



REVISTA DE

Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

El Reglamento del Congreso de los Diputados.
Propuestas para su reforma

JORDI CALVET CRESPO

¿Qué sistemas electorales prefieren los partidos?
El caso de los parlamentos regionales en España (1977-1983)

**GUILLEM COLOM PIELLA, IVÁN MEDINA IBORRA
Y JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS**

¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea?
Un análisis fsQCA

JOSEP ÀNGEL GUIMERÀ I ORTS Y PAOLA LO CASCIO

Políticas de comunicación y liderazgo político en democracias
mediatizadas: el caso de Cataluña (1999-2003)

ANTONIO CAÑELLAS MAS

Italia ante la trayectoria política española (1957-1967)

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados.
Un nuevo desafío de la globalización

**IMAGINAR EL ESTADO EN LA ESPAÑA
DEL SIGLO XIX: CIRCULACIÓN DE IDEAS
Y MODELOS DE REFERENCIA**

JUAN PRO Y FLORENCIA PEYROU (eds.)

FEDERICA MORELLI

JUAN LUIS SIMAL

CARLOS FERRERA CUESTA

175

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

2017

ARTÍCULOS



DOSIER



CRÓNICAS



RECENSIONES

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)

ISSN-L 0048-7694

Núm. 175, enero-marzo 2017

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

Vocales

Eva Anduiza Perea, Universidad Autónoma de Barcelona

Joaquim Brugué, Universidad Autónoma de Barcelona

Carlos Closa Montero, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco

Iván Llamazares Valduviego, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid

Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco

CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid

Eliseo Aja Fernández, Universidad de Barcelona

Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid

Enrique Álvarez Conde, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Óscar Alzaga Villamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona

Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid

Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada

M.^a Luisa Balaguer Callejón, Universidad de Málaga

Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid

Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid

Juan Cano Bueso, Junta de Andalucía

Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona

José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca

Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia

José Cazorla Pérez, Universidad de Granada

Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de Zaragoza

Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza

Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco

Ramón Cotarelo, Universidad Complutense, Madrid

Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid

Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha

Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid

Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona

Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco

Ángel Garrorena Morales, Universidad de Murcia

José Antonio González Casanova, Universidad de Barcelona
Pedro González-Trevijano, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado

Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco

Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional

Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid

Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid

José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid

Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid

Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona

José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid

Raúl Morodo Leoncio, Universidad Complutense, Madrid

Dalmacio Negro Pavón, Universidad Complutense, Madrid

Alfonso Padilla Serra, Universidad Autónoma de Madrid

Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid

Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra

Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales

Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña

Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo

Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid

Javier Ruipérez Alamillo, Universidad de La Coruña

Remedio Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia

Julián Santamaría Ossorio, Universidad Complutense, Madrid

Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona

Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Universidad de Oviedo

Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

La *REP* cumple con los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y Web of Science: *Social Sciences Citation Index (SSCI)* y *Journal Citation Reports (JCR)*. También está incluida en las principales bases de datos especializadas en Ciencia Política: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* y *Sociological Abstracts*.

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 7 de junio de 2019.

The *REP* meets the LATINDEX criteria for scientific journals and is indexed in SCOPUS and the Web of Science (WOS): *Social Science Citation Index (SSCI)*, and the *Journal Citation Reports (JCR)*. It is also included in the main Political Science specialized databases: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* and *Sociological Abstracts*.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of «Excellence» until the 7th of June, 2019.

REVISTA DE

Estudios Políticos

175

(NUEVA ÉPOCA)

enero/marzo

2017

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
están disponibles en acceso abierto exceptuando el último año
—solo accesible bajo suscripción— en las direcciones:

Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3>

Repositorio Español de Ciencia y Tecnología
<http://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/index>

Catálogo General de Publicaciones Oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Dialnet
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1166>

SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)
Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973
email: suscripciones@cepc.es
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

PRECIOS AÑO 2017 (SIN IVA)

SUSCRIPCIONES		NÚMERO SUELTO	
En papel	Electrónica	En papel	Electrónica
53 €	22 €	15 €	7 €

ISSN-L: 0048-7694

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 787-17-012-6 (PAPEL)

NIPO: 787-17-014-7 (HTML)

Depósito legal: M. 2426-1958

NIPO: 787-17-013-1 (PDF)

