validadas por el Tribunal, como obtener el 30 por ciento de los votos –el 20 por ciento en un primer momento– en una circunscripción insular o ser el partido más votado. Con todo, el Tribunal ha mantenido unos criterios calculadamente ambiguos que no permiten saber cuál sería el hipotético límite de estas barreras, pues, en sus propias palabras, "no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico" (STC, 225/1998, FJ 5).

Y por lo que hace al prorrateo de escaños entre circunscripciones, los pronunciamientos más relevantes están incluidos en las sentencias 45/1992, 19/2011, 187/2014, 214/2014 y 15/2015, así como en el auto 240/2008. En la primera de las sentencias, referida a Baleares, el Tribunal declaró constitucionalmente admisible la existencia de circunscripciones uninominales (como la de Formentera) y la posibilidad de que la circunscripción de Ibiza, con más población que Menorca, tuviera, sin embargo, un escaño menos. Los demás pronunciamientos del Tribunal se refieren al controvertido sistema electoral de Castilla-La Mancha y a sus sucesivas reformas. En ellas, ha avalado la constitucionalidad de todas las distribuciones de escaños que las Cortes han realizado allí hasta la fecha.

Es probable que el Tribunal Constitucional haya creado un desarrollo jurisprudencial demasiado permisivo con los que podrían calificarse como *excesos* del legislador electoral autonómico. Así parece ocurrir en la sentencia 225/1998, que avaló la constitucionalidad de la doble barrera electoral del sistema electoral canario del 6 por ciento a nivel autonómico y del 30 por ciento a nivel insular; y las más recientes 197/2014 y 15/2015, que también convalidaron la constitucionalidad de la fuerte reducción del tamaño de las Cortes de Castilla-La Mancha a pesar de los altos umbrales efecivos que generaba (Fernández-Esquer 2016; Fernández-Esquer y Montero 2016).[31] Resulta llamativo que

31 Esta interpretación es compartida en mayor o menor medida por numerosos constitucionalistas: por ejemplo, López Aguilar (1999), Garrorena (2008), Torres del Moral (2009), Garrote (2015), Martínez Sospedra (2016) y Oliver (2011 y 2017: cap. 6).

la jurisprudencia constitucional sobre el prinicpio de proporcionalidad se haya mantenido inmutable a lo largo del tiempo, sin que el Tribunal haya reparado en las circunstancias concretas de los casos que tenía ante sí. A pesar de que el enjuiciamiento de asuntos como las barreras electorales, el prorrateo de escaños entre circunscripciones o la determinación de los senadores designados por las Asambleas autonómicas exige aproximaciones distintas, el Tribunal no ha evolucionado en su interpretación del principio de proporcionalidad: en toda su jurisprudencia se ha limitado a reproducir en lo sustancial la fundamentación de las sentencias 4/1981 y 75/1985 (Garrote 2015: 299).

De esta forma, la proporcionalidad se presenta como un criterio orientador o tendencial sobre el que el legislador puede introducir modulaciones con un gran margen de discrecionalidad. En consecuencia, el principio no se entenderá vulnerado excepto en aquellos casos en que la afectación de la proporcionalidad esté desprovista de una justificación objetiva o razonable y resulte, además, excesiva o arbitraria. En consecuencia, el canon de enjuiciamiento del Tribunal empleado en relación con la exigencia de proporcionalidad es sumamente flexible. Esta flexibilidad se ha puesto de relieve cuando el Tribunal ha sostenido la constitucionalidad de una determinada legislación electoral afirmando que no resulta "irrazonable" ni "arbitraria" (STC 19/2011, FJ 9). Da la sensación de que con estas afirmaciones ha rebajado el estándar de proporcionalidad requerido para los sistemas electorales autonómicos a niveles similares a los exigidos por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (en virtud del artículo 9.3 de la Constitución). Esta situación resulta cuando menos preocupante dada la habitual tendencia de los partidos políticos a manipular los sistemas electorales en su propio beneficio.

Las sentencias antes citadas configuran, pues, un bagaje jurisprudencial problemático, del que se desprende que el legislador electoral puede disponer de los elementos de los sistemas electorales prácticamente sin limitaciones. Esta situación contrasta con la posición que progresivamente han ido adoptando órganos similares de otras democracias occidentales. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los tribunales de Estados Unidos, Francia o Alemania, por ejemplo, pese a contar con tradiciones electorales bien distintas, han ido estableciencdo límites al margen de actuación de los legisladores en esta materia en virtud de los principios de proporcionalidad e igualdad de sufragio. Este activismo judicial ha sido especialmente intenso en los últimos tiempos en Alemania e Italia. En 2008, el Tribunal Constitucional Federal alemán emplazó al legislador a reformar el sistema electoral para solucionar el problema del valor de logro inverso derivado de los escaños excedentes no compensados; y en 2011 consideró inconstitucional la barrera electoral del 5 por ciento en las elecciones al Parlamento europeo, a pesar de que en 1979 la había considerado adecuada a la Constitución. Por su parte, la Corte Constitucional italiana también parece

haber adoptado una actitud activista, como evidencian las sentencias 1/2014 y 35/2017. En la primera declaró inconstitucionales dos aspectos de la ley electoral aprobada en 2005, apodada por sus críticos como *Porcellum*, como son el premio de mayoría y las listas cerradas y bloqueadas con un gran número de candidatos. Y en la segunda hizo lo propio con otros dos aspectos de la ley electoral de 2015, bautizada como *Italicum*: la segunda vuelta entre las dos listas más votadas a nivel nacional y la posibilidad de candidaturas múltiples.

6. Conclusiones

Además de peculiares, los sistemas electorales son mecanismos curiosos. El politólogo francés Maurice Duverger (1984 [1951]: 34) los comparó con cámaras de fotos que son al mismo tiempo proyectores: registran imágenes que en parte han creado ellos mismos. Sus elementos no cambian de una elección a otra, pero sus efectos, sin embargo, pueden resultar diferentes por el aprendizaje que hacen partidos y votantes de su funcionamiento.

El sistema electoral español es un buen ejemplo de ello. Creado en 1977, constitucionalizado en 1978 e institucionalizado tras el *terremoto* electoral de 1982, sus reglas se han adaptado a formatos diferentes del sistema de partidos, a distintos competidores y a vencedores electorales diferentes durante las cuatro últimas décadas. Sus efectos han sido intensos, tanto sobre los partidos como sobre los electores. Si para estos últimos el tamaño reducido de los distritos les obligaba a coordinarse en muchos de ellos mediante el voto *útil* o *estratégico*, el prorrateo desviado y en consecuencia la variabilidad de la magnitud de los distritos han producido sesgos mayoritarios, conservadores y hasta centralistas muy acusados, sobre todo en un sistema electoral perteneciente a la familia de los proporcionales. Los partidos han tratado también de ajustarse a estos sesgos mediante estrategias que, si no eran coalicionales antes o después de las elecciones, al menos evitaban las escisiones partidistas. Desde la Transición y hasta las recientes elecciones de 2015 y 2016, el sistema de partidos español adoptó sucesivamente el formato de pluralismo limitado con las variantes del partido *predominante* que fue el PSOE en los años ochenta y después de *dos partidos y medio*; en ambos casos generaron una dinámica mayoritaria muy intensa en las principales instituciones políticas (Gunther y Montero 2009: cap. 2). Con ambos formatos, el sistema electoral pareció lograr un cierto ajuste entre unos sesgos mayoritarios derivados de la desproporcionalidad en la representación en el Congreso y unas condiciones favorables para la formación de gobiernos que han oscilado entre mayorías absolutas *manufacturadas* y minorías suficientes gracias a apoyos parlamentarios externos, casi siempre de partidos nacionalistas y regionalistas.

Parecía existir así una especie de acuerdo implícito por medio del cual se aceptaba la desproporcionalidad ocasionada por el sistema electoral a cambio de que produjera gobiernos unipartidistas estables basados en mayorías parlamentarias más o menos holgadas: el peaje a pagar en términos de desproporcionalidad se contrarrestaba, al menos en parte no pequeña, con la estabilidad de que disfrutaba el ejecutivo.[32] Pero ese acuerdo podría romperse si fallara uno de los términos de la ecuación. Y eso es lo que hasta el momento parece haber ocurrido en las elecciones de 2015 y 2016. El mismo sistema electoral ha tenido efectos relativamente diferentes al debilitarse seriamente PP y PSOE, los dos principales partidos, y al surgir dos partidos *medianos* como Podemos y Ciudadanos (Sánchez Muñoz 2017). La desproporcionalidad se redujo solo moderadamente, la fragmentación partidista alcanzó máximos históricos y la formación de gobierno se convirtió tras las elecciones de 2015 en un problema insoluble, solventado tras las de 2016 de un modo que a muchos se antoja provisional (Simón 2017). La cambiante fortuna electoral de los partidos ha desembocado, pues, en un cambio relevante del sistema de partidos: más fragmentado, con un formato multipolar más complejo y con procesos de formación de gobiernos mucho más inciertos. El reproche habitual que acusaba a nuestro sistema electoral de obstaculizar la entrada de nuevas fuerzas políticas y de fomentar el bipartidismo ha de ser, cuando menos, matizado.

Esta situación revalidaría las potencialidades del sistema electoral. Sin cambio alguno, vuelve a ser una cámara que también proyecta nuevas imágenes: ha aumentado la fragmentación, pero la desproporcionalidad no ha disminuido demasiado. De este modo, el *trade-off* entre representación y gobernabilidad ha dejado de funcionar: si la primera ha mejorado sensiblemente, la segunda ha empeorado sustantivamente tanto por el mayor número de partidos como por la distribución de sus apoyos electorales. Parece por ello improbable que, de mantenerse esta situación, las propuestas de reforma planteadas para incrementar la proporcionalidad sigan teniendo sentido. Si eran acaso convenientes para remediar los desajustes entre votos y escaños en las primeras once elecciones al Congreso, el problema se ha trasladado ahora, tras las dos últimas, a la fragmentación y a la formación de gobiernos. Los partidos deberán aprender a

32 Esta interacción entre representación y gobernabilidad aproxima el caso español a una suerte de condición óptima desde el punto de vista electoral (a un *electoral sweet spot*), que, según algunos expertos, permitiría un equilibrio virtuoso entre una adecuada representación de las preferencias partidistas de los votantes y la formación de gobiernos con incentivos para rendir cuentas (Carey y Hix 2011). Y, en otro campo, una de las opciones que se barajaron en los debates sobre la reforma electoral italiana que culminó con la aprobación de la nueva ley electoral, denominada *Italicum*, fue la de inspirarse en el modelo español: un sistema proporcional con circunscripciones pequeñas que sobrerrepresentase a los grandes partidos (D`Alimonte 2015; Fusaro 2016). Esta opción no cuajó: en 2017 Italia aprobó una nueva ley electoral, bautizada esta vez como *Rosatellum*.

utilizar los incentivos institucionales y políticos existentes para considerar como opciones posibles los gobiernos de coalición, que no han existido nunca en el nivel nacional, bien que en el ámbito autonómico exista una dilatada experiencia. Y deberán además hacerlo en un contexto de mayor crecimiento de la polarización partidista (lo que agrava la fragmentación y dificulta la formación de gobiernos de coalición) y sin el recurso antes habitual de gobiernos minoritarios con apoyos de partidos nacionalistas. En estas condiciones, no es impensable que se considere necesaria o al menos conveniente la reforma de esta deficiencia, por así decir, del sistema electoral. Pero entonces la discusión sobre su desproporcionalidad quedaría preterida por un cambio en el sentido opuesto, es decir, para buscar mecanismos que arrojen mayorías al menos suficientes y a ser posible estables. No debería olvidarse que los sistemas electorales son instituciones que aspiran a satisfacer varios objetivos, no siempre conciliables entre sí. Y que el sistema electoral debe evaluarse en interacción con otras instituciones del sistema político, entre las que destaca la forma de gobierno. Y en un sistema parlamentario racionalizado como el español, el principal cometido del Congreso de los Diputados, más allá de sus funciones legislativa, presupuestaria y de control al ejecutivo, es el de establecer –y sostener– una relación de confianza con un gobierno que pueda sacar adelante su programa político con un mínimo de garantías.

En todo caso, y como es sabido, la realización de reformas electorales es sumamente difícil en las democracias contemporáneas. De hecho, la principal regla aplicable a los sistemas electorales es la de su estabilidad (Taagepera y Shugart 1989: cap. 18; Lijphart 1995: 95-96). Esto no implica que no existan cambios o más frecuentemente reformas específicas, sino que ambos aparecen solo excepcionalmente y mediante la concurrencia de procesos extraordinarios, a veces inesperados (Katz 2005; Riera 2013). La continuidad básica de los sistemas electorales suele explicarse a través de la obvia aporía de que los únicos actores con capacidad para aprobar cambios institucionales son los máximos interesados en evitar que los intentos de reforma lleguen a buen puerto. Y más todavía si las reglas electorales, o las más relevantes de ellas, como en España, están constitucionalizadas, lo que imposibilita su reforma sin contar previamente con niveles de consenso que en la práctica se aproximen a la unanimidad. Los criterios habitualmente aducidos para justificar las reformas suelen también carecer de motivaciones bastantes como para cambiar el criterio de los partidos que sigan prefiriendo el *statu quo*. En los países europeos occidentales, la existencia de niveles aun elevados de desproporcionalidad ha sido por lo general insuficiente para justificar procesos de reforma electoral, y mucho menos si quienes lo proponen forman parte de un sistema de partidos relativamente fragmentado. Y el paso de las listas cerradas a alguna variante de las muchas existentes de voto de preferencia está normalmente vinculado a bajos niveles

de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, unos niveles que son fácilmente manipulables por las elites partidistas o que pueden desaparecer tras la llegada de un nuevo ciclo electoral (Riera 2013). Como ha concluido Kenneth Benoit (2007: 387), "[solo] en casos extraordinarios, el cambio del sistema electoral puede provenir de acontecimientos políticos inesperados como cambios de régimen, movimientos populares, realineamientos electorales o acontecimientos externos".

No parece que por el momento estemos inmersos en alguno de estos supuestos cambios extraordinarios. De afianzarse el formato del sistema de partidos surgido tras las elecciones de 2015 y 2016, y de mantenerse asimismo el papel desempeñado por las reglas electorales en ambas elecciones, las viejas propuestas de cambio del sistema electoral pueden quedar obsoletas: se ajustaban a su rendimiento de las últimas cuatro décadas, pero ignoraban su reciente impacto en la fragmentación del sistema de partidos o en las dificultades para formar gobiernos. Los partidos y votantes tendrán que *aprender* el nuevo funcionamiento de los viejos elementos del sistema electoral. Por lo tanto, las discusiones sobre su reforma debieran depender de los resultados de este aprendizaje, es decir, de las nuevas imágenes que ha proyectado la misma vieja cámara de fotos. Y, mientras tanto, la tensión entre las viejas propuestas y los nuevos problemas reforzará probablemente la continuidad de los componentes del sistema electoral. El viejo refrán del más vale malo conocido que bueno por conocer, con tantas equivalencias en muchas lenguas occidentales, vale también para el mundo institucional de las reglas electorales: los partidos prefieren decididamente mantener los defectos que ya conocen antes que saltar hacia lo desconocido (Taagepera y Shugart 1989: 236).

7. Referencias bibliográficas

Alzaga, Óscar (1989). "I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento". En Giancarlo Rolla, ed., *Il X anniversario della Constituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche i Bancarie.

Benoit, Kenneth (2000). "Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence". *Political Analysis*, 8 (4): 381-388

Bosch, Agustí (2014). "¿Qué hubiera pasado si…? El 20N con otros sistemas electorales". En Eva Anduiza, Agustí Bosch, Lluís Orriols y Guillem Rico, eds., *Elecciones generales 2011*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Bosch, Agustí, y Orriols, Lluís (2014). "Ballot Structure and Satisfaction with Democracy". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24(4): 493-511.

Bowler, Shaun y Todd Donovan (2013). *The limits of electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.

Caciagli, Mario (1986). *Elecciones y partidos en la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Calvet, Jordi (2017). "¿Qué sistemas electorales prefieren los partidos? El caso de los parlamentos regionales en España (1977-1983)". *Revista de Estudios Políticos*, 175: 67-110.

Carey, John M., y Simon Hix (2011). "The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems". *American Journal of Political Science*, 55: 383-397.

Chang, Eric C. y Miriam Golden (2007). "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption". *British Journal of Political Science*, 37(1): 115-137.

Colomer, Josep M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

Colomer, Josep M., ed. (2011a). *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.

Colomer, Josep M. (2011b). "Introduction: Personal and Party Representation". En Josep M. Colomer, ed., *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.

Consejo de Estado (2009). "Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general". En Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

D`Alimonte, Roberto (2015). "The New Italian Electoral System: Majority-assuring but Minority-friendly". *Contemporary Italian Politics*, 7 (3): 286-292.

Duverger, Maurice (1984) [1951]. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fernández-Esquer, Carlos (2016). "La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11: 76-85.

Fernández-Esquer, Carlos (2017). "Las reformas de los sistemas electorales autonómicos". Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), Universidad de Santiago de Compostela; disponible en http://www.aecpa.es/congresos/XIII-congreso/paper.php?paper=1805

Fernández-Esquer, Carlos, y José Ramón Montero (2016). "El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto". En Gerardo Pérez y Vicente Mujica, eds., *Textos para la reforma del sistema electoral canario*. Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Fernández-Miranda, Alfonso (2009). "Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados". *Revista de Derecho Político*, 74: 19-46.

Fernández-Miranda, Pilar y Alfonso Fernández-Miranda (1995). *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*. Barcelona: Plaza & Janés.

Fusaro, Carlo (2016). "La nueva ley electoral italiana de 2015, un reto para el parlamentarismo débil". *Teoría y Realidad Constitucional*, 38: 547-574.

Gallagher, Michael (1991). "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". *Electoral Studies*, 10: 33-51.

Garrorena, Ángel (2008). "Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83: 243-275.

Garrote, María (2015). "El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 32: 279-300.

Garrote, María (2017). "Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿es necesario, posible y probable?". En Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells, eds., *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Gavara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gunther, Richard (1989). "Leyes electorales, sistemas de partidos y élites: el caso español". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 47: 73-106.

Gunther, Richard, y José Ramón Montero (2009). *The Politics of Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Herrero de Miñón, Miguel (1993). *Memorias de estío.* Madrid: Ediciones Temas de Hoy.

Herrero de Miñón, Miguel (2017). "Génesis del Real Decreto-ley de marzo de 2017". *Revista de Derecho Político*, 100: 33-48.

Hopkin, Jonathan (2005). "Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes". En Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Huneeus, Carlos (1985). *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.

Katz, Richard S. (2005). "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?". En Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Laakso, Markku, y Rein Taagepera (1979). "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.

Lago, Ignacio (2002). "Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000". *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 131-158.

Lago, Ignacio (2005). *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Lago, Ignacio, y José Ramón Montero (2004). "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 105: 11-42.

Lago, Ignacio, y José Ramón Montero (2005). "Todavía no sé quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español". *Zona Abierta*, 110-111: 279-348.

Lijphart, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Lijphart, Arend, y Rafael López Pintor (1988). "Alphabetic Bias in Partisan Elections: Patterns of Voting for the Spanish Senate, 1982 and 1986". *Electoral Studies*, 7 (3): 225-231.

Linz, Juan J. (2009 [1978]). "De grandes esperanzas a la Guerra Civil: la quiebra de la democracia en España". En Juan J. Linz, *Obras Escogidas*, vol. 4, *Democracias: quiebras, transiciones y retos*, edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Linz, Juan J., José Ramón Montero y Antonia M. Ruiz (2013 [1985]). "Elecciones y política". En Juan J. Linz, *Obras Escogidas*, vol. 6, *Partidos y élites políticas en España*, edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

López Aguilar, Juan Fernando (1999). "Derecho electoral autonómico y potestad autooganizatoria de las Comunidades Autónomas". *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, 8: 251-282.

Martínez Sospedra, Manuel (2016). "La sombra de las *political questions*. Notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha". *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 28: 73-103.

Monroe, Burt L., y Amanda G. Rose (2002). "Electoral Systems and Unimagined Consequences. Partisan Effects of Districted Proportional Representation". *American Journal of Political Science*, 46: 67-89.

Montabes, Juan, ed. (1998). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Parlamento de Andalucía.

Montabes, Juan, y Carmen Ortega (2002). "El voto limitado en las elecciones al Senado español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas

en las elecciones de marzo de 2000". *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 103-130.

Montero, José Ramón (1979). "La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas". *Revista de Estudios Políticos*, 12: 5-40.

Montero, José Ramón (1997). "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma". *Revista de Estudios Políticos*, 95: 9-46.

Montero, José Ramón, y Joaquín García Morillo (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Editorial Tecnos.

Montero, José Ramón, y Josep Maria Vallès (1992). "El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?" *Claves de Razón Práctica*, 22: 2-11.

Montero, José Ramón, y Richard Gunther (1994). "Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España". En José Ramón Montero, Richard Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y otros (1994). *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Montero, José Ramón, e Ignacio Lago (2011). "The Selection of an Electoral System: Less Consensus, More Heresthetics". En Gregorio Alonso y Diego Muro, eds., *Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model*. Londres: Routledge.

Montero, José Ramón, y Pedro Riera (2009). "Informe sobre la reforma del sistema electoral". En Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos, eds., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Montero, José Ramón, Carlos Fernández-Esquer y José Rama (2016). "Sistema electoral y votos desperdiciados: ¿votando a ciegas?". *Politikon*, 20 de junio de 2016; disponible en https://politikon.es/2016/06/20/sistema-electoral-y-votos-desperdiciados-votando-a-ciegas/

Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oliver, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Oliver, Joan (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ong, Kian-Ming, Yuko Kasuya y Kota Mori (2017). "Malapportionment and Democracy: A Curvilinear Relationship". *Electoral Studies*, 49: 118-227.

Orriols, Luis y Cordero, Guillermo (2016). "The Breakdown of the Spanish Two-party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election". *South European Society and Politics*, 21(4): 469-492.

Ortega, Carmen (2004). *Los sistemas de voto preferencial. Un estudio de 16 democracias. Reflexiones sobre el sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Osorio, Alfonso (1980). *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Editorial Planeta.

Pallarés, Fracesc (1998). "Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales". En Juan Montabes, ed., *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Parlamento de Andalucía.

Penadés, Alberto (1999). "El sistema electoral español (1977-1996)". En Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Tecnos.

Penadés, Alberto, e Ignacio Urquizu (2007). "Las elecciones al Senado: listas abiertas, votantes cerrados y sesgo conservador". En José Ramón Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal, eds., *Elecciones generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Penadés, Alberto, y Salvador Santiuste (2013). "La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto". *Revista Española de Ciencia Política*, 32: 89-116.

Penadés, Alberto, y José Manuel Pavía (2016). *La reforma electoral perfecta*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Queralt, Argelia (2017). "Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces?". En Manuel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells, eds., *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Rae, Douglas W. (1971 [1967]). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 2ª ed.

Renwick, Alan, y Jean-Benoit Pilet (2016). *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Riera, Pedro (2011). "Closed Party List", en Josep M. Colomer, ed., *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.

Riera, Pedro (2013). *Changing the Rules of the Game: On the Determinants and Consequences of Electoral Reforms in Contemporary Democracies*. Florencia: European University Institute (tesis doctoral).

Riera, Pedro, y José Ramón Montero (2010. "La reforma del sistema electoral español: preferencias partidistas y posibles alternativas". *Seguridad y Ciudadanía. Revista del Ministerio del Interior*, 4: 77-113.

Riera, Pedro, y José Ramón Montero (2017). "Attempts to Reform the Electoral System in Spain: The Role of Experts". *Election Law Journal*, 16 (3): 367-376.

Rodríguez-Teruel, Juan, y Astrid Barrio. (2016). "Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain". *South European Society and Politics*, 21(4): 587-607.

Rodríguez-Teruel, Juan, Astrid Barrio y Óscar Barberà. (2016). "Fast and Furious: Podemos' Quest for Power in Multi-level Spain". *South European Society and Politics*, 21(4): 561-585.

Samuels, David, y Richard Snyder (2001): "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*, 31: 651-671.

Sánchez-Cuenca, Ignacio (2014). *Atado y mal atado. El suicido institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Sánchez Muñoz, Óscar (2017). "El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109: 237-260.

Santolaya, Pablo (1986). "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". *Revista de Estudios Políticos*, 53: 45-69.

Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Londres: Macmillan.

Shugart, Matthew S., y Rein Taagepera (2017). *Votes from Seats. Logical Models of Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Simón, Pablo (2009). "La desigualdad y el valor de un voto: el *malapportionment* de las Cámaras bajas en perspectiva comparada". *Revista de Estudios Políticos*, 143: 165-188.

Simón, Pablo (2017). "The Challenges of the New Spanish Multipartism. Goverment Formation Failure and the 2016 General Election". *South European Society and Politics*, 21 (4): 493-517.

Taagepera, Rein, y Matthew S. Shugart. (1989). *Seat and Votes: The effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Torres del Moral, Antonio (2009). "Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas". En Luis A. Gálvez, ed., *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

José Ramón Montero Gibert

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, ha enseñado en las de Granada, Santiago, Zaragoza, Cádiz y Complutense de Madrid. Ha sido *Visiting Fellow* en la Harvard University, University of California en Berkeley y Ohio State University. Ha sido decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, subdirector del Centro de Investigaciones Sociológicas y gestor del Programa de Estudios Sociales y Económicos, de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT). Ha sido miembro del *Standing Comitee for the Social Sciences*, de la *European Science Foundation*. Ha publicado numerosos trabajos sobre cultura política, comportamiento electoral y partidos. En la actualidad es miembro del *Comparative National Elections Project* y de la *Academia Europeae*.

Carlos Fernández Esquer

Graduado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). También es Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente es Investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAM. En la actualidad está realizando una tesis doctoral sobre *La reforma de los sistemas electorales sub-nacionales en los Estados compuestos europeos*.

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2018. núm. 2: 47-74

Asaltando el poder: el cambio en los sistemas de partidos mexicano y español en perspectiva comparada (2000-2016)

Seizing the power: Party System Change in Mexico and Spain in a comparative perspective (2000-2016)

Aldo Adrián Martínez-Hernández
Universidad Autónoma de Aguascalientes, México

José Rama Caamaño
Universidad Autónoma de Madrid, España

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Martínez-Hernández, A. A. y Rama Caamaño, J. (2018). Asaltando el poder: el cambio en los sistemas de partidos mexicano y español en perspectiva comparada (2000-2016). *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 2: 47-74. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7270

Resumen

Pese a la distancia geográfica y a las diferencias políticas y culturales, en las recientes elecciones nacionales tanto México como España han visto como nuevos partidos han entrado en la arena política obteniendo un notable apoyo electoral. Podemos y Ciudadanos en España han modificado el comportamiento de los votantes y las dinámicas de competición entre los partidos por alcanzar el Gobierno. Del mismo modo, MORENA, en México, ha podido suponer una amenaza real a los partidos tradicionales mayores: el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional. Este articulo se pregunta hasta qué punto las nuevas formaciones han transformado el sistema de partidos existente. Para dar respuesta a ello, analiza tanto la evolución electoral como los indicadores principales del sistema de partidos de ambos países desde los años 2000 hasta 2016. Así, el artículo concluye que ambos sistemas de partidos presentaron rasgos similares de restructuración de la competición política, en buena medida, debido a la pérdida de identificación de los votantes con los partidos tradicionales y la consecuente fuerte irrupción de nuevas formaciones.

Palabras clave: cambio del sistema de partidos; partidos nuevos; partidos tradicionales; nacionalización partidista; análisis espacial.

Abstract

Despite geographical distance and political and cultural differences, in the recent national elections, in both countries, Mexico and Spain, new parties have entered in the political arena, obtaining significant electoral support. Podemos and Ciudadanos in Spain have modified the electoral behaviour of some voters and, as a consequence, the party dynamics of competition for the Government. In the same way, MORENA in Mexico, has been able to pose a real threat to the traditional major parties: The Institutional Revolutionary Party and the National Action Party. This article tries to answer to what extent the new formations have transformed the existing party system. To answer this, it analyses both the electoral evolution and the main indicators of the party system of both countries from 2000 to 2016. Thus, this article concludes that both party systems presented similar features of political competition restructuring, especially, motivated by decline of party identification with the established parties and the consequent emergence of new political parties.

Keywords: party system change; new parties; traditional parties; party nationalization; spatial analysis.

Correspondencia / Correspondence

Aldo Adrián Martínez-Hernández
Universidad Autónoma de Aguascalientes, México
Aaldomaher@usal.es
José Rama Caamaño
Universidad Autónoma de Madrid, España
jose.rama@uam.es

Recibido / Received

27.03.2018

Revisado / Review

30.05.2018

Aceptado / Accepted

29.06.2018

1. Introducción

Si algo ha podido caracterizar a México y España en los últimos años es su estable sistema de partidos. Desde que en ambos países se instaurase un régimen democrático han sido escasas las fuerzas políticas que han tenido acceso al Gobierno. En esencia, esta realidad se enmarcaría dentro de lo que Peter Mair (2014:291) denominó como una estructura de competición política cerrada. Así, este alto grado de institucionalización partidista y de anclaje de los votantes con los partidos, ha dificultado la entrada de nuevos grupos políticos en la arena electoral. De hecho, los niveles de innovación electoral (Emanuele y Chiaramonte, 2016) se han mantenido bajos hasta las recientes elecciones. Sin embargo, en los comicios de 2015, tanto en España como en México, nuevos partidos entraron en el Parlamento Nacional con un fuerte apoyo de los votantes. Son los casos de Podemos y Ciudadanos para España y el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en México. En ambos países, tanto a nivel nacional como subestatal, estas nuevas formaciones obtuvieron representación política (Rodón y Hierro, 2016; Toledo y Vela, 2016; Martínez-Hernández, 2016). Además, la emergencia de nuevas formaciones ha conllevado una notable pérdida de apoyos electorales de las principales formaciones tradicionales: Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en España y Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN) en México, dejando entrever que los cambios electorales responden no solo a una falta de interés o desencanto con la política por parte de los votantes si no, en mayor medida, a un progresivo alejamiento de éstos con la política tradicional. De hecho, estos cambios en el comportamiento de los electores podrían haber provocado, al menos en el corto plazo, una transformación significativa de las estructuras de competición política y, por extensión, del sistema de partidos.

No cabe duda, por lo tanto, que resulta necesario estudiar estos casos de forma comparada: tanto México (sistema presidencialista) como España (sistema parlamentario) son buenos ejemplos de sistemas de partidos consolidados que, en los últimos años, se han trasformado notablemente. Lo característico de los dos países es que comparten una elevada crisis de la democracia representativa. No hay más que echar un vistazo a los recientes Latinobarómetro (2017)[1] y Eurobarómetro (2018)[2] para percibir como en ambos países, los ciudadanos muestran bajos niveles de confianza en las instituciones representativas (Casal-Bértoa y Rama, 2017): partidos, parlamento nacional, al tiempo que desconfían del gobierno, están insatisfechos con su gestión y perciben un aumento

1 Ver Informe Latinobarómetro 2017: http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp

2 Ver Informe Eurobarómetro Standard nº 88 para España: https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/eb88_nat_es_es.pdf

de la corrupción. A todo ello, se suma una crisis sin paliativos de los partidos tradicionales y un elevado crecimiento de los nuevos partidos[3], caracterizados por tener fuertes liderazgos y que, a su vez, han sido capaces de generar mayor confianza entre los electores[4]. Teniendo en cuenta todo ello, este trabajo se plantea ¿hasta qué punto la entrada de nuevos actores políticos ha podido realmente transformar la competición política que venía desarrollándose en ambos países hasta el momento?

De esta forma, este artículo analiza los sistemas de partidos de México y España, tanto a nivel nacional como subestatal, en un periodo de tiempo comprendido entre el año 2000 y 2016. Es decir, un total de 12 elecciones parlamentarias, 6 elecciones legislativas para el caso mexicano (2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015) y 6 elecciones parlamentarias para el caso español (2000, 2004, 2008, 2011, 2015 y 2016). Para ello, se describen los distintos ciclos electorales en ambos países, atendiendo principalmente a la evolución de algunos de los principales indicadores del sistema de partidos. Con ello, tendremos la información suficiente como para dar respuesta a la cuestión principal que guía el análisis, a saber: ¿las nuevas formaciones partidistas, han cambiado los sistemas de partidos de México y España?

El presente texto hace uso de una metodología mixta, que combina la descripción longitudinal de la competición electoral con la medición de distintos indicadores del sistema de partidos. El desarrollo del texto se estructura en cuatro secciones. La primera, realiza una aproximación histórica de los partidos más relevantes en la arena política nacional de ambos países. La segunda sección describe la evolución y cambio de ambos sistemas de partidos desde principios del siglo XXI. La tercera, se centra en la arena subnacional y compara el desempeño electoral de los partidos tradicionales y de las nuevas fuerzas políticas. Por último, se establecen las conclusiones.

3 Recientes encuestas para ambos países señalan que previsiblemente los vencedores de las próximas elecciones generales en España y presidenciales en México, serían Ciudadanos y MORENA, respectivamente. Ver: https://politica.elpais.com/politica/2018/05/13/actualidad/1526222522_428410.html?rel=mas y https://elpais.com/internacional/2018/04/20/mexico/1524221306_832397.html

4 Un reciente artículo de El País muestra como los votantes sienten una mayor confianza en las nuevas formaciones que en los partidos tradicionales. Ver: https://elpais.com/internacional/2018/05/23/actualidad/1527081131_643245.html.

2. La conformación del poder en México y España.

En México la Cámara de Diputados se configuró a principios del siglo XXI, en torno a la implementación relativamente nueva de gobiernos divididos en el país, asumiendo que el partido que controlaba el Ejecutivo Federal (la presidencia) no mantenía la mayoría de asientos legislativos. Las elecciones de 1997 impusieron una nueva lógica de interacción entre las formaciones políticas, por la incapacidad de un partido de seguir controlando la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la Presidencia, como había ocurrido por más de seis décadas, en las que, el PRI mantuvo en su control ambos poderes (Molinar, 1999:607; Becerra, *et. al.*, 2000; Casar, 2002; Reveles, 2005; Méndez, 2006). Las elecciones de 2000 permitieron el acceso al PAN a la presidencia de la República, con ello, inicia un proceso de alternancia política que consolidó un cambio en la concepción de la política nacional hacia una más plural y democrática (Crespo, 2001; Magaloni, 2006). No obstante, en este proceso, las mayorías relativas en el Congreso, manifestaron la complacencia de los partidos con mayor capacidad electoral (Casar, 2002; Colomer y Negretto, 2002).

El nuevo panorama político que había surgido a finales del siglo XX, motivó cambios en la estructura de competencia partidista. Sin embargo, la concentración de poder consolidó a tres partidos como los actores más relevantes de la política nacional: el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Martínez-Hernández, 2016). Así, a pesar de la concentración de poder de estos tres partidos, la evolución del apoyo electoral hacia ellos ha seguido una senda a la baja en los últimos años, lo que, a su vez, ha ido acompañado de un crecimiento electoral de pequeños partidos y de la irrupción de nuevos actores, tal y como muestra la Tabla 1 y el Gráfico 2.

Las elecciones generales celebradas en 2006 fueron un punto de inflexión para la política mexicana contemporánea (Olmeda y Armesto, 2013). Esto se manifestó en el grado de competitividad electoral que se dio entre el PRD y el PAN, por un lado, y el PRI, por otro. En estas elecciones, el PRD se constituía como la pieza clave del escenario político, ofreciendo una alternativa atractiva para los ciudadanos más descontentos con el funcionamiento institucional y con las fuerzas tradicionales. Los cambios que sucedieron después de las elecciones federales de 2006, manifestaron dos etapas en la composición del poder político en México. La estructura político-partidista hasta antes de las elecciones de 2006, manifestó el protagonismo antagónico del PAN y PRD ante el dominio político del PRI, oscilando entre una consolidación de dos fuerzas políticas de derecha e izquierda frente al pragmatismo del partido hegemónico. El cambio en la distribución de poder después de las elecciones de 2006 y 2009, mostró un tenue resurgimiento del PRI, que pasaría a ser la fuerza de control político en el interior de la Cámara legislativa. Pese a ello, se vislumbró

la entrada de fuerzas políticas alternativas a las ya tradicionales organizaciones partidistas (Tabla 1; Gráfico 2).

Tabla 1*: Evolución de la conformación de la Cámara de Diputados en México, 2000-2015*

	2000		2003		2006		2009		2012		2015	
	#[a]	%[b]	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
PRI	211	42.2	225	45	104	20.8	237	47.4	213	42.6	203	41
PAN	206	41.2	152	30.4	206	41.2	143	28.6	114	22.8	108	22
PRD	50	10	96	19.2	126	25.2	71	14.2	103	20.6	56	11
PVEM	17	3.4	17	3.4	19	3.8	21	4.2	28	5.6	47	9.4
PT	8	1.6	5	1	16	3.2	13	2.6	15	3	6	1.2
MC	3	0.6	5	1	16	3.2	6	1.2	17	3.4	26	5.2
PANAL	-	-	-	-	9	1.8	9	1.8	10	2	10	2
MORENA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35	7
Otros	5	1	-	-	4	0.8	-	-	-	-	9	1.8
Total	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100

[a] Número de escaños

[b] Porcentaje de escaños

*Otros 2000: PSN, PAS; 2006: PSD; 2015: PES, Candidatos Independientes

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE)

Las elecciones de 2015 destacaron por su alta fragmentación partidista. Los nuevos partidos (principalmente MORENA), así como el avance electoral de organizaciones políticas como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Movimiento Ciudadano (MC), comenzaron a posicionarse como opciones políticas viables electoralmente dentro del escenario político nacional (Larrosa y Castillo, 2011; Martínez-Hernández, 2016; Toledo y Vela, 2016).

Los cambios y la distribución de los cargos legislativos en el ámbito federal, ilustran la nueva dinámica de competencia en el país. El resultado electoral cosechado por los nuevos partidos podría atribuirse, de forma genérica, al desgaste del sistema político mexicano, que habría sido incapaz de dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas. De esta forma, se habría abierto una ventana de oportunidad para que los actores políticos aprovechasen la coyuntura del momento para obtener un buen resultado político (Tavits, 2006; 2007). Además, y sumado a ello, el contexto de crisis económica[5] habría ayudado al surgimiento y mayor apoyo a partidos fuera del establishment político. Como sostiene Ta-

5 Un estudio llevado a cabo por Kantar Worldpanel subraya que entre las cuatro primeras preocupaciones de los mexicanos están la inflación, la inseguridad, la violencia y la economía. Ver: https://www.kantarworldpanel.com/mx/Noticias-/Preocupaciones-de-los-mexicanos-en-2018

vits (2007:118), "cuando la economía no camina por la buena senda, los nuevos partidos tienen un tema claro y destacable sobre el que movilizar a los votantes, y los partidos existentes aparecen como menos creíbles". Y este podría ser el caso mexicano y, más específicamente, de MORENA. Aquí, el liderazgo del partido jugó también un papel fundamental para explicar el éxito político de la formación. Andrés Manuel López Obrador, líder de MORENA, consolidó un movimiento de izquierda proveniente de una división en el interior del PRD, partido con el que había participado en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 (Bolívar, 2014; Toledo y Vela, 2016). Con ello, MORENA irrumpe en la escena nacional transformando la competición política establecida hasta el momento, en la que las tres fuerzas tradicionales, el PRI, el PRD y el PAN, disputaban sus opciones por conseguir el predominio del legislativo sin una alternativa política que pudiese afectar a sus lógicas de competición electoral.