Composiciones RALI, S.A. – Costa, 12-14 - 7.ª planta – 48010 BILBAO



PAPEL RECICLADO
LIBRE DE CLORO

SUMARIO

Núm. 175, enero/marzo 2017

ARTÍCULOS

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma 17-65

JORDI CALVET CRESPO

¿Qué sistemas electorales prefieren los partidos? El caso de los parlamentos regionales en España (1977-1983) 67-110

GUILLEM COLOM PIELLA, IVÁN MEDINA IBORRA

Y JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS

¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA. 111-144

JOSEP ÀNGEL GUIMERÀ I ORTS Y PAOLA LO CASCIO

Políticas de comunicación y liderazgo político en democracias mediatizadas: el caso de Cataluña (1999-2003) 145-175

ANTONIO CAÑELLAS MAS

Italia ante la trayectoria política española (1957-1967) 177-206

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización 207-234

IMAGINAR EL ESTADO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX: CIRCULACIÓN DE IDEAS Y MODELOS DE REFERENCIA

FLORENCIA PEYROU Y JUAN PRO

Presentación 237-241

FEDERICA MORELLI

Constitución y federación sin Estado. El modelo constitucional gaditano en el *Risorgimento* italiano. 243-267

JUAN LUIS SIMAL

Circulación internacional de modelos políticos en la era postnapoleónica: cultura, debate y emulación constitucionales. 269-298

JUAN PRO

El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado. 299-329

FLORENCIA PEYROU

Los republicanos españoles y *los otros*. Impacto e influencia de los modelos republicanos foráneos, 1840-1874. 331-356

CARLOS FERRERA CUESTA

Modelos de referencia del Partido Liberal en la Regencia de María Cristina (1885-1902) 357-383

CRÓNICAS

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

El sistema autonómico en acción. Crónica del curso de la Universidad Autónoma de Madrid celebrado en Miraflores de la Sierra los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2016 387-413

RECENSIONES

MANUEL ARIAS MALDONADO: *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*, por Josu de Miguel Bárcena 417-420

SALVATORE BONFIGLIO: *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, por Claudio Di Maio. 421-424

CARLOS CLOSA AND LORENZO CASINI: *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*, por Giovanni Agostinis. . . 424-430

KARL-PETER SOMMERMANN (hrsg.): <i>Öffentliche Angelegenheiten - interdisziplinär betrachtet. Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König</i> , por Carl Antonius Lemke Duque	431-437
RICHARD BOURKE: <i>Empire and Revolution: The Political Life of Edmund Burke</i> , por Ricardo Cueva Fernández	437-441
LUCIANO VENEZIA: <i>Hobbes on Legal Authority and Political Obligation</i> , por Pedro Abellán Artacho	441-448
COLABORAN	451-456

TABLE OF CONTENTS

Issue 175, January/March 2017

ARTICLES

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

The Rules of Procedure of the Spanish Congress: Proposals for Reform 17-65

JORDI CALVET CRESPO

What Electoral System do Political Parties Prefer? The Case of Spanish Regional Parliaments (1977-1983) 67-110

GUILLEM COLOM PIELLA, IVÁN MEDINA IBORRA

AND JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS

How is Leadership Defined in the Politics of European Defence? An fsQCA Analysis 111-144

JOSEP ÀNGEL GUIMERÀ I ORTS AND PAOLA LO CASCIO

Communication Policies and Political Leadership in Mediated Democracies: The Case of Catalonia (1999-2003) 145-175

ANTONIO CAÑELLAS MAS

Italy and the Political Trajectory of Spain (1957-1967) 177-206

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

The Common European Asylum System and the Refugee Crisis. A New Challenge of Globalization 207-234

IMAGINING THE STATE IN NINETEENTH CENTURY SPAIN: REFERENCE MODELS AND CIRCULATION OF IDEAS

FLORENCIA PEYROU AND JUAN PRO

Introduction 237-241

FEDERICA MORELLI

Constitution and Federation without a State. The Cádiz Constitutional Model in the Italian *Risorgimento*. 243-267

JUAN LUIS SIMAL

International Circulation of Political Models in the Post-Napoleonic Age: Constitutional Culture, Debate and Emulation. 269-298

JUAN PRO

The French Model in the Construction of the Spanish State: The Moderate Moment. 299-329

FLORENCIA PEYROU

Spanish Republicans and *the Others*. Impact and Influence of Foreign Republican Models, 1840-1874.. . . . 331-356

CARLOS FERRERA CUESTA

Models of Reference of the Liberal Party During the Regency of María Cristina (1885-1902).. 357-383

CHRONICLES

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

El sistema autonómico en acción. Crónica del curso de la Universidad Autónoma de Madrid celebrado en Miraflores de la Sierra los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2016 387-413

BOOK REVIEWS

MANUEL ARIAS MALDONADO: *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*, by Josu de Miguel Bárcena 417-420

SALVATORE BONFIGLIO: *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, by Claudio Di Maio 421-424

CARLOS CLOSA AND LORENZO CASINI: *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*, by Giovanni Agostinis. 424-430

KARL-PETER SOMMERMANN (hrsg.): <i>Öffentliche Angelegenheiten - interdisziplinär betrachtet. Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König</i> , by Carl Antonius Lemke Duque	431-437
RICHARD BOURKE: <i>Empire and Revolution: The Political Life of Edmund Burke</i> , by Ricardo Cueva Fernández.	437-441
LUCIANO VENEZIA: <i>Hobbes on Legal Authority and Political Obligation</i> , by Pedro Abellán Artacho	441-448
CONTRIBUTORS.	451-456

EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. PROPUESTAS PARA SU REFORMA

The Rules of Procedure of the Spanish Congress: Proposals for Reform

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Universidad Carlos III de Madrid

elviro.aranda@uc3m.es

Cómo citar/Citation

Aranda Álvarez, E. (2017).

El Reglamento del Congreso de los Diputados.

Propuestas para su reforma.

Revista de Estudios Políticos, 175, 17-65.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.01>

Resumen

Este artículo defiende la urgente necesidad de reformar el Reglamento del Congreso de los Diputados con el fin de fortalecer nuestro Parlamento y la democracia española.

Treinta y cuatro años sin una reforma de fondo del Reglamento del Congreso ha dado lugar a dos tipos de patologías que requieren una pronta solución.

Por un lado, las características presidenciales hacia las que ha evolucionado nuestra forma de gobierno parlamentaria han afectado a los procedimientos parlamentarios, convirtiéndolos en un mero trámite en manos de la mayoría.

Por otro lado, constatada la dificultad para la reforma reglamentaria, se ha producido una quiebra del mandato constitucional contenido en el art. 72 de la Constitución que atribuye la competencia para regular determinadas materias al Reglamento parlamentario, a pesar de lo cual estas están siendo objeto de regulación tanto por normas infrareglamentarias —Resoluciones de Presidencia y Acuerdos de Mesa— como por la propia Ley, dando lugar a una verdadera «huida del derecho parlamentario».

Palabras clave

Reglamento del Congreso de los Diputados; Parlamento; democracia; procedimientos parlamentarios.

Abstract

This study argues in favor of an urgent need to reform the Spanish Congress of Deputies' Standing Orders, in order to strengthen the powers of Parliament and Spanish democracy. After thirty-four years without a deep reform of the Standing Orders, two types of problem have arisen that both demand a solution.

On one hand, the practice of the parliamentary form of government in Spain has evolved towards a presidential system, with consequences regarding parliamentary proceedings, turning these into a mere formality in the hands of the majority.

On the other hand, due to the absence - or difficulty - of reforms to the Standing Orders, the constitutional mandate contained in Article 72 of the Spanish Constitution is being ignored. Article 72 determines that the Congress of Deputies shall establish its own Standing Orders to regulate parliamentary matters. However, the regulations concerning these matters are currently often being found in either legal statutes or secondary parliamentary resolutions (such as resolutions of the Speaker or the Bureau), which entails a real flight away from the Standing Orders/Primary Parliamentary Regulations.

Keywords

Regulations of the Congress of Deputies; Parliament; democracy; parliamentary procedures.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REFORMAS RELACIONADAS CON EL ESTATUTO DEL DIPUTADO Y LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: 1. Problemas «de antes» y «de ahora» sobre el estatuto de los diputados. 2. La imperiosa necesidad de «poner orden» en las condiciones para la constitución de grupos parlamentarios. III. REFORMAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. Fortalecer la función de representación y legitimación. 2. Mejorar la función legislativa. 3. Fortalecer la función de control. IV. REFORMAS PARA MEJORAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. Los órganos parlamentarios y las claves de su funcionamiento. 2. La oscuridad del marco normativo para la constitución de subcomisiones y los fines perseguidos con ellas. 3. La imperiosa necesidad de objetivar los criterios para la elaboración y aprobación del orden del día. 4. La necesidad de establecer normas más claras para la ordenación de los debates. 5. La disciplina parlamentaria y los actos de dirección de los debates. V. REFORMAS RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. Las materias que requieren de regulación reglamentaria. 2. Las materias que podrían regularse en las normas de organización y funcionamiento. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Resulta bien significativo que durante los últimos treinta y cuatro años no se haya producido ninguna reforma de fondo en el Reglamento del Congreso de los Diputados (desde ahora RCD)¹. No debemos perder de vista que