Lo anterior es significativo principalmente para la izquierda política (Bolívar, 2014; Toledo y Vela, 2016). Por un lado, porque en 2015 dividió a la izquierda entre moderada y radical. Y, por otro, porque el PRD, uno de los partidos tradicionales, sufrió una importante reducción de su caudal electoral. Este trasvase de votos principalmente recaló en MORENA (Bolívar, 2014; Toledo y Vela, 2016). En consecuencia, a los altos niveles de fragmentación partidista, le acompañó un incremento en la polarización política[6]. Así, la derecha tendría en el PAN a su principal representante, mientras que la izquierda quedaría dividida entre moderados como el PRD, el Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT), y radicales como MORENA (Toledo y Vela, 2016). El centro del espectro ideológico estaría ocupado por el PRI, el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el PVEM. Estas tres formaciones podrían definirse como las fuerzas más pragmáticas de la política mexicana. En este contexto, el PRI seguiría encontrado un suelo electoral lo suficientemente amplio como para permanecer como la principal fuerza política.

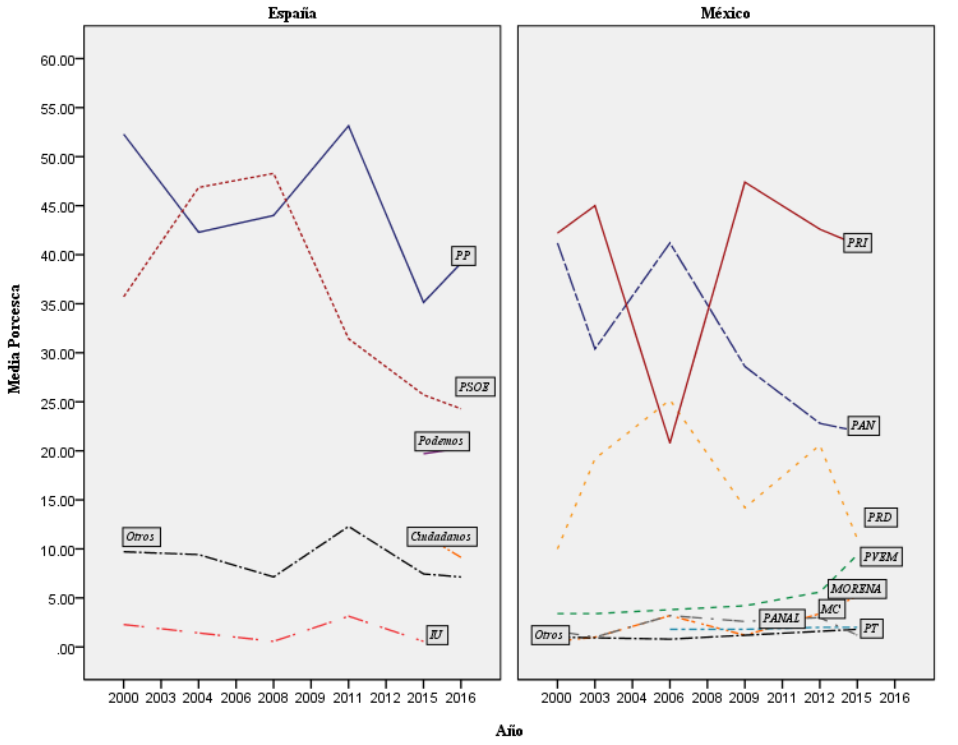
Así, la competición electoral centrípeta haría que la formación que consiguiese el centro político se hiciese con la mayoría de votos. En este sentido, el PRI estaría pivotando entre el centro, el centro-derecha y la derecha para aunar un importante caudal de electores. Y, a su vez, gracias a coaliciones exitosas con el PVEM estaría consiguiendo un relevante apoyo electoral, sobre todo, en el ámbito municipal. A pesar de ello, y aunque el PRI se mantuvo como la fuerza más votada, estaría clara la reducción de poder electoral de los partidos tradicionales en el país, así como el aumento de nuevas formas de representa-

6 En términos de Sartori (1976), ambos elementos resultan principales a la hora de definir un sistema de partidos. De esta forma, el incremento en el número de partidos y la mayor polarización política, habrían transformado el sistema de partidos mexicano de pluralismo moderado a pluralismo polarizado.

ción política desde la última década, teniendo como culmen las elecciones de 2015 (Martínez-Hernández, 2016).

En España la evolución del sistema de partidos ha seguido una línea similar a la descrita para el caso mexicano. En este sentido, si algo ha podido caracterizar al sistema de partidos español ha sido la estabilidad electoral a partir de los años 80 (Linz y Stepan, 1996), que se ha mantenido hasta las elecciones de 2011. En este periodo de tiempo, solo dos fuerzas políticas, el PSOE y el PP, tuvieron capacidad para acceder al Gobierno. El sistema de partidos, por lo general, podría definirse como de pluralismo limitado, con dos grandes formaciones políticas y varios partidos menores nacionales, nacionalistas y regionalistas (Linz y Montero, 2001).

Gráfico 1-2: *Evolución del apoyo electoral, en porcentaje de escaños, en la Cámara de Diputados en México y España, 2000 - 2015*



*Otros México: 2000: PSN, PAS; 2006: PSD; 2015: PES, Cand. Independientes
**Otros España: 2000: PNV, EA, CIU, ERC, ICV, BNG, CC, PA, CHA; 2004: PNV, EA, CIU, ERC, BNG, CHA, CC, Na-Bai; 2008: PNV, CIU, ERC, BNG, CC, Na-Bai; 2011: UPyD, PNV, Amaiur, CIU, ERC, BNG, Compromís, CC, FAC, Geroa-Bai; 2015 y 2016: PNV, Bildu, CIU, ERC, CC.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior de España y del Instituto Nacional Electoral

De forma breve, los 40 años de democracia en España se pueden resumir en cuatro ciclos electorales, que estableceríamos en función del nivel de apoyo electoral de los principales partidos, del formato del sistema de partidos (abierto a que varias formaciones puedan entrar en el Gobierno, o cerrado a pocos partidos), de las pautas de competición política entre sus integrantes (centrípetas o centrífugas) así como de los niveles de volatilidad electoral y fragmentación partidista.

Hasta los años 2000, concretamente hasta 1996, el sistema de partidos español atravesó por dos ciclos electorales bien diferenciados. El primero, comprende las elecciones de 1977 y 1979, llamado ciclo constituyente o fundacional (Linz y Montero, 2001). En ambas elecciones, la Unión de Centro Democrático (UCD), el partido liderado por Adolfo Suárez, quien se encargó de llevar la transición hacia la democracia a España, fue la fuerza más votada. El sistema de partidos resultante fue de "pluralismo moderado" y dio lugar a gobiernos unipartidistas minoritarios. El segundo ciclo abarca las elecciones de 1982 hasta 1993. Las primeras, han sido calificadas de "hito histórico" (Caciagli, 1986), pues supusieron la casi total desaparición de la UCD y continúan siendo, aún hoy en día, uno de los comicios con mayor nivel de volatilidad electoral a nivel agregado de los países de Europa occidental. En las cuatro elecciones que comprende este ciclo, el PSOE, en tres de ellas, cosechó de forma consecutiva mayorías absolutas. Desde 1982 hasta 1989, el sistema de partidos fue de "partido predominante", el PSOE ocupaba un lugar destacado y la oposición, cuyo partido con mayor apoyo electoral era Alianza Popular (AP), era débil y estaba fragmentada.

El tercer ciclo corresponde en el tiempo a la mitad de los años 90. Lo característico de esta etapa radica en la intensificación en la competición electoral entre el PP[7] y el PSOE. Desde 1996, el sistema de partidos pasaría de nuevo a calificarse como de "pluralismo moderado". Durante estos años y hasta 2011, este criterio de clasificación ha podido aplicarse al sistema de partidos español. El cuarto ciclo electoral se abriría con los comicios generales de 2015. Si las elecciones de 1982 habían supuesto un enorme "hito histórico", las de 2015 podrían acuñar de igual forma dicho apelativo. Dos nuevas formaciones, Podemos -con un discurso populista de izquierda (Torreblanca, 2015; Gómez-Reino y Llamazares, 2015) y Ciudadanos -un partido de corte liberal con un discurso cargado de referencias a la regeneración de la democracia (Teruel y Barrio, 2015) - , irrumpieron en el Congreso de los Diputados con un apoyo electoral sin precedentes en lo que a nuevos partidos se refiere.

Podemos había nacido como consecuencia no solo de la grave crisis económica que sacudió a los países europeos occidentales desde 2008, con especial efecto en los países del Sur de Europa: Grecia, España, Portugal e Italia, sino

7 AP se había refundado en 1989 bajo las siglas del PP y José María Aznar asumía la Secretaría General del Partido.

como respuesta a una crisis política que ya latía en el sistema político español desde los años 2000 (Rama, 2016a; Orriols y Cordero, 2016). Las primeras elecciones en las que participó, los comicios al Parlamento Europeo de 2014, situaron a la formación morada en la cuarta posición, con 5 escaños de los 54 (Cordero y Montero, 2015). Este resultado, a todas luces inesperado, evolucionaría positivamente en las posteriores elecciones locales y autonómicas, en las que Podemos concurrió en coalición con otras formaciones de ámbito subnacional. De hecho, para las elecciones generales de 2015, Podemos participaría con En Marea en Galicia, Compromís en Valencia y En Comú, en Cataluña. Por su parte, Ciudadanos había surgido a nivel autonómico en Cataluña, ante el clima secesionista que no encontraba oposición ni en el PSOE ni en el PP (Lago y Martínez, 2011) y, aunque en 2008 se había presentados a las elecciones nacionales, no sería hasta 2015 cuando consiguiese consolidarse como una formación con capacidad de influencia en el gobierno.

De esta forma y asumiendo las premisas de Hauss y Rayside (1978), quienes afirman que los factores institucionales, las divisiones sociales y los elementos del corto plazo, como la economía, importan para el desarrollo de las nuevas formaciones, parecería que 1) la elevada volatilidad electoral española (ver más adelante) favorecería el surgimiento de nuevas formaciones – pese a que el sistema electoral con sesgos mayoritarios actuaría como barrera de entrada; 2) nuevas divisiones sociales (ganadores y perdedores de la globalización) habrían reconfigurado las preferencias partidistas de los votantes –Segatti y Capuzzi (2016) muestran para España, Italia y Grecia que los jóvenes con mayor nivel educativo presentan un comportamiento electoral diferenciable –y 3) la Gran Recesión habría propiciado que los electores se sintiesen atraídos por los partidos extremos y no tradicionales, muchos de ellos nuevos partidos (Hernández y Kriesi, 2016; Bosch y Durán, 2017).

Así, para las elecciones de 2015, como se analizará en detalle en el siguiente apartado, la fragmentación de partidos, los niveles de volatilidad electoral y la polarización política registraron unos niveles muy elevados, más aún si se compara con las elecciones precedentes (Rama, 2016b). Como muestra la Tabla 2, la distribución de asientos se igualó a izquierda y a derecha, pero lo relevante es que se repartió entre cuatro partidos de forma muy pareja. PP y Ciudadanos sumaron 163 escaños y Podemos y el PSOE 159 asientos. Sin embargo, la necesidad de 176 escaños para obtener la mayoría de la cámara, provocó que no se formase gobierno. De hecho, transcurridos seis meses de negociaciones fallidas, en los que el PSOE y Ciudadanos intentaron formar sin éxito gobierno, y tras la negativa del PP a llevar la iniciativa de formación de gobierno, por no sumar los suficientes apoyos electorales, se convocaron elecciones para el 26 de junio de 2016. Los resultados de estas elecciones dejaron en una mejor posición al PP, que subió 14 escaños, mientras el PSOE siguió bajando en

número de asientos. Podemos decidió presentarse junto al tradicional partido de izquierdas proveniente del Partido Comunista de España (PCE), Izquierda Unido (IU), formando la coalición electoral de Unidos Podemos, junto al resto de formaciones que ya habían participado de Podemos en 2015. Como consecuencia de ello, mantendrían su resultado electoral aún a costa de haber perdido un millón de apoyos.

Tabla 2*: Evolución de la conformación del Congreso de Diputados en España, 2000-2016*

Elección	2000		2004		2008		2011		2015		2016	
Partido	#[a]	%[b]	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
PP	183	52.29	148	42.29	154	44	186	53.14	123	35.14	137	39.14
PSOE	125	35.71	164	46.86	169	48.29	110	31.43	90	25.71	85	24.29
IU	8	2.29	5	1.43	2	0.57	11	3.14	2	0.57	*	*
C´s	-	-	-	-	-	-	-	-	40	11.43	32	9.14
Podemos	-	-	-	-	-	-	-	-	69	19.7	71	20.29
Otros	34	9.71	33	9.42	25	7.14	43	12.29	26	7.45	25	7.14
Total	350	100	350	100	350	100	350	100	350	100	350	100

[a] Número de escaños

[b] Porcentaje de escaños

*****IU en pacto con Podemos en las elecciones de 2016

*****Otros España: 2000: PNV, EA, CIU, ERC, ICV, BNG, CC, PA, CHA; 2004: PNV, EA, CIU, ERC, BNG, CHA, CC, Na-Bai; 2008: PNV, CIU, ERC, BNG, CC, Na-Bai; 2011: UPyD, PNV, Amaiur, CIU, ERC, BNG, Compromís, CC, FAC, Geroa-Bai; 2015 y 2016: PNV, Bildu, CIU, ERC, CC.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior[8]

Finamente, el PP formaría gobierno gracias al acuerdo electoral firmado con Ciudadanos y Coalición Canaria (CC) y a la abstención del PSOE. Este proceso volvió a ser complejo, más aún cuando el Secretario General del PSOE, Pedro Sánchez, se negaba a facilitar la investidura del PP. Todo terminó con su destitución y la decisión de que el PSOE se abstuviese en la votación de investidura para facilitar la formación de Gobierno, un gobierno, eso sí, de mínimos y que habría de estar muy condicionado por el resto de fuerzas políticas que componen el Parlamento.

8 Acceso online: http://www.infoelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html; http://www.infoelectoral.mir.es/;

3. El proceso de cambio de los sistemas de partidos

El sistema de partidos mexicano se caracterizó, al menos hasta 1997, por ser un sistema de partido hegemónico (Sartori, 1994:276; Mainwaring y Scully, 1995), en el que el PRI había monopolizado el poder en todos los ámbitos de competencia. Las elecciones federales de 1997 en las que el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en el Poder Legislativo y las de 2000, en las que finamente perdería también el Poder Ejecutivo, darían inicio a un proceso de transición política (Becerra, Woldenberg y Salazar, 2000; Reyes del Campillo, 2003; Méndez, 2006; Prud´homme, 2010). El cambio de un sistema de partidos de partido hegemónico a uno multipartidista, habría permitido la alternancia en el gobierno, síntoma de bienestar democrático (Sirvent y Rodríguez, 2005; Prud´homme, 2010:122; Díaz y Vivero, 2015).

Los niveles de fragmentación electoral (Laakso y Taagepera, 1979) del sistema de partidos mexicano a nivel parlamentario muestran precisamente este cambio, como refleja el Gráfico 3. De hecho, la línea trazada por el gráfico es claramente ascendente desde las elecciones de 2000 hasta las últimas de 2015, suponiendo los comicios de 2006 un claro punto de inflexión (Díaz y Vivero, 2015). El número efectivo de partidos había oscilado entre tres partidos y tres partidos y medio durante la primera década del siglo XXI, sin embargo, es en las elecciones de 2015 donde se observa el mayor aumento en la fragmentación del sistema.

Todo ello, habría propiciado una recomposición del poder político, en gran medida, debido a la entrada de nuevas formaciones políticas. El sistema de partidos muestra una paulatina apertura que transita en dos periodos. En el primero, se observa el cambio de un sistema hegemónico a uno dominante con dos actores principales. En el segundo, el sistema pasa de un modelo de partido dominante a uno multipartidista en el que emergen nuevas figuras que, a su vez, inciden en la composición del poder político (Grafico 2 y 3) (Toledo y Vela, 2016).

En términos de competitividad electoral, esta se ha mantenido en unos niveles constantes desde las elecciones intermedias de 2009 a 2015. Las elecciones de 2000, 2003 y 2006 mostraron niveles de competitividad más altos, siendo los comicios del año 2000 los más competitivos (Gráfico 4). La competitividad electoral (Méndez, 2006:19-23; 106), exhibe una tendencia de mayor competitividad en las elecciones concurrentes (Presidente, Senadores, Diputados) que las elecciones intermedias. Lo anterior permite observar la influencia de las elecciones presidenciales (Méndez, 2006:19-23; 106).

En cuanto a la estabilidad y cambio en los patrones de votación (Pedersen, 1983), la evolución de dichas transformaciones manifiestan mayores niveles de

volatilidad electoral[9] en las elecciones de 2015 en comparación con las de 2012. En las elecciones de 2000, 2006 y 2009 se registraron niveles de volatilidad electoral más altos entre una elección y otra, lo que revelaría cambios significativos en la distribución de curules entre los tres principales partidos. En este sentido, las elecciones con mayor nivel de volatilidad se relacionan con la progresiva entrada de nuevos partidos en la Cámara de Diputados y la disminución del voto hacia los partidos tradicionales (2006-2009 y 2015) (Gráfico 6).

Los cambios en el sistema de partidos mexicano manifestados durante la última década han consolidado un largo proceso de transición democrática en los diferentes ámbitos de gobierno. Las estrategias de competencia de los partidos políticos nuevos y tradicionales, emergen dentro de un nuevo contexto de mutua interacción y negociación (Méndez, 2004; 2006; Larrosa y Santiago, 2011), promovido por el cambio en el comportamiento político de los ciudadanos que han modificado progresivamente sus preferencias electorales hacia nuevos actores en la política nacional (Gómez, 2010; Pacheco, 2003; Hernández, 2003; Espinoza y Rionda, 2005; Sirvent y Rodríguez, 2005; Negretto, 2010).

En España, hasta las elecciones de 2015 la estructura de competición por el Gobierno había cristalizado en una estructura cerrada restringida a pocos partidos. Peter Mair había dicho (1997:222-223) que los mecanismos de competición política por el gobierno delimitan las decisiones de los votantes, convirtiendo su elección partidista en una expresión directa de sus preferencias por el gobierno. A su vez, el propio Mair (2014:291) había advertido que, si se diese un cambio en la estructura de competición partidista, o en alguno de sus tres componentes (los patrones de alternancia del Gobierno, las fórmulas de gobierno y el acceso al gobierno), estaríamos delante de un cambio en el sistema de partidos. Sin embargo, un cambio sustancial a nivel electoral, como el ocurrido en España en las elecciones generales de 2015, no tendría por qué producir una transformación en las estructuras de competición y, por extensión, no tendría por qué ocasionar un cambio en el sistema de partidos.

Ahora bien, los comicios de 2015, sin embargo, sí rompieron la lógica de competición política dominante hasta las elecciones de 2011. A diferencia de lo ocurrido en elecciones anteriores, que habían producido un claro partido ganador, en los doceavos comicios de la democracia española no se pudo señalar un partido con más apoyo electoral. Por lo tanto, y siguiendo a Mair, el sistema de partidos se habría transformado, de estar restringido a pocos actores la formación de gobierno se había abierto a nuevas alternativas políticas. Si se observan los niveles de fragmentación de partidos recogidos en el Gráfico 3, la línea es claramente ascendente desde los comicios de 2000 hasta los de 2015,

9 La definición canónica de volatilidad electoral se refiere "al cambio electoral neto entre dos elecciones consecutivas" (Bartolini y Mair 1990:19).

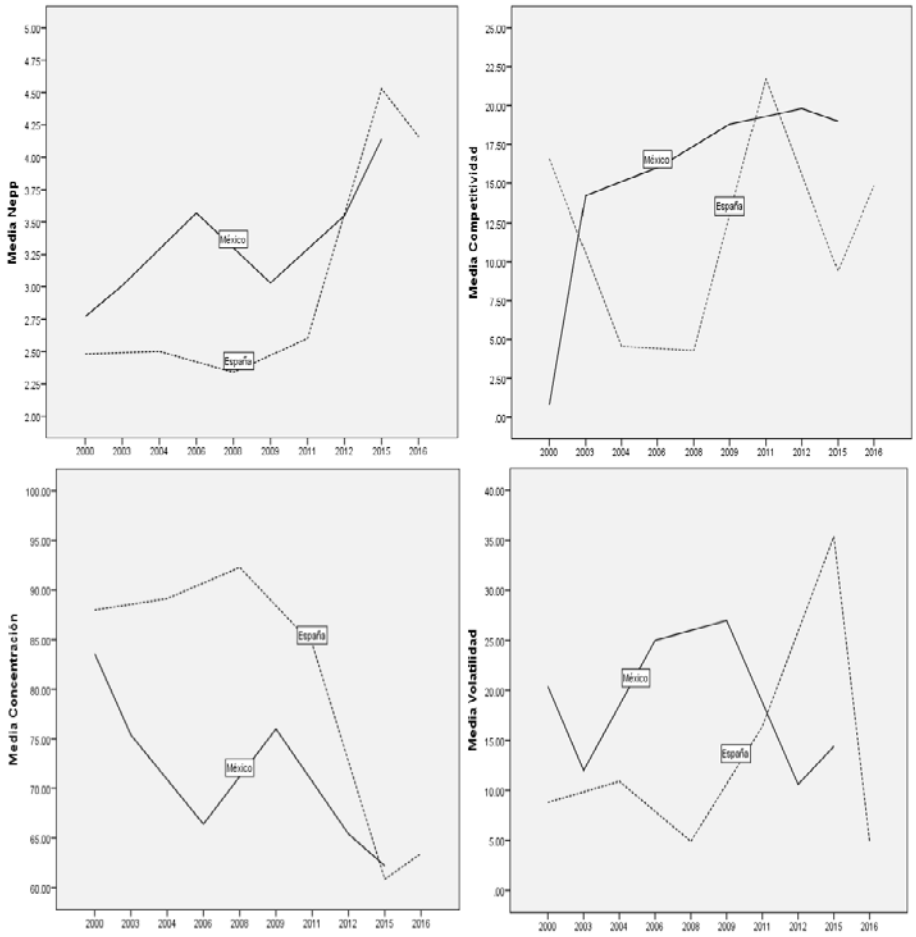
con una leve reducción en las últimas elecciones de 2016. En España, a lo largo de las trece legislaturas democráticas han conseguido representación en el Congreso de los Diputados entre 9 partidos de mínima en las elecciones de 2016 y 14 de máxima en los comicios de 1979. Atendiendo al NEPP, las elecciones de 2015 supusieron los mayores niveles de fragmentación partidista de la historia. El índice de partidos a nivel electoral fue de 5 y a nivel parlamentario de 4,1 (1,5 puntos por encima al de 2011 que era de 2,6). En los comicios de 2016 se mantuvieron parcialmente estos resultados, aunque la caída en apoyos de Ciudadanos y el aumento de 14 escaños del PP hizo que bajas en estos niveles a un NEPE de 4,4 y un NEPP de 3,8 que, en todo caso, están por encima de la media de las trece elecciones celebradas. Los niveles registrados en 2015 y 2016 superan a los que se dieron en los comicios fundacionales de la democracia celebrados en 1977 y 1979, que hasta el momento eran los más elevados.

El Gráfico 4 ofrece información sobre la evolución de la competitividad electoral en España desde las elecciones de 2000 hasta las últimas de 2016. Giovanni Sartori (1976) conceptualizó la competitividad como una de las propiedades de la competición política. Así, si tenemos en cuenta que la competición política es uno de los atributos principales de la democracia, la competitividad debe ser entendida como un particular estado del juego democrático. La forma con la que se determina esta dimensión es mediante la proximidad en los resultados electorales y parlamentarios de los principales partidos políticos. Los valores bajos en el índice de competitividad electoral y parlamentaria serán síntoma de elecciones reñidas, mientras que valores elevados reflejarán unos comicios en los que las diferencias entre los dos partidos más votados son muy amplias.

Las elecciones de 2004 y 2008 podrían ser calificadas como unos comicios reñidos, como muestra el índice de competitividad electoral, no pudiendo decirse lo mismo de los comicios de 2000 y 2011, en los que el PP cosechó sendas mayorías absolutas. Las elecciones de 2015, por su parte, arrojan unos elevados niveles de competitividad electoral, más si lo comparamos con las elecciones de 2011. Sin embargo, las reválidas electorales del 26 de junio de 2016 desprenden unos resultados distintos. El incremento de votos al PP y la consecuente bajada del PSOE hicieron que los valores de competitividad electoral y, sobre todo parlamentaria, decreciesen de forma notable.

El Gráfico 5 muestra los niveles de concentración en el porcentaje de escaños de los dos partidos más votados. Lo llamativo de la información contenida en el gráfico se halla en las elecciones de 2015, dado que suponen el porcentaje más bajo tanto de votos como de escaños que consiguen las dos fuerzas mayoritarias. De hecho, son, a su vez, el porcentaje de votos y número de escaños más bajo que obtiene el primer partido desde las elecciones fundacionales de 1977.

Gráficos 3-6: *Comparación de distintos indicadores del sistema de partidos en México y España (NE-PP -a-, Competitividad electoral -b-, Concentración partidista -c-, y Volatilidad electoral -d-), 2000-2016*



a El índice se calcula con la fórmula NEPE (o NEPP) = 1/∑Pi2, donde "sigma" se refiere a la suma de todos los partidos "i" y "Pi" es la proporción de votos o de escaños del partido "i" (Laakso y Taagepera, 1979).
b La competitividad electoral se expresa mediante la diferencia en los porcentajes de votos válidos de los dos principales partidos en cada elección. Esta resta, se divide entre el total de votos válidos de dicha elección (Méndez, 2006). Consecuentemente, cuanto más pequeñas son las diferencias, más alto es el nivel de competitividad.
c La concentración electoral: Ce = (P1 + P2) es el resultado de la suma del porcentaje de votos válidos del primer y segundo partido más votado.
d El índice de volatilidad de Perdersen muestra el cambio en el porcentaje de votos o asientos por partido y por elección. Para ello se necesita la suma de cambios netos por partido entre elecciones y se divide entre 2. La volatilidad total (VT) se calcula según la fórmula VT= (|A1-A2|+|B1-B2|+|n1-n2|)/2. Esto equivale a la semisuma de las diferencias en términos absolutos en el porcentaje de cada partido entre una elección y otra.

Fuente: elaboración propia

Por su parte, el Gráfico 6, ofrece valiosa información sobre el cambio de preferencias electorales de una elección a otra. Lane y Ersson (1998:31), afirmaron en su día que a partir de un 15 por ciento de volatilidad electoral, podrían considerarse que los niveles son elevados. En España, la evolución de este índice ha sido muy heterogénea. Sin embargo, a excepción de las elecciones de 1982, que supusieron la implosión de la UCD, los comicios comprendidas entre 1977 y 2008 registraron niveles de volatilidad electoral entre el 4,9 y el 12,8 por ciento.

Las elecciones de 2015, con un 35,4 por ciento, suponen otro caso excepcional de alta volatilidad electoral que se habría de sumar al de 1982. En esencia, estos valores podrían deberse a la irrupción de dos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, y la desaparición de una formación menor, Unión Progreso y Democracia (UPyD). Sin embargo, no debe obviarse que estas elecciones trascurrieron en medio de un contexto de crisis económica que afectó a los países europeos, como de hecho reflejan los datos sobre el incremento en la volatilidad electoral en Europa occidental de forma generalizada en la última década (Dassonneville, 2015).

En resumen, tal y como apunta la evolución de los principales indicadores del sistema de partidos en España, podría decirse que los comicios de 2015 habrían roto con las pautas de competición política establecidas hasta el momento. La entrada en el Congreso de los Diputados de Podemos y Ciudadanos habría transformado la estructura de competición partidista por el Gobierno y, de mantenerse esta dinámica en las próximas elecciones, se encontraría en un proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos (Casal-Bértoa, 2014).

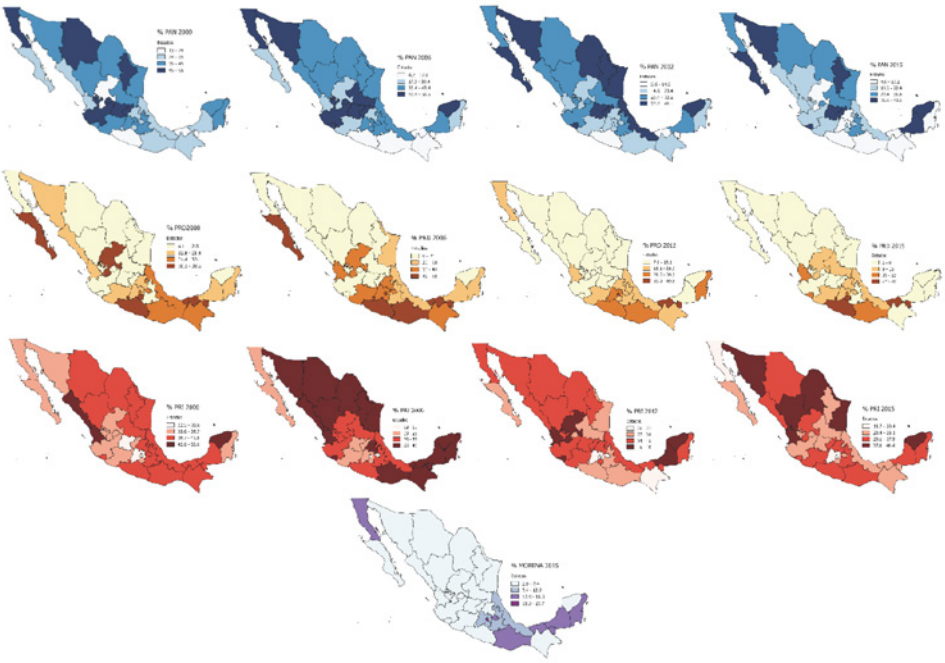
4. La distribución territorial y la nacionalización de los partidos políticos.

El sistema de partidos mexicano, según Díaz y Vivero (2015:22) es un sistema de tres partidos a nivel nacional que coexiste con sistemas bipartidistas con bases regionales. La penetración territorial de los partidos tradicionales, bajo este marco, se puede observar con mayor precisión mediante la distribución de su apoyo electoral a lo largo de la República. En los estados del norte y centro-oeste (la región más económicamente activa de México), el PRI y el PAN dominan la competencia política.

En el sur del país son el PRI y el PRD las principales fuerzas políticas que se disputan la región (Pacheco, 2003; Klesner, 2005) (Mapas 1-4). El dominio del PRI es constante como primera o segunda fuerza electoral en todos los estados, no es así para el PRD y Acción Nacional, quienes mantienen sus centros de apoyo territorial claramente identificables (sur de México para el PRD y norte para el PAN). Con relación a lo anterior, Pacheco (2005) afirma que, desde las

elecciones de 1997, los estados mexicanos se configuraron como los bastiones electorales asociados a la distribución de los apoyos territoriales que los partidos tradicionales controlan y que institucionalizan su fuerza política. En este sentido, Aranda (2003:112-116) comenta que tanto el PRI como los partidos de oposición, entre ellos el PAN y PRD, buscan consolidar una idea del sistema partidos con legitimación nacional pese a su heterogéneo apoyo a lo largo del territorio nacional (Gráfico 7) (Aranda, 2003:221-222).

Mapas 1-4: *Evolución de la distribución territorial del voto para la Cámara de Diputados por partido político en México 2000, 2006, 2012, 2015 (% por estado).*



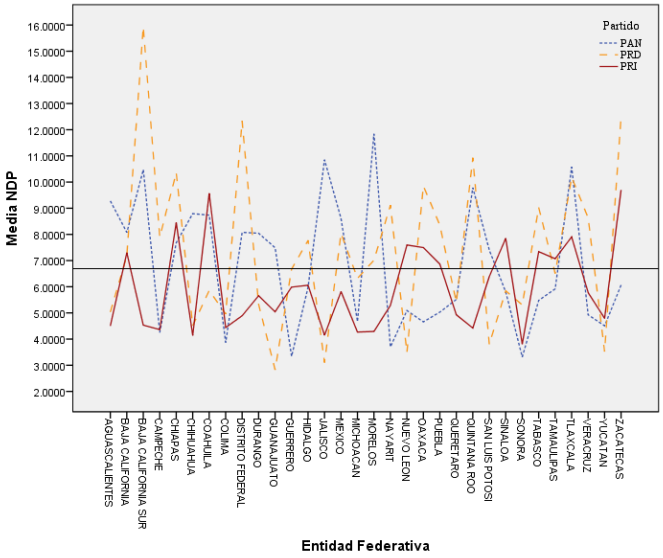
* PAN; PRD; PRI; MORENA
**Más oscuro mayor apoyo electoral.

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Instituto Nacional Electoral (INE)

A partir de las elecciones de 2000 y hasta 2015, los tres partidos tradicionales (PRI, PAN y PRD) han mantenido relativamente constantes sus zonas de influencia electoral a lo largo y ancho del país, lo cual estaría determina las zonas de pugna entre partidos (PRI y PAN se disputarían el norte y el centro, mientras que el PRD y el PRI harían lo propio en el Sur). A pesar de que el PRI se mantiene como primera fuerza política en la mayoría de las regiones (Gómez, 2001, Pacheco, 2001, 2005, Reynoso, 2005; Langston, 2006), las elecciones de 2006 significaron la pérdida de sus bastiones de poder tradicionales.

Para el PRD, los diferentes procesos electorales muestran un comportamiento más volátil, en el que se manifiestan apoyos territoriales más dispares que los otros partidos tradicionales; no obstante, hasta antes de las elecciones de 2015 había mantenido sus bastiones más importantes. Precisamente en estas elecciones, MORENA consigue ubicarse en los territorios tradicionales del PRD, concentrados principalmente al sur del país, entre ellos la Ciudad de México (Toledo y Vela, 2016). El PAN se posiciona como segunda fuerza electoral en la mayoría de los estados del centro y norte, a pesar del declive electoral en 2015 (Martínez-Hernández, 2016:220) (Mapa 1-4; Gráfico 7)

Gráfico 7: Nacionalización de los partidos políticos en México, 2000-2015



**INDP Índice de Nacionalización Dinámica de los partidos. El índice mide la media del cambio en los porcentajes de voto por partido político en los diferentes estados durante la temporalidad analizada

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, en España, pese a que a lo largo del texto se ha defendido la existencia de un sistema de partidos estable, habría que decir que, incluso en esto, *Spain is different* -como rezaba aquel eslogan de los años 60, de la época en la que Manuel Fraga había sido Ministro de Turismo-, y más si se compara con otros países cuya organización territorial es igualmente federal. Mientras la pauta dominante en Estados descentralizados es que exista un sistema de partidos común a cada uno de los territorios, con variaciones puntuales en el apoyo a las fuerzas mayoritarias, o con la existencia de partidos menores de ámbito regional, en España, a la luz de los resultados electorales desde 1977 hasta 2016,

podemos hablar de la convivencia de varios sistemas de partidos y subsistemas de partidos (Linz y Montero, 2001). En el artículo publicado por Luciano Bardi y Peter Mair en 2008, "*The Parameters of Party System*" ambos autores llegarían a afirmar la inexistencia de un sistema de partidos de ámbito nacional en Bélgica. Para ellos, habría dos sistemas de partidos bien diferenciables, uno flamenco y otro valón, caracterizados por distintas fuerzas políticas, alineadas con electorados distintos (Bardi y Mair, 2008:154). Pues bien, salvando las distancias, esta idea se reproduce en el caso español.

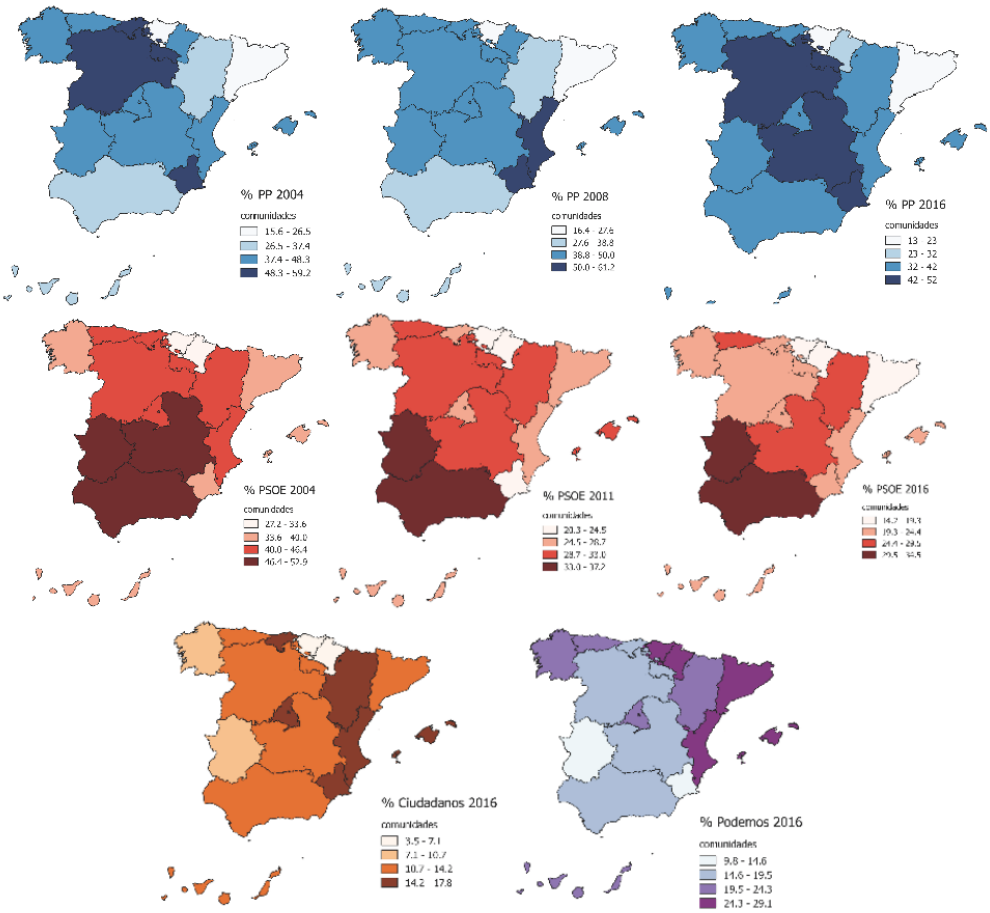
En España, interactúan tres realidades 1) un sistema de partidos de ámbito nacional, 2) sistemas de partidos de ámbito subnacional y 3) varios subsistemas electorales. Dentro de los sistemas de partidos de ámbito subnacional estarían los de País Vasco, Cataluña y Navarra (Linz y Montero, 2011). Por su parte, Galicia, Andalucía, las Islas Canarias y Madrid, pertenecerían a la tercera categoría. En este sentido, lo llamativo de las elecciones de 2015 estaría en el número de formaciones que obtiene representación en estas comunidades. Cinco fuerzas políticas (tres de ámbito nacional y dos de ámbito nacionalista) consiguieron escaños en 2015 en el País Vasco, seis (4 nacionales y 2 nacionalistas) lo hicieron en Cataluña. Ambas comunidades muestran sistemas de partidos diferenciables del sistema de partidos estatal. La relevancia del *cleavage*[10] regional refleja la debilidad de los partidos de ámbito nacional en estas comunidades, sobre todo de PSOE y PP, pero no tanto de la nueva formación, Podemos. El partido de Pablo Iglesias que, entre otras propuestas, sostiene la posibilidad de que las comunidades que así lo deseen realicen un referéndum para separarse del Estado, fue capaz de conseguir un elevado apoyo electoral en las comunidades con fuerte sentimiento nacionalista. Podemos resultó la fuerza más votada en Cataluña y la segunda con más votos en el País Vasco. De hecho, el mismo patrón se repitió en Navarra, Galicia y Canarias. En los tres territorios, la formación morada resultó la segunda más votada.