¹ Los precedentes del actual reglamento los encontramos en el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977 y en diversas resoluciones de Presidencia dictadas al amparo de ese reglamento. El artículo 20 sobre grupos parlamentarios fue modificado en la sesión plenaria de 2 de mayo de 1979. También se presentaron dos proposiciones de Ley para su reforma: la Proposición de Ley del Grupo Socialista de nuevo texto de Reglamento del Congreso de los Diputados (*BOCD*, Congreso de los Diputados, 5-I, de la Serie B, de 16 de mayo de 1979) y la Proposición de Ley del Grupo Centrista para la reforma de numerosos artículos del

estamos ante la norma fundamental para organizar y garantizar el funcionamiento de la principal institución representativa de nuestro sistema político².

Reglamento del Congreso de los Diputados (*BOCG*, Congreso de los Diputados, 26-I, de la Serie B, de 29 de mayo de 1979). El texto actual fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sus sesiones de 9 y 10 de febrero de 1982 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie H, 33, de 24 de febrero de 1982 y publicado en el *BOE*, 55, de 5 de marzo de 1982). Durante todos estos años se han producido once reformas, de ellas seis han sido meramente formales para ajustar el artículo 46, sobre las Comisiones Permanentes, a la organización del Gobierno. Cinco reformas puntuales de cierto calado: reforma por la que modifican los artículos 18 y 20.1 y se deroga el apartado 3 del art. 88 aprobada el 23 de septiembre de 1993 —*BOE*, 237, de 4 de octubre de 1993—, sobre declaración de bienes y actividades de los diputados; reforma sobre publicidad de las Comisiones de Investigación, aprobada el 16 de julio de 1994 —*BOE*, 149, de 23 de junio de 1994—; reforma por la que se modifica el artículo 205, aprobada el 27 de junio de 2001 —*BOE*, 156, de 30 de junio de 2001—, sobre elección de los vocales del CGPJ; reforma por la que se modifica el artículo 63.2, aprobada el 29 de octubre de 2009 —*BOE*, 266, de 4 de noviembre de 2009—, sobre publicidad en la Comisión del Estatuto del Diputado; reforma por la que se modifican los artículos 79 y 82, aprobada el 21 de julio de 2011 —*BOE*, 184, de 2 de agosto de 2011—, sobre voto electrónico. También hay que señalar los casos en los que los debates parlamentarios para la reforma han llegado hasta la elaboración de informe de la Ponencia o incluso dictamen de la Comisión: propuesta de texto articulado de Reglamento del Congreso de los Diputados elaborado por la Ponencia de la Comisión de Reglamento (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, 159, de 17 de julio de 1989); propuesta de texto articulado del Reglamento del Congreso de los Diputados dictaminado por la Comisión de Reglamento (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, 140-9, de 7 de abril de 1993). Finalmente, en la VIII Legislatura, la Ponencia para la reforma del Reglamento estuvo trabajando durante meses y aunque tenía un texto casi definitivo no llegó a aprobar informe alguno por una discrepancia final sobre el uso de las distintas lenguas oficiales en la Cámara. Los trabajos se cerraron a finales de 2005. Durante la X Legislatura también se constituyó un grupo de trabajo para la reforma del RCD y ante la imposibilidad de una reforma total los grupos parlamentarios presentaron hasta once proposiciones de ley de reformas de diversas materias reglamentarias. Todas ellas fueron rechazadas, retiradas o caducadas.

² Como señaló hace años el profesor Fernández Miranda, el derecho parlamentario hoy día no puede verse tan solo como una técnica de organización al servicio de la independencia del Parlamento; el derecho parlamentario de un Estado democrático tiene que ser también una *técnica de libertad en el Parlamento y frente al Parlamento* (Fernández-Miranda, 1999: 14; también en Álvarez Conde, 1993: 110). Es algo parecido a lo que también apuntara Loewenstein (1986: 255) como «independencia funcional del parlamento» y que según dicho autor se expresa en la eliminación de la influencia que otros órganos del Estado realizan sobre él. El profesor Aragón ha

Desde nuestro punto de vista, al menos dos circunstancias, una de fondo y otra de forma, nos llevan a sostener que esos cambios son hoy muy necesarios. La primera es que la forma de gobierno, constitucionalmente parlamentaria, ha derivado en un semipresidencialismo que llega a hacernos cuestionar la organización y el funcionamiento del Parlamento³. Como veremos más adelante, la fuerte presencia y el protagonismo del Ejecutivo en las Cámaras parlamentarias, directamente o a través de los grupos parlamentarios que hacen de correa de transmisión, ha travestido los procedimientos parlamentarios e incluso se podría decir que, sin que se nos pueda acusar de exagerados, ha transmutado los objetivos que estos deberían perseguir. La segunda es que la incapacidad para acometer reformas de fondo del reglamento ha dado lugar en estos años a un proceso de «huida» del derecho parlamentario⁴ a otro tipo de fuentes que podría estar poniendo en cuestión la autonomía normativa que la institución tiene reconocida en el artículo 72 de la CE⁵.

contribuido a definir esa nueva comprensión del Parlamento cuando señala que en este contexto no cabe hablar de soberanía parlamentaria y por lo tanto tampoco de ordenamiento parlamentario. El Parlamento es un poder más del Estado y como tal limitado por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Para dicho autor, hay tres razones para considerar como tal al derecho parlamentario: a) no se puede considerar que el derecho parlamentario está integrado exclusivamente por normas que afectan al Parlamento; b) tampoco cabe entender que dicho derecho lo componen exclusivamente normas que regulan la organización de las funciones supremas de la Cámara; c) el derecho parlamentario no resulta separable del resto del derecho de Estado y d) los «*interna corporis*» han de ser susceptibles de control de constitucionalidad (Aragón Reyes, 1996: 12-15; también, Sáinz Moreno, 2008; Punset Blanco, 2001: 115 y ss.; Díez-Picazo, 1985: 25 y ss.).

³ Pendás (2007: 32), siguiendo a Jouvenel, señala que a este nuevo «Presidencialismo» se le puede aplicar la palabra «Principado» y con ella hacer mención a esa forma de gobierno que al igual que *princeps* romano no necesitó modificar la legalidad para establecer un régimen personal y autoritario.

⁴ La expresión «huida del derecho...» la tomo prestada de los autores administrativistas que la utilizan para hacer referencia al proceso de privatización de algunos servicios públicos. *Vid.* García de Enterría y Fernández (2000: 413-416) y Parejo Alfonso (1998: 17-32).

⁵ La letrada Ripollés Serrano (2003: 380), refiriéndose a estas reglas de funcionamiento, ha dicho que aunque a algunos «se les antoja como un puro formalismo arcaizante, la experiencia y la realidad demuestran cómo estos elementos ayudan extraordinariamente al desarrollo de las tareas parlamentarias, como lo que pudiera entenderse como un corsé de pura forma, no es sino un elemento garantista y facilitador del debate y de la adopción de acuerdos». Hasta tal punto es así que autores como Cazorla Prieto (2004: 385) han dicho que el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados

En definitiva, la incapacidad que se ha tenido durante todos estos años para modernizar las normas básicas de nuestro derecho parlamentario es una de las causas del proceso de devaluación que la democracia representativa ha sufrido en estos últimos tiempos. Estamos totalmente de acuerdo con Silvano Tosi cuando dice que el derecho parlamentario tiene sus períodos de mayor pujanza cuando en la vida constitucional la institución parlamentaria desarrolla adecuadamente las funciones que le son propias en un Estado liberal-democrático y languidece cuando por la erosión de la democracia representativa la institución parlamentaria pasa a un segundo plano respecto a otros poderes del Estado u organizaciones de la sociedad⁶. Es lo que ha sucedido durante todos estos años: por un lado, el protagonismo del Ejecutivo ha sido tan grande que hasta algunos de los debates más importantes que se desarrollan en el Congreso de los Diputados no son obra de este y ni tan siquiera tienen todavía hoy un reconocimiento en la norma fundamental de la cámara —singularmente el debate sobre el estado de la nación—; y por otro, el protagonismo de los partidos políticos, mediante la interposición de los grupos parlamentarios, monopoliza el trabajo en la cámara y determina hasta las cuestiones más insignificantes que tienen que ver con los diputados⁷.