Los mapas 5 a 7 muestran con claridad el peso electoral de las distintas formaciones en las Comunidades Autónomas españolas. Mientras el PP ha gozado de un elevado apoyo electoral en las áreas más rurales (las Castillas y Galicia), el PSOE ha conseguido la mayoría de sus votos en la región Sur del Estado. Andalucía ha sido el granero electoral de los socialistas, de hecho, a nivel autonómico, el PSOE ha sido a lo largo de las elecciones celebradas desde 1982 hasta 2015 la única fuerza que ha gobernado la comunidad. En cuanto a las nuevas formaciones, su implantación territorial ha ido por caminos bien

10 Un *cleavage* es una división de la sociedad en dos bandos opuestos que están determinados por la posición de los individuos en la estructura social y que, como es profundamente sentido por los individuos, acaba configurando alineamientos entre los bandos de la sociedad y los partidos políticos" (Anduiza y Bosch, 2004:147)

distintos. Ciudadanos ha conseguido un fuerte respaldo en Cantabria, Aragón, Valencia, Madrid o Murcia, sobre todo en las zonas de carácter urbano, mientras Podemos, en buena medida gracias a sus confluencias territoriales, se ha impuesto en las regiones denominadas históricas, como señalamos en el párrafo anterior. Por lo general, podría decirse que las nuevas formaciones consiguieron un mayor apoyo en las zonas urbanas y en las regiones más desarrolladas económicamente, más si lo comparamos con las fuerzas tradicionales que tienen una mayor implantación en el ámbito rural.

Mapas 5-7: *Evolución de la distribución territorial del voto para el Congreso de los Diputados por partido político en España, 2004 - 2016 (% por comunidad autónoma)*

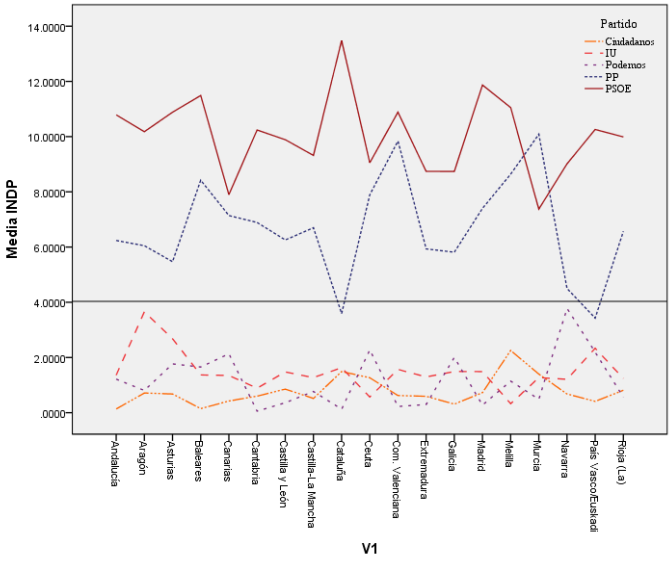


*PP; PSOE; Ciudadanos; Podemos

**Más oscuro mayor apoyo electoral.

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Ministerio del Interior

Gráfico 8: *Nacionalización de los partidos políticos en España 2004-2016*



**INDP Índice de Nacionalización Dinámica de los partidos. El índice mide la media del cambio en los porcentajes de voto por partido político en las diferentes comunidades durante la temporalidad analizada

Fuente: elaboración propia

5. Conclusiones

La comparación del sistema de partidos mexicano y español nos ha permitido advertir el progresivo declive de los partidos tradicionales en ambos países. Así, tanto en México como en España, nuevas formaciones han surgido en las recientes elecciones obteniendo un notable apoyo electoral, mientras los partidos establecidos han visto disminuir sus apoyos, en lo que podría considerarse un proceso de distanciamiento de los votantes con los partidos clásicos. Para el caso español, este cambio es observable desde las elecciones de 2011 y de forma más abrupta en las elecciones de 2015 y 2016 con la irrupción de Podemos y Ciudadanos. En el caso mexicano, este cambio se ha manifestado de forma progresiva desde las elecciones de 2006-2009 y en 2015 con la entrada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y el auge del PVEM y MC. Estos cambios han modificado, al menos en el corto plazo, el sistema de partidos de ambos países: se ha pasado de un sistema de partidos cerrado a uno abierto, de un sistema multipartidista con tendencia al bipartidismo a uno multipartidista atomizado. Además, se ha polarizado el electorado al surgir nuevos partidos con un discurso situado en los extremos del espectro ideológico.

Así, los cambios en el comportamiento de los electores que han repercutido en los sistemas de partidos de ambos países podrían tener que ver principalmente con cinco elementos, de los cuales, dos de ellos son específicos de cada contexto. El primero se refiere al desgaste del sistema político, siendo más explícitos, a la crisis de representación en sus formas tradicionales. De esta forma, y pese a que no es nada nuevo aquello de que los partidos políticos están en crisis – es algo de lo que se viene hablando ya desde finales de los años 70 y comienzos de los 80 – , lo llamativo de los últimos años es que se ha puesto en tela de juicio el sistema *partitocrático* (Mair, 2015), que ha dominado la política occidental desde la primera ola democrática iniciada después de la I Guerra Mundial hasta nuestros días. De hecho, las instituciones que más desconfianza generan entre los ciudadanos son aquéllas en las que los partidos desempeñan un rol fundamental (Partidos, Parlamentos y Gobierno). El segundo, alude a los casos de corrupción que, además, se han concentrado en las principales figuras políticas y en los partidos más relevantes de ambos países. Así, unido a la convergencia programática entre formaciones tradicionales conservadoras y socialdemócratas, la excesiva corrupción ha servido como ventana de oportunidad para el surgimiento de nuevos partidos (Morgan, 2011). Finalmente, el tercer elemento tiene que ver con la constante crisis económica que, generando mayor desigualdad social, desempleo y pobreza, ha terminado por acelerar los sentimientos ya existentes de desconfianza y descontento político. En este sentido, hemos de entender que por si misma la caída de la economía no ha sido la causante de los cambios en el sistema de partidos de México y España, sino que ha favorecido el realineamiento de los votantes con los partidos (Hernández y Kriesi, 2016).

Los otros dos elementos específicos se refieren, primero, a los procesos de globalización y desnacionalización y, segundo, tienen que ver con la coyuntura política interna de México y España. Para España estas dos características aluden 1) a los procesos de integración de la Unión Europea y el desgaste de ésta a nivel nacional, sobretodo en el aspecto económico focalizado al sur de Europa y 2) en el caso de la política interna, resulta relevante el papel que el proceso secesionista catalán ha podido tener en el comportamiento electoral de los votantes en el conjunto del territorio español. En México, por su parte, las cuestiones de soberanía económica y las restricciones neoliberales de las políticas nacionales, así como que el país vive en una política militar y policiaca más aguda debido a los diversos grados de violencia y narcotráfico, han influido de forma notable en los procesos de distanciamiento de los electores con los partidos tradicionales y en el surgimiento de nuevas formaciones aunado a las reformas electorales implementadas en la última década.

6. Referencias Bibliográficas

Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). "*Partidos políticos de América Latina". Vol. 2: Centroamérica, México y República Dominicana.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Anduiza, Eva y Bosch, Agustí (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel

Aranda Vollmer, Rafael (2003). *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Bardi, Luciano y Mair, Peter (2008). "The parameters of Party Systems". *Party Politics,* 14(2): 147-166.

Bartolini, Stefano y Mair, Peter (1990). *From Identity, Competition and Electoral Availability: the Stabilisation of European Electorales* 1885-1985. Cambridge: Cambridge University Press.

Becerra, Ricardo; Woldenberg, José y Salazar, Pedro (2000). *La mecánica del cambio político en México*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Blondel, Jean (1968). "Party systems and patterns of government in Western democracies". *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1(2): 180-203.

Bolívar Meza, Rosendo (2014). "Morena: el partido del lopezobradorismo". *Polis,* 10(2): 71-103.

Bosch, Agustí y Durán, Iván M. (2017). "How does economic crisis impel emerging parties on the road to elections? The case of the Spanish Podemos and Ciudadanos", *Party Politics*. 23(4): 1-11. DOI: 10.1177/1354068817710223

Caciagli, Mario (1986). *Elecciones y partidos en la transición española.* Madrid: CIS.

Casal Bértoa, Fernando (2014). "Party systems and cleavage structures revisited: a sociological explanation of party system institutionalization in East Central Europe". *Party Politics*, 20(1): 16-36.

Casal-Bértoa, Fernando y Rama, José (2017). "¿Democracia en Crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa". *Revista de las Cortes Generales*, 100: 201-226.

Casar, María Amparo (2002). *Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997*. Ciudad de México: Taurus.

Colomer, Josep y Negretto, Gabriel (2002). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y gobierno*, 10: 13-61.

Coppedge, Michael (1993). "Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why competition matters". *Comparative Politics*, 25 (3): 253-274.

Cordero, Guillermo y Montero, José Ramón (2015). "Against Bipartyism, Towards Dealignment? The 2014 European Election in Spain". *South European Society and Politics*, 20 (3): 357-379. DOI: 10.1080/13608746.2015.1053679

Cornelius, Wayne; Eisenstadt, Todd y Hindley, Jane (1999). *Subnational politics and democratization in México*. San Diego: Universidad de California.

Cornelius, Wayne (2001). "Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana". En Y. Reynaldo (eds.), *Caminos a la* democracia. Ciudad de México: El Colegio de México.

Crespo, José Antonio (1998). "Los Estudios Electorales en México en el Contexto del Cambio Político". *Política y Gobierno*, 5:261-279.

— (2001) *PRI: de la Hegemonía a la Oposición. Un Estudio Comparado 1994-2001.* Ciudad de México: Centro de Estudios de Política Comparada.

Dassonneville, Ruth (2015). *Net Volatility in Western Europe: 1950-2014*. Dataset. KU Leuven: Centre for Citizenship and Democracy.

Díaz-Cayeros, Alberto (2004). "Desentralization, Democratization, and Federalism in México". En: K. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in México*. Londres: Institute of Latín American Studies.

Díaz-Jiménez, Oniel y Vivero-Ávila, Igor (2015). "Las dimensiones de la competencia en el sistema de partidos mexicano (1979-2012)". *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales,* 68:13-49.

Emanuele, Vincenzo y Chiaramonte, Alessandro (2016). "A growing impact of new parties: myth or reality? Party system innovation in Western Europe after 1945", *Party Politics*. DOI: 10.1177/1354068816678887

Ersson, Svante y Lane, Jan-Erick (1998). "Electoral Instability and Party System Change in Western Europe". En: P. Pennings y J. E. Lane (eds.), *Comparing Party System Change*. Londres: Routledge.

Espinoza Valle, Victor y Rionda, Luis Miguel (2005). *Después de la Alternancia: Elecciones y nueva competitividad.* Ciudad de México: Ediciones EÓN (en línea): http://luis.rionda.net/Libro_SOMEE2005.htm

Gómez-Reino, Margarita y Llamazares, Iván (2015). "New left populism in contemporary Spain? the upsurge of Podemos", Trabajo presentado en la 22 International Conference of Europeanists, Paris, 8-10 Julio.

Gómez Tagle, Silvia y Valdés Vega, María Eugenia (2001). "Cambios y continuidades en la geografía del comportamiento electoral. El dos de julio: reflexiones posteriores". En: S. Gómez Tagle y M.E. Valdés (coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*. Ciudad de México: IFE-Plaza y Valdés.

Harbers, Imke (2014). "States and strategy in new federal democracies: Competitiveness and intra-party resource allocation in Mexico". *Party Politics,* 20(6): 823-835.

Hauss, Charles y Rayside, David (1978). "The Development of New Parties in Western Democracies Since 1945". En: L. Maisel y J. Cooper (eds.), *Political Parties: Development and Decay*. California: Sage.

Hernández, Enrique y Hanspeter, Kriesi (2016). "The Electoral Consequences of the Financial and Economic Crisis in Europe". *European Journal of Political Research,* 55(2): 203-224.

Hernández Norzagaray, Ernesto (2003). "Sistema electoral y Sistema de partidos en México (1994-2000)". *América Latina Hoy,* 33: 15-38.

Klesner, Joseph (2005). "Electoral competition and the new party system in Mexico". *Latin American Politics and Society*, 47(2): 103-142.

Laakso, Mankur y Taagepera, Rein (1979). "Effective number of parties: A measure with application to West Europe". *Comparative political studies*, 12(1): 3-27.

Lago, Ignacio y Martínez, Ferrán (2011). "Why new parties?". *Party Politics*, 17 (1): 3-20.

Langston, Joy (2006). "The changing Party of the Institutional Revolution. Electoral Competition and decentralized candidate selection". *Party Politics*, 12(3): 395-413.

Larrosa Haro, Manuel y Santiago Castillo, Javier (2011). *Elecciones y partidos políticos en México (2009).* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Lijphart, Arendt (1990). "The political consequences of electoral laws, 1945-85". *American Political Science Review*, 84(2): 481-496.

Linz, Juan José y Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan José y Montero, José Ramón (2001). "The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges". En: L. Karvonen y S. Kuhnle (eds.), *Party Systems and Voter Alignments Revisited*. Londres: Routledge.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995). *"Building democratic institutions: Party systems in Latin America".* Stanford: Stanford University Pres.

Mair, Peter (1997). *Party System change. Approaches and Interpretartions.* Oxford: Oxford University Press.

— (2014). *On parties, party systems and Democracy. Selected writings of Peter Mair.* Colchester: ECPR Press.

— (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Tecnos.

Martínez-Hernández, Aldo Adrián (2016). "Entre la continuidad y el desencanto. Las elecciones intermedias en México 2015". En: M. Alcántara y M. L. Tagina (eds.), *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015.* Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Martínez-Hernández Aldo Adrián y Campos González, Sergio (2016). "El cambio de los partidos políticos en México: organización, programa y

rendimiento". *Revista Teoría & Pesquisa. Revista de Ciencia Política de Brasil*, 25(2): 121-156.

Méndez de Hoyos, Irma (2002). "*El* Sistema de Partidos en México: Fragmentación y Consolidación". *Perfiles Latinoamericanos,* 29: 7-45.

— (2004) "La transición Mexicana a la democracia: competitividad electoral en México 1977-1997". *Perfiles Latinoamericanos*, 24: 43-65.

— (2006) *Transición a la Democracia en México: Competencia partidista y reformas electorales (1977-2003).* Ciudad de México: FLACSO.

Molinar Horcasitas, Juan (1999). "Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera". *Jurídicas de la UNAM*: 607-634.

Morgan, Jana (2011). *Bankrupt representation and party system collapse*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Negretto, Gabriel (2010). "La dimensión electoral de la reforma política". En: G. Negretto (ed.), *Debatiendo la reforma política: Claves del cambio institucional en México.* Ciudad de México: CIDE.

Nohlen, Dieter (2013). "Controversias sobre sistemas electorales y sus defectos". *Revista Española de Ciencia Política*, 31: 9-39.

— (1998, 2004). *Sistemas electorales y partidos políticos.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Ocaña, Francisco y Oñate, Pablo (1999). "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo". *Reis*, 86: 223-245.

Oledo Espinoza, Ricardo y Vela Navarrete, Juan Pablo (2016). "MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México". *Revista de Estudios Políticos*, 37: 81-109.

Olmeda, Juan y Armesto, María Alejandra (2013). "México: el regreso del PRI a la presidencia", *Revista de Ciencia Política*. 33(1): 247-267.

Orriols, Lluis y Cordero, Guillermo (2016). "The Breackdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Elections". *South European Society and Politics*, 21(4): 469-492.

Pacheco Méndez, Guadalupe (2000). *Caleidoscopio Electoral, Elecciones en México, 1979-1997.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

— (2000b). "De la Hegemonía a la regionalización electoral; el Sistema de Partidos en México, 1979-1997". *Estudios Sociológicos*, 18(2): 363-402.

— (2003). "Democratización, pluralización y cambios en el sistema de partidos en México, 1991-2000". *Revista Mexicana de Sociología*, 65(3): 523-564.

— (2005). "La segmentación territorial de la competencia Interpartidaria. Bastiones y distritos disputados 2004". *Revista Mexicana de Sociología,* 76(61): 135-163.

Pedersen, Mogens (1983) "Changing patterns of electoral volatility in European party systems, 1948-1977: Explorations in explanation". *Western European party systems. Continuity and change*: 29-66.

Prud'homme, Jean-François (2010) "El Sistema de Partidos". En: S. Loaeza y J. F. Prud'homme (coord.), *Instituciones y Procesos Políticos XV. Los grandes problemas de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Rae, Douglas W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

Rama, José (2016a). "Crisis económica y sistema de partidos. Síntomas de cambio político en España". *Working papers,* 344. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.

— (2016b). "Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016". *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 34: 441-266.

Reveles Vázquez, Francisco (2005). *Los Partidos Políticos en México: ¿Crisis, adaptación o transformación?*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

— (2008). *Partidos Políticos en México: Apuntes teóricos.* Ciudad de México: Gernika.

Reyes del Campillo, Juan (2003). "Elecciones después de la transición". *El Cotidiano*, 122(7): 6-15.

Reyes del Campillo, Juan y Reyes García, Luis (2003). *El Partido Revolucionario Institucional en las elecciones federales y locales de 2003*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Reynoso, Diego (2002). "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana". *Revista Mexicana de Sociología,* 64(1): 3-30.

— (2005). "Competición Electoral y Deshegemonización en los Estados Mexicanos". En: V. A. Espinoza y L. M. Rionda (coords.), *Después de la Alternancia: Elecciones y Nueva Competitividad*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad de Guanajuato.

Rodon, Toni y Hierro, María José (2016). "Podemos and Ciudadanos Shake up the Spanish Party System: The 2015 Local and Regional Elections". *South European Society and Politics*, 21(4): 339-357. DOI: 10.1080/13608746.2016.1151127.

Rodríguez Teruel, Juan y Barrio, Astrid (2015). "Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain". *South European Politics and Society*, 21(4): 587-607.

Ruíz Rodríguez, Leticia y Otero Felipe, Patricia (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos.* Madrid: CIS.

Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A framework for analysis.* Cambridge: Cambridge University Press.

— (1994). *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Segatti, Paolo y Capuzzi, Francesco (2016). "Five Star Movement, Syriza and Podemos: A Mediterranean Model?". En: A. Martinelli (ed.), *Populism on the Rise, Democracies Under Challenge?*. Milan: Instituto per gli Studi di Politica Internazionale.

Sirvent, Carlos y Rodríguez Araujo, Octavio (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México.* Ciudad de México: Jorale Editores.

Tavits, Margit (2006). "Party System change. Testing a model of new party entry". *Party politics,* 12(1): 99-119.

— (2007). "Party system in the making: The emergence and Success of new parties in New Democracies". *British Journal of Political Science*, 38(1): 113-133.

Torreblanca, José Ignacio (2015). *Asaltar los cielos. Podemos o la política después de la crisis*. Barcelona: Debate.

6.1. Otras fuentes

Instituto Nacional Electoral (INE) http://www.ine.mx

Sistema de Información Legislativa (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx

Aldo Adrián Martínez Hernández

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Máster en Ciencia Política por la misma Institución. Es, asimismo, Máster en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis A.C, (México) y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes . Actualmente es Profesor-Investigador Asociado en el Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y Consejero Electoral Distrital del Instituto Nacional Electoral (INE), México. Investigador del Instituto de Iberoamérica (España) e Investigador en Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

José Rama Caamaño

Graduado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad de Santiago de Compostela y Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido investigador visitante en la Universidad de Nottingham y, en la actualidad, es investigador doctoral en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), donde trabaja en su tesis doctoral con un Contrato de Formación del Profesorado Universitario (FPU). Obtuvo el Premio Extraordinario Fin de Grado otorgado por la Universidad de Santiago de Compostela, así como el Premio de Fin de Carrera de la Comunidad Autónoma de Galicia en el año 2015.

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2018. núm. 2: 75-99

Sobre ideas y acciones políticas: una relación tempestuosa

On Ideas and political Actions: a tempestuous Relationship

José Francisco Jiménez-Díaz
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Jiménez-Díaz, J. F. (2018). Sobre ideas y acciones políticas: una relación tempestuosa. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 2: 75-99. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7822

http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7822

Resumen

La Teoría Política puede concebirse como una herramienta práctica para la reflexión pública que contribuya a que los agentes e instituciones políticas sean conscientes de las tensiones y conflictos en su quehacer diario. Esta concepción práctica de la Teoría Política ha sido descuidada frecuentemente por la Academia al centrarse ésta en las teorizaciones abstractas. El propósito del presente ensayo es aclarar en qué sentido o sentidos puede ser problemática la relación entre ideas y acciones políticas. Los argumentos son ilustrados con dos miradas paradigmáticas sobre la política que vislumbran las relaciones problemáticas entre ideas y acciones políticas: la ética política propuesta por Max Weber y las dos ideas de libertad definidas por Isaiah Berlin. El escrito concluye reflexionando sobre dichas relaciones a la luz de otras aportaciones similares y, a su vez, se muestran futuras líneas de investigación.

Palabras clave: Teoría Política; Ideas; Acciones políticas; Isaiah Berlin; Max Weber.

Abstract

Political Theory can be conceived as a practical tool for public reflection that contributes to political agents and institutions being aware of the tensions and conflicts in their daily work. This practical conception of Political Theory has been neglected frequently by the Academy when it centering this one on the abstract theorizations. The purpose of this essay is to clarify in what sense or senses the relationship between ideas and political actions may be problematic. The arguments are illustrated with two paradigmatic views on politics that envisage the problematic relationships between ideas and political actions: the political ethics proposed by Max Weber and the two ideas of freedom defined by Isaiah Berlin. This essay concludes by reflecting on these relationships in the light of other similar contributions and, in turn, future lines of research are shown.

Keywords: Political Theory; Ideas; Political Actions; Isaiah Berlin; Max Weber.

Correspondencia / Correspondence

José Francisco Jiménez-Díaz
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España
josefco@upo.es

Recibido / Received

20.03.2018

Revisado / Review

31.05.2018

Aceptado / Accepted

29.06.2018

"*La filosofía es el refugio de las almas bien dotadas que no han aceptado, querido o podido hacer política*"
(Platón, 2009: 496b; *La República*, libro VI).

1. Introducción

Quienes se dedican al estudio de la política, sean filósofos, pensadores, intelectuales o politólogos, generalmente trabajan con dos tipos de herramientas fundamentales, sin las cuales no podrían avanzar en sus conocimientos especializados y campos del saber. Por un lado, han de valerse de conceptos políticos mediante los cuales se define una realidad política existente, tomando sus elementos más típicos y tratando de ordenarlos en un discurso coherente; así observando y analizando detalladamente una realidad política efectiva pueden formarse conceptos, necesarios para comprender las acciones e instituciones políticas. Por otro lado, quienes estudian la política tratan con ideas a través de las cuales se hace alusión a una realidad política que no existe en el momento presente, pero que puede tomarse como una legítima aspiración futura para la mejora de ciertas acciones o instituciones políticas. Así, se ha dicho que: "[n]os formamos conceptos de lo que existe; nos hacemos una idea de lo que no existe" (Ortega y Gasset, 2004: 149). Por ello, estudiar las ideas políticas y su génesis es útil para comprender el sentido de los anhelos, estrategias y valores políticos de los seres humanos en un contexto determinado; y también para ver cómo dichas ideas se han llevado a la práctica y cómo han podido transformarse al hacerlas realidad.

A este respecto, la Teoría Política se propone reflexionar sobre estrategias de acción "de los actores políticos [que] no pueden actuar sin ideas, sin conceptos, sin valores, ni sin doctrinas" (Wences, 2015: 56). Es decir, la Teoría Política no puede desarrollarse en ajenidad al mundo de la acción política-práctica (Máiz, 2015), ya que las ideas y conceptos políticos son resultado, en buena medida, de dicho mundo, el cual, a su vez, es producido y percibido, aunque no exclusivamente, mediante tales ideas y conceptos. Evidentemente, los intereses que hay en juego en el campo político también desempeñan un relevante papel en la producción y percepción del mundo político y en las relaciones de dominación asociadas a dicho mundo.

Para entender la importancia de las ideas en la historia del pensamiento humano es necesario aludir al mundo perfecto, inmutable e incorruptible de las Ideas absolutas de Platón. Para este pensador tales ideas constituyen el eje principal de su filosofía, que fundamenta en la Teoría de las Ideas, al tiempo que aquella se propone como reacción contra los cambios, "las incertidumbres

y los abusos políticos" (Goodwin, 1997: 182) conocidos por él. Así, las Ideas absolutas platónicas se tornan en verdades políticas y morales y, por ende, en "modelos que los hombres debían aspirar a imitar en su comportamiento y organización sociales" (Goodwin, 1997: 182). Por ello, Platón concibe una teoría política en la que los criterios políticos son extraídos, no de la política, sino de la filosofía (Arendt, 2008: 164). Esta última se convierte en el principio rector de la acción política y, a su juicio, la Ciudad ideal debe ser gobernada por reyes filósofos, con lo cual confluyen "en una misma persona el poder político y la filosofía" (Platón, 2009: 473d; *La República*, libro V). Aunque la Ciudad ideal sea inalcanzable en la realidad, sobre todo cuando no gobiernan los filósofos, esta ciudad ha de constituirse en fin supremo de la acción política. Es decir, pese a que dicha ciudad no exista, los seres humanos deben luchar por su realización en el mundo real.

Además, como los seres humanos pocas veces se conforman con las incompletas realidades sociopolíticas, siempre hay quienes están convencidos de que la perfección es posible en los modos de organizar la vida colectiva. De tal manera, el citado Platón concibe un proyecto político que busca corregir las reiteradas deficiencias de las organizaciones sociopolíticas en *La República* (Platón, 2009: libro V). En todas las épocas históricas, emulando este objetivo platónico, puede hallarse a un grupo minoritario de personas, conocidas como pensadores "revolucionarios" y/o "utópicos", que se convierten en líderes intelectuales que imaginan y manejan ciertas ideas para la posible mejora de las sociedades. Si el ser humano fuese conformista apenas habría vivido cambios sociales y políticos a lo largo de la historia. Esto es, el inconformismo del ser humano es uno de los principales acicates para el desarrollo del pensamiento político y social. Y por este mismo hecho, los seres humanos no dejan de imaginar cómo hacer las cosas de otras formas a como las hallan en el momento presente, puesto que no saben aprehender realmente "lo que es" sin ir más allá y tratar de formular como podrían o deberían ser las cosas (Bauman, 2015b: 198-199). Es decir, la actitud inconformista del ser humano ante sí mismo y ante las circunstancias que lo rodean es lo que otorga cierto sentido a la práctica y transformación de las ideas en el mundo real.

Tomando como punto de partida las anteriores reflexiones, en este ensayo se desarrolla la siguiente argumentación: el estudio de las ideas políticas es necesario para comprender en profundidad las acciones políticas, así como para conocer las tensiones ineludibles entre las primeras y las segundas. Desde luego, en la presente situación de globalización, incertidumbres y cambios sociales acelerados, se está asistiendo a una creciente pérdida de legitimidad y/o credibilidad de muchos actores políticos (partidos, gobiernos, sindicatos, grupos de presión, líderes, etcétera). Así, es provechoso reflexionar sobre la complejidad de las relaciones entre ideas y acciones políticas; es decir, entre lo que se pro-

pugna con estas ideas y las prácticas políticas concretas o los efectos reales de las primeras.

Asimismo, el estudio de las ideas políticas es problemático en los siguientes sentidos. Primero, porque los diversos agentes humanos pueden definir una misma idea de formas muy diferentes. Segundo, porque aun compartiendo semejantes definiciones de las ideas se pueden hacer interpretaciones distintas de las mismas. Tercero, entre los estudiosos de las ideas políticas y los actores que las ponen en marcha se producen dos lenguajes diferentes acerca de tales ideas -el lenguaje de los expertos y el lenguaje de los agentes- que muy difícilmente pueden establecer lazos de comunicación claros y coherentes entre ellos. Este sentido se corresponde con el doble lenguaje y hermenéutica presente en el campo de las Ciencias Sociales (Giddens, 1995). Y cuarto, porque cuando las ideas se toman como modelos para la acción política-práctica, pueden transformarse en cosas muy distintas a las que, en principio, se pretendían hacer con ellas. De hecho, esto ha producido conflictos sociales y políticos de enorme importancia e incluso guerras de todo tipo. Resumidamente, mientras que los tres primeros sentidos implicarían debates académicos y reflexiones teóricas características de quienes se dedican al estudio de la política, el cuarto sentido tiene implicaciones políticas reales para las diversas acciones e instituciones políticas desarrolladas por los seres humanos en los distintos modos de organizar su convivencia. Por lo cual, se descarta reflexionar sobre los primeros tres sentidos señalados y se profundiza en el examen del cuarto sentido, dado su potencial relevancia para comprender las procelosas y tempestuosas relaciones entre acciones e ideas políticas. Así, el propósito del presente escrito es más bien comprensivo que analítico, en el afán de poder ofrecer orientaciones a los actores políticos sobre la complejidad de las ideas y acciones públicas.

El enfoque aquí desarrollado es interdisciplinar puesto que se mueve entre los campos de conocimiento de la Teoría Política, la Historia de las Ideas políticas y el Pensamiento político. Este enfoque implica, por un lado, conocer la amplia tradición de pensamiento político (Arendt, 2008) y, por otro, reconocer la tensión inevitable entre "el pensar" y "el actuar" o entre el ser humano que piensa y el ser humano que actúa y habla (Arendt, 2010. Cit. en Robles-Egea y Menéndez-Alzamora, 2013: 11). De esta forma, este artículo desarrolla el método clásico de dichos campos de conocimiento: el análisis de textos de destacados pensadores, así como el análisis de interpretaciones de dichos textos elaboradas por otros autores. Sin duda, ambos análisis contribuyen a la comprensión de los acontecimientos políticos y los asuntos humanos, así como a establecer lazos entre el pasado, presente y futuro en dicha tradición de pensamiento (Wolin, 2012). La finalidad práctica de ello es explorar e indagar en el significado profundo de las ideas políticas con relación al contexto histórico en que fueron definidas y/o redefinidas (Castro-Alfín, 1999; Conde, 1948; Del-

gado-Fernández, 2018; Maravall, 1955; Sánchez-Garrido, 2013). En virtud de dicho enfoque y método se presupone que tales ideas perduran en la política tanto temporal como geográficamente, debido a que "son necesarias para legitimar cualquier poder, especialmente el del hombre sobre el hombre, esencia del poder político" (Robles-Egea, 2018: 3).

Este ensayo se estructura, incluida la presente introducción, en cinco epígrafes. El siguiente epígrafe está dedicado a poner de relieve el complejo campo de las ideas políticas: estas pueden convertirse en medios de dominación incluso contraviniendo las intenciones explícitas de quienes las pensaron. El tercer epígrafe está consagrado al desarrollo del inacabado debate weberiano entre la ética de la responsabilidad y la ética de las convicciones. En el cuarto epígrafe, y vinculándose a dicho debate, se reflexiona sobre las ideas de libertad negativa y de libertad positiva en el pensamiento de Isaiah Berlin. Finalmente, se exponen las conclusiones más relevantes del presente escrito, así como varias líneas de investigación en torno a la temática desarrollada.

2. Acerca de la transformación de las ideas políticas en dominio

Respecto al cuarto y último sentido problemático del estudio de las ideas, Adorno y Horkheimer argumentaron que el análisis de las religiones y de las escuelas antiguas, así como de los partidos y de las revoluciones modernas, nos transmite una clara y recurrente enseñanza: que el precio de la supervivencia de tales fenómenos humanos es "la colaboración en la práctica, la transformación de la idea en dominio" (Adorno y Horkheimer, 1998: 256). En esta misma dirección, Isaiah Berlin recordaba que:

> "La historia del pensamiento y de la cultura es, como mostró Hegel con gran brillantez, una cambiante configuración de grandes ideas liberadoras que inevitablemente se truecan en asfixiantes camisas de fuerza, y de tal modo estimulan su propia destrucción por nuevas, emancipadoras y al mismo tiempo esclavizadoras concepciones" (Berlin, 1995: 127).

Es decir, las ideas políticas convertidas en modelos que penetran en el fondo del pensamiento y de las acciones humanas pueden transformarse en elementos de coacción. En otras palabras: intentar hacer cosas con las ideas, que se toman como modelo para la acción política, entraña grandes riesgos si no se toman las debidas precauciones. Entre tales precauciones está la de examinar detallada y seriamente tales ideas y sus implicaciones prácticas en la organización de la vida colectiva. Para empezar no es tarea sencilla hacer que los seres humanos "cobren conciencia de las categorías con las que piensan, [lo cual puede] tener resultados profundamente perturbadores" (Berlin, 1995: 127-128). Además, el

hecho de que el estudio de las ideas haya sido profundo y sosegado, como así lo fue en la tradición de pensamiento occidental, no es garantía para el progreso social y moral, debido a que puede haber condiciones y consecuencias no previstas en la aplicación práctica de tales ideas.

Por eso, Rafael del Águila (2008) reclamaba "políticas de mesura y/o prudenciales", comprendiendo que los ideales son peligrosos, sobre todo cuando quienes los manejan y controlan creen que son buenos en sí mismos y se convierten en fanáticos defensores de los primeros, sin más reparo que el defenderlos con el máximo fervor posible. Las consecuencias positivas o negativas de los ideales dependen, en gran medida, de cómo y para qué se pongan en acción, y de si quienes los administran son suficientemente prudentes y responsables en su posible uso, independientemente del conocimiento teórico que se tenga sobre dichos ideales.

Si se define la política como el arte de lo posible (Aristóteles, 2007), como hizo el gran politólogo de la Antigüedad, el uso que se haga de las ideas políticas es relevante, por mucho que ésta sea tomada por una definición estrictamente realista de la política. Al menos es una definición que deja abierta la puerta a varios caminos posibles en el gobierno de la *Polis*, entendiendo que ésta es diversa, plural y dependiente de las circunstancias del momento y que, por ende, está compuesta por personas de diferente condición social y económica y con distintas ideas, creencias, costumbres, tradiciones, etcétera. Los caminos para hacer efectivo o real "lo posible" nunca son fáciles, pues siempre pueden aparecer actores que se opongan radicalmente a hacer real "lo posible". Como recordaba Max Weber (2007: 151), la experiencia histórica acumulada a lo largo de varios milenios constata que "no se conseguiría lo posible si en el mundo no se hubiera recurrido a lo imposible una y otra vez". Desde luego, "lo posible" pueden ser ideas o estrategias políticas muy diferentes (por ejemplo: alcanzar mayores niveles de igualdad ante la ley, o de libertad política, o de justicia social, etcétera) que, a su vez, llevan al ineludible debate de ideas y al conflicto político-ideológico entre agentes interesados y organizados políticamente en un cierto contexto. En suma, lo que dice el célebre pensador alemán en la anterior cita, es que en el campo de la política es inaplazable e inevitable la tensión entre las ideas o las convicciones y las realidades sociopolíticas en las que se pretende aplicar las primeras.

Efectivamente, en política una idea esperanzadora puede mover verdaderas montañas, así como pasar por encima de sus propios creadores, aunque algunas veces la idea pueda ser anulada por el devenir de las realidades políticas (instituciones, organizaciones, Estados-nación, partidos políticos, etcétera). Cuando se impone la llamada "Realpolitik" las ideas pueden languidecer, bien de forma abrupta o bien gradualmente. Sin embargo, la referida actitud inconformista de los seres humanos persiste y su capacidad de imaginar otros mun-

dos posibles y diferentes a los que se hallan circunstancialmente no puede ser eludida. Pero también sucede lo contrario: las ideas esperanzadoras se pueden imponer en el devenir político, transformándose las ideas en procesos de dominio, incluso a costa del sacrificio de las propias vidas humanas. En cualquier caso, independientemente del imprevisible curso de los acontecimientos históricos, las realidades sociopolíticas se hallan en continua y complicada tensión con las posibles ideas esperanzadoras que son tomadas como modelos a seguir por ciertos agentes humanos.

Así, por ejemplo, las democracias realmente existentes en el mundo contemporáneo se hallan en una compleja tensión con el ideal de democracia liberal-representativa que las sustentan (una combinación equilibrada de *igualdad* y *libertad*, a juicio de Alexis de Tocqueville), en tanto este ideal se torna en un horizonte difícilmente alcanzable en la práctica de una democracia real (Tocqueville, 2011). En tal sentido, decía Robert Michels, hace más de un siglo, en una obra ya clásica en la Ciencia Política contemporánea, a la vez que casi profética de los principales acontecimientos políticos vividos durante el pasado siglo XX, que:

> "Quien dice organización dice oligarquía. Toda organización partidaria representa un poder oligárquico fundado sobre una base democrática. […] La estructura oligárquica de la construcción ahoga el principio democrático básico. *Lo que es* aplasta a *lo que debe ser*. Para las masas esta diferencia esencial entre la realidad y lo ideal sigue siendo un misterio" (Michels, 2008-II: 191. Subrayado de Michels).

Michels tenía razón en la primera parte de la cita, pero la última frase requiere una matización o comentario, como se verá más adelante. Ciertamente, en demasiadas ocasiones las crudas realidades de las democracias existentes en la práctica oscurecen los ideales democráticos liberales hasta llegar a contradecirlos y aplastarlos. Eso mismo venía a confirmar Norberto Bobbio cuando argumentaba detalladamente sobre las promesas incumplidas de la democracia (Bobbio, 2007). Para este último, los ideales democráticos languidecen no sólo porque la democracia devenga realmente en una oligarquía, sino porque se incumplen principios esenciales del gobierno democrático; por ejemplo, se impone el mandato imperativo y se olvida el mandato representativo, característica esencial de la moderna democracia; también predomina el gobierno invisible de los diversos grupos de presión, que obedecen a intereses minoritarios y bien organizados, en vez del gobierno elegido democráticamente por los ciudadanos; asimismo, crecen por doquier las desigualdades socioeconómicas en las supuestas democracias igualitarias; la falta de virtud cívica y de educación ciudadana se convierten en norma; aumenta la desconfianza pública y el malestar hacia las instituciones; persiste la baja calidad de los representantes políticos; etcétera (Bobbio, 2007; Robles-Egea y Vargas-Machuca, 2012).

En efecto, las configuraciones reales de actores e instituciones de las democracias liberales en muchas ocasiones resultan nefastas o perniciosas para siquiera aproximarse al ideal de la democracia. Ésta deriva, en demasiadas ocasiones, en un gobierno oligárquico y muchas veces corrupto, en el que unos pocos deciden el destino de la vida de millones de personas, aunque estas últimas tengan el fugaz poder de votar cada cuatro años a sus "representantes". Se impone, así, como dice Sheldon S. Wolin (2012: 757-787), una democracia "acorralada" y "fugitiva" que tiende hacia el fantasma del totalitarismo invertido. Pero con ser harto grave que las realidades (las tendencias oligárquicas y tiránicas en las organizaciones) se impongan a los ideales y principios democráticos (un gobierno en el que la ciudadanía disfrute de libertad e igualdad política en los asuntos públicos, además de votar a sus representantes), lo que es igualmente grave es que en nombre de los ideales se aplasten las realidades sociopolíticas (tanto las instituciones como los propios actores políticos de una democracia siempre perfectible). Es decir, que defendiendo el ideal de democracia se degrade y se banalice éste hasta hacerlo irreconocible y contradecirlo.

Esto último sucede cuando en favor de una buena idea, se defiende ésta de tal forma que se aplasta y se contradice. A modo de ejemplo: cuando un tirano, disfrazado de "demócrata bienintencionado", que dice defender la idea de democracia liberal-representativa, degrada esta última hasta crear una tiranía en una supuesta democracia. Lo realmente peligroso es que en defensa de un ideal se engañe a todo un pueblo y se tergiverse su forma de gobierno hasta hacerla derivar hacia la forma de gobierno contraria. Así, los gobernantes pueden confundir muy fácilmente, y de forma interesada, los ideales esperanzadores, casi siempre inalcanzables, con las acciones políticas emprendidas por ellos mismos. Ateniéndonos a los hechos históricos no hay lugar a la duda: si un líder político "bienintencionado" defiende fanáticamente una idea política —pongamos por caso la superioridad moral de una nación frente a las naciones vecinas— y se hace con los suficientes seguidores leales, puede llevar a todo su pueblo a la perdición. A este respecto, recuérdese las tiranías, tanto de izquierdas como de derechas, conocidas en el siglo XX. La primera mitad de dicho siglo fue llamado, con razón, "era de las catástrofes" por las desastrosas consecuencias humanas y sociales provocadas por los tiranos y sus seguidores (Hobsbawm, 1998).

No obstante, la segunda parte de la cita de Michels requiere una matización importante. No sólo para las masas es un misterio discernir entre el mundo real y el mundo ideal; también para las minorías intelectuales y políticas se torna en una tarea bastante ardua y problemática discernir entre ambos mundos. Las fronteras entre las ideas políticas y el mundo real no siempre son claras y nítidas; es más, en la práctica, tales fronteras son problemáticas y mudables. Las luchas por el poder, las relaciones de dominación que implican tales luchas y los conflictos ideológicos, de los que evidentemente también participan dichas

minorías en tanto actores políticos, tornan borrosas y ambiguas las referidas fronteras.

Así pues, el problema es que no sólo para el pueblo llano, con mucha frecuencia menospreciado a lo largo de la historia, resulta un misterio la diferenciación esencial entre el mundo real y el mundo ideal, sino que tal diferenciación puede ser objeto de manipulación sociopolítica por las llamadas élites o minorías políticas e intelectuales. Desde luego, los políticos y los pensadores al servicio del poder pueden confundir interesadamente el mundo real con el mundo ideal hasta el punto de construir un engaño colectivo respecto a tal diferenciación esencial. De hecho, con demasiada frecuencia, los grandes tiranos de todos los tiempos hicieron lo posible para confundir ambos mundos y, así, hacer creer a sus súbditos que bajo su mandato se vivía en el mejor de los mundos posibles. De ahí que muchos tiranos hayan reclamado una legitimidad divina de su poder y se hayan adornado de toda clase de símbolos que los hiciera trascender el imperfecto mundo real. Asimismo, tampoco faltaron escritores y/o intelectuales que justificaran a dichos tiranos y la pervivencia de sus gobiernos. Con lo cual, la posible comunicación entre la caverna platónica que sólo permite ver las sombras y apariencias de las cosas (metáfora del imperfecto mundo real) y la luz cegadora del exterior de la caverna, a la que pocos están habituados y que habilita para ver las cosas tal como son (metáfora del perfecto mundo ideal), se torna bastante problemática, bien por la ignorancia de las masas y de las minorías en el poder, o bien por las relaciones de dominación y por los intereses entretejidos entre ambas (Cfr. Águila, 2008; Bobbio, 2007; Wolin, 2012).

Todo ello se complica bastante en el mundo contemporáneo debido a que, como supo ver José Ortega y Gasset (2014), las supuestas minorías reflexivas con demasiada frecuencia se convierten en masas; a lo cual contribuyen las vigentes tendencias hacia la "barbarie del especialismo" y la creciente tecnificación. Las minorías reflexivas una vez que se han especializado en determinados saberes expertos, por imperativo de la división social del trabajo en la época del industrialismo, apenas conocen lo que hacen sus compañeros de profesión y prácticamente nada de lo que hacen otros especialistas. La comunicación entre quienes producen y controlan los saberes expertos, en muchos casos estos saberes se componen de ideas, se torna prácticamente imposible. Así, es evidente la progresiva "especialización que conduce al aislamiento en 'separated tables' de los diversos campos de investigación, tanto en el interior de la teoría política, como entre esta última y la ciencias sociales, especialmente la ciencia política" (Máiz, 2015: 98).

Por lo tanto, pese a vivir en unas sociedades que se jactan de estar continuamente informadas y comunicadas, la incomunicación entre las propias minorías en el poder –y también entre las fragmentadas masas– puede ser letal para

el desarrollo de la esfera política. Sin duda, ésta parece vivir sus momentos más bajos en el presente, tras su progresiva degradación en las últimas décadas. De ello dio cumplida cuenta la pensadora Hannah Arendt cuando argumentaba que vivíamos en tiempos oscuros, en los que la retirada de la esfera pública-política se convertiría en la "actitud básica del individuo moderno, quien, alienado del mundo, sólo puede revelarse verdaderamente en privado y en la intimidad de los encuentros cara a cara" (Arendt, 1990. Cit. en Bauman, 2015a: 80). Esta retirada de la esfera pública es doble y parece retroalimentarse mutuamente, pues afecta tanto a la ciudadanía que no ejerce cargos públicos y se retira a sus ocupaciones y devociones privadas, como a los políticos profesionales, que sí ostentan responsabilidades públicas pero se retiran al "mundo cerrado de las instituciones de gobierno" (Mair, 2015: 88), mundo que con demasiada frecuencia se torna completamente impenetrable para la primera.

3. A propósito de las relaciones entre ética y política: la lucha por los ideales

Detrás del enfoque weberiano de la política se aprecia toda una profunda reflexión del papel de los ideales y/o convicciones en la política, a lo que puede denominarse como ética política weberiana (Abellán, 2007; Franzé, 2004; Jiménez-Díaz, 2018). Ésta constituye una compleja discusión donde se sopesan las relaciones entre los valores políticos (ética) y las acciones políticas reales (política). Pero esta discusión no es inaugurada por Weber, pues ya Nicolás Maquiavelo planteó las relaciones entre ética y política (Wolin, 2012: 268-274), ámbitos de acción que, debido al giro maquiaveliano, iniciaron caminos separados con bastante dificultad.

En efecto, a juicio del pensador renacentista, el dirigente político no puede gobernar un Estado con un rosario en las manos, pues si el príncipe gobierna el Estado procurando ser bueno, labrará su ruina. Por el contrario, el buen gobernante y, sobre todo, el que pretenda mantenerse en el poder, debe aprender "a poder ser no bueno y a usar o no usar de esta capacidad en función de la necesidad [*necessità*]" (Maquiavelo, 2015, cap. XV: 110). *Necessità* que, para Maquiavelo, no implica determinismo, sino un conjunto de factores que estimulan y ponen a prueba la creatividad del actor político, pues debido a su quehacer ha de adaptarse a situaciones cambiantes e inestables (Wolin, 2012: 273). El escritor florentino, antes de afirmar lo anterior, dice que muchos pensadores políticos confundieron sus ideales concretos con las realidades políticas, y, por ende, no supieron ver la realidad de la política ("ir directamente a la verdad real de la cosa") y se dejaron llevar por "la representación imaginaria de la misma":

> "Muchos se han imaginado repúblicas y principados que nadie ha visto jamás ni se ha sabido que existieran realmente; porque hay tanta distancia de cómo se vive a cómo se debería vivir, que quien deja a un lado lo que se hace por lo que se debería hacer aprende antes su ruina que su preservación: porque un hombre que quiera hacer en todos los puntos profesión de bueno labrará necesariamente su ruina entre tantos que no lo son" (Maquiavelo, 2015, cap. XV: 110).

Para Weber, esta tensa relación entre los ideales y las realidades –que no por conocida puede eliminarse al antojo de cada cual– caracteriza de lleno a la compleja vida política. Compleja porque para Weber en política, ante todo, se entabla una lucha por el poder a través de la fuerza y/o coerción. En efecto, en el campo político, expone el autor alemán, "*tienes* que oponerte al mal con la fuerza, pues de lo contrario serás *responsable* de su triunfo" (Weber, 2007: 133. Subrayado de Weber). En dicho campo, no obstante, coexisten dos tipos de ética que, a su juicio, se encuentran radicalmente enfrentadas, pero que el buen dirigente político, en último término, tendría que tratar de conciliar como le fuera posible. A juicio de Weber, la ética puede definirse como un conjunto de criterios que guían u orientan la acción humana ("conjunto moral de los modos de vida", en palabras del citado autor), esto es, un asunto con el que tiene que lidiar el hombre, lo quiera o no, en tanto que le afecta en su vida práctica. Pues en cualquier campo de la vida humana el hombre tiene que idear y/o construir unos criterios para su particular comportamiento. Tales criterios, en principio, pueden ser realistas (apegados al conocimiento existente de una realidad concreta, como reclama Maquiavelo en la cita anterior) o idealistas (vinculados a los ideales defendidos, independientemente de la realidad, como han reclamado las religiones). Los dos tipos de ética o conjuntos morales de los modos de vida a los que Weber hace referencia son respectivamente: "la ética de la responsabilidad" y "la ética de las convicciones de conciencia" (Weber, 2007: 135).

Mediante la ética de las convicciones de conciencia, de orientación idealista y, por tanto, apegada a ciertos ideales absolutos y/o creencias radicales, el ser humano actúa plenamente convencido de la bondad de sus ideales y sin tener en cuenta las consecuencias de los mismos en sus actos o decisiones mundanas. No obstante, Weber no considera totalmente una falta de responsabilidad comportarse de acuerdo con la ética de las convicciones, si se aplica ésta en el estricto campo religioso en el que rigen las convicciones absolutas. El problema aparece cuando los criterios de comportamiento de la ética de las convicciones se trasladan a otros campos, donde rigen otras lógicas de acción y comportamiento, especialmente al campo político. Por tanto, la ética de las convicciones es concebida por el autor como una ética absoluta, es decir, aquella que no se pregunta por las consecuencias que tienen las acciones humanas en el mundo. Quien realiza una acción en base a este tipo de ética no se siente responsable de

su acción, al menos, en el efímero, cambiante y heterogéneo mundo humano, el cual, en favor de su perfeccionamiento y/o purificación, se subordina a los ideales. Así pues, Weber argumenta que dicha ética solo es aplicable estrictamente al mundo religioso y, de hecho, está muy influida por el *ethos* difundido por el cristianismo, denominándola en varias ocasiones como la *Ética del Sermón de la Montaña*:

> "El Sermón de la Montaña –con él estamos diciendo la ética absoluta del Evangelio– es una cosa más seria de lo que creen aquellos a quienes en la actualidad les gusta citar sus mandamientos. No se puede bromear con él. […] El mandamiento evangélico es absoluto y claro: da lo que tengas, *todo* realmente. […] Esta es una ética de la falta de dignidad, excepto para un santo; esto es, hay que ser un santo en *todo*, al menos con la intención, hay que vivir como Jesús, como los Apóstoles, como San Francisco y otros como ellos, y *entonces* esa ética sí tiene sentido y es expresión de dignidad. *Pero si no, no lo es*" (Weber, 2007: 132-133. Subrayado de Weber).

En consecuencia, de acuerdo con la ética de las convicciones es mucho más importante el logro de unos fines determinados, que quizá no pueden conseguirse en este imperfecto mundo terrenal, y sin importar las consecuencias que tales fines tengan en dicho mundo. Lo cual implica que amparándose en la citada ética, toda clase de fanáticos que defienden ideales políticos absolutos pueden tener total impunidad al tiempo que hacer lo que crean oportuno en favor de la promoción de tales ideales, incluso sacrificando las vidas humanas.

Por otro lado, Weber habla de la ética de la responsabilidad, en virtud de la cual se trata de considerar las consecuencias de las acciones humanas ya que éstas, en parte, pueden ser previsibles. Sin duda, la persona que actúa en base a esta ética se responsabiliza de sus acciones, pues en palabras de Weber quien actúa: "bajo la máxima de la ética de la responsabilidad [tiene] que responder de las *consecuencias* (previsibles) de la propia acción" (Weber, 2007: 135-136. Subrayado de Weber). Además, por si fuera poco, la ética de la responsabilidad es una ética mundana, lo que significa que hay que hacerse cargo de la citada *necessità*, de los problemas de este mundo cambiante e imperfecto, así como de la *irracionalidad moral del mundo* y de los propios seres humanos. La irracionalidad moral del mundo implica que la consecución de fines buenos o deseables (lograr la paz) puede ir unida, en muchas ocasiones, a medios moralmente dudosos e indeseables (hacer la guerra), y así tener que contar con la posibilidad de que se produzcan consecuencias negativas (la muerte de población inocente).

A su vez, en la ética mundana de la responsabilidad todo se complica en el proceloso mundo de la política, en el que una noble idea puede mutar en un proceso de dominación, puesto que "[e]l medio específico de la política es la violencia (Gewaltsamkeit) y ustedes pueden deducir cuán intensa es la tensión existente entre los medios y el fin, vista desde el punto de vista ético […]" (We-

ber, 2007: 137). Así, la particularidad de todos los problemas éticos de la vida política viene dada por el medio específico de la violencia *legítima* en manos de organizaciones humanas, como el Estado, lideradas por políticos elegidos por la ciudadanía en las democracias. Así, "[q]uien pacte con este medio para los fines que sea –y todo político lo hace–, se entrega a sus consecuencias específicas" (Weber, 2007: 144).

Por lo tanto, puede afirmarse que pese a ser distintas, o incluso opuestas, las referidas éticas guardan algún elemento común, que viene dado porque tales éticas son conjuntos morales de modos de ser de vida humana. Es decir, son medios para conseguir ciertos efectos en la vida práctica, y que en cualquier caso son imprevisibles y están sujetos al devenir cambiante de la propia acción. Así, ha dicho Muguerza (2002) que la ética de las convicciones y la ética de la responsabilidad no son dos tipos ideales que se hallan separados entre sí, ni en estado puro, sino que se entremezclan entre sí en el complejo mundo de la política. En efecto, en dicho mundo pueden tornarse ambas éticas como instrumentos para la acción política, aún a riesgo de la que las ideas políticas se transformen en dominio. Así, Weber defiende que "la ética de las convicciones y la ética de la responsabilidad no se contraponen de manera absoluta, sino que ambas se complementan y sólo juntas hacen al hombre auténtico, a ese hombre que *puede* tener '*Beruf* para la política'"(Weber, 2007: 150. Subrayado de Weber). Como es sabido, el término Beruf puede traducirse del alemán como profesión y como vocación o llamada interior. En esta última acepción de Beruf tiene claras connotaciones religiosas asociadas a la reforma protestante (Abellán, 2007: 37-43).

En definitiva, la diatriba entre las dos éticas se coloca inevitablemente en el centro de la reflexión social y política contemporánea, puesto que puede ser considerada tanto un punto de partida como un hito necesario para orientarnos en el estudio de la acción de los diversos agentes políticos. En efecto, el debate entre la ética de las convicciones y la ética de la responsabilidad no puede obviarse entre quienes están implicados en los asuntos públicos y entre quienes reflexionan sobre la política. Tal debate forma parte de la discusión de valores en la esfera pública que es la política.

Las anteriores reflexiones sobre la ética política weberiana muestran la compleja y paradójica relación entre las convicciones y las acciones políticas. Aplicar un ideal en la complicada arena de la confrontación política no es sólo complejo, en la medida que existen relaciones de dominación entre los agentes y entre ellos hay trabadas relaciones de interdependencia, sino que implica relaciones contradictorias y problemáticas entre lo que se piensa en teoría y la realidad que es posible alcanzar con la acción política. Concretamente, todo se complica cuando se intenta ir más allá de lo pensado y cuando hay que actuar con el medio específico de la política (violencia legítima) y la citada irracionali-

dad moral del mundo. Tal irracionalidad se muestra, asimismo, en la distinción conceptual, concebida por Isaiah Berlin, entre las ideas de libertad negativa y libertad positiva y los excesos derivados de tales ideas aplicadas al mundo político.

4. Libertad negativa y libertad positiva: ¿dos ideas para la dominación política?

Berlin desarrolló una reflexión muy rigurosa sobre la idea de libertad. Esta reflexión constituyó una parte central en su obra y para él fue una tarea ardua y compleja, puesto que dicha idea es ambigua, contradictoria, está sujeta a múltiples interpretaciones y es constitutivamente problemática. Es decir, para Berlin, no es posible definir una sola idea de libertad humana que pueda abarcar todos los posibles fines y valores humanos y, a la vez, éstos puedan conciliarse armónicamente en la organización de la vida colectiva. Como dichos fines y valores humanos son diversos, múltiples y están confrontados entre ellos no es posible comprender con una única idea de libertad las distintas acciones humanas. Así, el pluralismo de valores es inherente a cualquier sociedad formada por seres humanos que aspiran a desempeñar sus proyectos de vida con cierta independencia y sin ser obstaculizados por los demás. Pero al mismo tiempo que los seres humanos aspiran a cierta autonomía están en constante interacción entre ellos y, por ende, establecen interdependencias que inevitablemente los vinculan en entramados de relaciones de creciente complejidad en las sociedades modernas (Elias, 2008).

El ensayo central en el que Isaiah Berlin desarrolla las anteriores ideas es: *Two Concepts of Liberty* (*Dos conceptos de libertad*, 1958), que fue la conferencia inaugural de su toma de posesión de la cátedra de Teoría Social y Política en la Universidad de Oxford. Como así admiten los estudiosos de su obra, dicho ensayo es el "más célebre y se ha convertido en una pieza obligada para todo aquel que quiera ocuparse del tema de la [compleja idea de] libertad política" (Rivero, 2010: 15). Asimismo, dicho ensayo es una clara defensa de "la superioridad de la doctrina liberal en la época de la Guerra Fría" (García-Guitián, 2009: 36). De tal modo, *Dos conceptos de libertad* es uno de los escritos políticos que más contribuyen a la tarea de comprender el devenir de la idea de libertad política en la historia y, en concreto, durante la modernidad reciente (Cherniss y Hardy, 2014). Para emprender esta tarea, Berlin se apoya en los grandes pensadores del liberalismo clásico como son Montesquieu, Benjamin Constant, John Stuart Mill y Alexis de Tocqueville. De ellos toma ciertas ideas fundamentales, pero también sabe distanciarse, ya que él trata de repensar la idea

de libertad a la luz de los trágicos acontecimientos que se conocen en "un siglo terrible" (Berlin, 2010. Cit. en Berlin y Cruz, 2010), como el pasado siglo XX.

Berlin, en el citado ensayo, pretende diferenciar dos conceptos de libertad: la libertad negativa frente a la libertad positiva, sin que tal distinción suponga, en principio, una apuesta "a favor" o "en contra" de tales conceptos. El teórico político de Oxford se propone, más bien, comprenderlos en su profundidad moral y desde sus raíces filosóficas e históricas para indagar en las posibilidades de acción del hombre contemporáneo. Además, tales conceptos no son meros instrumentos de la teoría política para diferenciar ámbitos de acción humana, sino que los mismos contienen dos ideas y/o visiones morales-radicales ante la vida (García-Guitián, 2001). De ahí, la importancia de la reflexión desarrollada por Berlin. Asimismo, en *Dos conceptos de libertad*, al ser una obra en la que autor argumenta los principios de su teoría política, se hace una crítica a la filosofía neopositivista de Oxford, al tiempo que se expone una rigurosa defensa de la Filosofía política y de la Historia de las ideas. A su vez, como se ha dicho, es una apuesta en el campo político de la Guerra Fría, en el cual Berlin defiende la postura de la libertad formal-liberal (o negativa) auspiciada por las democracias liberales y, por tanto, en clara oposición a la promesa de una libertad material-sustantiva (o positiva), defendida por el proyecto político de la Unión Soviética (García-Guitián, 2009). Por último, *Dos conceptos de libertad* es, ante todo, una llamada a un liberalismo escéptico, prudente, y a favor del pluralismo de valores. Berlin, por tanto, define ambos conceptos de libertad y, a la vez, hace una disquisición profunda sobre las consecuencias sociopolíticas que tienen los referidos conceptos de libertad para la organización de la vida colectiva.

El concepto de libertad negativa es definido de la siguiente forma: el ser humano es libre si en su acción *individual* no existen interferencias o trabas sociales y políticas, es decir, humanas. El propio Berlin concibió este concepto de libertad como no ser importunado por otros. Sin embargo, este tipo de libertad es el que históricamente más se ha opuesto a la tendencia general de la historia y, por ende, el menos frecuente. De hecho, el ser humano ha sido obligado, por doquier y contra su propia voluntad, a seguir cursos de acción en favor de su supuesta perfección individual y/o social, persuadidos consciente o inconscientemente por el paradigma platónico, que le han coartado su capacidad de elección. John Stuart Mill (1996), quizá el pensador liberal que más influyó sobre Berlin, definió y defendió la libertad negativa de manera clarividente:

> "La única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien, por nuestro camino propio, en tanto no privemos a los demás del suyo o les impidamos esforzarse por conseguirlo. Cada uno es el guardián natural de su propia salud, sea física, mental o espiritual. La humanidad sale más gananciosa consintiendo a cada cual vivir a su manera que obligándole a vivir a la manera de los demás" (Mill, 1996: 69).

Así entendida la libertad política es el espacio en el que un ser humano actúa sin ser molestado por otros seres humanos. El problema de la libertad así concebida es que vivir en sociedad, y el ser humano no puede vivir fuera de ella -solo un dios o una bestia puede vivir fuera de la sociedad, como decía Aristóteles-, implica asumir ciertas coacciones o limitaciones, que vienen dadas fundamentalmente por las leyes civiles y políticas, reglas de comportamiento social, costumbres y normas morales que se construyen entre los seres humanos para facilitar su convivencia. Es decir, el hombre no puede ser libre al margen o fuera de la ley y de la sociedad, en la medida que es un ser continuamente socializado, como ya reconocía Montesquieu. Así, dice el propio Berlin: "Los hombres son muy interdependientes y ninguna actividad humana tiene un carácter tan privado como para no obstaculizar en algún sentido la vida de los demás […] La libertad de unos depende de la contención de otros" (Berlin, 2010: 50). He aquí el problema radical sobre el que se asienta este concepto de libertad negativa, el cual responde, a su vez, a preguntas centrales en la vida humana: ¿puedo hacer lo que quiera sin que los demás seres humanos me lo impidan?, o dicho de otro modo; ¿cómo es posible evitar la interferencia de las demás personas en mi vida y acción *individual*?

Sin duda, este ideal de libertad se enraíza en un concepto muy concreto de hombre asociado a una concepción individualista del mismo, de lo cual es plenamente consciente el filósofo británico, tal y como deja dicho al comienzo de *Dos conceptos de libertad* (1958):

> "Toda defensa de las libertades civiles y de los derechos individuales, y toda protesta contra la explotación y la humillación, contra los abusos de la autoridad pública, contra la hipnosis de masas de las costumbres o contra la propaganda organizada, tiene su origen en esta muy discutida concepción individualista del hombre" (Berlin, 2010: 55).

Evidentemente, cualquier elección/opción humana entre valores últimos tiene unas consecuencias patentes. Si optamos por crear una organización sociopolítica en la que impere la libertad negativa y, por tanto, no haya obstáculos o interferencias en dicha acción individual de cada agente humano (soy libre en la medida que no soy importunado por nadie), entonces puede ocurrir que los agentes más fuertes, con más recursos socioeconómicos, más inteligentes o más hábiles en las distintas esferas de la vida, se impongan a los más débiles, provistos de menos recursos, menor inteligencia o peor dotados de habilidades sociales. Expresado de otra forma: en un mundo donde no existan trabas sobre la acción de los individuos y, por tanto, se carezca de leyes, reglas y normas para la convivencia, surgirá una tiranía de los agentes humanos mejor provistos de todo tipo de recursos, y las desigualdades sociales se extenderán por doquier. Las preguntas que se derivan de esta breve reflexión son: ¿estamos dispuestos a dejar el máximo espacio de libertad individual, a costa de que se imponga

la ley del más fuerte?, ¿dejar libertad absoluta a la acción individual llevaría a la imposibilidad de la convivencia humana?, ¿introducir la libertad negativa absoluta daría lugar a una sociedad indecente, injusta e insoportable? Tales preguntas fueron planteadas por Hobbes (2000) cuando concebía el estado de naturaleza como una situación de libertad absoluta y perfecta que hacía imposible, precaria e inestable la convivencia humana. Dicho estado de naturaleza es un "destilado de la experiencia" que describe la "vida cuando no exista un poder común que temer" y, por ende, la "guerra civil" (Wolin, 2012: 311), más que una hipótesis imaginaria para justificar el poder del soberano.

En cualquier caso, tales preguntas tienen respuestas complejas, variadas y no definitivas. Si tuvieran respuestas únicas y definitivas, no tendría cabida la reflexión sobre la política; y es evidente que esta reflexión continúa su curso. El ideal de libertad política negativa, defendido enardecidamente de diferentes maneras, es el que aplaudieron los grandes pensadores liberales, tales como John Stuart Mill, Benjamin Constant o Alexis de Tocqueville. Todos ellos apostaron por una idea de libertad negativa, siendo esta libertad la que más claramente defienden los modernos según Constant y que posiblemente conduce a un desarrollo más civilizado del ser humano en este mundo siempre imperfecto y mejorable. Berlin pensaba que la idea de libertad negativa es producto de una sociedad moderna refinada y civilizada, y que no ha sido la normalmente defendida a lo largo de la historia, pues surge tardíamente durante el esplendor humanista en el Renacimiento:

"La dominación de este ideal ha sido más bien la excepción que la regla, incluso en la historia reciente de Occidente. Ni tampoco la libertad considerada en este sentido ha sido el grito de combate de las grandes masas de la humanidad. El deseo de que no se metan con uno, que le dejen en paz, ha sido el distintivo de una refinada civilización, tanto por parte de individuos como de comunidades. El sentido mismo de la privacidad, de un ámbito de relaciones personales sagrado por derecho propio, se deriva de una concepción de la libertad que, a pesar de sus raíces religiosas, en su estado desarrollado apenas es más antigua que el Renacimiento o la Reforma. Por último, su decadencia señalaría la muerte de una civilización, de toda una concepción ética" (Berlin, 2010: 57).

Pese a la defensa enardecida que en el anterior párrafo se hace de la libertad negativa, el pensador británico es consciente de los peligros que conlleva un excesivo predominio de la libertad negativa en determinada sociedad: el peligro más claro es que si cada cual actúa como quiere y en virtud de sus intereses egoístas, se llega a una sociedad sin gobierno, en la que se imponen los más poderosos. Una sociedad muy desregulada también implicaría la carencia de leyes y normas políticas que orientasen a los agentes sociales en su vida cotidiana.

Relativo al sentido positivo de la libertad, Berlin la define como la posibilidad que tiene el ser humano de controlar su vida y de ser dueño de su destino.

Se funda este sentido de libertad en el anhelo, por parte del individuo, de ser su propio guía. Ahora, las preguntas radicales sobre la vida y el ser humano son las siguientes: ¿quién me gobierna?; ¿cómo puedo hacer para controlar mi propia vida y vivirla de la forma más plena posible? Si bien la libertad negativa es una libertad "de", una capacidad de acción que tengo respecto a los demás hombres, y sin que ellos interfieran en mi curso de acción, la libertad positiva es una libertad "para", una capacidad para controlar mi propia vida y ajustarla a un proyecto por el que creo que merece la pena luchar y, por tanto, dedicar todos los esfuerzos posibles.

A juicio del filósofo de Oxford, el sentido positivo de la libertad responde a una voluntad de autodominio y control de la acción humana, la cual se considera volátil, incierta, movediza y cambiante. Ante tal volatilidad e incertidumbre de la acción, se pretende fijar un plan, establecer un camino, priorizar un ideal que marque el rumbo de un ser tan errático como el ser humano. Desde luego, aquí subyace un concepto muy particular de hombre que se corresponde con una visión organicista del mismo, en virtud de la cual se cree que el hombre forma parte de un todo o ente dominante al que debe su vida. Ese todo o ente dominante puede ser, según cada perspectiva organicista, la sociedad, la cultura, la razón, una iglesia, un partido, una nación o un Estado donde ha nacido y crecido el ser humano. De cualquier modo, este último debe poner su vida a disposición de tales entes, porque en última instancia se debe a éstos y, además, su vida, que es imperfecta, cambiante y efímera, solo adquirirá sentido si la pone al servicio de los mismos. En definitiva, si quiero ser alguien, y no nadie; si quiero ser un sujeto pleno y no un objeto controlado por algo exterior a mi propio ser, debo obedecer las directrices de dicho ente dominante, del cual soy parte, y conducir mi vida de acuerdo con tales directrices.

Desde luego, optar por el sentido positivo de la libertad tiene unas consecuencias prácticas sobre la vida social y política. Para Berlin, una de tales consecuencias es que mi "yo individual" sea anulado y, a su vez, reemplazado por el citado ente dominante (o "yo superior"), convirtiéndose este último en el guía y custodio de todas mis acciones. Si esto ocurre, yo como individuo perdería toda mi capacidad de acción individual e incluso la esfera privada de mi vida sería totalmente eliminada. Ello daría lugar a la conversión del "yo superior" en un enorme tirano, que ni siquiera me dejaría elegir en mi vida privada y que ahogaría mi iniciativa individual-personal. En el siglo XX, esta conversión del "yo superior" o "ente dominante" en grandes tiranías totalitarias, desgraciadamente, fue más bien la norma y no la excepción. Paradójicamente, anhelando defender el ideal de libertad positiva absoluta se pueden abrazar tiranías que supriman la libertad humana sin que nadie la defienda realmente (Arendt, 2006: 12). Así, las guerras y las revoluciones fueron más frecuentes que los

gobiernos democrático-representativos, hasta tal punto que dicho siglo ha sido llamado la "era de la violencia idealista" (Águila, 2008).

Berlin, sin duda, es muy consciente de los peligros que entraña dicha conversión, pues las palabras e ideas que usamos en nuestro lenguaje ordinario son mucho más importantes y decisivas de lo que comúnmente pensamos, ya que con ellas presuponemos cierto concepto del ser humano, nos definen como agentes de una sociedad y nos modulan como creyentes en cosmovisiones concretas del mundo. Así lo expresa él, en el siguiente texto:

> "Se han señalado en muchas ocasiones los peligros que entraña el usar metáforas orgánicas para justificar la coacción de algunos hombres sobre otros con el fin de elevarlos a un nivel "superior" de libertad. Pero lo que hace que este tipo de lenguaje resulte convincente es que reconocemos que es posible, y a veces justificable, coaccionar a determinados hombres en nombre de algún fin […], fin que ellos mismos buscarían si fueran más cultos, pero que no lo hacen por ceguera, ignorancia o corrupción. Esto facilita que me pueda concebir coaccionando a los demás por su bien, no en el mío" (Berlin, 2010: 62).

5. A modo de conclusión

En el presente mundo globalizado, repleto de incertidumbres, sujeto a cambios sociopolíticos acelerados y determinado por riesgos globales de muy complicada salida, se hace necesaria la reflexión serena sobre las relaciones profundas entre las ideas políticas y las acciones públicas-colectivas. Sin duda, las reflexiones del presente ensayo retoman diferentes discusiones desarrolladas con notoria brillantez por pensadoras y pensadores tales como: Arendt (2006, 2008 y 2010), Berlin (1998), Goodwin (1997), Maravall (1955 y 1999), Díez del Corral (1989), Ortega y Gasset (2014), Plamenatz (1969), Weber (2007), Wolin (2012), así como otros intérpretes de la tradición política occidental. De acuerdo con lo dicho, en los tiempos presentes el uso que los agentes políticos hacen de las ideas, durante sus tiempos biográficos e históricos, es un campo fértil de investigación. Así, al menos, lo ha puesto de relieve la profesora Goodwin en *Using Political Ideas* (2014), obra reeditada en seis ocasiones.

Como se ha mostrado anteriormente, no puede hacerse política sin tener en cuenta la realidad; y tampoco, sin posibles ideas para intentar controlar dicha realidad. Quien hace política necesita tener en cuenta dos elementos esenciales de la política misma, y a ser posible construir puentes de conexión entre ellos. De un lado, las realidades y las circunstancias que afectan a la comunidad que trata de representar y/o gobernar. Si alguien que dice hacer política no tiene en cuenta la realidad es, cuando menos, un irresponsable, y en política la irresponsabilidad puede pagarse muy cara. De otro lado, las ideas pueden ser muy útiles para la mejora, perfeccionamiento y/o adaptación a tales realidades y

circunstancias que coexisten en una comunidad política. Si quien dice hacer política no tiene una idea clara de lo que quiere hacer, posiblemente no sepa guiar a sus potenciales seguidores y lleve a todo un pueblo a la deriva. Pero aún puede ser más peligroso que un "político", iluminado fanáticamente por un ideal, defienda éste hasta el fin y no repare en las consecuencias que ello puede tener para el conjunto de la comunidad. Sin duda, como ya argumentó Max Weber, la política se hace con la cabeza, aunque no sólo con la cabeza, y, por ello, es muy importante saber sopesar las consecuencias de las acciones, de las palabras y de las ideas.

En definitiva, en política, existen dos grandes peligros: el primero, como bien supo ver Michels y se ha referido más arriba, es que la realidad se sobreponga e incluso elimine los ideales legítimamente defendibles por los seres humanos. El segundo peligro, no menos importante y si acaso más significativo para quienes estudian la política, es que los ideales aplasten y eliminen las realidades humanas, entendiendo por éstas tanto las propias vidas humanas, como las instituciones y organizaciones creadas trabajosamente para la convivencia colectiva. Este segundo peligro apunta, sin duda, a que las buenas intenciones en política no bastan y pueden volverse en contra de todos, puesto que la lucha desaforada en favor de un ideal noble puede llevar a los seres humanos a su perdición. Ya lo supo ver Hannah Arendt (2006): en la esfera pública la defensa de un absoluto lleva a la pérdida del mundo común y lo que ocurra a este mundo compartido entre personas tiene consecuencias importantes para ellas.

Si el problema principal de la Política, término que no se olvide procede de Polis, es el de abordar la discusión prudente y razonable sobre la más apropiada forma de convivencia humana en un tiempo y en un lugar concretos, entonces el modo en que se piensan, dicen y hacen las cosas en el espacio público es sumamente importante. En política es tan significativo lo que se piensa y se dice como lo que se hace; en la esfera pública son tan importantes las ideas y las palabras como las acciones. Es más: las palabras y las ideas son otras formas de acción: decir cosas en la esfera pública es ya una forma de actuar. Así, los ideales, por nobles y buenos que sean, en principio, se han de defender de forma prudente y razonable en el espacio compartido con los demás. Precisamente al ser el espacio público un espacio común entre quienes intervienen en él, los agentes políticos tienen que ser responsables respecto de lo que piensan, dicen y hacen (Cfr. Arendt, 2008: 196-203). En dicho espacio público no vale esconderse detrás de los otros o hacer de portavoces de ellos, puesto que quien habla también está obligado a escuchar al otro y aparecer ante él y hacerse responsable de los pensamientos, los discursos y las acciones propias.

No obstante, los espacios públicos de las presentes democracias liberales distan mucho de satisfacer las últimas afirmaciones: en muchas de tales democracias se aprecia que quienes ocupan e intervienen en el espacio público (líderes

y/o representantes de partidos políticos) hablan por otros y, a su vez, se arrogan la correcta interpretación de los ideales que dicen defender, escudándose en "lo que piensa" o "cree" la mayoría del pueblo o del partido. Sin ir más lejos, las encuestas de opinión en las democracias representativas se utilizan para saber lo que piensa y/o lo que cree la mayoría de los ciudadanos acerca de variados asuntos. Ampararse en lo que supuestamente piensa la opinión pública es, sin duda, una argucia más que pueden utilizar quienes detentan el poder para mantenerse en él. Es decir, se trata de legitimar "democráticamente" lo que bien podría pasar por un engaño o equivocación colectiva. El problema es que si esto sucede, y suele ocurrir con bastante frecuencia en nuestras perfectibles democracias, existe un riesgo evidente de que se tergiversen los ideales políticos, se banalicen los mismos y se degrade el espacio público. Pero, sobre todo, es más peligroso que tales ideales acaben aplastando y eliminando, física y/o simbólicamente, a los agentes e instituciones políticas. Sobre este último peligro, que llevaría a la clausura de la política misma, se ha discutido poco desde la Ciencia Política y, más en concreto, se ha tendido a dejar de lado en el amplio campo de la Teoría Política, salvo algunas reflexiones desarrolladas por Arendt (2006 y 2008), Berlin (1998), Weber (2007) y Wolin (2012) y, más recientemente, por Rafael de Águila (2008) en su última obra titulada: *Crítica de las ideologías: el peligro de los ideales*. A dar continuidad a estas reflexiones se ha consagrado este ensayo para retomar un campo más bien descuidado, pero muy relevante, de la reflexión política en el mundo contemporáneo.