Por ello, nuestro estudio se hace desde el convencimiento de que el reglamento parlamentario, como todo el derecho parlamentario, es mucho más que un conjunto de normas adjetivas encargadas de organizar y regular los procedimientos parlamentarios. Como dijo Martínez Elipe, existe una vertiente

de 10 de febrero de 1982 constituye un instrumento inapropiado para el mejor desarrollo de las funciones de la Cámara. El Reglamento es una clara muestra hoy de disposición que el tiempo ha situado de espaldas a la realidad.

⁶ Tosi (1993: 5).

⁷ Un ejemplo reciente es la Resolución de Presidencia de 2014 sobre control y publicidad de los desplazamientos de los señores diputados por la que son los grupos parlamentarios los que supervisan y autorizan dichos desplazamientos. El artículo primero dice en su apartado 2: «Los desplazamientos a otra circunscripción distinta para realizar actividades de naturaleza política, sectorial o de representación institucional por su pertenencia a un Grupo Parlamentario, deberán contar con la supervisión o aval de la dirección de dicho Grupo. El citado aval deberá constar en la comunicación que se dirija a la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior, bien con carácter previo o en fecha inmediatamente posterior y, en todo caso, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se realizó el desplazamiento. Transcurrido este plazo, de no haberse producido dicha comunicación, el Diputado deberá reembolsar a la Cámara el importe del mismo», Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de noviembre de 2014, en materia de control y publicidad de los desplazamientos de los señores diputados.

sustantiva del derecho parlamentario que se encarga de asegurar la «concordia» de las fuerzas políticas representativas de la comunidad, así como de la limitación del poder en defensa de las libertades y derechos fundamentales tanto de los propios parlamentarios como de los ciudadanos en general⁸. Y ello es así porque, como también expresara Loewenstein, en las democracias pluralistas modernas el derecho parlamentario juega una doble función: es un «ordenamiento defensivo» de la independencia parlamentaria frente a los demás poderes y, a la vez, es normación de mecanismos de colaboración de las fuerzas políticas con representación parlamentaria entre sí, para una adecuada articulación de mayorías y minorías en los órganos de la Cámara y del Parlamento⁹.

II. REFORMAS RELACIONADAS CON EL ESTATUTO DEL DIPUTADO Y LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

1. PROBLEMAS «DE ANTES» Y «DE AHORA» SOBRE EL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

Hacer una propuesta de modificación del estatuto de los diputados presenta una notable complejidad¹⁰. Nos tendríamos que enfrentar a cuestiones tan variadas como las condiciones de adquisición, suspensión o pérdida de la condición de parlamentario, los derechos y deberes, las prerrogativas parlamentarias o el régimen de incompatibilidades. Todo ello, sin olvidar que cualquier estudio sobre el estatuto parlamentario tiene que resolver dos cuestiones previas de gran importancia: una de notable empaque dogmático, como es la forma de entender el mandato parlamentario; la otra, más organizativa, sobre cómo se encaja la actividad parlamentaria en la operativa de la Cámara y sus órganos¹¹.

⁸ Martínez Elípe (1999: 52).

⁹ Loewenstein (1986: 255-258). Sobre el proceso de racionalización y normación del sistema parlamentario clásico se han elaborado por parte de nuestra doctrina abundantes trabajos. Por todos, *vid.* López Guerra (1990: 85 y ss.), García Morillo (2003: 240 y ss.), Cascajo (2000: 21 y ss.), Astarloa Huarte-Mendicoa (1994: 85 y ss.), Torres del Moral (1997: 15 y ss.).

¹⁰ La complejidad del sistema de derechos y deberes de los diputados ha sido reconocida por la doctrina tanto en nuestro país como fuera. Por todos, *vid.* Mortati (2001: 486), Punset (2001: 191-211).

¹¹ Sobre el estatuto del diputado en la jurisprudencia constitucional puede consultarse el trabajo de García Roca (1999: 251-310).

Tanto la regulación constitucional como la reglamentaria tienen un problema grave en cuanto a la comprensión del mandato parlamentario. Lo entienden en su consideración más clásica: organizado en torno al diputado considerado individualmente y a la prohibición del mandato imperativo y, sin embargo, no renuncian al diseño de unas cámaras parlamentarias donde la organización y funcionamiento está establecida para el protagonismo de los grupos parlamentarios y la dirección política de los partidos. El resultado es una situación de notable confusión: por un lado, se activan principios y normas que aseguran la autonomía e independencia del diputado individualmente considerado; por otro, se regulan procedimientos e instituciones que privilegian a los grupos parlamentarios. La confusión está servida y ha quedado constatada en múltiples ocasiones durante estos años (v. gr. el debate en torno al transfuguismo o las condiciones en las que los diputados ejercen la actividad parlamentaria). Una nueva regulación debería superar, en consecuencia, esta situación, no dando la victoria a un modelo sobre el otro, sino procurando integrar ambos sistemas.

Por ello, en este tema las reformas que se hagan deben tener en cuenta la ya muy consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que señala que pueden producirse limitaciones al estatus del parlamentario en cuanto ejercicio del derecho de participación política —art. 23.1 CE— si tenemos en cuenta que los partidos políticos también contribuyen al desarrollo de la soberanía popular y el pluralismo político, siempre que no se lesione la vertiente fundamental del mandato. En el bien entendido que dicha lesión se produce cuando repercute mediatamente en los representados¹². Por este motivo, sin menoscabo de la importancia de los grupos parlamentarios, los cambios a realizar en el estatuto del diputado deben ir dirigidos a favorecer su autonomía y mejorar su transparencia y comunicación con la ciudadanía. Un diputado más responsable de su agenda política, que da cuenta y responde de su actividad de forma individual¹³.

¹² En esta línea, Caamaño Domínguez (1991: 92), Porras Nadales y De Vega García (1996), Rubio Llorente (1997). Sobre las condiciones que pueden afectar al ejercicio pleno del mandato puede verse el trabajo sobre la reducción de diputados y supresión de salarios en algunas comunidades autónomas de Aranda Álvarez (2015: 119-164).

¹³ En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional son muchos los casos en los que se han planteado limitaciones por parte de los grupos parlamentarios a la acción política de los diputados a título individual. Un caso que muestra el nivel de control por parte de dichos grupos es el que dio lugar a la Sentencia 57/2011, de 3 de mayo, en la que el Alto Tribunal reconoció que el diputado recurrente tenía razón ante la negativa a admitir a trámite de una solicitud de información porque no iba acompañada de la firma del portavoz del grupo parlamentario.

La primera cuestión que tenemos que analizar tiene que ver con los requisitos para la adquisición perfecta de la condición de diputado: formulación de la declaración de actividades, patrimonio y el régimen de incompatibilidades y los términos del acatamiento de la Constitución. Todos ellos, viejos y recurrentes temas que no acaban de ser bien resueltos en el funcionamiento de nuestras cámaras.

Como es reconocido por la mayoría de la doctrina y los estudios sobre la materia, el régimen de incompatibilidades de diputados y senadores en España es, pese a lo que se pueda pensar de una visión precipitada, estricto en comparación con los parlamentos de nuestro entorno político¹⁴. De acuerdo con el artículo 157 de la LOREG, «el mandato de los Diputados y Senadores se ejercerá en régimen de dedicación absoluta en los términos de la Constitución y la presente Ley». Además, el apartado 2º del mismo artículo señala que «el mandato de diputados y senadores será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma». La única excepción al severo régimen de incompatibilidades es «la producción y creación literaria, científica, artística o técnica y la administración del patrimonio personal o familiar». También serán compatibles las actividades docentes o de investigación que los parlamentarios profesores universitarios desarrollen en el seno de la Universidad. Por dicha actividad solo podrán percibir las indemnizaciones reglamentarias establecidas¹⁵. Para el control de incompatibilidades los diputados y senadores están obligados a formular declaraciones de actividades y bienes por separado conforme a los modelos que aprueben las mesas de las cámaras que se inscribirán en el Registro de Intereses de cada una de estas. Dicho registro tendrá carácter público y, bajo la dirección del presidente, queda a disposición de todos los ciudadanos mediante el portal de transparencia de las cámaras. El Pleno de cada una de las Cámaras resolverá sobre las posibles incompatibilidades, a propuesta, motivada, de la comisión correspondiente.