Finalmente, es necesario aportar algunas sugerencias sobre posibles líneas de investigación que pueden desarrollarse a partir de lo aquí expuesto. De tal forma, sería muy útil investigar sobre cómo se relacionan las acciones e ideas políticas de los diversos partidos populistas en claro auge a raíz de los negativos efectos de la crisis económica iniciada en 2007-2008, como han hecho recientemente, por ejemplo, Vallespín y Martínez-Bascuñán (2017: 143-258). Asimismo, también sería de interés indagar en la reciente evolución emotivo-sentimental de la esfera pública de las actuales poliarquías, como ya ha sugerido Arias-Maldonado (2016). Evolución que adquiere un gran protagonismo en la política acelerada de estos momentos de grandes cambios, incertidumbres y riesgos globalizados. Asimismo, en el contexto actual de claro resurgimiento ideológico es preciso indagar en la redefinición de las tradicionales ideologías políticas y ver en qué medida se establecen proyectos políticos mínimamente coherentes con las acciones reales de quienes avalan las primeras. Por último, sería importante indagar en aquellas ideas y acciones políticas que sustentan los movimientos antipolíticos y los dirigentes autoritarios en diversos países del mundo, lo cual deteriora la esfera pública y pone en jaque los fundamentos propios de las democracias contemporáneas. Todas estas líneas de investigación merecen prestarle la debida atención desde la Teoría Política, pues no sólo está

en juego la pervivencia de la disciplina en estos tiempos cada vez más oscuros, sino los fundamentos mismos de los valores democráticos.

6. Referencias bibliográficas

Abellán, Joaquín (2007). "Estudio preliminar". En: M. Weber, *La política como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Adorno, Theodor W. y Horkheimer, Max (1998). *Dialéctica de la Ilustración: fragmentos filosóficos*. Madrid: Trotta.

Águila, Rafael del (2008). *Crítica de las ideologías. El peligro de los ideales*. Madrid: Taurus.

Arendt, Hannah (1990). *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa.

Arendt, Hannah (2006). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza Editorial.

Arendt, Hannah (2008). *La promesa de la política*. Barcelona: Paidós.

Arendt, Hannah (2010). *Lo que quiero es comprender*. Madrid: Trotta.

Arias-Maldonado, Manuel (2016). *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita.

Aristóteles (2007). *Política*. Madrid: Alianza.

Bauman, Zygmunt (2015a). *Vida líquida*. Barcelona: Paidós y Austral.

Bauman, Zygmunt (2015b). "Pensar en tiempos oscuros (Volver a Arendt y Adorno)". En: Z. Bauman (ed.), *Vida líquida*. Barcelona: Paidós y Austral.

Berlin, Isaiah (1995). "¿Existe aún la Teoría Política"? En: I. Berlin (dir.), *Antología de ensayos*. Madrid: Espasa-Calpe.

Berlin, Isaiah (1998). *El sentido de la realidad. Sobre las ideas y su historia*. Taurus: Madrid.

Berlin, Isaiah (2010). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza Editorial. (Edición de Ángel Rivero).

Berlin, Isaiah y Cruz, Juan (2010). "Entrevista con Isaiah Berlin". *A Parte Rei, Revista de Filosofía*, 70: 1-7.

Bobbio, Norberto (2007). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Castro-Alfín, Demetrio (1999). *La historia de las ideas políticas. Contenidos y métodos*. Work Paper 168. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Cherniss, Joshua y Hardy, Henry (2014). "Isaiah Berlin". En: VV.AA, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (en línea). http://plato.stanford.edu/archives/fall2014/entries/berlin/, última consulta: 7 de julio de 2016.

Conde, Francisco Javier (1948). "Sobre los modos actuales de historiar el pensamiento político". *Revista de Estudios Políticos*, 37-38: 13-52.

Delgado-Fernández, Santiago (2018). "Pensando la historia de las ideas políticas: naturaleza, objeto y enfoques". En: S. Delgado-Fernández y M.

Ortega-Ruiz (eds.), *Sobre Política. Ideas políticas desde la Polis a la Revolución inglesa*. Granada: Comares.

Díez del Corral, Luis (1989). *El pensamiento político de Tocqueville*. Madrid: Alianza.

Elias, Norbert (2008). *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.

Franzé, Javier (2004). *¿Qué es la política?: tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

García-Guitián, Elena (2001). *El pensamiento político de Isaiah Berlin*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

García-Guitián, Elena (2009). "Pluralismo versus monismo: Isaiah Berlin". En: R. Máiz (comp.), *Teorías políticas contemporáneas*. Madrid: Tirant lo Blanch.

Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases de la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Goodwin, Barbara (1997). *El uso de las ideas políticas*. Barcelona: Península.

Goodwin, Barbara (2014). *Using Political Ideas*. Chichester: Wiley (6ª edición).

Hobbes, Thomas (2000). *De Cive. Elementos filosóficos sobre el ciudadano*. Madrid: Alianza.

Hobsbawm, Eric J. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.

Jiménez-Díaz, José Francisco (2018). "La ética política en Max Weber: contexto, análisis e interpretación". *Perseitas*, 6(1): 99-122.

Mair, Peter (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

Máiz, Ramón (2015). "Saliendo de la caverna. La Teoría Política hoy. Entre *Bios Theoretikos* y *Bios Politikos*". En: I. Wences (ed.), *Tomando en serio la Teoría Política. Entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Maquiavelo, Nicolás (2015). *El Príncipe*. Madrid: Alianza.

Maravall, José Antonio (1955). "La historia del pensamiento político, la ciencia política y la historia". *Revista de Estudios Políticos*, 84: 25-66.

Maravall, José Antonio (1999). *Estudios de historia del pensamiento español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Michels, Robert (2008). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Vols. I y II*. Buenos Aires: Amorrortu.

Mill, John Stuart (1996). *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza.

Muguerza, Javier (2002). "¿Convicciones y/o responsabilidades? (Tres perspectivas de la ética en el siglo XXI)". *Laguna: Revista de Filosofía*, 11: 23-45.

Ortega y Gasset, José (2004). *Obras Completas, Tomo I, 1902/1915*. Madrid: Taurus y Fundación José Ortega y Gasset.

Ortega y Gasset, José (2014). *La rebelión de las masas y otros ensayos*. Madrid: Alianza.

Plamenatz, James (1969). "The use of Political Theory". *Political Studies*, 1: 37-38.

Platón (2009). *La República*. Madrid: Akal.
Rivero, Ángel (2010). "Introducción". En: I. Berlin (2010), *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza.
Robles-Egea, Antonio (2018). "Periplo por el mundo de las ideas políticas". En: S. Delgado-Fernández y M. Ortega-Ruiz (eds.), *Sobre Política. Ideas políticas desde la Polis a la Revolución inglesa*. Granada: Comares.
Robles-Egea, Antonio y Menéndez-Alzamora, Manuel (2013). "Introducción". En: M. Menéndez-Alzamora y A. Robles-Egea (eds.), *Pensamiento político en la España contemporánea*. Madrid: Trotta.
Robles-Egea, Antonio y Vargas-Machuca, Ramón (2012). *La buena democracia. Claves de su calidad*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
Sánchez-Garrido, Pablo (2013). *Historia y método de la Teoría Política. Antología de los maestros del Instituto de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
Tocqueville, Alexis de (2011). *La democracia en América, Vol. II*. Madrid: Alianza.
Vallespín, Fernando y Martínez-Bascuñán, Máriam (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza.
Weber, Max (2007). *La política como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva.
Wences, Isabel (2015). "Introducción: ¿Por qué debe importarnos la Teoría Política?". En: I. Wences (ed.), *Tomando en serio la Teoría Política. Entre las herramientas del zorro y el ingenio del erizo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
Wolin, Sheldon S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

José Francisco Jiménez-Díaz

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y Doctor por la Universidad de Granada. Ha sido profesor de los Departamentos de Sociología, y de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada (2005-2006). En la actualidad, es profesor Contratado Doctor de Ciencia Política y de la Administración, estando acreditado como Profesor Titular, en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Sus líneas de investigación son: Liderazgo político, Política española, Teorías políticas contemporáneas y Efectos locales de la globalización. Ha participado en diversos proyectos de investigación nacionales e internacionales y cuenta con más de ochenta publicaciones en revistas científicas, libros y capítulos de libro.

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2018. núm. 2: 101-127

La Candidatura de Unidad Popular (CUP): origen, estructura y modelo originario

The Candidatura de Unidad Popular (CUP): Origin, Structure and original Model

Alberto Díaz-Montiel
Universidad de Granada, España

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Díaz-Montiel, A. (2018). La Candidatura de Unidad Popular (CUP): origen, estructura y modelo originario. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2: 101-127. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7823

http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.7823

Resumen

Este artículo analiza los orígenes y la configuración de la Candidatura de Unidad Popular (CUP) como partido político a raíz de su configuración como tal a nivel supramunicipal.

La CUP es un partido independentista de izquierda radical que en los últimos años ha cobrado especial relevancia en la política en Cataluña por constituir uno de los principales impulsores del proceso soberanista que se vive en esta comunidad,y además, por el hecho de haber venido siendo un actor político clave en la gobernabilidad de la misma. Para tal fin, y utilizando el modelo elaborado por Panebianco (2009) como principal referente teórico, se abordarán las fuerzas políticas previas de las que dicha organización política es heredera, su creación y estructuración como partido político unitario, así como los motivos que explican su consolidación y expansión durante el último tiempo.

Palabras clave: partidos políticos; CUP; modelo originario; independentismo; Cataluña.

Abstract

This article analyzes the origins and configuration of the Candidatura de Unidad Popular (CUP) as a political party from the moment in which this party decides to overcome the municipal level.

The CUP is a radical leftist separatist party that in recent years has taken on special relevance in politics in Catalonia as one of the main leaders of the sovereignty process that is lived in this community. Moreover, governability in Catalonia has been depending on this party.

For this purpose, and through the model developed by Panebianco (2009), in this article we will analyze the previous political parties, its structure and organization, as well as the reasons that explain its expansion during the last years.

Keywords: political parties; CUP; original model; independence movement; Catalonia.

Correspondencia / Correspondence

Alberto Díaz-Montiel
Universidad de Granada, España
adiazmontiel@ugr.es

Conflicto de intereses / Conflict of interest

El autor declara que no existe ningún tipo de conflicto de intereses.

Recibido / Received

23.03.2018

Revisado / Review

07.06.2018

Aceptado / Accepted

29.06.2018

1. Introducción

Este trabajo analiza la creación y la configuración como organización política unitaria, a partir de 2008, de la Candidatura de Unidad Popular (CUP), un partido pequeño y de origen local que ha terminado convirtiéndose en un actor político fundamental en Cataluña, no solamente por el hecho de que haya venido siendo una figura clave en su gobernabilidad durante el último tiempo, sino también porque constituye uno de los principales impulsores del proceso político independentista que se vive hoy día en dicha comunidad.

Estamos ante un partido independentista y de izquierda radical que, como iremos viendo, tras una experiencia previa a nivel municipal en la que cada CUP local era autónoma, decidió dar el paso a nivel catalán y concurrir, como una sola organización política, a las elecciones autonómicas de noviembre de 2012; comicios en los que obtuvo tres escaños.

Posteriormente, a raíz las elecciones autonómicas de septiembre de 2015, aumentó su presencia en el Parlamento de Cataluña, al conseguir diez escaños. Representación que se vio cuantitativamente reducida tras los últimos comicios autonómicos del pasado 21 de diciembre, pasando de los citados diez diputados a solamente cuatro. Aunque hay que señalar que cualitativamente todavía mantiene su importancia, dado que el bloque independentista continúa necesitando su apoyo para sumar mayoría absoluta.

Por ello, el objetivo principal del presente trabajo es tratar de dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿De dónde viene la CUP? ¿Cómo se configura como partido político unitario? ¿Por qué lo hizo de esa forma?

La hipótesis que en este artículo se propone respecto a tales cuestiones es que la institucionalización y configuración de la CUP como organización política unitaria viene determinada por su origen como partido, es decir, por su modelo originario.

En este sentido, hay que comenzar señalando que los estudios sobre el origen de los partidos políticos han sido frecuentes dentro de la Ciencia Política. Puede citarse por ejemplo una primera distinción que en 1951 realizaba Maurice Duverger entre partidos de origen parlamentario, aquellos que nacen en la cúspide del sistema político; en contraposición a partidos de origen extraparlamentario, que tienen origen en la base del sistema, y que acostumbran a mostrar un cierto desinterés por la actividad electoral y parlamentaria (Duverger, 2002).

Una aportación más reciente respecto al estudio del origen de los partidos políticos es la de Nicole Bolleyer (2013), quien distingue entre partidos de creación externa y partidos de creación interna, diferenciándose fundamentalmente por el hecho de que en los del primer tipo, tanto en su origen como en su funcionamiento, existen organizaciones políticas previas de carácter autónomo

que aumentan la complejidad de su funcionamiento, circunstancia que no se da en los de creación interna.

No obstante, para abordar el análisis del origen y la configuración de la CUP como partido político unitario, en este artículo tomaremos como referente teórico los conceptos de modelo originario e institucionalización elaborados por Angelo Panebianco (2009).

En lo que respecta al diseño metodológico del artículo, hay que señalar que estamos ante un estudio de caso de tipo explicativo (Bartolini, 1986: 72), el cual se caracteriza por intentar dar explicación a aspectos concretos a partir de teorías y generalizaciones que ya forman parte de la literatura científica, aplicando las mismas a las condiciones específicas del caso de estudio en cuestión.

Dicho lo cual, para llevar a cabo este trabajo, se recurrirá a fuentes secundarias y a algunas de las principales referencias bibliográficas tanto referidas al estudio de partidos políticos en general, como a las que abordan en concreto la cuestión de la CUP y el independentismo de izquierda radical en Cataluña.

La estructura fundamental a partir de la cual se articula el presente artículo consta de los siguientes apartados: a continuación se desarrollará el marco teórico que sustenta el trabajo. Punto tras el que se pasará al desarrollo propiamente dicho, que incluye los siguientes apartados: en primer lugar se hará una descripción de la situación del independentismo de izquierda radical tras el fin del franquismo y las décadas posteriores, para acto seguido hacer una recopilación de las fuerzas políticas que antecedieron a la CUP, y de las que ésta dice sentirse heredera. Tras ello, se analizará el proceso por el cual la CUP pasó del ámbito local al autonómico y su configuración como organización política unitaria, para después abordar los factores coyunturales que ayudan a explicar su eclosión.

Llegados a este punto se clasificará el origen la CUP dentro de las dimensiones del modelo teórico de Panebianco, comparándolo con el de otras fuerzas políticas emergentes de la actual política española a partir del citado modelo. Por último, se finalizará con unas conclusiones de todo lo abordado previamente.

2. El modelo originario e institucionalización en Panebianco y la clasificación de fracciones, facciones y tendencias de Sartori

En primer lugar, resulta necesario comenzar señalando que para Panebianco (2009: 108) las características fundamentales de la organización de un partido político se ven afectadas, entre otros factores, por su historia, así como por la forma en la que esa institución nace y se consolida, puesto que toda organización política lleva la marca indeleble de todas las circunstancias y vicisitudes

que se produjeron durante su nacimiento, así como de las diferentes decisiones político-administrativas que en dicho momento se tomaron.

Con respecto al modelo originario, existen para Panebianco (2009: 110) tres factores esenciales que definen el origen de cada partido: el primero de ellos es la forma a través de la cual se construye y desarrolla la organización del partido, el segundo es si hay una institución externa que apoye al partido; y la tercera si el partido en su origen cuenta con un líder carismático que lo impulse.

En cuanto al primero de los factores, Panebianco (2009: 110) explica que el desarrollo de la organización de un partido puede producirse de dos formas. En primer lugar, mediante penetración territorial, según la cual una estructura central crea organizaciones territoriales y locales, y es dicha estructura central quien dirige y estimula ese proceso.

Mientras que, en segundo lugar, se realiza mediante difusión territorial en aquellos casos en que se unen a nivel nacional una serie de grupos independientes locales; es decir, que son élites locales las que, primeramente, generan unidades locales del partido y, posteriormente, éstas se unen en una organización de carácter nacional.

En cuanto al primer factor, nos señala también el politólogo italiano que un desarrollo organizativo que sigue el modelo de penetración territorial suele generarse en torno a una estructura central del partido fuertemente cohesionada desde sus primeros compases. Sin embargo, un partido que sigue el modelo de difusión territorial es, por el contrario, un partido en el cual el proceso de creación y consolidación del liderazgo es más complicado, dado que suelen existir diferentes líderes y dirigentes locales que tienen la capacidad de contralar sus agrupaciones, pudiendo por ello aspirar al liderazgo nacional.

De tal forma, un partido desarrollado a partir del modelo de difusión territorial acostumbra a generar, en el momento en que se crea la organización a nivel nacional, una federación de los diversos grupos locales. Además este modelo, y a diferencia del desarrollo por penetración territorial, suele generar estructuras más descentralizadas y con mayor autonomía, surgiendo una organización que frecuentemente vive divisiones internas y con recurrentes disputas por el liderazgo.

Por lo se refiere al segundo factor (es decir la presencia o no de una institución externa que apoye y actúe de patrocinadora del partido en cuestión) señala Panebianco (2009: 112) que de existir, el partido se crea y es considerado como el "brazo político" de dicha institución, lo cual suele tener dos consecuencias: en primer lugar, que las lealtades que se generan en torno al partido acostumbran a serlo de forma indirecta, puesto que se deben primero a la institución externa y luego al partido; y en segundo lugar, que la institución externa suele ser, por tanto, el origen de la legitimación del partido, y por ende, la que suele decidir en el caso de conflicto interno por el poder.

El tercer factor consiste en la existencia, o no, de un líder fuerte y con carisma en el momento de formación del partido. Si bien, nos dice el autor italiano que pueden darse problemas en el momento de dilucidar si el partido se trata solamente de un medio cuyo único fin es reforzar la posición de un determinado líder carismático (Panebianco 2009: 112).

También con relación al desarrollo organizativo de un partido político, y además de lo ya señalado respecto al modelo originario, Panebianco (2009: 115) elabora el concepto de institucionalización, el cual define como el proceso mediante el que la organización adopta los objetivos y valores de los impulsores del partido.

Dentro de la institucionalización, Panebianco distingue entre dos categorías: la autonomía, según la cual un partido estará altamente institucionalizado cuando le sea posible controlar su entorno (teniendo incluso la capacidad de transformarlo si fuese necesario); y estará por el contrario bajamente institucionalizado cuando el entorno influya en el partido, y éste tenga que adaptarse y depender del mismo; y la sistematicidad, la cual será baja cuando los subgrupos del partido tengan mucho peso y autoridad, y será alta cuando la organización central tenga gran capacidad de control sobre los diferentes grupos internos.

Por todo ello, y a partir de la interrelación entre las citadas variables del modelo genético y la institucionalización, sostiene Panebianco (2009: 131) que se puede establecer un vínculo bastante comprensible, al menos teóricamente, entre un desarrollo organizativo por penetración o difusión territorial y el grado de institucionalización del partido. De tal forma, un desarrollo mediante penetración suele propiciar una institucionalización fuerte, que genera una élite cohesionada con capacidad de promover un desarrollo estructurado y firme de la organización. Mientras, un desarrollo por difusión suele, por otro lado, dar lugar a una institucionalización débil, debido a que acostumbra a haber multitud de élites con capacidad de controlar abundantes recursos organizativos. A lo que se une que la organización política habitúa a crecer a través de federaciones y, por ende, mediante compromisos, negociaciones y disputas entre los diferentes grupos.

Por otro lado, Giovanni Sartori (2005: 110) establece una clasificación según la cual un partido puede estar constituido internamente a partir de fracciones, facciones o tendencias. En primer lugar, por fracción entiende Sartorti "una categoría general de división, no especificada", motivo por el cual, según el politólogo italiano, conviene establecer unas categorías más elocuentes para desgranar la anatomía interna de los partidos; categorías que desarrolla a través de los conceptos de facción y tendencia.

De tal forma, las facciones son grupos específicos de poder interno, lo cual provoca que el partido en cuestión esté muy fraccionado y que se trate de una organización política cuyas divisiones internas son enormemente manifiestas y visibles.

En cambio, las tendencias son solamente un conjunto establecido de actitudes que se insertan en el seno de la organización, motivo por el cual, un partido compuesto por ellas es un partido cuyas divisiones internas tienen muy poca visibilidad y que apenas se manifiestan, resultando una organización política poco fraccionada.

En definitiva, mientras que las tendencias son subunidades organizativas más difusas, las facciones son grupos internos bien delimitados y reconocibles, que además acostumbran a generar conflictos de poder entre ellos.

3. La situación de la izquierda radical independentista en Cataluña tras la muerte de Franco y durante la Transición y las décadas posteriores

En este punto, y siguiendo a Santos Juliá (2017), conviene comenzar señalando que la Transición política española vino a suponer, entre otras cosas, un profundo debate sobre la cuestión territorial y nacional, así como sobre el encaje constitucional de las que habían venido siendo las nacionalidades históricas en nuestro país.

En este sentido, tanto los grupos de la izquierda radical en ese primer momento, como la CUP posteriormente, impugnarían los acuerdos adoptados durante la citada Transición y materializados en la Constitución de 1978. De hecho, la CUP realizará una enmienda a la totalidad de la Transición política española. Quim Arrufat, uno de los dirigentes y portavoces más insignes de la CUP, declaraba lo siguiente con respecto a dicho proceso (CUP, 2014):

> Tuvimos unos pactos de transacción democrática […] y un marco político que se nos otorgó a los catalanes y a las catalanas, y al resto de los pueblos del Estado, de pecera, donde nosotros éramos los pescados y podíamos nadar con la ilusión de ver otras realidades, de poder soñar otros horizontes, pero a los cuales el vidrio nos impedía acceder. Un pacto de pecera donde tener a los catalanes y catalanas adentro cerrados.

Una vez hecha esa somera aproximación a lo que supuso la Transición con relación a determinados aspectos cercanos a este trabajo, es el momento de entrar en la situación en que se encontraba el independentismo de izquierda radical durante la Transición y las décadas posteriores.

En primer lugar, interesa empezar señalando que, en cuanto al surgimiento del independentismo de izquierda radical contemporáneo, tanto Barberá (2017: 206) como Bolaño (2016: 17), Fernández y de Jòdar (2016:33), y Culla (2017: 227) coinciden en ubicarlo en el nacimiento del Partit Socialista d´Alliberament Nacional (PSAN), partido creado en 1968 y cuyos objetivos esenciales eran básicamente apostar por la ruptura con el Estado español y la instauración

de un sistema socialista, premisas políticas que suponen la primera aparición de lo que posteriormente será la síntesis de los principales ejes programáticos de la CUP: independencia, socialismo y Países Catalanes.

En este sentido, el diputado de la CUP en el Parlamento de Cataluña entre 2015 y 2017, Albert Botran, señalaba en una entrevista (*Rebelión*, 2015) que:

> La Candidatura d'Unitat Popular (CUP) tiene su origen en el movimiento de la izquierda independentista, que nace en 1968 con la constitución del Partit Socialista d'Alliberament Nacional (PSAN). Esto significa un movimiento independentista nuevo, porque era de ideología marxista y se ubicaba en el ámbito de los PaïsosCatalans. Son planteamientos que hoy se incluyen en la propuesta política de la CUP.

Con la puesta en marcha de la democracia, tras la muerte de Franco, los diferentes grupos de la izquierda radical independentista se presentaron enormemente fragmentados y dispersos a la primera convocatoria de elecciones generales de junio de 1977, lo cual además será una constante durante este periodo y los años 80 (Bolaño, 2016: 40)

En este sentido, ya desde este primer momento tuvo lugar el inicio del choque entre dos estrategias diferentes y muchas veces enfrentadas, choque que como veremos, se convertirá en una constante de este movimiento: por un lado, aquellos que priorizan la cuestión de la liberación nacional y la independencia respecto del Estado español como forma previa de construir un Estado de inspiración socialista; y por otro lado, aquellos que no comprenden una liberación nacional que no vaya previamente acompañada de una liberación social, o sea, primero la revolución y después la independencia (Bolaño, 2016: 22).

Durante la década de los años 90, el independentismo de izquierda radical se ve sensiblemente debilitado por dos causas fundamentales. Por un lado (Fernández y de Jódar, 2016: 61), la fractura y el debilitamiento provocado por las continuas divisiones, a lo que se une el descrédito ante la sociedad catalana del independentismo de combate a raíz del atentado en los almacenes *Hipercor* de Barcelona llevados a cabo por la banda terrorista ETA, atentado que provocó 21 muertos y supuso el principio del fin de la lucha armada que en Cataluña había venido protagonizando *Terra Lliure*.

Por otro lado, la estrategia de "vía parlamentaria hacia la independencia" que adoptaría en esos años ERC previos a los noventa, liderada por Àngel Colom y Josep-Lluis Carod-Rovira, estrategia cuyo objetivo era convertir dicho partido en la "casa común del independentismo".

En síntesis, enumera Barberá (2017: 205) una serie de factores que ayudan a explicar la situación minoritaria y testimonial que vivió el movimiento independentista de izquierda radical desde la Transición hasta finales de la primera década del siglo XXI:

- El escaso apoyo popular que tenían las bases culturales y políticas en las que se apoyaba este movimiento: el porcentaje de la población en Cataluña que se declaraba como exclusivamente catalán se mantuvo habitualmente por debajo del 10% hasta la década de los noventa, y no supero el 20% hasta la llegada de la década de 2010. En cuanto al apoyo al independentismo como vía política, nunca superó el 20% de la población hasta 2010, y en el caso concreto de quienes, además de independentistas, se declaraban de izquierdas no sobrepasaba el 4% de la ciudadanía a mitad de la década de los noventa1.
- La existencia de determinados elementos del contexto político e institucional que perjudicaban al movimiento, destacando el que tenía que ver con la paulatina institucionalización del sistema de partidos en Cataluña en torno a dos grandes polos: Convergencia i Unió (CiU) en los comicios autonómicos y el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) en las elecciones generales. También contribuyó la barrera electoral provincial del 3%, la cual suponía un fuerte obstáculo mecánico y psicológico a la llegada de nuevos partidos.
- La limitada capacidad de organización y movilización del movimiento de izquierda radical durante este periodo, ocasionada, en gran parte, a las habituales discrepancias internas típicas de las organizaciones políticas extraparlamentarias y la fragmentación derivada de ello.

4. Los precedentes políticos de la CUP

En el presente punto se va a abordar someramente el complejo entorno de las organizaciones políticas y de otro tipo de movimientos que, con unos postulados muy similares y una influencia notoria, antecedieron a la CUP, y de los cuales este grupo político dice sentirse heredero.

De tal forma, se empezará mencionado la influencia del movimiento anarquista en la creación de la CUP, para acto seguido enumerar y explicar brevemente una serie de organizaciones que antecedieron a la CUP, y que van desde el Partit Socialista d'Alliberament Nacional(PSAN), creado en 1968, hasta otras organizaciones constituidas ya en el siglo actual, como son Endavant-OSAN o Poble Lliure.

4.1. El poso anarquista

Como se señalaba anteriormente, antes de comenzar a enumerar y explicar las diversas organizaciones políticas constituidas formalmente que precedie-

1 Para la obtención de estos datos, acude Barberá (2017) a: Serrano, Iván (2013), "Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia", *Regional & Federal Studies,* vol 23-5, p. 528.

ron lo que después sería la CUP, conviene hacer una primera mención a la nítida influencia que el movimiento anarquista ha venido teniendo dentro de estos sectores de izquierda radical independentista. Y tal cosa puede verse en la influencia y la importancia que dentro de este espectro político han venido teniendo organizaciones y centros sociales como los Casals y los Ateneos Independentistas (Buch, 2007: 135), organizaciones con una clara influencia en su funcionamiento y presencia del movimiento anarquista.

En este mismo sentido, la propia Ana Gabriel (una de las figuras políticas recientes más destacadas dentro de la CUP) declaraba en una entrevista que el movimiento anarquista en Cataluña forma parte nítidamente del sustrato que dio lugar al origen de la CUP (La Tuerka, 2017).

4.2. El PSAN

El Partit Socialista d'Alliberament Nacional(PSAN), tras su creación en 1968, es considerado, tal como ya se ha mencionado, como el primer grupo político independentista de izquierda radical contemporáneo, así como el antecesor primigenio de lo que posteriormente representará la CUP. De tal forma, y en palabras de Culla(2017: 227), el PSAN constituyó el inicio del "árbol genealógico" que daría origen a la CUP.

Por otro lado, se considera también que el PSAN es el primer partido que intenta establecer como algo indudable en el acervo del imaginario independentista que Cataluña es una nación que se encuentra oprimida por el Estado español dirigido por la monarquía borbónica reinstaurada por Franco (Bolaño, 2016: 21).

Posteriormente, la CUP recogería todos estos postulados de forma explícita. De hecho, en documentos y declaraciones internas de la organización podemos encontrar razonamientos como éste (CUP, 2015):

> Desde 1707 y hasta nuestros días se ha mantenido una historia de sometimiento con la intención de aniquilar nuestro pueblo y dejarnos sin voz. La Monarquía borbónica es sinónimo de represión y más aún la figura del monarca que, escogido a dedo por el mismo dictador como jefe de Estado, es capaz de pronunciar frases tan solemnes como que el catalán nunca ha sido perseguido y que a nadie se lo obligaba a hablar en castellano.

A lo que poco después añadían en este mismo sentido:

> Ni tenemos rey, ni queremos, por tanto nos negamos rotundamente a la imposición de símbolos que defiendan la monarquía y todo lo que ésta representa.

4.3. El Bloc d'Esquerres d'Alliberament Nacional

El Bloc d'Esquerres d'Alliberament Nacional (BEAN) fue una coalición electoral promovida por el PSAN de cara a las elecciones generales de 1979

y en torno a los siguientes puntos: la amnistía total para los presos y exiliados políticos; el ejercicio por parte del pueblo de las libertades democráticas, y del poder económico y político; la restauración del Estatuto de Autonomía de 1932, como paso previo a la autodeterminación; y la acción conjunta de todos los pueblos peninsulares a favor de la lucha democrática (Fernández y de Jòdar, 2016: 33).

Además del PSAN, en el BEAN se agruparon fuerzas como las relacionadas con la izquierda comunista, la Asamblea de Independientes y el Bloque Catalán de Trabajadores, todas ellas en torno a la figura de Lluís Maria Xirinacs, que era la cabeza de cartel en los comicios generales de 1979, en los que la coalición fracasó y tras varias experiencias electorales fallidas, acabaría disolviéndose en 1982. Tras su desaparición, sus militantes se repartirían entre el PSC, el PSUC, ERC y otros grupos de la izquierda independentista (Rubiralta, 2004: 183-184).

4.4. Nacionalistes d'Esquerra

Esta coalición electoral de izquierda independentista celebró su asamblea fundacional en 1979 en torno al apoyo del Grupo de Independientes Nacionalistas y de Izquierdas junto a socialistas y comunistas del PSUC, a un grupo de disidentes tras una escisión del PSAN, otro grupo de militantes escindidos del Front Nacional y una parte del Bloc Catalá de Trebelladors liderados por Josep-Lluís Carod Rovira (Rubiralta, 2004: 181-182).

Si nos fijamos en los objetivos fundacionales de NE podemos encontrar una gran similitud con los que más tarde postularía la CUP, siendo dichos objetivos (Bolaño, 2016: 31):

- Ruptura con el sistema reformista articulado a raíz de la Transición.
- Constitución de un movimiento de base.
- Afirmación y reivindicación del derecho a la autodeterminación y a la soberanía propia de los Países Catalanes.
- Solidaridad y apoyo a todos los pueblos que luchan por su liberación.

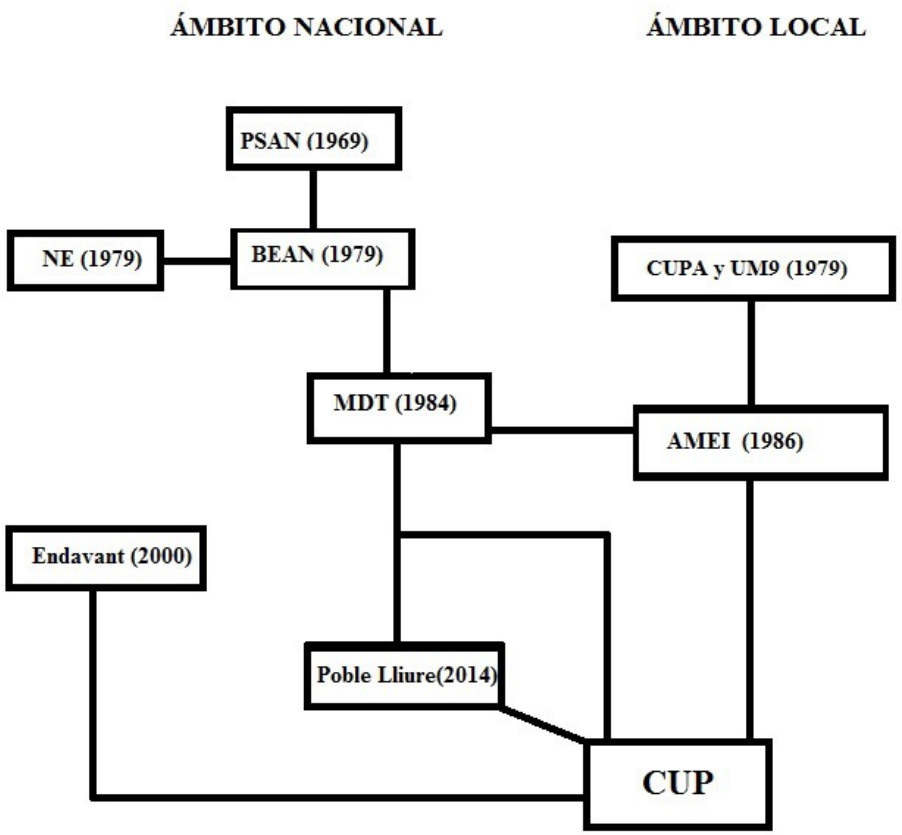
Tal y como señala Culla (2017: 229), la concatenación de fracasos electorales que experimentaría NE entre 1980 y 1984 supondría el rechazo de la vía posibilista que esta plataforma quiso impulsar, además de situar a la izquierda radical independentista fuera del sistema de partidos establecido, y con pocas intenciones de participar en el mismo, algo que además se acentuaba por la existencia de la vía violenta que representaba *Terra Lliure*.

4.5. La CUPA y la UM9

En las elecciones municipales de 1979 habían ganado en dos municipios (Sant Pere de Ribes y Arbúcies) dos candidaturas que para Fernández y de

Jòdar (2016: 40) cobrarían mucha importancia con el transcurso del tiempo, puesto que supondrían la simiente y el origen de lo que hoy día se conocen como "candidaturas alternativas y populares": la Candidatura Unitaria y Popular de Arbúcies y la Unidad Municipal 9 de Sant Pere de Ribes; experiencias políticas municipales que aún perduran hoy día.

Representación gráfica sobre las organizaciones políticas antecesoras de la CUP



Fuente: elaboración propia.

Dichas candidaturas unitarias integraban a una gran diversidad de militantes, desde militantes de Convergencia Democrática de Cataluña (CDC) hasta grupos pertenecientes el movimiento independentista, pasando por el Partit Socialista Unificat de Catalunya(PSUC), sindicatos, asociaciones culturales, movimientos vecinales, en torno básicamente a la defensa de las necesidades e intereses del municipio, en donde se gestionaba el poder desde estructuras asamblearias o con una gran actividad y participación de los vecinos (Fernádez y de Jòdar, 2016: 41).

4.6. El Moviment de Defensa de la Terra (MDT)

En 1984, a partir de una confluencia entre el PSAN y la plataforma política Independentistes dels Països Catalans (IPC) se crea el Moviment de Defensa de la Terra (MDT), con el objetivo principal de crear una organización de masas de izquierda radical independentista que reactivase la lucha institucional desde este espacio (Culla, 2017: 229).

Sin embargo, la MDT no terminó de consolidarse debido a su inmadurez, a los continuos enfrentamientos internos, a su falta de articulación real y eficiente y, por último, al hecho de que por aquellos años se refundó ERC como partido independentista, lo cual le ayudó a captar muchos apoyos en este espectro (Fernández y de Jódar, 2016: 50).

4.7. La Assemblea Municipal de l´Esquerra Independentista (AMEI)

En diciembre de 1986 nacía la *A*ssemblea Municipal de l´Esquerra Independentista (AMEI), impulsada por 15 núcleos locales de izquierda radical independentista que postulaban la necesidad de coordinar el trabajo en el ámbito local, a la vez que lo contemplaban como un primer paso necesario en pos de dar el salto a la arena nacional (Culla, 2017: 229).

Aunque existieron candidaturas CUP desde la celebración de las primeras elecciones municipales (Barberá, 2017: 207), fue la AMEI la que realmente promovió la presentación de candidaturas de este tipo (con o sin la denominación explícita de CUP) en distintos municipios catalanes: en 1987 consiguieron 50 concejales, en 1991 descendió el número de ediles a 40, mientras que tanto en 1995 como en 1999, y debido a la debilidad del movimiento, se impulsaron coaliciones con ERC y con Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) consiguiendo 40 y 20 concejales respectivamente.

4.8. Endavant-OSAN

Este grupo político nace en el año 2000, recuperando el nombre de una desaparecida organización de Cataluña Norte (OSAN, Organización Socialista d´Alliberament Nacional),y estableciendo una fuerte movilización y actividad política, con ejemplos tales como una fuerte oposición al proyecto de Constitución para la Unión Europea debido, según consideraban, a su carácter neoliberal y a la ausencia de reconocimiento de los derechos nacionales del pueblo catalán; o su oposición también a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, dado que sostenían que no reconocía el derecho de autodeterminación de los pueblos (Bolaño, 2016: 56).

Según la página web oficial de Endavant-OSAN, los puntos en torno a los que se vertebra la línea ideológica de esta organización política son: independentismo sin ambigüedades, alternativa socialista y prioridad de las luchas po-

pulares y de los movimientos sociales frente a las acciones en el ámbito institucional (Endavant-OSAN, 2017).

4.9. PobleLliure

El origen de este grupo hemos de situarlo en el proceso de refundación del Moviment de Defensa de la Terra, proceso que se pone en marcha durante los primeros años del siglo XXI y que culmina en 2014.

Dicho lo cual, podemos señalar que Poble Lliure se autodenomina como una organización de carácter estratégico que, adoptando las experiencias precedentes y aunando diferentes sensibilidades y tradiciones militantes y uniendo cientos de personas que provienen del marxismo independentista, se propone responder "a las necesidades actuales del movimiento y el pueblo catalán", para lo cual adopta una línea política adecuada para los nuevos tiempos a la misma vez que profundiza en principios estratégicos e ideológicos: socialismo, independencia y superación del patriarcado (Poble Lliure, 2015).

5. El salto de la arena municipal al conjunto de la política catalana y la configuración de la CUP como partido de facciones

Durante los primeros años del siglo XX, la estrategia de la CUP se había venido centrando en alimentar el independentismo desde el ámbito local, interrelacionado esta representación institucional con una fuerte presencia en el tejido social y ciudadano (Barberà, 2017: 210).

El proceso de unificación y confluencia de una miríada de grupos locales se iniciaría con el proceso de Vinaròs (2000-2002), el cual va a generar una enorme expectación interna dentro del mundo de la izquierda radical independentista, suponiendo además el punto de partida de todo lo que vendría posteriormente (Buch, 2007: 102). Este proceso no supondría la reunificación organizativa completa, pero sin embargo sí que posibilitó el inicio de una definición estratégica común centrada en la acción política desde la esfera local (Barberà, 2017: 209).

Sin embargo, la superación del ámbito local por parte de la CUP no estuvo exento de tensiones y divergencias internas, puesto que los grupos cercanos a las posiciones de Endavant-OSAN eran partidarios de mantener únicamente la apuesta municipalista decidida en el Proceso de Vinaròs, mientras que los grupos más cercanos a MDT eran propensos a llevar a cabo una participación electoral en otros niveles (Barberá, 2017: 210).

En este sentido, en 2004 se volverían a vivir divergencias respecto a ello en el momento en que se postula la posibilidad de presentarse a las elecciones europeas de ese año. Una vez más, Endavant-OSAN eran contrarios a dar un

paso que suponía rebasar la esfera de acción local, mientras que los sectores ligados a MDT se mostraron partidarios de acudir a los comicios europeos como forma de empezar a dar a conocer al nuevo sujeto político. Finalmente, en la Asamblea Nacional Extraordinaria celebrada en Vic se decide concurrir a las elecciones al Parlamento Europeo de ese año, aunque no se obtuvieron los resultados esperados (Buch, 2007: 101)

Posteriormente, un momento decisivo para la superación de la arena política municipal fue la Asamblea celebrada en Manlleu en 2008, en la que la CUP dejó de ser un conjunto de organizaciones locales débilmente organizadas y coordinadas, para convertirse en un partido político, al cual los nuevos estatutos de 2008 le otorgaban la estructura organizativa típica de un partido de masas (Barberá, 2017: 213).

De tal forma, a partir de ese momento, la CUP comienza a estructurarse como un partido político cuyo funcionamiento interno descansa hoy día en los siguientes órganos:

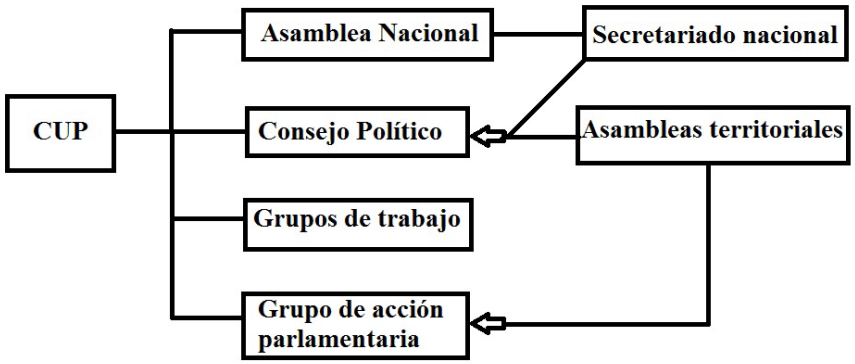
- La Asamblea Nacional: según los Estatutos internos de la CUP de 2016 es el máximo órgano de decisión y deliberación. Se celebra anualmente y en ella participa toda la militancia bajo una lógica de decisión y funcionamiento según la cual cada militante tiene un voto (CUP, 2016: 31-35). No obstante, su lógica de funcionamiento le confiere un carácter multitudinario, lo que unido además a las dificultades que supone convocarlo, le restan importancia real (Barberá, 2017: 214).
- Las Asambleas Territoriales: su cometido principal es aunar y coordinar los esfuerzos de las Asambleas que se encuentran por debajo suya (es decir, las Asambleas Locales y Comarcales fundamentalmente). Se reúne una vez al mes, como mínimo, y para la toma de decisiones requiere el voto favorable de la mitad más uno de las Asambleas Comarcales y Locales asistentes (Estatutos de la CUP, 2016: 13-14).
- El Consejo Político: es una especie de "senado territorial" a través del cual la CUP pone en práctica los acuerdos y continúa los debates de la Asamblea Nacional. En este órgano se encuentran representados todos los núcleos del partido y es el máximo órgano entre asambleas: se reúne una vez al mes, participando representantes de cada una de las Asambleas Territoriales, que cuentan con voz y voto en este órgano, a quienes se unen todos los miembros del Secretariado Nacional, que tienen voz pero no voto (CUP, 2016: 17-20).
- El Secretariado Nacional: es el órgano ejecutivo y de coordinación de la CUP, funciona con carácter colegiado y está conformado por 15 personas elegidas mediante voto directo de la militancia en la Asamblea Nacional, se reúne cada dos semanas y es el encargado de llevar el día a día de la CUP, poniendo en práctica las directrices políticas acordadas en la Asamblea Na-

cional y en el Consejo Político (CUP, 2016: 20-31). Es un órgano ejecutivo un tanto atípico, tanto por su carácter colegiado como por su estricto régimen de incompatibilidades y limitación de mandatos, lo cual no le impide que sea un órgano clave, dado que tiene la capacidad de proponer la mayoría de temas que posteriormente debaten las Asambleas Territoriales, debates que luego son votados en el Consejo Político o la Asamblea (Barberá, 2017: 91).

- Los Grupos de Trabajo: fueron creados en la Asamblea Nacional de Reus de 2012 con el objetivo primordial de potenciar la lucha ideológica y el funcionamiento político de la CUP, nutriendo a la organización de discurso desde el ámbito local al nacional, así como elaborando planes de trabajo para llevar a cabo las propuestas oportunas desde el resto de órganos internos (CUP, 2016: 39-40).
- El Grupo de Acción Parlamentaria: órgano creado también en 2012 con el objetivo principal de controlar y dirigir el trabajo de sus diputados en el Parlament. Está conformado por: un representante de cada una de las Asambleas Territoriales; un representante de cada una las organizaciones políticas que se insertan dentro de la CUP, es decir, básicamente Endavant-OSAN y Poble Lliure. También lo conforman, pero en estos casos sin voto: 4 miembros del Área de Acción Política del Secretariado Nacional, los trabajadores "liberados" de la Oficina Técnica de Apoyo Parlamentario, los diputados y los portavoces de cada uno de los Grupos de Trabajo (CUP, 2016: 36-39).

Por último, conviene señalar también que este órgano ha terminado por convertirse en un órgano clave debido a su doble composición y al aumento de la importancia de la actividad parlamentaria, a lo que se une que desde 2015 sus integrantes tienen derecho a voto en el Consejo Político (Barberá, 2017: 213).

Representación del funcionamiento interno de la CUP a partir de sus principales órganos.



Elaboración propia.

Posteriormente, y volviendo al proceso que llevó a la CUP desde el ámbito político local al autonómico, en la Asamblea Extraordinaria de Molins de Rei, celebrada en octubre de 2012, la CUP acordó por una gran mayoría concurrir presentarse a las elecciones al Parlamento de Cataluña que habían sido adelantadas por el presidente Artur Mas (Barberá, 2017: 214).

No obstante, hay que señalar que todos estos debates y controversias en torno a qué ha de ser la CUP aún no están completamente cerrados y que resurgen recurrentemente cada cierto tiempo en el seno de la organización. De hecho, la diputada autonómica de la CUP durante la anterior legislatura y una de los principales referentes de Endavant-OSAN, Anna Gabriel, declaró en una entrevista concedida al diario *El País* (Piñol y Cordero, 2017), lo siguiente en relación a si no se celebraba finalmente el referéndum de independencia acordado con *JxSí*:

> No estamos aquí para ir a elecciones. Venimos del municipalismo y entramos en el Parlament en 2012 por un contexto determinado y no por el afán de ocupar escaños. Si se hace el referéndum y perdemos, seguiremos trabajando para ganarlo. Pero si no se hace y vamos a unas autonómicas, nos plantearemos seguro el papel que debe jugar la CUP en la política catalana.

A lo que un poco más adelante añadía respecto al hipotético papel de la CUP en un futuro:

> Para estar en un Parlament rodeados del unionismo más rancio o de la quinta columna del Ibex 35, de las falsas izquierdas o de la gente que dice que camina hacia la independencia y habrá demostrado que no va, no sé si tiene sentido que estemos tan mal acompañados […].
>
> La política va mucho más allá de ir a votar y hay muchas maneras de expresarse políticamente.

En este sentido, y tal y como veíamos anteriormente, Giovanni Sartori (2005: 110) realiza la distinción entre si un partido estaba conformado por tendencias o facciones; entendiendo por tendencias las diferentes actitudes que desarrollan los afiliados de un determinado partido, y por facciones grupos de poder que se insertan dentro de la misma organización política; para el autor italiano, un partido conformado por facciones será especialmente sensible a enfrentamientos internos por el poder.

Por ello, y en relación a lo veíamos en los apartados anteriores, podemos clasificar a la CUP, dentro de la citada categoría de Sartori, como un partido de facciones, por el hecho de que en su interior conviven varios grupos de poder formalmente organizados, fundamentalmente Endavant-OSAN y Poble Lliure hoy día. Además, y al hilo de lo que sostiene Sartori respecto a los partidos de facciones, la CUP es una organización política que ha venido experimentando

recurrentemente enfrentamientos internos, algunos de los cuales serán expuestos a continuación.

Uno de los momentos de mayor tensión interna dentro de la CUP fue a causa de la posición y al voto que el grupo parlamentario de dicha organización política iba a llevar a cabo con respecto a la investidura de Artur Mas tras las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015.

En este sentido, la decisión de plantear el debate en torno a la cuestión de si apoyar o no a Mas fue un error de la CUP, por el hecho de enfrentar y tener que decidir entre sus dos almas: la liderada por Endavant-OSAN frente a la liderada por Poble Lliure, la primera partidaria de que la revolución social y la independencia han de ir inexorablemente de la mano, y la segunda que postula que primero puede llevarse a cabo la independencia de España, y ya una vez consumado ello, acometer la revolución social; o dicho con otras palabras el enfrentamiento entre el alma más izquierdista de la CUP y su alma más independentista(Bolaño, 2016: 208).

En el mes de junio de 2016 se produjo la dimisión irrevocable de 6 de los 15 miembros que conforman el Secretariado Nacional (Piñols, 2016), dimisión que dieron a conocer mediante una dura carta en la que acusaban a una parte de la dirección de haber llevado a cabo prácticas "sectarias y maquiavélicas", incumpliendo incluso los estatutos para, de tal forma, dirigir interesadamente la organización en momentos como la investidura o la posterior negociación de los presupuestos. La mayoría de los firmantes de la citada carta pertenecían al sector de Poble Lliure, grupo que poco antes de las dimisiones había postulado la necesidad de renovar el Secretariado Nacional, así como que este órgano tuviese un funcionamiento más democrático en el que se permitiese el voto telemático y se tuviese en cuenta la voz de los diputados.

A consecuencia de todo ello, la CUP acometió el pasado verano la renovación de su Secretariado Nacional, proceso en el cual la militancia avaló con sus votos la elección de la lista de consenso que lideraba el exdiputado Quim Arrufat, cuyo principal cometido era apaciguar los enfrentamientos entre los distintos grupos. Según recoge la noticia, el reglamento estipulado ya predestinaba el resultado, dado que imponía presentar una lista colectiva de 11 miembros a la que se unirían 4 candidatos individuales. La lista de Arrufat cosechó 837 votos, que son el 72,23% sobre el total de votos emitidos, que fueron 1098 votos, es decir, un 63,1% del total de militantes de la CUP. Entre los 15 miembros elegidos no hay ningún militante directo de Poble Lliure ni de Endavant-OSAN, aunque sí varios simpatizantes de ambos grupos (Piñols, 2016).

Sin embargo, los desencuentros y las divergencias en el seno de la CUP han seguido aflorando cada cierto tiempo. Ejemplo de ello han sido todas las turbulencias que vivió la CUP en 2016 a lo largo del proceso de negociación de los presupuestos con *JxSí* y el gobierno de la *Generalitat*.

De hecho, el acuerdo final que daba vía libra a las cuentas públicas (tras la Asamblea de Villafranca del Penedés en la que la CUP votó facilitar las aprobación del presupuesto) supuso que Endavant-OSAN lanzase un duro comunicado en el que mantenía que la CUP había quedado muy "tocada" a raíz del "chantaje" a la que le había sometido *JxSí* para que diese su beneplácito al presupuesto, asegurando que la vinculación inexorable entre celebración del referéndum de independencia y aprobación del referéndum que había impuesto *JxSí* sólo pretendía "perpetuar el programa económico liberal y los privilegios blindados durante 37 años de autonomía", a la vez que definía los presupuestos como "antisociales, liberales y continuistas" (El País, 2017)..

6. Factores que contribuyeron a la eclosión y expansión de la CUP

A lo largo de este punto se van a desgranar una serie de factores, desde diferentes opiniones y perspectivas, que aportan una variedad argumentos en pos de explicar las diferentes causas que motivaron la eclosión de la CUP, así como su posterior auge.

Bolaño, en su ya citada obra monográfica sobre la CUP (2016: 81), desgrana una serie de factores que, a su juicio, propiciaron la implantación y el posterior auge de la CUP a partir de las elecciones municipales de 2007, siendo tales factores fundamentalmente los siguientes:

- El fuerte impacto sobre la ciudadanía de la crisis económica iniciada en 2008 tras la explosión de la burbuja inmobiliaria, y que supuso, entre otras cosas, un fuerte aumento del paro, así como de los expedientes de regulación de empleo, los desahucios…
- La existencia, precisamente en esos momentos, de un nacionalismo institucional de izquierdas que se encontraba en una clara situación de crisis interna tras la gran polémica en torno a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006, y el fracaso de la vía federal.
- Un nacionalismo institucional de derecha que recuperaría el gobierno de la *Generalitat* en 2010 y que llevaría a cabo una dura política de recortes.
- El fracaso del, por aquel entonces, nuevo proyecto soberanista *Solidaritat*, que encabezaba Joan Laporta, expresidente del Barcelona Fútbol Club.
- Una izquierda tradicional que se encontraba perdida ante la situación de crisis económica y territorial que degeneraría en crisis política de gran entidad, y que se trasladaría a la calle, dejando a dicha izquierda tradicional bloqueada, y sin capacidad de respuestas y alternativas.
- La gran sucesión de escándalos de corrupción, que se fue propagando como una mancha de aceite e incendiando los ánimos de muchos ciudadanos.

- Como consecuencia en gran medida de todo lo anterior estallaría el movimiento del 15M, el cual, entre otras muchas cosas, demandaría más democracia y nuevas formas de hacer política que conllevasen más participación de la ciudadanía y que superase el modelo predominantemente bipartidista a escala nacional de PP y PSOE.
- Por último, la interesada instauración en Cataluña de la convicción, impulsada por determinado nacionalismo, de la existencia de un déficit fiscal con respecto a Cataluña que le impedía, por ejemplo, hacer frente con mayor efectividad a la grave crisis económica.

Por otro lado, David Fernández y Julià de Jòdar (2016: 133) agrupan los factores que explican la eclosión y el auge posterior de la CUP en torno a tres elementos coyunturales y uno estructural.

El primer factor coyuntural sería "el fin del ciclo autonómico"; el agotamiento del Estatuto de Autonomía y su reforma en 2006, así como el auge soberanista en Cataluña; a lo que se suman, en su opinión, las sentencias que atentan contra la plena normalización linguística del catalán. Todo lo cual ha otorgado al derecho a decidir, el eufemismo actual de referirse al viejo derecho de autodeterminación, un nuevo protagonismo en un contexto europeo en el que Gales, Escocia o Cataluña reclaman, por todo ello, la atención de la Unión Europea.

Por cuanto al segundo factor coyuntural, los autores mencionan todo aquello que tiene que ver con la demanda de nuevas formas de hacer política y el surgimiento de los nuevos movimientos sociales. A lo que unen además la dura derrota infligida a la izquierda tradicional tras prácticamente tres décadas de predominio de pensamiento neoliberal, una derrota que para ellos es una "derrota por incomparecencia" y por el inexorable laberinto de las "terceras vías" que no llevan a ningún sitio (Fernández y de Jòdar, 2016: 135).

El tercer elemento coyuntural que citan estos autores es el relacionado con todas las transformaciones y mutaciones que se han venido produciendo en la estructura social catalana. Todo ello, además, en un contexto de "ofensiva neoconvergente", de fuertes recortes sociales para refinanciar a muchos de los causantes de la crisis y de sobreendeudamiento, por todo ello, de las clases populares (Fernández y de Jòdar, 2016: 135).

Por último, el elemento estructural se refiere a la propia evolución de la izquierda independentista, la cual comenzaría desde que el PSAN determinó con precisión, ya desde la última etapa de la dictadura franquista, unos referentes ideológicos concretos (independencia, socialismo y reunificación de los países catalanes). Desde entonces, las estrategias seguidas han sido diversas: desde el enfrentamiento táctico estratégico entre el frente nacional (en el que engloban la unión de fuerzas políticas nacionales catalanas) y la unidad popular (refirién-

dose con ello a la integración de fuerzas políticas desde la izquierda con el fin de impulsar el cambio político y social), pasando por el ciclo de propaganda armada protagonizado por Terra Lliure, la estructuración del independentismo moderno, así como por las subidas y bajadas de ERC y el reciente ciclo soberanista iniciado hace poco más de un lustro(Fernández y de Jòdar, 2016: 136).

La ya citada exdiputada de la CUP en el Parlament de Cataluña y líder de Endavant-OSAN, Anna Gabriel, hablaba en otra entrevista (La Tuerka, 2017) sobre algunos de los factores que propiciaron el origen y expansión de las CUP. Factores que para ella son una mezcla de todo lo derivado de la propia historia y evolución de la izquierda independentista y del movimiento libertario, de lo que supusieron las décadas de "pujolismo" y CiU, así como la experiencia del gobierno tripartito de PSC, ERC y Alternativa, todo lo cual constituyó el caldo de cultivo para que desde el municipalismo de base se fuese construyendo un espacio político que en un determinado momento decidió dar el paso y concurrir a unas elecciones autonómicas en Cataluña.

Por último, Barberá (2017: 88) sintetiza también algunas de las condiciones coyunturales que propiciaron el despegue de la CUP: las protestas y el ambiente político derivado del 15M, la fuerte oposición generada a la política de recortes que caracterizaba la acción gubernamental tanto del PP en el conjunto de España como de CiU en Cataluña, un contexto de fuertes movilizaciones y reivindicaciones nacionalistas y una lenta, por aquel entonces, recuperación electoral de ERC tras la experiencia que había supuesto el tripartito.

7. La CUP a la luz del modelo teórico de Panebianco y su comparación otros partidos emergentes actuales

En cuanto a la caracterización de la CUP dentro del modelo originario de Panebianco(2009), en primer lugar, hemos de definir la CUP como un partido de difusión territorial, es decir, como un partido que surge por la unión a nivel nacional de unas organizaciones locales que existían previamente: es éste el caso del origen de la CUP como organización política a nivel catalán, puesto que surge a raíz de la unión de una miríada de CUP locales autónomas e independientes, a las que se unen también otras organizaciones políticas preexistentes, como Endavant-OSAN o MDT-Poble Lliure.

De tal forma, un partido desarrollado a partir del modelo de difusión territorial habitúa a generar un modelo organizativo muy descentralizado, en el cual se viven a menudo divisiones internas y disputas por el control del partido y su liderazgo (Panebianco (2009: 112).

Todo ello ha venido ocurriendo con cierta frecuencia en la CUP, y a lo largo de este trabajo hemos podido ver ejemplos de ello: como las discrepancias en

torno al modelo organizativo entre Endavant-OSAN y PobleLliure, o en torno al control de la organización (hecho que dio lugar a la elección de un nuevo Secretariado Político el pasado verano), o las divergencias en torno la investidura o no de Artur Mas, o sobre la posición de la CUP respecto a los presupuestos públicos de Cataluña en 2016. Ejemplos todos ellos que sintetizan la gran inestabilidad que ha vivido la CUP desde su configuración como actor político clave en esa comunidad autónoma.

Respecto al modelo originario, hay que señalar también sobre las otras dos cuestiones incluidas por Panebianco en relación al mismo que, en el origen de la CUP, no hay ni una institución externa que lo patrocine, ni un liderazgo fuerte y carismático que impulse el partido y que lo transforme en una herramienta a través de la cual promover su liderazgo. De hecho, tal y como señala Panebianco que suele ocurrir en un partido originado a partir de difusión territorial, también en la CUP el proceso de creación y consolidación del liderazgo ha venido siendo complicado, tanto es así que, hoy día, resulta muy difícil concretar el líder de la CUP en una persona concreta.

En cuanto a la segunda variable del modelo de Panebianco (2009), y que el autor denomina institucionalización, hemos de categorizar a la CUP como una organización política con una autonomía y una sistematicidad baja, por el hecho de que, como hemos podido ver a lo largo del artículo, tanto el entorno como los subgrupos internos posen una gran capacidad de determinar y condicionar el devenir del partido, generando abundantes dinámicas de confrontación interna. Tal y como se mencionaba, a lo largo del artículo hemos visto diferentes ejemplos de ello, como las continuas discrepancias y enfrentamientos entre Endavant-OSAN y Poble Lliure cada vez que la CUP tenía que tomar una decisión trascendente, como respecto a la investidura o no de Artur Mas o la aprobación del presupuesto de la Generalitat de 2016.

Una vez caracterizada la CUP dentro del modelo teórico de Panebianco, pasamos a comparar el origen de esta organización política con respecto al de otras fuerzas políticas emergentes de nuestro país: Podemos y Ciudadanos.

En primer lugar, se va a postular que tanto Ciudadanos como Podemos surgen y se expanden de la manera inversa a la asociada con la CUP, es decir mediante penetración territorial, o lo que es lo mismo, a través de un primer núcleo u organización central que se crea, y posteriormente decide expandirse por el resto del territorio.

Ciudadanos surge en Cataluña en 2005 a raíz del impulso de un grupo de intelectuales descontentos con el predominio del nacionalismo en la sociedad y la política de dicha región (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016: 588). No obstante, durante los primeros años tras su creación y hasta 2014, este partido fue considerado como un partido regional, el cual además había fracasado en sus

intentos de concurrir a elecciones fuera del ámbito catalán (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016: 591).

Sin embargo, los números casos de corrupción destapados y que afectaban directamente al partido en el gobierno desde 2011, el Partido Popular, así como el clima social de descontento y crisis económica fueron factores que facilitaron el nuevo intento, esta vez exitoso, de expansión nacional de Ciudadanos a partir de 2014. Dicho despliegue se produjo, a diferencia del de la CUP, a partir ese núcleo de Cataluña, grupo que fue expandiendo el partido por toda la geografía española, a través por ejemplo de la captación de militantes y cuadros provenientes del PP o UPYD, e incluso mediante la absorción de grupos locales independientes (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016: 597).

Por lo que respecta a Podemos, a raíz del gran descontento político existente en 2014, una serie de intelectuales de izquierdas liderados por Pablo Iglesias e Iñigo Errejón, apoyados por la organización política, Izquierda Anticapitalista, y tras no llegar a un acuerdo electoral con Izquierda Unida, deciden lanzar la candidatura de Podemos de cara a las elecciones europeas de 2014. Será este citado núcleo central a partir del cual el partido irá expandiéndose, progresivamente y a través de diversas formas, a lo largo del territorio con el objetivo de poder concurrir al ciclo electoral que se vivió en España entre 2015 y 2016 (Rodríguez-Teruel, Barrio y Barberà, 2016: 563).

En cuanto a la segunda dimensión del modelo originario de Panebianco, la referida a la existencia de un grupo externo que promueva el partido, hay que señalar que, al igual que lo que ocurre con la CUP, ni en Ciudadanos ni en Podemos surgen con el apoyo explícito de un grupo de carácter externo.

Tal y como se señalaba anteriormente, Ciudadanos surge a raíz del impulso de un grupo de intelectuales descontentos con el predominio del nacionalismo en Cataluña, sin embargo son sólo un grupo de intelectuales que deciden unirse a título individual para firmar un documento titulado "Por un nuevo partido político", no un grupo externo constituido como tal y que posteriormente siguiese funcionando de esa forma (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016: 588).

Por cuanto a Podemos, también señalábamos el apoyo que tuvo en su origen Izquierda Anticapitalista, no obstante, es un grupo que se inserta dentro del propio Podemos, y que incluso acaba teniendo que disolverse dentro del mismo (Rodríguez-Teruel, Barrio y Barberà, 2016: 563).

Por otro lado, podemos ver otra gran diferencia en relación con la existencia de un líder fuerte que impulse el partido tras su creación, puesto que no lo hubo en el origen de la CUP, mientras que sí se dio, y tuvo además gran relevancia, tanto en el caso de Ciudadanos como en el de Podemos.

La figura de Albert Rivera es muy importante para explicar el fenómeno de Ciudadanos, puesto que ha sido su líder de forma ininterrumpida y prácticamente incuestionable desde su creación hace ya más de 10 años, a lo que hay

que añadir que su liderazgo ha resultado también decisivo durante el proceso de extensión territorial del partido.

En cuanto a Podemos, es un partido cuyo origen resulta también muy difícil de explicar sin la figura de Pablo Iglesias. De hecho, antes incluso de la creación del partido, él era ya un conocido comentarista en algunos debates políticos de televisión, tanto era así que, cuando Podemos decide concurrir a las elecciones europeas de 2014, en su papeleta electoral el logo del partido viene definido por la imagen del propio Iglesias (Rodríguez-Teruel, Barrio y Barberà, 2016: 564).

Por último, respecto a la variable de la institucionalización, tanto Podemos como Ciudadanos pueden categorizarse como partidos con una autonomía y una sistematicidad alta, lo cual se deriva tanto del alto control que, tal como hemos visto, la cúpula central de ambos partidos mantuvo durante los proceso de creación y expansión territorial de la organización, como por el fuerte peso que han venido manteniendo los líderes de ambos partidos, Albert Rivera en el caso de Ciudadanos y Pablo Iglesias en el de Podemos. La combinación de estos dos citados factores ha venido posibilitando un cierto control de los subgrupos internos y un reforzamiento de la organización central en ambos casos

8. Conclusiones

A modo de recapitulación, podemos comenzar señalando que a lo largo del presente artículo se ha tratado de analizar de dónde viene la CUP, cuáles son sus orígenes y las circunstancias más trascendentes que se dan tanto en su creación como en su expansión, así como la forma en que se estructura y consolida como partido político.

Por ello, y teniendo en cuenta la hipótesis que se presentaba al principio del trabajo, puede postularse que la configuración e institucionalización de la CUP como partido unitario viene profundamente condicionada por su origen como organización política, y por las circunstancias que en ese momento se produjeron.

La CUP, tal y como se ha visto, es heredera de una serie de fuerzas políticas que tienen su inicio con la fundación del PSAN a finales de la década de los sesenta del siglo pasado. A dicha organización le siguieron otras que asumieron ese mismo corpus ideológico que, posteriormente, hará suyo la CUP y que está fundamentado en la triada independencia, socialismo y Países Catalanes.

A partir de estos orígenes, la CUP se configura como una organización política tremendamente heterogénea, inestable, y en cuyo seno conviven, e incluso a veces luchan, otras organizaciones políticas, como Endavant-OSAN y Poble Lliure; grupos que además tienen la capacidad de determinar el devenir de la organización.

Por todo ello, y siguiendo a Sartori (2005), se ha definido a la CUP como un partido conformado por facciones, dado que en su interior conviven estos citados grupos de poder formalmente organizados, hecho que propicia que sea una formación política especialmente proclive a las tensiones y a las disputas internas.

A causa de todo lo anterior, la CUP se fue dotando de unos órganos de funcionamiento interno un tanto *sui generis,* débilmente estructurados y con un fuerte componente asambleario, puesto que es la Asamblea Nacional del partido la que acostumbra a tomar las grandes decisiones y fijar las principales directrices políticas. Sin embargo, tal y como sostiene Barberá (2017: 214), el carácter multitudinario de la misma y la dificultad para convocarla y tomar las decisiones le restan operatividad e importancia real. Por otro lado, los últimos años se ha venido observando un aumento de la importancia tanto del Secretariado Nacional como del Grupo de Acción Parlamentaria.

Conviene señalar también que el auge y crecimiento de la CUP durante el último tiempo (fundamentalmente entre 2012 y 2015) se explica también por una serie de factores coyunturales y contextuales tales como: el fracaso del tripartito de izquierdas en Cataluña, la incidencia de la crisis política y económica, los episodios de corrupción tanto a nivel nacional como autonómico, y el ambiente de protesta social iniciado a raíz del 15M.

Por otro lado, y con relación al modelo teórico de Panebianco (2009), hemos categorizado a la CUP como un partido creado por difusión territorial, que no contó ni con una institución externa ni con un líder carismático que impulsase la organización en sus inicios, y con una institucionalización caracterizada por un bajo grado de sistematicidad y autonomía.

Estas características la diferencian de otros partidos políticos emergentes actuales de la política española, como son los casos de Podemos y Ciudadanos, organizaciones que se expandieron por penetración territorial y que, además, contaron tanto con un líder que ayudó al crecimiento del partido político en sus inicios, Pablo Iglesias y Albert Rivera respectivamente, como una alto grado de sistematicidad y autonomía, según las citadas dimensiones de Panebianco.

De tal forma, y tal y como sostiene con carácter general el politólogo italiano (Panebianco, 2009: 131), también en el caso de la CUP se produce el hecho de que una expansión organizativa mediante difusión territorial acostumbra a generar una institución débil y fragmentada, en la que se viven frecuentes luchas internas por el poder.

Por último, respecto al futuro, resulta interesante seguir atento a la evolución de la CUP durante el próximo tiempo, al hecho de si sigue siendo o no el actor político del que depende tanto la formación de gobierno como la estabilidad del mismo en Cataluña, y como uno u otro escenario pueda afectar su organización, su estructura y su toma de decisiones.

9. Bibliografía

Barberá, Óscar (2017). "La Candidatura d'Unitat Popular (CUP): el auge del independentismo de izquierda radical en Cataluña", en S. Forti y A. González i Villalta (eds.), *El proceso separatista en Cataluña.* Granada: Comares.

Bartolini, Stefano (1986). "Metodología de la investigación política". En G. Pasquino, et al. (eds.), *Manual de Ciencia Política.* Madrid: Alianza.

Bolaño, Toni (2016). *Extremo nordeste. La CUP: los últimos bolcheviques de Occidente.* Barcelona: Península.

Bolleyer, Nicole (2013). *New parties in old party systems. Persistence and decline in Seventeen democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Buch, Roger (2007). *L`esquerr aindependentista avui.* Barcelona: Columna Edicions.

Culla, Joan (2017). *El tsunami. Com i per què el sistema de partits català ha esdevingut irreconeixible.* Barcelona: Portic.

CUP (2014). *Quim Arrufat: "Veurem marxar el tren a Madrid; us esperarem a l'andana"* (en línea). http://cup.cat/noticia/quim-arrufat-veurem-marxar-el-tren-madrid-us-esperarem-landana-0

CUP (2015). *Sant Cugat: Ni tenim rei, ni en volem!* (en línea). http://cup.cat/noticia/sant-cugat-ni-tenim-rei-ni-en-volem

CUP (2016). *Reglament estatutari de funcionament intern.* Barcelona.

Duverger, Maurice (2002). *Los partidos políticos.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

El País (2017). "Endavant ve tocada a la CUP por decidir aprobar los presupuestos" (en línea). http://ccaa.elpais.com/ccaa/2017/02/01/catalunya/1485950309_708417.html

Endavant-OSAN (2017). *Qui som* (en línea). http://www.endavant.org/qui-som/

Fernández, David y de Jódar, Juliá (2016).*CUP.* Barcelona: Capitán Swing.

Juliá, Santos (2017). *Transición. Historia de una política española.* Barcelona: Galaxia Gutenberg.

La Tuerka (2017). *Entrevista a Anna Gabriel en "Otra vuelta de tuerka"* (en línea). https://www.youtube.com/watch?v=AcLO9ByTz0M

Panebianco, Angelo (2009). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

Piñols, Angels (2016). "Cisma a la CUP después de la dimissió de sis dirigents". *El País* (en línea). http://cat.elpais.com/cat/2016/06/17/catalunya/1466155733_966474.html

Piñol, Angels (2016). "La militancia de la CUP refrenda al secretariado liderado por Arrufat". *El País* (en línea). http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/08/06/catalunya/1470471137_055183.html

Piñol, Angels y Cordero, Daniel (2017). "Vamos tarde con el referéndum y ya no hay excusa para no convocarlo". *El País* (en línea). http://ccaa.elpais.com/ccaa/2017/04/14/catalunya/1492128231_496693.html?id_externo_rsoc=TW_CC

Poble Lliure (2015). *Qui som* (en línea). http://www.poblelliure.cat/qui-som

Rebelión.org (2015). *Albert Botran: "A nadie se le pregunta el origen para sumarse al proyecto independentista"* (en línea). http://www.rebelion.org/noticia.php?id=205016

Rodríguez Teruel, Juan y Barrio, Astrid (2016)."Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain". *South European Society and Politics*, 21(4): 587-607.

Rodríguez Teruel, Juan; Barrio, Astrid y Barberá, Óscar (2016)."Fast and Furious: Podemos Quest for Power in Multi-level Spain". *South European Society and Politics*, 21(4): 561-585.

Rubiralta, Fermí (2004).*Una história de l´indepentisme polític català.* Lleida: Pagès editors.

Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis.* Madrid: Alianza Editorial.

Alberto Díaz-Montiel

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada (2012-2016), obteniendo el premio al mejor expediente de la promoción. Asimismo, ha cursado el Máster en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). Ha sido becario de investigación y formación del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). En la actualidad, es investigador del Programa de Formación al Profesorado Universitario (F.P.U) del Ministerio de Educación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada.

creative commons
BY-NC-SA 4.0

eISSN 2531-0062
Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político
Politics and Governance. Journal of Research and Political Analysis
Enero-Junio 2018. núm. 2: 129-160

La composición municipal de la Diputación Provincial de Granada (1979-2017). Un estudio desde la perspectiva espacial

The municipal Composition of the Provincial Government of Granada (1979-2017). A Study from the spatial Perspective

José Manuel Soto Rueda
Universidad de Granada, España

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

Soto Rueda, J. M. (2018). La composición municipal de la Diputación Provincial de Granada (1979-2017). Un estudio desde la perspectiva espacial. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político,* 2: 129-160. http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.6733

http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.6733

Resumen

Este trabajo analiza la composición municipal de la Diputación Provincial de Granada durante el periodo democrático (1979-2017). Con este propósito, se ha elaborado un registro de diputados con los municipios por los que fueron electos. Los datos obtenidos se han representado espacialmente con mapas, creados con un Sistema de Información Geográfica. Los resultados del análisis muestran que menos de la mitad de los municipios granadinos han registrado algún diputado provincial. La distribución de diputados es muy desigual, pues la mayor concentración se produce en municipios cabeza de Partido Judicial o con gran población, mientras que los municipios sin diputado tienen menos de 5.000 habitantes. Esta concentración es imputable a las decisiones de los grandes partidos políticos en el proceso de elección. En definitiva, el sistema de elección de diputados representa a los municipios grandes en detrimento de los pequeños como consecuencia de la existencia de los Partidos Judiciales, por razones demográficas y partidistas.

Palabras clave: Diputación Provincial; Provincia; Partido Judicial; Sistema electoral; Sistemas de Información Geográfica (SIG).

Abstract

This study analyses the municipal composition of The Provincial Government of Granada during democratic period (1979-2017). By this purpose has been elaborated a deputies database which include municipalities for they were elected. The data has been represented spatially using a Geographical Information System (GIS). The results shows less than half of municipalities have any provincial deputy. The distribution of deputies is very unequal, since the highest concentration occurs in municipalities head of the Judicial District or with large population, while municipalities without a deputy have less than 5.000 inhabitants. This concentration is attributable to the decisions of the major political parties in the election process. In short, the system of election of deputies represents the large municipalities to the detriment of the small ones by the Judicial Districts as well as for demographic and partisan reasons.

Keywords: Provincial Government; Province; Judicial District; Electoral System; Geographical Information System (GIS).

Correspondencia / Correspondence

José Manuel Soto Rueda
Universidad de Granada, España
jomasoru@gmail.com

Agradecimientos / Acknowledgements

Especial agradecimiento a Raquel Ojeda García (UGR) por su confianza, a mi padre Paco Revelles por su consejo y experiencia, y a mi madre, Lorena y Manzanares por acompañarme durante el proceso

Recibido / Received

09.01.2018

Revisado / Review

31.05.2018

Aceptado / Accepted

29.06.2018

1. Introducción

Este trabajo tiene como objeto de estudio la composición de la Diputación de Granada durante el periodo (1979-2017), concretamente, conocer los municipios de los que proceden los diputados provinciales granadinos en su condición de concejales electos. El interés de este objeto puede justificarse por tres razones.

En primer lugar, porque buena parte de los artículos publicados sobre las Diputaciones Provinciales de régimen común articulan el estudio de las mismas desde la perspectiva administrativa o desde la perspectiva constitucional. Los aspectos que tradicionalmente han sido investigados de las Diputaciones Provinciales son sus competencias como ente local intermedio y el encaje constitucional de la provincia en el Estado Autonómico actual. En menor medida se ha estudiado el sistema electoral provincial y sus disfunciones, así como la justificación constitucional del carácter representativo de la Diputación. Existe entre estas diferentes perspectivas una cuestión que no ha sido tratada en profundidad, y es de qué municipios proceden los diputados provinciales y si podemos extraer de su procedencia algunas correlaciones o incluso algunas causalidades.

En segundo lugar, porque los estudios mencionados anteriormente tienen una perspectiva genérica, es decir, tratan aspectos presentes en todas las Diputaciones Provinciales y las conclusiones extraídas son generalizables. Ciertamente se han hecho también estudios de caso, que presentan la ventaja de tratar problemáticas características de las provincias estudiadas, pero no siempre las conclusiones pueden ser "exportadas" a otros casos. La intención de este trabajo es, mediante un estudio de caso, extraer conclusiones sobre el actual sistema de elección indirecta y de segundo grado que trasciendan al caso granadino.

En tercer y último lugar, porque este objeto de estudio implica tratar una información que no siempre se encuentra registrada ni tiene una fácil accesibilidad para el ciudadano. Constituye entonces una oportunidad de ordenar y clasificar una información dispersa, que pueda ser de utilidad para incorporar nuevos elementos al debate y fundamentar ciertas críticas actualmente vertidas sobre el sistema de elección.

La pregunta principal que justifica esta investigación es, dado que la defensa de las Diputaciones Provinciales ante sus detractores, se sustenta en el argumento de la necesaria asistencia que presta a los pequeños municipios, si estos municipios están representados en la institución provincial granadina.

El objetivo general es, por tanto, identificar cuáles son los municipios que han tenido representantes en la Diputación Provincial de Granada y en qué medida son municipios pequeños que necesitarían un mayor apoyo de la misma. Este objetivo general requiere la previa consecución de objetivos específicos. El primero de ellos consiste en recopilar y ordenar en una matriz de datos

los diputados provinciales que han formado parte de la Diputación Provincial de Granada desde 1979 hasta 2017, así como las legislaturas que han estado en activo, su afiliación partidista y el municipio en el que fueron electos inicialmente. Por otra parte, se representarán los municipios de procedencia en mapas temáticos que permitirán establecer asociaciones con un criterio demográfico y un criterio político-electoral. De este modo, se contrastará si existe correlación entre la población municipal y el número de Diputados, qué repercusiones tiene el establecimiento del Partido Judicial como circunscripción y qué relevancia adquieren los grandes partidos políticos en el proceso electoral.

Las dos hipótesis que intentaremos verificar en esta investigación son que los municipios de mayor tamaño concentran un mayor número de representantes provinciales en detrimento de los municipios más pequeños y que esta infrarrepresentación de los municipios pequeños se debe no sólo al reparto de escaños por Partidos Judiciales sino al criterio político de los dos grandes partidos, Partido Socialista (PSOE) y Partido Popular (PP).

El estudio se va a estructurar en tres apartados. El primer apartado es un marco teórico que explica con un enfoque neoinstitucionalista y a través de la revisión bibliográfica, legal y jurisprudencial, la previsión constitucional de la Provincia como entidad local y la Diputación Provincial como organización político-administrativa de la misma. De igual modo, se profundizará en la exposición de los aspectos más controvertidos del sistema de elección y de las críticas vertidas sobre el mismo. El segundo apartado contiene la descripción de la metodología utilizada para el estudio de caso de la Diputación Provincial de Granada, consistente en la elaboración de mapas temáticos con un Sistema de Información Geográfica (SIG) que permitan visualizar con facilidad la composición municipal del caso. En el tercer apartado se comentan y se analizan los resultados observados tras la elaboración de los mapas, extrayendo las conclusiones que nos permitan controlar las hipótesis planteadas y responder a las preguntas de investigación, y valorar en qué medida las conclusiones podrían trascender al caso estudiado.

2. Evolución histórica y Marco normativo

El sistema electoral provincial es, junto con la singularidad institucional de la provincia y su idoneidad para prestar asistencia a municipios con baja capacidad de gestión, uno de los elementos que compone el recurrente debate sobre las Diputaciones Provinciales de régimen común. Dada la complejidad y la evolución del debate durante el periodo democrático es conveniente analizar de forma previa la evolución histórica de la provincia y su regulación jurídica.

2.1. Evolución histórica de las Diputaciones

El origen de la Diputación Provincial tiene lugar en la Constitución de 1812. Reguladas en el Capítulo II de su Título VI, se configuran como elementos para promover la prosperidad de la provincia (art.325) cuyo poder político detenta el Jefe Superior, figura que es directamente elegida por el Rey y que ejercen la presidencia en cada una ellas. De este modo, la Diputación se concibe constitucionalmente como una extensión del poder central, pero su organización no será desarrollada por Ley hasta 1823.

El balance del siglo XIX no fue favorecedor para las Diputaciones. Su doble carácter de ente intermedio y fiscalizador estatal las convirtió en el caldo de cultivo de las oligarquías locales. Y es que el poder no residía tanto en la Diputación como en las personas que la conformaban: unos diputados provinciales con alta influencia sobre los vínculos económicos a partir de los cuales articularon las relaciones informales y endogámicas (Estrada Sánchez, 2008:318-319).

Concluido el siglo XIX, la primera regulación relevante relativa a las Diputaciones Provinciales es el Estatuto Provincial de 1925. Si bien determina la provincia como ente local y no como mera circunscripción estatal, invierte el papel de las Diputaciones respecto a los municipios. Las Diputaciones, aunque con obligaciones en sanidad y beneficencia, ya no tutelan a los municipios sino que de éstos últimos depende su organización (García Rojas, 2002:33).

Con la proclamación de la II República emergieron nuevas posiciones críticas con las Diputaciones Provinciales durante la elaboración de la Constitución de 1931. Concretamente, se planteó una enmienda contra el art.8 que implicaba la supresión de las Provincias, y por ende, de las Diputaciones. Dicha enmienda no prosperó en el transcurso del debate, lo que Martín-Retortillo (1980:9-10) interpreta como una reafirmación de las Diputaciones. No obstante cabe señalar que no quedan mencionadas expresamente en el texto constitucional ni se prevé para los posibles órganos gestores de la misma un sistema de elección directa (arts.8 y 10). Relativo a este último aspecto, la ley a la que hacía referencia el art.10 del texto constitucional republicano nunca se promulgó. Pero podemos decir que el protagonismo de la provincia republicana recaía en su papel activo para la creación de regiones según el art.11, lo que supone una importante diferencia con la Constitución de 1978.

A modo de conclusión, cabe señalar que en el periodo franquista, la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 pretendía dar un impulso a la provincia. No obstante, los efectos resultaron ser los opuestos. La insuficiencia de los recursos y la autonomía de las Diputaciones provocó un vaciamiento de competencias de las mismas en favor de la Administración Periférica del Estado, muy especialmente de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (Garrido López, 2002:114).

2.2. La Provincia en el Estado Autonómico: regulación constitucional, legislación básica estatal y ordenamiento andaluz.

La Constitución regula la provincia en tres preceptos. El art.68.2 la reconoce como circunscripción electoral para el Congreso y el art.69 para el Senado. No obstante, el art.141 es el más relevante para nuestro objeto de estudio, concretamente sus apartados 1 y 2. El primer apartado contiene una doble definición de la provincia: por un lado es una mera división territorial destinada al cumplimiento de los fines del Estado, pero por otro es considerada explícitamente como una "entidad local con personalidad jurídica propia y determinada por la agrupación de municipios". El art.141.2 profundiza en esta última dimensión de la provincia al proveerla de autonomía con gobierno y administración propios, los cuales encomienda a "Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo".

La doble función constitucional arriba descrita ha generado una fuerte polémica sobre la importancia de la provincia en el Estado Autonómico consagrado en 1978. Entendida como entidad local entró en conflicto con el proceso de descentralización política, pues hasta entonces había sido una articulación del Estado centralizado y no un soporte de la autonomía local (Tarrés Vives, 2014:95-96).

Sin embargo, el elemento más importante de esta cuestión no es la interrupción de una inercia histórica ni el desacuerdo de formaciones políticas discrepantes, sino la creencia de que la provincia tiene una importancia inferior al municipio dada las diferencias observables en la literalidad de los arts. 141 y 140 respectivamente. Carballeira Rivera (1993:124-125) concretó esas diferencias en cinco: 1) la Constitución garantiza expresamente la autonomía de los municipios pero con la provincia se limita al reconocimiento de carácter autónomo 2) define la provincia como "agrupación de municipios" convirtiéndola en una entidad corporativa o de agrupación sin el carácter básico del municipio (art.1.1LRBRL) 3) reconoce al municipio personalidad jurídica "plena" mientras que la de la provincia es "propia" por estar orientada a los intereses de los Entes Locales 4) especifica que el Ayuntamiento gobierna y administra el municipio aclarando su composición y sistema de elección, pero no prevé para la provincia una fórmula exhaustiva de sus órganos de gobierno y su modo de constitución dejándolo en manos del legislador y 5) no se prevé para la Provincia su definición constitucional como "cauce inmediato de participación ciudadana", que sí tiene el municipio.

Respecto a la primera diferencia señalada, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/1981 de 28 de julio Fundamento Jurídico 3º establece el concepto de "garantía institucional" en virtud del cual la provincia, al figurar en la Constitución como ente local dotado de autonomía, tiene garantizada su

existencia. En segundo lugar, en cuanto a la definición de la Provincia como entidad corporativa no básica o de agrupación de municipios, las opiniones han oscilado desde quienes afirman que la provincia pierde efectividad más allá de su carácter asistencial sobre los municipios (Soro Mateo, 2007:105) hasta quienes piensan que no es una entidad local distinta de los municipios porque es parte integrante de una misma "comunidad política local" (Zafra Víctor, 2015:121-134). En tercer lugar, la diferenciación entre la personalidad jurídica plena de los municipios y propia de las provincias obliga a plantearse si la provincia tiene intereses propios y distintos al municipio. También en este aspecto las opiniones son diversas. Guaita Martorell (1981:46) justifica la existencia de intereses propios de la provincia, que defienden a través de sus corporaciones representativas. Sostiene que una hipotética asunción de las funciones de la Diputación por parte de las Comunidades Autónomas vulneraría la autonomía local. Por el contrario, Zafra Víctor (2012:126) defiende que la provincia no tiene intereses propios, distintos u opuestos a los intereses municipales porque la autonomía provincial es indisociable de la autonomía municipal. En cuarto y último lugar, la fórmula abierta del art.141.2 suscita dudas sobre si las Diputaciones como corporación representativa de la provincia pueden ser sustituibles por otras fórmulas. En la línea de Carballeira, Piñas Mañas (1981:284) manifiesta de forma contundente que las Diputaciones sí que podrían ser sustituidas por otros órganos, pues el requisito mínimo que deben cumplir cualquiera que sean esas otras corporaciones es que respeten la subsistencia de la autonomía provincial recogida en la Constitución. La interpretación alternativa la ofrece Martín Mateo (1981:74) quien opina que pesar de que el art.141.2 hace descansar el gobierno de las provincias en una fórmula abierta, el legislador hace referencia en ella a entes locales asociativos coexistentes y no sustitutorios de las Diputaciones.

La Constitución establece en su articulado cuál es el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre los Entes Locales. De este modo, las Comunidades Autónomas asumen las funciones correspondientes a las Administraciones del Estado relativas a las Corporaciones Locales (art.148.1.2ºCE), mientras que al Estado le corresponde la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones (art.149.1.18º CE). A nivel legal, la organización provincial se encuentra regulada en la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) sin olvidar las legislaciones autonómicas y los Reglamentos Orgánicos que pueda tener cada Diputación. La reforma que supone la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) en 2013 resultó ser controvertida y muy criticada. El fortalecimiento competencial de las Diputaciones es considerado contrario a la lógica democrática (Martín Cubas, 2015:285), incondicionado (Morrillo-Velarde Pérez, 2014:112), y distorsionador del papel de la Diputación por prever la

asunción de competencias sobre servicios mínimos en municipios de menos de 20.000 habitantes según un coste estándar (Zafra Víctor, 2015:412-414).

A nivel autonómico, el Estatuto Andaluz de 1981 en su art.12 recogía qué competencias de las Diputaciones pasarían a ser objeto de "coordinación automática" por el Consejo de Gobierno a través de la definición de unos objetivos tasados. Posteriormente, el Estatuto de 2007 suprimió las referencias que el anterior texto hacía de las Diputaciones como instrumento para gestionar competencias autonómicas (Carbonell Porras, 2013:14). Por otra parte, la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) se caracteriza por no permitir a la provincia suplantar a los municipios ni desconocer sus demandas, pero sí rechazarlas por motivos de disponibilidad presupuestaria y viabilidad técnica (Zafra Víctor, 2010:256). Rivero Ysern (2014:280) sostiene que los arts.10 a 14 de la LAULA, entre los que se comprende el procedimiento, deben tomarse como ejemplo de lo que debería haber sido la LRSAL porque entiende que la función de la provincia es la de asistir temporal y cooperativamente a los municipios con dificultades y no la de sustituirlos.

2.3. El sistema electoral provincial desde la perspectiva neoinstitucional.

El sistema de elección de las Diputaciones Provinciales es quizás la cuestión que más incertidumbre y desconfianza ciudadana genera. Regulado en el Título V de la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General de 19 de junio (LOREG), consta de cuatro fases diferenciadas. En la primera, se concreta el número de diputados de cada provincia por criterio poblacional en los términos del art.204.1. En la segunda, se reparte el número total de diputados entre los partidos judiciales, que conforme al art.204.2 no pueden tener menos de un diputado ni tampoco superar los tres quintos del número total. En la tercera, los escaños de cada partido judicial se reparten entre las candidaturas que han obtenido algún concejal en el territorio del partido por el método D´Hont. En último lugar, y dentro de los cinco días siguientes la Junta Electoral de Zona convoca a los concejales electos en cada partido judicial para que elijan de entre las listas de candidatos a los concejales que serán diputados provinciales, aval de al menos un tercio según el art.206 para que la Junta Electoral de Zona remita a la Diputación y a la Junta Provincial las certificaciones de los concejales definitivamente electos. Posteriormente se constituirá, según el art.207, la propia Corporación por votación de los diputados electos por mayoría absoluta que en su defecto será mayoría simple. Este sistema, por tanto, tiene un carácter indirecto y de segundo grado.

El desarrollo del procedimiento electoral de legitimidad indirecta ha sido un proceso marcado, más allá de la evolución histórica de las Diputaciones y su regulación constitucional, por el peso que el diseño de la institución ha ido

ejerciendo sobre la negociación entre actores políticos nacionales así como por la incapacidad de los municipios pequeños por incorporarse a las mismas. El neoinstitucionalismo es un enfoque útil para explicar esta situación porque en sus distintas versiones no acota una institución en lo jurídico, sino que también la comprende como conjunto de reglas formales e informales que vinculan a todos los actores implicados (de Cueto y Szmolka, 2011:159). Asimismo, este enfoque también contempla cómo los actores, que desarrollan unas condiciones de medio ambiente, presionan sobre las instituciones para adaptarlas a sus intereses (March y Olsen, 1997: 60).

De las cuatro fases del procedimiento, las tres últimas han experimentado, en mayor o menor medida, cambios y consecuencias de la negociación que requieren ser analizadas.

Por una parte, la existencia de partidos judiciales como circunscripción electoral y base para el reparto de escaños provinciales (segunda fase), es un caos jurídico. El art.204.3 LOREG señala que los partidos judiciales a tener en cuenta a estos efectos son los existentes en 1979, por lo que la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial no es la fuente adecuada en este aspecto. Ello hace necesaria según Morell Ocaña (2011:1584) una nueva norma clarificadora, porque la LOREG obliga a la remisión al Real Decreto 3388/1965 de 11 de noviembre, que a su vez remitía a la división establecida en 1945, situación que generó el debate sobre cuál de ellas seguir (Fernández Pérez, 1979) . Para mayor dificultad, el Real Decreto 529/1983 de 9 de marzo también contiene una detallada enumeración de los municipios que componen los partidos judiciales, coincidentes a su vez con las elecciones de 1979. Al margen de la confusión legislativa, también existe una crítica funcional, pues se considera inadecuado el mantenimiento del partido judicial como circunscripción en las diferentes leyes electorales democráticas por estar previstas para un objetivo muy diferente, la estructuración de la organización judicial (Sánchez Blanco, 1985). Finalmente, Carballeira Rivera (1993) entiende que es una contradicción abierta con el art.141CE, pues si la provincia es una entidad de agrupación municipal las circunscripciones deberían corresponderse con los términos municipales.

Por otra parte, el reparto de escaños de cada partido judicial entre los partidos políticos (tercera fase) está estrechamente relacionado con el tamaño de los municipios que presentan diputados provinciales. Inicialmente, las elecciones se regularon por la preconstitucional Ley 39/1978 de Elecciones Locales (LEL). Esta Ley establecía la aplicación del método D´Hondt sobre el número de Concejales electos de cada lista formada en cada Partido Judicial y no sobre el número de votos. Esta decisión fue el desencadenante de fuertes discusiones parlamentarias. Mientras los grupos socialistas defendían la aplicación del método D´Hondt sobre el número de votos, el sector mayoritario apostó por la aplicación sobre el número de concejales alegando que la propuesta socia-

lista premiaba a los municipios grandes en detrimento de los pequeños, siendo éstos últimos igualmente válidos para defender sus intereses en la Diputación (Cosculluela Montaner y Muñoz Machado, 1979:329). El malestar socialista residía, como señala Martínez Sospedra (2010:217-218), en que esa fórmula electoral unida al minifundismo municipal sobrerrepresentaba a los pequeños municipios y sesgaba la competencia a favor de la UCD, entonces en el Gobierno. El cambio cristalizó con la Ley de reforma de 1983 que supuso la modificación del art.32 LEL. El sistema del 1983 aplica D´Hondt en el número de votos obtenidos por cada formación, sólo recurriendo al de concejales de forma subsidiaria, en caso de empate en votos y excluyendo las listas sin Concejales en el Partido Judicial en cuestión. Desde una perspectiva comparada, si bien es cierto que el sistema del 1979 tenía en cuenta los Ayuntamientos más pequeños y reforzaba el carácter constitucional de "agrupación de municipios" de la Provincia, aplicaba doblemente el método D´Hondt, lo que primaba aún más a los partidos mayoritarios. En este aspecto, el sistema de 1983 desencadena la consecuencia opuesta primando la representación provincial de los grandes núcleos de población (Cosculluela Montaner, 1983:49). Ahora bien, lo que motivaba la búsqueda de la mayor proporcionalidad era para Martínez Sospedra (2010) el freno a los partidos conservadores predominantes entonces en municipios poco poblados a favor del interés de la mayoría socialista parlamentaria. Cabe añadir que la diferencia entre ambos sistemas se difumina teniendo en cuenta que siempre serán representados los grandes partidos, sean de ámbito estatal o no. Y es que el diseño de ambos penaliza de forma implícita las candidaturas que se circunscriban al ámbito municipal (Márquez Cruz, 1999:301) por no presentarse de forma homogénea en todo el Partido Judicial, ni siquiera pudiendo sumar esfuerzos para superar el alcance municipal (Cosculluela Montaner, 1983:50). Aunque el neoinstitucionalismo parte de la premisa de que las instituciones condicionan el comportamiento de los individuos y no a la inversa, hay que matizar que las instituciones también son mecanismos para la expresión de intereses de grupos que, a diferencia de la mayor parte de individuos, tienen poder para diseñar nuevas reglas (Alonso y Garcimartín, 2013:71). Ello explica que la negociación política respecto al cálculo de la fórmula electoral no haya dado lugar a una Diputación más representativa o eficiente, simplemente se han modificado las reglas para que funcione como catalizadora de unos intereses políticos específicos.

Finalmente, respecto a cuarta fase de elección de los candidatos a diputados provinciales, los partidos políticos ocupan un lugar central. De hecho, se puede interpretar que de acuerdo con los pronunciamientos del TC y la Junta Electoral Central los puestos a repartir no les corresponden a los Concejales electos sino a los partidos, es decir, son los partidos los que componen la Diputación y no los concejales porque el criterio de composición de los colegios electora-

les es partidista y no por cargo representativo (Garrido López, 1999:8). Como dentro de cada partido judicial cada partido político con escaños convoca a sus concejales electos, el criterio que determina la elección es la afiliación política, quedando el cargo público como requisito obligatorio pero secundario. En ese proceso, los concejales tienen libertad de voto en virtud del art.206.1 LOREG, que permite la elección "de entre las listas" que hayan sido avaladas por un tercio de concejales. Esto imprimiría una lógica contraria al control partitocrático dando un amplio margen de elección a los concejales (Garrido López, 2000b). No obstante, en la práctica los partidos sí que ejercen un desmesurado control sobre las listas presentadas, no permitiendo ese margen de elección posible presentando listas alternativas. Basta mencionar el caso del PSOE de Granada conocido popularmente como la "Rebelión de los Catetos", desatada en 1983 por la elección mayoritaria de concejales de listas alternativas. Ello explica que dada la configuración actual del sistema electoral y la práctica de los partidos, los diputados guarden un "miedo reverencial al comité electoral" (Bobo Ruiz, 2015:112). Partiendo del neoinstitucionalismo normativo, los partidos políticos funcionan como instituciones que condicionan el comportamiento individual. Guy Peters (2003:59) define como la "lógica de lo adecuado" el modo en el que las instituciones deciden qué comportamientos son los adecuados para sus miembros de una institución, y deben tener un carácter impositivo para esa lógica sea eficaz. De esta manera, los partidos como instituciones deciden, en contra del tenor literal del art.206.1 LOREG, que los concejales deben sumarse a la lista que promueva la dirección provincial, utilizando como mecanismo impositivo la disciplina de voto cuyo incumplimiento deriva en sanciones no legales sino propuestas por la propia organización.

En definitiva, el sistema electoral provincial contiene tres importantes defectos. El primero que da mayor representación a los grandes municipios, lo que para Cosculluela Montaner (2011:1552) supone una "incongruencia", pues la Diputación ejerce sus competencias principalmente sobre los pequeños municipios. Pese a ello, en sentido estricto los diputados no son representantes de su partido judicial ni de su municipio de procedencia (Garrido López, 2000a). En segundo lugar, que otorga como hemos visto un poder extraordinario a los partidos políticos. Y por último, y en consecuencia de los anteriores, carece de lógica democrática. Supone una excepción tal y como se manifestó con la reserva expresa del Estado Español de la ratificación del art.3 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL). Pese a ello, hay posiciones discrepantes que identifican el carácter indirecto de la elección con la naturaleza instrumental de la institución y la definición constitucional de la provincia como agrupación de municipios (Zafra Víctor, 2011:93). Para superar este último aspecto, se han propuesto soluciones que van desde la desvinculación de los diputados de los Partidos Judiciales (Quintana López, 2014:51), hasta el cambio a un sistema

de elección directa (Bayona Rocamora, 2012) a partir de las vías que propone, por ejemplo, el "Libro Verde. Los Gobiernos Locales Intermedios en España" de 2011.

3. Metodología

3.1. Pertinencia del estudio de caso

El sistema electoral provincial anteriormente analizado tiene vigencia en todas las diputaciones de régimen común. No obstante, para verificar si efectivamente se produce una concentración de diputados provinciales en los municipios más grandes en detrimento de los pequeños, sería necesario un análisis de la composición municipal de todas ellas y extraer conclusiones de tipo comparativo.

La presente investigación se aborda como estudio de caso, analizando exclusivamente la composición municipal de la Diputación Provincial de Granada en el periodo 1979-2017. Esta decisión metodológica tiene dos motivos. En primer lugar, porque el estudio de todas las diputaciones de régimen común requiere una inversión de tiempo y recursos muy superior a la disponible para la elaboración de la presente investigación. La principal causa es que la información básica para llevar a cabo el estudio no se encuentra sistematizada en ningún registro en la mayoría de los casos. En segundo lugar, dado que la legislación electoral aplicable es estatal y común a todas ellas, un estudio de caso podría extraer unos resultados extrapolables a los demás. Aunque en ocasiones puedan resultar inútiles, recobran relevancia cuando los hallazgos derivados del estudio transcienden más allá del caso concreto y de su contexto particular (de Cueto y Durán, 2008:13).

3.2. Creación de registro, fuentes y tratamiento de los datos

La Diputación de Granada no posee un registro de diputados provinciales que contenga de forma sistematizada el nombre de cada uno, el partido político al que pertenece o el municipio por el que se presentó en las elecciones municipales. Por ello, es imprescindible elaborarlo, previo análisis documental, mediante la construcción de una matriz de datos con la siguiente estructura:

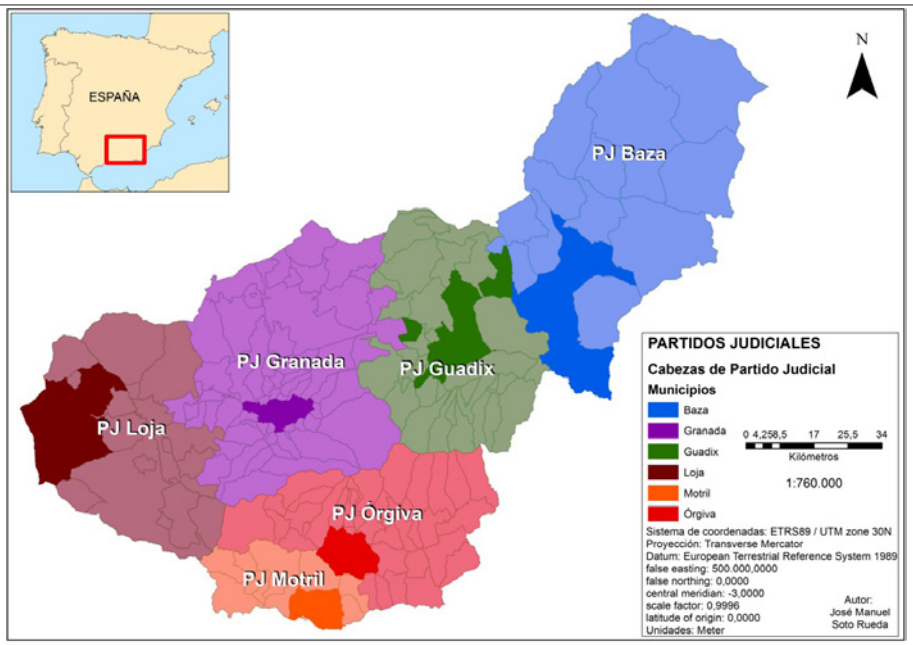
Tabla I: Estructura de matriz de datos.

Legislatura	Partido judicial	Municipio	Codigo INE	Partido político	Concejal/ diputado
2015-	Loja	Villanueva Mesía	18188	PSOE	Entrena Ávila, José

Fuente: elaboración propia

En la primera columna se recoge el intervalo de años que comprende cada una de las diez legislaturas que han transcurrido en democracia. Para ordenar la información en la segunda y la tercera columna, dada la mencionada incertidumbre legislativa en torno a los partidos judiciales, se ha escogido la relación de partidos judiciales del Real Decreto 529/1983 de 9 de marzo, pues es el texto que manifiesta una expresa coincidencia con los partidos de 1979 y enumera con mayor exhaustividad los municipios que comprende cada uno. En lo que respecta a la cuarta columna, se asocia cada municipio con su correspondiente código del Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual, si bien no cumple ninguna función a efectos de creación de registro, será fundamental para que la información sea ubicada en un mapa. Finalmente, las dos últimas columnas establecerán el partido político y los apellidos y nombre de cada diputado provincial.

Mapa 1: Partidos Judiciales de Granada según Real Decreto 529/1983 de 9 de marzo.



Fuente: elaboración propia

El registro elaborado va más allá de las composiciones iniciales, es decir, no sólo comprende los diputados designados tras cada elección municipal, también recoge las sucesivas incorporaciones de suplentes a lo largo de cada legislatura. No obstante, todos computarán por igual dentro de cada legislatura. De este modo, el análisis de la información recogida se hará sobre el número de tomas de posesión y no sobre las personas físicas, evitando que puedan pasar desapercibidos los casos de concatenación de mandatos.

Dada la inexistencia de una única fuente que asocie cada diputado provincial con su municipio de procedencia, las fuentes utilizadas han sido muy diversas. Para las legislaturas de 2011 y 2015, toda la información necesaria venida recogida en las declaraciones de bienes disponibles en la web de la Diputación. Por el contrario, para las legislaturas de 1979, 1987, 1991, 1995, 1999 y 2003 la composición inicial quedó recogida por periódicos locales, accediendo a ella mediante revisión de hemeroteca digital. Los casos de 1983 y 2007 presentaron mayor dificultad, debiendo contrastar la información recogida por la Junta de Andalucía (Instituto de Estadística de Andalucía, 1992) y el contenido de las Actas de Pleno con la búsqueda individualizada de diputados en hemeroteca y en la listas de candidaturas municipales recogidas por el Boletín Oficial de la Provincia respectivamente. En último lugar, para la revisión de aquellos diputados que tomaron posesión de su cargo en el transcurso de la legislatura fue necesaria la revisión de las Actas de Pleno del periodo temporal objeto de estudio.

Finalmente, la información del registro es representada en mapas para su análisis. El método utilizado se ciñe al uso de SIG sin llegar a la aplicación de análisis espacial. Dicho de otro modo, el objetivo es elaborar una representación visual útil para analizar la distribución espacial de los diputados provinciales e identificar patrones, pero no se lleva a cabo un estudio estadístico avanzado para analizar la sistematicidad de las posibles relaciones que entre ellos puedan mantener (Rodrigues-Silveira, 2013:22).

Entre las posibles alternativas existentes de estilos de mapas temáticos se ha escogido el mapa de coropletas1 para facilitar la visualización de la estructura municipal de la provincia. Dado que en el sistema electoral provincial la circunscripción electoral no la constituye el municipio sino el Partido Judicial, se representarán visualmente ambos aspectos.

4. Resultados

Con la elaboración del registro se han contabilizado un total de 300 diputados provinciales procedentes de 77 municipios diferentes. Si la provincia de Granada se compone actualmente de 172 municipios podemos afirmar que, aunque el número de diputados es muy superior al de municipios, aquellos que han obtenido al menos un diputado provincial no constituyen ni siquiera la mitad.

1 El mapa coroplético es un tipo de mapa temático en el que los datos se agregan por unidades geográficas predeterminadas (en este caso los municipios), cuyas áreas son coloreadas (Rodrigues-Silveira, 2013:31).

Por otra parte, los 77 municipios no contemplan un número uniforme de diputados provinciales, siendo éste muy desigual. Basta señalar que sólo los 10 municipios con más diputados suman 118, lo que equivaldría aproximadamente al 40% del total de diputados contabilizados.

Tabla II: Los diez municipios con mayor número de diputados provinciales.

Granada	26	Órgiva	10
Albolote	15	Santa Fe	9
Guadix	12	Iznalloz	8
Armilla	11	Almuñécar	8
Motril	11	Baza	8

Fuente: Elaboración propia

Aunque la desigual distribución de diputados provinciales es manifiesta, es necesario averiguar cómo se han distribuido geográficamente y si podemos asociar dicha distribución a criterios demográficos e incluso, partidistas.

4.1. Según distribución demográfica

Según la primera hipótesis de investigación, los municipios de mayor tamaño concentran un mayor número de diputados provinciales en detrimento de los más pequeños. Como ya se ha avanzado, existe una distribución muy desigual entre municipios que tienen representantes en la Corporación provincial y los que no, y a su vez, en el número de diputados que los primeros presentan.

No obstante, lo relevante es contrastar si la distribución de los diputados provinciales guarda correlación con la población provincial, ya que es el tamaño de los municipios el que determina el nivel de asistencia de la Diputación, dados los criterios establecidos en la LRBRL y en la posterior reforma de la LRSAL. Para ello, es necesario efectuar una comparativa de ambas cuestiones que tenga una dimensión espacial. Se han elaborado con este propósito dos mapas. Un primer mapa representa el número de diputados provinciales por municipio mientras que el segundo refleja la distribución de la población provincial.

Según los mapas, la relación entre número de diputados provinciales y población es positiva. Los municipios con mayor número de diputados aparecen generalmente como los más poblados. Si además vinculamos ambos aspectos

con la pertenencia de los mismos a Partidos Judiciales, se puede comprobar cómo la correlación se mantiene en el interior de cada Partido y no sólo en el conjunto de la provincia.

Podemos establecer tres grupos de municipios con diputados provinciales según los resultados. En primer lugar, los municipios cabeza de Partidos Judiciales destacan en el interior de cada circunscripción por ser los que mayor número de diputados provinciales presentan. Es así hasta tal punto de que dentro de los 10 primeros municipios se encuentran todos los cabezas de Partido Judicial a excepción de Loja, que es el decimotercer municipio con 6 diputados. En segundo lugar, hay un grupo de municipios que sin ser cabeza de Partido Judicial destacan por su número de diputados y su elevado nivel de población: Albolote (15), Armilla (11), Santa Fe (9), Almuñécar (8) o La Zubia (8). Este tipo de municipios se concentran principalmente en el Partido Judicial de Granada.

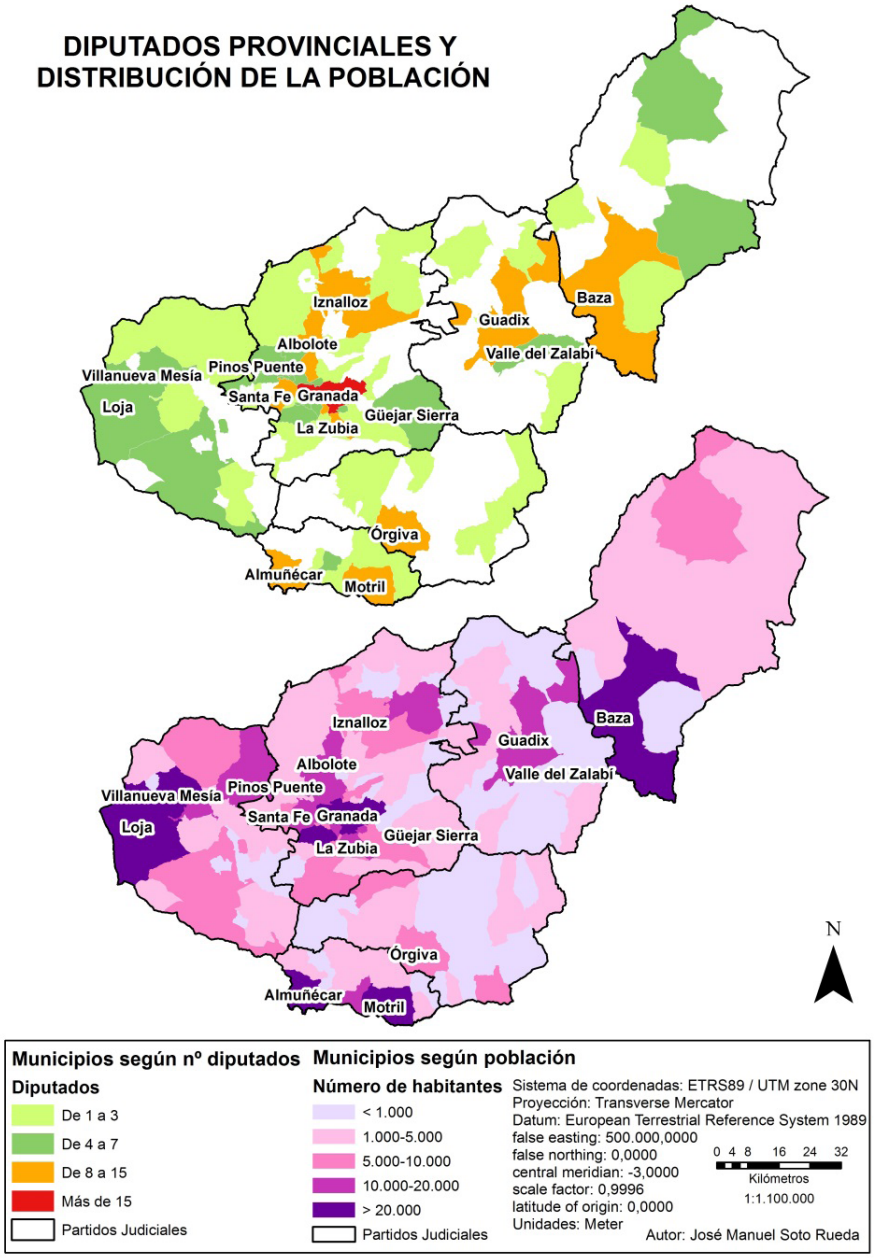
En tercer lugar, un último grupo de municipios que sin ser cabeza de Partido Judicial ni tener gran población, tienen un número significativo de diputados provinciales en relación a su tamaño. Este grupo es el más numeroso y variopinto. Podemos encontrar casos llamativos como Iznalloz (8), Pinos Puente (6), Güéjar Sierra (6), Villanueva Mesía (5) o Valle del Zalabí (5). El resto de municipios tienen un número de diputados provinciales que oscilan desde los 6 hasta el diputado único.

Si tomamos como referencia únicamente los dos primeros grupos antes señalados, se podría argumentar de forma tajante que son los municipios de mayor tamaño los que más diputados provinciales tienen. De hecho, es cierto que esta condición se cumple en los municipios más significativos. No obstante, surgen dudas cuando comprobamos que municipios con una población en torno a 1.000 ó 2.000 habitantes presenta un número llamativo de diputados provinciales como sucede en los casos de Güéjar Sierra, Villanueva Mesía o Valle del Zalabí entre otros. Para despejar esa incógnita, hay que comprobar si aquellos municipios que no tienen vinculado ningún diputado responden mayoritariamente a algún patrón demográfico. Concretamente, hay que contrastar si esos municipios son de pequeño tamaño.

Al analizar por separado los municipios que no han obtenido ningún diputado provincial se confirma la hipótesis. Salvo tres casos excepcionales (Padul, Albuñol y Chauchina) todos los municipios sin diputado provincial tienen menos de 5.000 habitantes, siendo a su vez mayoritarios los que no alcanzan los 1.000. Si se relaciona este último mapa con el que muestra el número de diputados electos por municipio, podemos explicar por qué hay Partidos que concentran sus diputados en pocos municipios. Y es que aquellos Partidos Judiciales compuestos mayoritariamente por municipios inferiores a 1.000 habitantes son los que presentan una mayor concentración de diputados por municipio. Así ocurre en Órgiva y Guadix frente a Loja, cuyos diputados están más repar-

tidos por el territorio de la circunscripción. Respecto a Baza, los municipios sin candidatos son, a causa de su estructura demográfica, los comprendidos entre 1.000 y 5.000 habitantes.

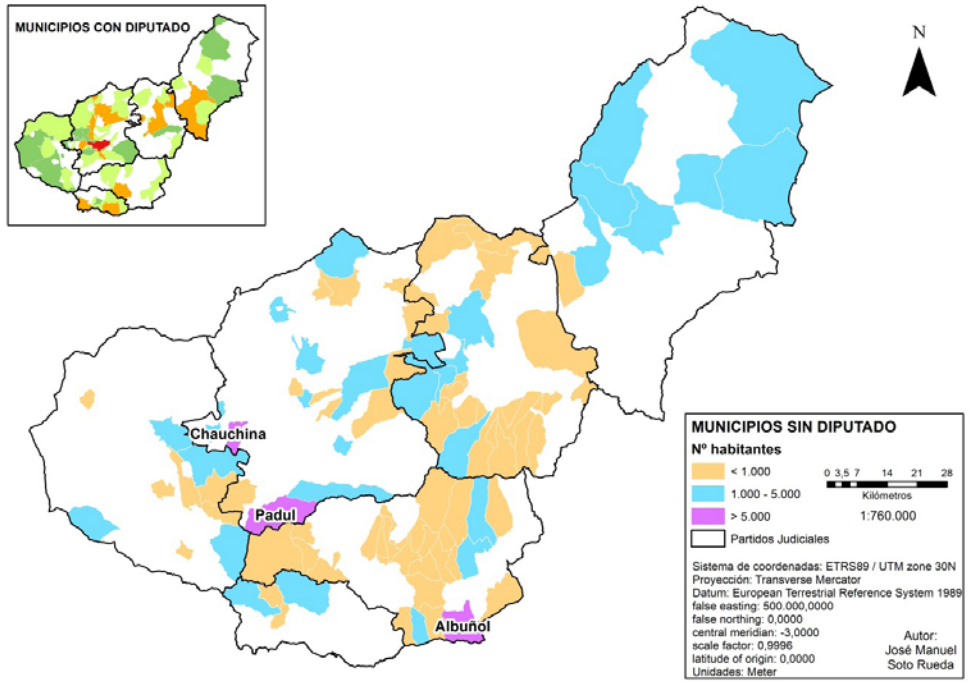
Mapa 2: Comparativa entre número de diputados y distribución poblacional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de registro y de INE 2016

http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.6733

Mapa 3: Perfil demográfico de municipios sin diputados



Fuente: Elaboración propia

Tabla III: Municipios que no aportan diputados provinciales según población

Categoría	Número de municipios	Partido Judicial en que son mayoritarios	Nivel de concentración municipal
>5.000	3	-	-
1.000-5.000	31	Baza	Media
<1.000	61	Órgiva Guadix	Alta

Fuente: Elaboración propia

Una vez hecha la comparativa, se pueden ofrecer varias interpretaciones. Si bien se puede argumentar que la Corporación está compuesta en virtud de un criterio de proporcionalidad respetuoso con la población provincial a la que representa, también hay que asumir que los diputados provinciales serán, en su mayoría, desconocedores de las realidades municipales que motivan el propósito de la institución de la que forman parte, cobrando relevancia la crítica a la "incongruencia" del sistema electoral formulada por Cosculluela Montaner (2011:1552).

Pese a ello, se ha comprobado que la correlación no es absoluta. Sí que se puede concluir que todos los municipios con mayor número de diputados son grandes y que todos los municipios sin diputados presentan pequeño tamaño (matizando los tres casos antes señalados). Sin embargo, no se pueden formular dichas afirmaciones a la inversa al existir pequeños municipios, incluso con menos de 1.000 habitantes, que han presentado más de un diputado provincial.

4.2. Según partidos políticos

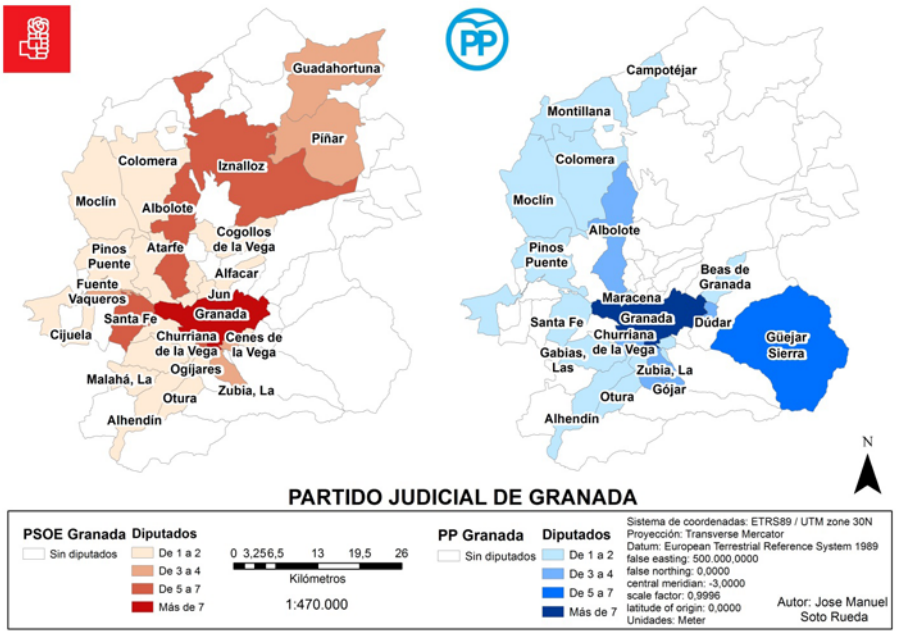
Como se ha visto, el tamaño de los municipios no es una variable capaz de explicar todos los casos, por lo que es necesario acudir a otros criterios para entender por qué se ha articulado así la composición. La segunda hipótesis de investigación a verificar es que la infrarrepresentación de los pequeños municipios se debe al criterio político de los grandes partidos. La concentración municipal de diputados no sólo traería causa por el desequilibrio demográfico de la provincia y el establecimiento de Partidos Judiciales como circunscripción, también se produciría a consecuencia de las decisiones que toman los dos principales partidos en el proceso de elección. Para contrastarla será necesario ordenar la información del registro en clave partidista y visualizarla espacialmente para identificar patrones que puedan revelarnos más información.

Antes de abordar ese objetivo, cabe señalar que en el periodo 1979-2017 se ha registrado que, del total de 300 diputados provinciales, la mayoría forman parte del PSOE (148), del PP (104) y en menor medida del PCE o Izquierda Unida (24). De forma minoritaria se identifican otros partidos que no han concurrido a las elecciones municipales de forma sucesiva u obtuvieron poca representación y presentando diputados provinciales de forma puntual. Así sucedió en 1979 con la Unión de Centro Democrático -UCD- (16), en 1983 con el Partido Socialista Popular de Andalucía -PSPA- (2), en 1987 con Centro Democrático y Social -CDS- (1), Partido Andalucista –PA- (1) y Partido de los Trabajadores de España-Unidad Comunista -PTE-UC- (1); y en 2015 con Ciudadanos - C´s- (2) y Vamos Granada (1). Con esta composición, sólo tres partidos nos pueden revelar posibles patrones entre la elección de diputados y sus municipios de procedencia dada su continuidad en el tiempo y su estable participación en la Diputación: Partido Socialista, Partido Popular e Izquierda Unida.

Si hacemos una comparativa entre la distribución espacial de diputados entre los dos grandes partidos, podemos observar que dada la relevancia cuantitativa que ambos tienen sobre el total de diputados son los responsables directos de la concentración municipal a la que anteriormente hacía referencia. A diferencia de otros análisis en los que al comparar ambos partidos se perciben *cleavages* (por ejemplo, en la distribución territorial del voto determinada por el centro-periferia), aquí se observan fuertes semejanzas en la distribución.

En primer lugar, porque se confirma que los municipios que son cabeza de Partido Judicial son los que más diputados aportan en el interior de cada circunscripción. En el caso socialista es más evidente que en el popular, pues éstos últimos no tienen mucha presencia en los Partidos Judiciales de Loja y Baza. Por el contrario, lo más característico del Partido Popular es que tiene 11 diputados concentrados sólo en el municipio de Granada, superando la cifra del PSOE (8) a pesar de que en cómputo global este último tiene 44 diputados más.

Mapa 4: Comparativa de distribución de diputados PSOE-PP (I)

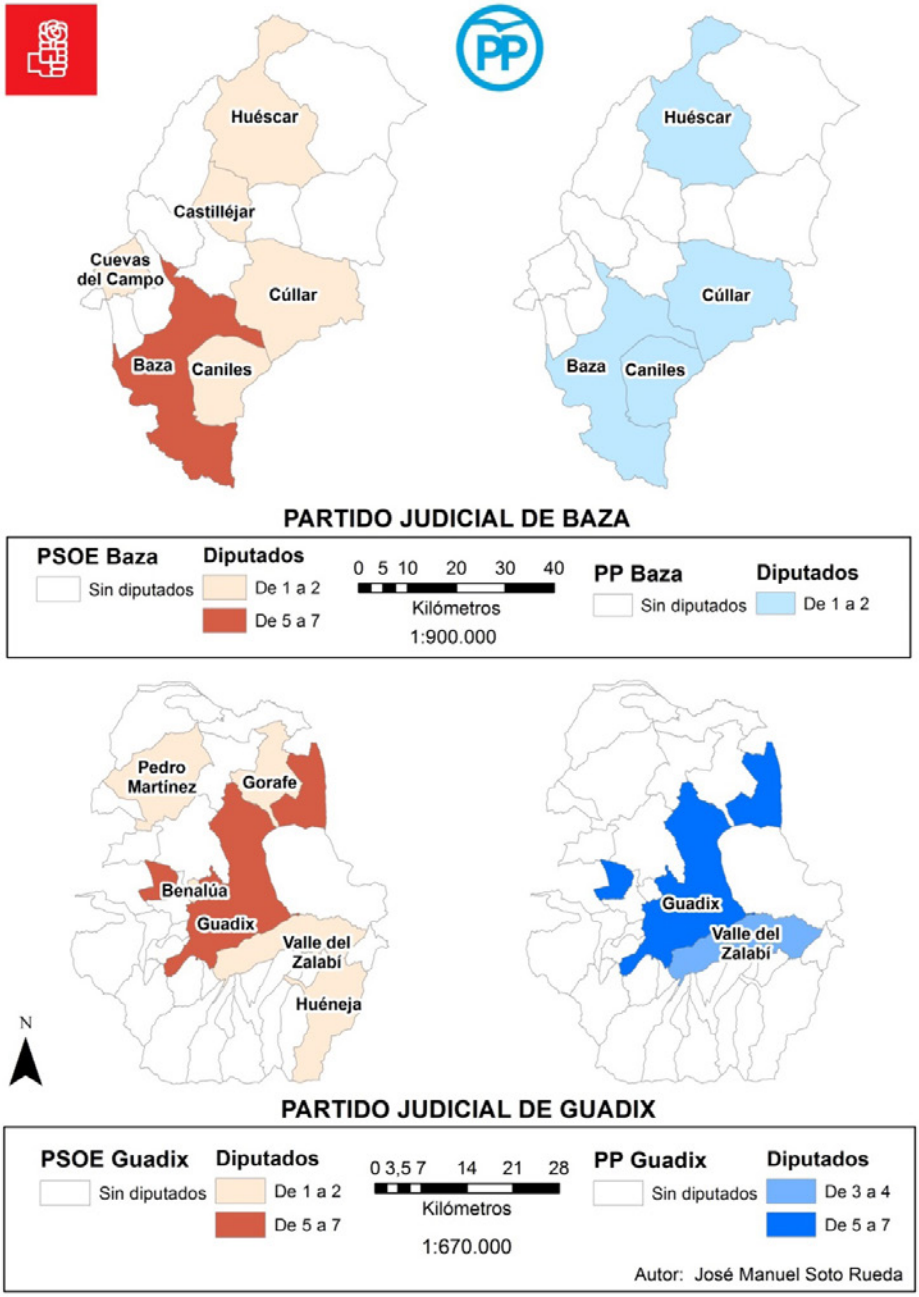


Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, aunque ambas formaciones políticas compartan y determinen la concentración municipal en las cabezas de Partidos Judiciales, también es cierto que presentan ciertas peculiaridades. La diferenciación partidista permite identificar municipios que aunque en su mayoría han aportado diputados de ambas formaciones, una de ellas resulta ser claramente predominante. Mientras que el PSOE es mayoritario en Albolote (7), Santa Fe (7) y Armilla (6) y ha desplazado al PP en Iznalloz (4) y Alhama de Granada (4), el Partido Popular lo es en Churriana de la Vega (4) y muy especialmente en Güéjar Sierra (6) donde el PSOE no tiene ningún diputado. El caso de Güéjar Sierra es excepcional porque, aun teniendo una población inferior a 5.000 habitantes, constituye uno de los principales aportes de diputados del Partido Popular. Ello explica por qué el PSOE tiene definidas zonas geográficas de influencia (los

Partidos de Loja y Baza así como el norte del Partido de Granada) y el único espacio claramente dominado por el PP lo constituye Güéjar Sierra.

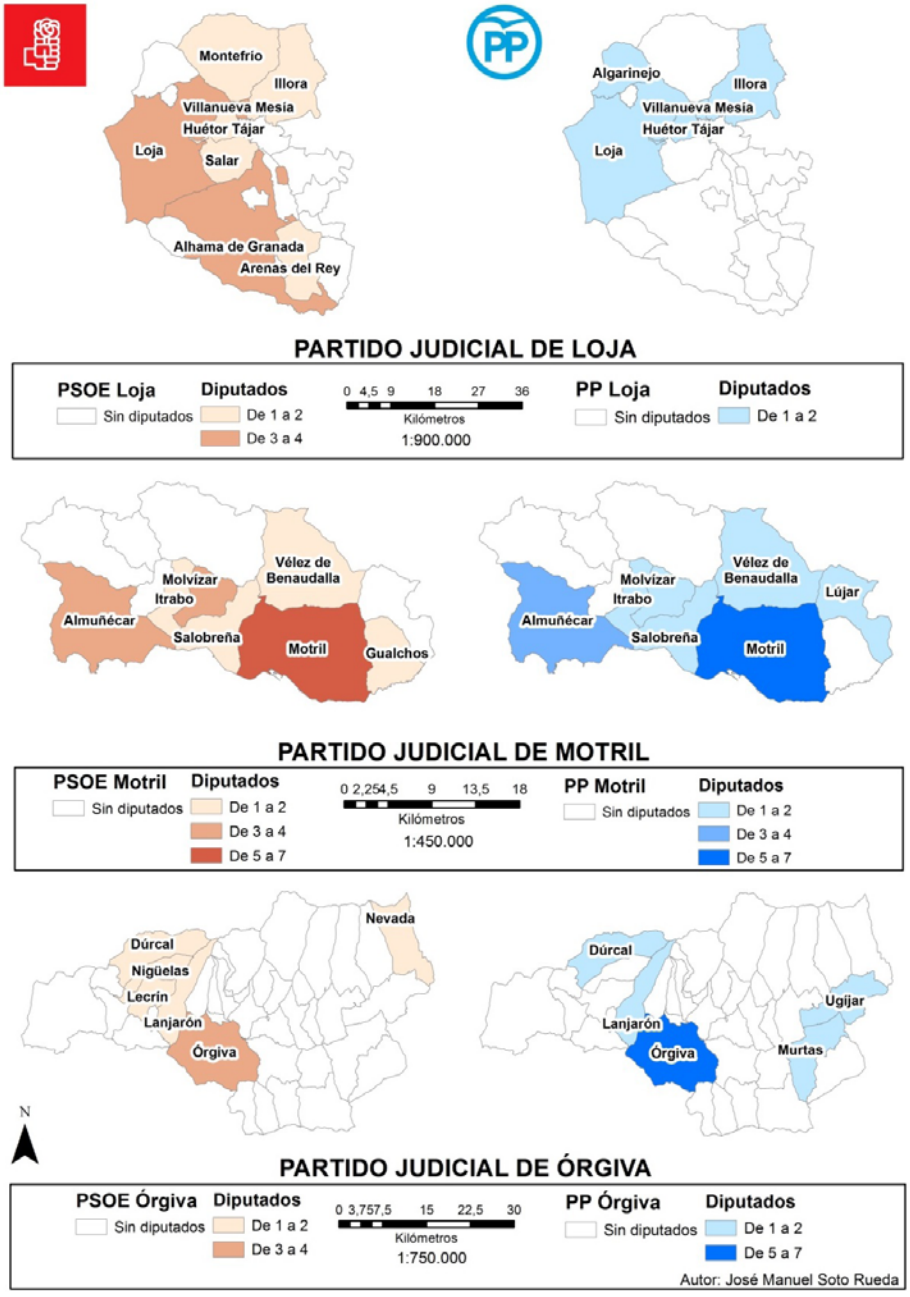
Mapa 5: Comparativa de diputados PSOE-PP (II)



Fuente: Elaboración propia

http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.6733

Mapa 6: Comparativa de diputados PSOE-PP (III)

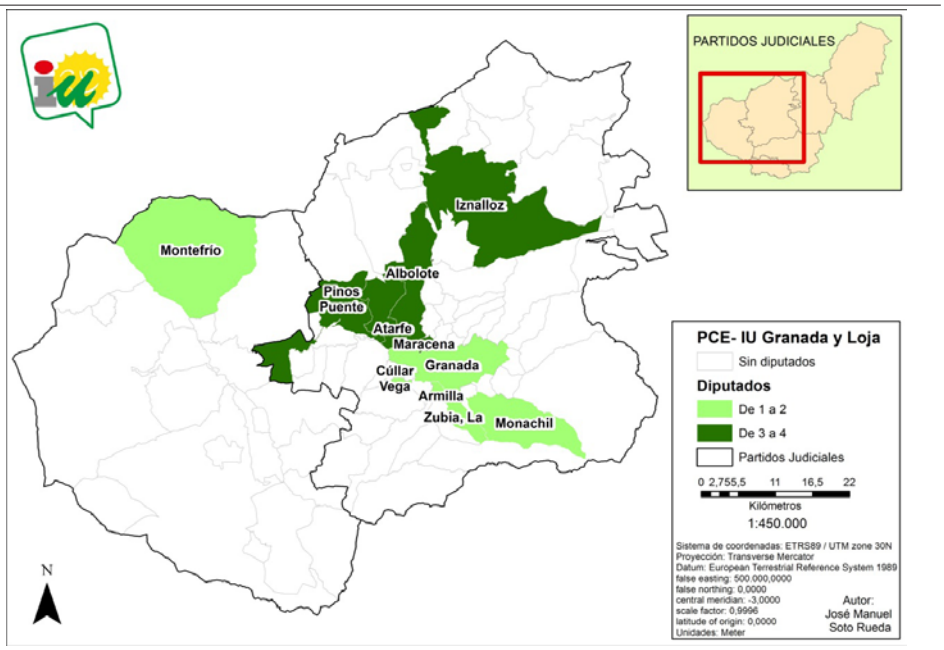


Fuente: Elaboración propia

Una vez que conocemos la distribución espacial de los diputados de los dos grandes partidos, cabe analizar cuál es la del tercer partido más relevante en

número de diputados, el Partido Comunista de España, integrado en Izquierda Unida a partir de 1986. Se pueden extraer dos conclusiones del mapa de diputados de PCE-IU: la coincidencia de municipios con el PSOE y en menor medida con el PP, y su presencia casi exclusiva en el Partido Judicial de Granada.

Mapa 7: Distribución de los diputados de PCE-IU



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la primera cuestión, los 24 diputados comunistas están repartidos por 11 municipios diferentes de forma desigual. Dado su menor número de diputados, la mayor concentración oscila entre los tres (Atarfe, Maracena y Pinos Puente) y los cuatro diputados (Albolote e Iznalloz). Coinciden estos municipios en gran medida con los municipios que más diputados socialistas han aportado en el mismo periodo de tiempo. En casos como Albolote, Maracena, Pinos Puente y Armilla el Partido Popular también ha presentado diputados. De esta coincidencia pluripartidista se deduce que, cuando en el proceso electoral se reparten los escaños por candidaturas políticas, hay municipios que independientemente del partido político gobernante ejercen una gran influencia en el resto del Partido Judicial. A modo de ejemplo, en el año 2007 el municipio de Albolote presentó 3 diputados provinciales, del PSOE, del PP y del PCE-IU. Esto explica que, a pesar de que son los partidos políticos los que elaboran las listas, hay municipios que parecen trascender el componente partidista y cobran mucha importancia dentro del Partido Judicial. También cabe matizar

que los escaños asignados al Partido Judicial de Granada son muy superiores a los correspondientes al resto de circunscripciones.

Por otra parte, el PCE-IU sólo tiene diputados provinciales en el Partido de Granada. La única excepción fue un diputado procedente de Montefrío en 1979, la cual puede explicarse por el cambio de Ley electoral en 1983. Y es que el reparto de escaños basado en el número de votos y no de concejales, limitó el número de escaños en los Partidos Judiciales distintos al de Granada, y por ende limitó las posibilidades de que partidos minoritarios obtuvieran allí representación. Pese a ello, el Partido Andalucista consiguió de forma excepcional un diputado procedente de Almuñécar en 1987. Salvo este caso, la presencia de partidos minoritarios en la Diputación está quedando limitada, como sucede con Izquierda Unida, al Partido Judicial de Granada. En relación con la segunda hipótesis formulada, aunque el establecimiento de Partidos Judiciales como circunscripción electoral es un elemento influyente, no queda claro aún cuál es exactamente el papel que tienen los partidos políticos en la concentración municipal de diputados provinciales.

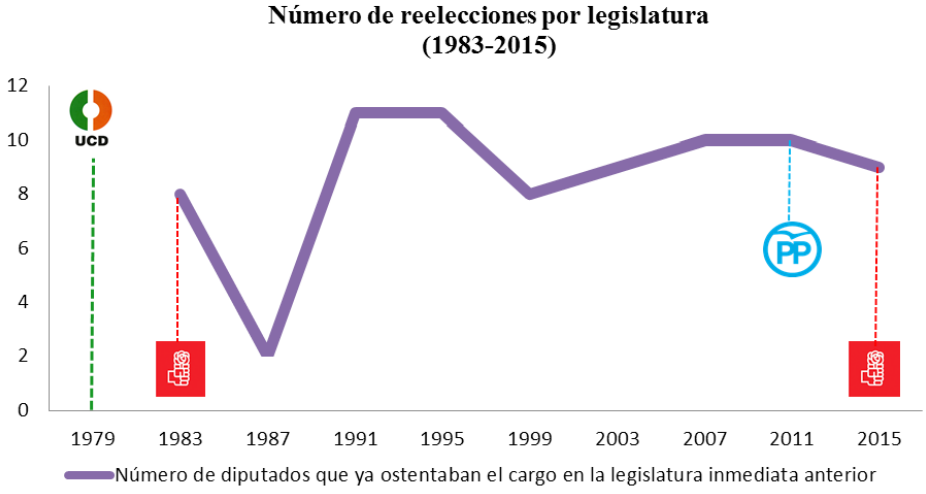
4.3. ¿Qué papel juegan los partidos políticos en la concentración municipal?

Como se ha visto, los diputados provinciales se han distribuido espacialmente de forma muy desigual. Dado que los partidos políticos tienen un papel central en la elección de los diputados, cabe plantearse en qué medida éstos pueden incidir en la concentración municipal de diputados a la que se ha hecho alusión. El único cauce por el que pueden hacerlo es mediante la inclusión de concejales de los mismos municipios en las listas de cada Partido Judicial. Es necesario plantearse si los candidatos son personas diferentes o bien son las mismas que encadenan mandatos en diferentes legislaturas. A partir del examen del registro elaborado, se puede constatar que la pluralidad de mandatos ha sido una práctica habitual en la Diputación de Granada.

El gráfico 1 mide cuántos de los 27 diputados de los que se compone la Diputación Provincial ya habían sido diputados en la legislatura inmediata anterior. No se toma en consideración, por tanto, la composición de la legislatura de 1979, bajo la presidencia de la UCD, por ser la primera. Desde 1983 hasta 2015, los diputados que han repetido en la Corporación han oscilado entre 8 y 11, es decir, que se ha mantenido una tendencia según la cual aproximadamente un tercio de los miembros de la Corporación ya habían formado parte en la legislatura pasada. Dicha tendencia se ha mantenido igualmente en la única legislatura que presidió el Partido Popular. La excepción la encontramos en la legislatura de 1987, en la que sólo dos diputados provinciales volvieron a tomar posesión, muy probablemente a causa de la especial conflictividad que genera-

ron las elecciones de 1983 a nivel provincial y la evolución que experimentaba el sistema de partidos a nivel nacional. Aunque se confirma la frecuencia con la que se producen mandatos sucesivos, no nos proporciona información más precisa, por ejemplo, si hay casos en los que se producen más de dos mandatos sucesivos o quien vuelve a la Diputación Provincial después de un periodo de tiempo.

Gráfico 1

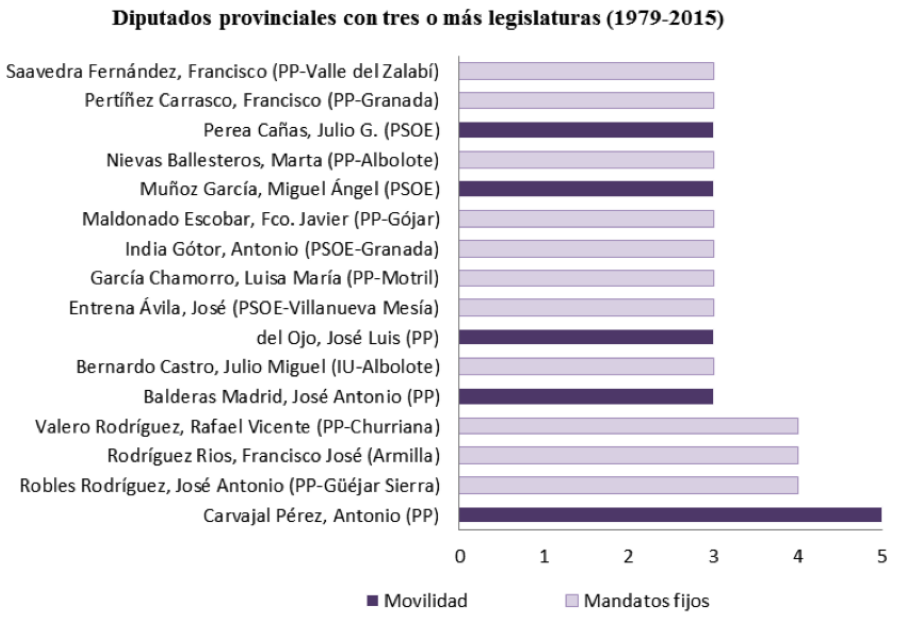


Fuente: Elaboración propia

Es conveniente recordar que los 300 diputados contabilizados al principio de la sección están considerados en un sentido abstracto, es decir, como tomas de posesión. Considero que esta decisión metodológica era necesaria para hacer una representación espacial adecuada. No obstante, a efectos de tratar la concatenación de mandatos hay que matizar estos resultados, pues 68 diputados, entendidos ahora como personas físicas, han tomado posesión como diputados provinciales desde dos hasta cinco veces, sean consecutivas o no. Para ser más específicos, estos 68 diputados representan realmente 157 de las 300 tomas de posesión. Esto implica que la concentración municipal que antes se había circunscrito a la dimensión espacial es aún mayor si le sumamos la dimensión personal del concejal que ostenta el cargo. Hay que decir, a modo de contrapeso, que la gran mayoría de estos diputados (52) sólo han estado en la Diputación dos legislaturas. Pese a ello, conviene examinar quiénes son los concejales que han estado tres o más legislaturas en la Diputación y si su procedencia contribuye a explicar la concentración municipal antes señalada.

 http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.6733

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico se observan dos tipos de diputados: aquellos que han tenido varios mandatos en las mismas condiciones y aquellos en los que la repetición viene acompañada por episodios de movilidad, ya sea mediante un cambio de municipio o por cambio de partido político.

Se contempla en el gráfico cómo municipios pequeños tienen un número significativo de diputados como consecuencia de la repetición de mandatos. Así ha sucedido con el Partido Popular en Valle del Zalabí, Churriana de la Vega, Gójar y especialmente en Güéjar Sierra; y con el PSOE en Villanueva Mesía. En estos casos se confirmarían las dos hipótesis planteadas, especialmente la segunda en lo relativo a la influencia que tienen los partidos políticos sobre la infrarrepresentación de los pequeños municipios.

El problema es que se han producido durante la repetición de mandatos casos de cambios de municipio y cambios de partido político. Aunque el papel de los partidos políticos sobre la distribución espacial de los diputados seguiría siendo relevante, cabría matizar que no siempre la repetición de mandatos supondrá un síntoma de concentración municipal y asimismo, que no siempre será uno de los dos grandes partidos quienes toman la iniciativa de presentar una misma persona en las listas, sino que será otro partido político con un colegio electoral diferente.

Tabla IV: Cambios de municipio durante los mandatos de diputado provincial

Concejal	Número de Mandatos	Partido Político	Municipio por legislatura
Carvajal Pérez, Antonio	5	PP	Órgiva (1987, 1991, 1995) Cájar (1999) Moclín (2003)
Balderas Madrid, José Antonio	3	PP	Güéjar Sierra (1991 y 1995) Granada (1999)
Del Ojo, José Luis	3	PP	Armilla (1987 y 1991) Ogíjares (2003)
Muñoz García, Miguel Ángel	3	PSOE	Ogíjares (1991 y 1995) Órgiva (1999)
Perea Cañas, Julio G.	3	PSOE	Lecrín (1987 y 1991) Nigüelas (1995)

Fuente: Elaboración propia

En referencia a los cambios de municipio, el caso indiscutiblemente más llamativo es el de Antonio Carvajal Pérez, no sólo por ser el diputado con mayor número de legislaturas, sino por haberse presentado hasta en tres municipios distintos. No se observa un patrón específico que explique la movilidad entre municipios, ni siquiera se aprecia de manera uniforme si la movilidad se produce hacia dentro o hacia fuera del Partido Judicial.

Respecto a los cambios de partido político, el exponente más importante es Francisco José Rodríguez Ríos. Electo por Armilla, fue diputado provincial durante tres legislaturas consecutivas (1987 a 1999) por el PSOE y retornó en 2015 a la Diputación con Ciudadanos.

En definitiva, estos casos de movilidad sugieren que las hipótesis de investigación, aunque parecen ser verificadas en términos generales, no se cumplen en su totalidad. Ello se debe a que el examen desde la perspectiva espacial, la vinculación entre municipios y diputados, no alcanza a explicar los casos de movilidad entre municipios, aspecto que excede de nuestro objeto de investigación y que requerirá de un estudio detallado de las trayectorias individuales de esos diputados en cuestión.

5. Conclusiones

La controversia suscitada en torno al sistema de elección de diputados provinciales es extraordinariamente compleja por su inevitable vinculación con la regulación jurídica de la provincia y su trayectoria histórica. Se ha esgrimido

que la naturaleza instrumental de la provincia y la orientación de la Diputación hacia los intereses municipales restan relevancia al carácter indirecto del sistema de elección. Además, la necesaria condición de concejales electos se ha contemplado como una conexión democrática suficiente entre ciudadanía, representantes municipales e institución provincial. Tal y como se justificó en los debates parlamentarios previos a la Ley Electoral de 1983, la Diputación debe ser representativa en proporción a la población provincial en su conjunto sin que la misma deba ser "territorializada". No obstante, el argumento por excelencia a favor de la necesidad de las Diputaciones es que presta asistencia a los pequeños municipios, la cual es imprescindible para garantizar su autonomía local.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que según los resultados de este estudio los municipios sin diputado provincial tienen menos de 5.000 habitantes, se deduce que la institución provincial descansa el peso de sus decisiones sobre diputados que desconocen la realidad municipal que motiva su propósito esencial. De hecho, cabe descartar que, en la práctica, esta situación sea fruto del respeto a la proporcionalidad de la población, sino que se trata de una cuestión táctica que enlaza motivos políticos y territoriales. Esto se debe a que los municipios más grandes suelen contar con representantes con mayor poder orgánico en el partido, y porque hay municipios que por su relevancia sobre el resto del Partido Judicial aportan un gran número de diputados provinciales de diferentes formaciones políticas. Debe matizarse que la presente investigación no permite conocer cómo esta composición repercute sobre el equilibrio intermunicipal al que aspira la Diputación.

El criterio territorial y el político están unidos por la capacidad de los partidos políticos de elaborar las listas de diputados provinciales. Sin embargo, la presencia de diputados que cambian de un municipio a otro en distintas legislaturas potencia el criterio político sobre el territorial. De este modo, si los municipios pequeños no están siendo representados en la Diputación no es sólo por razón de su tamaño sino por la influencia procedente de los partidos políticos sobre los candidatos. Dichos diputados, conocidos popularmente como "paracaidistas", son la muestra de que tras el argumento de la preservación de la proporcionalidad se utiliza el diseño del sistema electoral para mantener o recompensar carreras políticas individuales.

En definitiva, el actual sistema de elección provincial desvirtúa el sentido de la institución y desdibuja el papel de los municipios a favor de los partidos políticos. La perspectiva espacial es útil para contrastar empíricamente cuáles son los municipios que gozan de mayor influencia en sus respectivas circunscripciones y el desequilibrio en el número de diputados. No obstante, tiene sus limitaciones cuando se trata de ofrecer explicaciones a la concatenación de

mandatos, debiendo examinar en profundidad las trayectorias políticas individuales.

6. Bibliografía

Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos (2013). "Calidad de las instituciones, cohesión social y fiscalidad". En: X. C. Arias y G. Caballero (eds.), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: CIS.

Bayona Rocamora, Antoni (2012). "La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico". *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico,* documento técnico: 221-246.

Bobo Ruiz, Jesús (2015). "La Provincia". En: E. Arana, et al. (eds.), *Lecciones para el estudio del Derecho Local*. Madrid: Tecnos.

Carballeira Rivera, María Teresa (1993). *La Provincia en el sistema autonómico español*. Madrid: Marcial Pons.

Carbonell Porras, Eloísa (2013). "Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía". *Cuadernos de Derecho Local*, 31: 7–22.

Cosculluela Montaner, Luis (1983). *La Ley de Reforma de las Elecciones Locales. Comentarios a la Ley de 2 de marzo de 1983*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

Cosculluela Montaner, Luis (2011). "Las elecciones locales". En: S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, *Vol. II*. Madrid: Iustel.

Cosculluela Montaner, Luis y Muñoz Machado, Santiago (1979). *Las Elecciones Locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. Madrid: Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

De Cueto, Carlos y Durán, Marién (2008). "La comparación en los estudios políticos". En: C. de Cueto y M. Durán (eds.), *Regímenes políticos contemporáneos: entre inmovilismo y cambio*. Granada: Comares.

De Cueto, Carlos y Szmolka, Inmaculada (2011). *Objeto y Método de la Política Comparada*. Granada: Editorial Universidad de Granada.

Estrada Sánchez, Manuel (2008). "¿Y para qué queremos las Diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las Diputaciones provinciales". *Revista xurídica interdisciplinar internacional*, 12: 303-319 (en línea). http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/7453. Acceso: 4/3/2017

Fernández Pérez, Bernardo (1979). "Las referencias a la demarcación judicial en la Ley de elecciones locales". *Revista de Estudios Políticos*, 10: 131–142 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1273229.pdf. Acceso: 12/3/2017.

García Rojas, José Adrián (2002). "La administración local en el constitucionalismo histórico español". *Anales de la Facultad de Derecho,* 19: 23–40 (en línea). http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/19-2002/02%20(Jos%C3%A9%20Adri%C3%A1n%20Garc%C3%ADa%20Rojas).pdf. Acceso: 4 marzo 2017.

Garrido López, Carlos (1999). "Elección de diputados provinciales y ruptura de la relación representativa". *Debates constitucionales* (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3412409.pdf.Acceso: 22 marzo 2017.

Garrido López, Carlos (2000a). "El diputado provincial como representante". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20(60): 115–140 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79689.pdf. Acceso: 30 abril 2017

Garrido López, Carlos (2000b). "Los partidos políticos en el sistema electoral de las diputaciones provinciales". *Teoría y realidad constitucional*, 6: 191–199 (en línea). http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/download/6524/6245. Acceso: 22 marzo 2017.

Garrido López, Carlos (2002). "El regionalismo "funcional" del régimen de Franco". *Revista de Estudios Políticos*, 115: 111–128 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/246164.pdf. Acceso: 30 abril 2017.

Guaita Martorell, Aurelio (1981). "Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978". *Revista de Administración Pública*, 94: 33–52 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050110.pdf. Acceso: 4 marzo 2017

Guy Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política.* Barcelona: Gedisa.

Instituto de Estadística de Andalucía (1992). *Elecciones Locales en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.

March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). "El ejercicio del poder desde un punto de vista institucional". *Gestión y Política Pública*, 6(1): 41-73.

Márquez Cruz, Guillermo (1999). "Veinte años de democracia local en España: Elecciones, producción de gobierno, moción de censura, y elite política (1979-1999)". *Revista de Estudios Políticos*, 106: 289–334 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27576.pdf. Acceso: 4 marzo 2017.

Martín Cubas, Joaquín (2015). "La democracia participativa en los Gobiernos Locales y su desarrollo en el moderno régimen local español". En: A. Boix Palop y A. M. de la Encarnación (coord.), *Los retos del Gobierno Local tras la reforma de 2013*. Pamplona: Aranzadi.

Martín Mateo, Ramón (1981). "La autonomía local y el sistema normativo español". *Revista de Administración Pública*, 94: 53–88 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050112.pdf. Acceso: 4 marzo 2017

Martínez Sospedra, Manuel (2010). "Las contradicciones internas de una doctrina constitucional. La STC 38/83 y la LOREG". *Corts: Anuario de Derecho*

Parlamentario, 24: 215–236 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3427354.pdf. Acceso: 4 marzo 2017.

Martín-Retortillo, Sebastián (1980). "En torno a la organización provincial". *Revista de Administración Pública*, 93: 7–28 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1058861.pdf. Acceso: 8 marzo 2017.

Morell Ocaña, Luis (2011). "Las provincias". En: S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Vol. II*. Madrid: Iustel.

Morrillo-Velarde Pérez, José Ignacio (2014). "Las competencias de las entidades locales." En: T. Quintana López (dir.), y A. B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local: Comentario a la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Piñar Mañas, José Luis (1981). "De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia". *Revista de Administración Pública*, 96: 267–288 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050140.pdf. Acceso: 8 marzo 2017.

Quintana López, Tomás (2014). "Detalle previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local". En: T. Quintana López (dir.), y A. B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local: Comentario a la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Rivero Ysern, José Luis (2014). *Manual de derecho local*. Navarra: Thomson Reuters

Rodrigues-Silveira, Rodrigo (2013). *Representación espacial y mapas*. Madrid: CIS.

Sánchez Blanco, Ángel (1985). "La Ley electoral como instrumento de articulación institucional: la estructura orgánica y el procedimiento electoral de las Diputaciones Provinciales". *Revista de Administración Pública*, 108: 87–108 (en línea). https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/892598.pdf. Acceso: 4 marzo 2017.

Soro Mateo, Blanca (2007). "La provincia en el contexto jurídico del siglo XXI". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 305: 103–131.

Tarrés Vives, Marc (2014). "La división provincial española: antecedentes, evolución y estado actual". *Estudios de Deusto*, 61(2): 87–100.

Zafra Víctor, Manuel (2010). "Ley de Autonomía Local de Andalucía". *Revista de Estudios Regionales*, 88(2): 253–258.

Zafra Víctor, Manuel (2011). "El debate sobre la supresión o reforma de las Diputaciones provinciales en España". *Cuadernos de Derecho Local*, 27: 91–99.

Zafra Víctor, Manuel (2012). "Relaciones entre municipios y provincias". *Cuadernos de Derecho Local*, 29: 119-140.

Zafra Víctor, Manuel (2015). *Respaldo político para buenas ideas: mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. Madrid: Iustel.

 http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.6733

José Manuel Soto Rueda

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho por la Universidad de Granada. Estudiante del Máster Interuniversitario en Análisis y Gestión del Territorio de la Universidad de Granada y la Universitat Rovira i Virgili.