Las modificaciones que se han realizado en el régimen de incompatibilidades en los últimos años —que se ha cerrado hasta ahora con la puesta en marcha del portal de transparencia, donde se da cuenta de las declaraciones de actividades y patrimonio de los diputados y senadores— suponen un gran avance no

¹⁴ En este sentido se han pronunciado distintos organismos que supervisan y evalúan los sistemas de transparencia parlamentaria. *Vid.* Informe Greco. <http://transparencia.org.es/indice-de-los-parlamentos-ipar/>.

¹⁵ Esta es una de esas materias que están reguladas en una ley (LOREG) y que claramente deberían estar en el correspondiente reglamento parlamentario.

solo para garantizar la dedicación exclusiva de los parlamentarios sino también para la publicitación de la situación profesional y patrimonial en la que se encuentran. Sin embargo, hay dos cuestiones relacionadas con la claridad y transparencia de la actividad de los diputados y senadores que se siguen echando en falta: la primera es que cuando los diputados o senadores soliciten la compatibilidad con alguna actividad pública o privada, la concesión, en su caso, se publique junto a la fundamentación en el portal de transparencia. La segunda, que se establezca un control sobre las declaraciones y, también en su caso, un régimen de sanciones en caso de incumplimiento. Es cierto que el hecho de que las declaraciones de actividad y bienes sean públicas ya supone un gran avance, puesto que cualquier ciudadano puede conocerlas y denunciar las irregularidades que puedan producirse. No obstante, puesto que estamos ante el ejercicio de un cargo público, sería mucho más adecuado que la cámara, por conducto de su presidente, reclamase a las administraciones públicas que correspondiese la comprobación de que la declaración se corresponde con la realidad. Además, y en el caso de que no fuera así, que se estableciese un procedimiento para su denuncia pública y la imposición de la correspondiente sanción.

La segunda cuestión que hay que analizar es la denominada «adquisición plena de la condición de diputado», que requiere, además de lo antes señalado, prestar el juramento o promesa de acatar la Constitución en el primer Pleno al que se asista. Como es conocido por todos, este es un tema que dio lugar a cierta controversia en los años ochenta y noventa y que tuvo que resolver el Tribunal Constitucional con varias sentencias —101/83, de 18 de noviembre; 122/83, de 16 de diciembre; 119/90, de 21 de junio y 74/91, de 8 de abril—. En la actualidad el tema está resuelto mediante una fórmula tasada recogida en el Senado, en el artículo 11 de su Reglamento, y en el Congreso de los Diputados, en la Resolución de Presidencia de 30 de noviembre de 1989. Quizá mereciera la pena aprovechar la oportunidad de la reforma para, como en el Senado, incorporar la fórmula de acatamiento al reglamento. Sobre esta materia es digno de señalar que el acatamiento de la Constitución que algunas de sus señorías hicieron en el inicio de la XI Legislatura incorporó declaraciones que iban más allá de la formulación de la Resolución de 1989. Aunque de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional —Sentencia 74/1991, de 8 de abril— las fórmulas rituales de acatamiento constitucional no pueden entenderse de forma rígida, resulta discutible que en un acto puramente formal una parte de los diputados hagan uso de la palabra para manifestar posiciones políticas que nada tienen que ver con lo que se está tratando¹⁶.

¹⁶ Las dos únicas muestras que han quedado en el *Diario de Sesiones* de esta alteración de la fórmula de juramento o promesa son las de la señora Elizo Serrano: «Prometo acatar

La tercera cuestión que debemos analizar es la relacionada con las condiciones para la suspensión de las funciones parlamentarias. De acuerdo con el artículo 20.2 RCD: «Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en el que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Como ha apuntado la doctrina¹⁷, dicho artículo, aunque tiene un objetivo claro —establecer una condición suspensiva de los derechos y prerrogativas parlamentarias mientras el diputado electo no perfeccione su condición mediante el cumplimiento de los requisitos señalados—, lo persigue de forma notablemente incorrecta. Por un lado, dice que «los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en el que el Diputado sea proclamado electo». Por otro, que si no cumplen esos requisitos, el diputado «no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca». Pese al literal del precepto, lo que hace dicho artículo es establecer una cláusula suspensiva, por lo que además de corregir el redactado, quizá sería mucho más correcto llevar el supuesto al artículo 21 que es el que se ocupa de la suspensión. Desde luego la suspensión será de los derechos de tipo económico, acceso a los órganos parlamentarios y ejercicio de las funciones parlamentarias, en ningún caso de las prerrogativas constitucionalmente reconocidas que se anudan al momento de adquirir el mandato.

Finalmente, nos quedaría por tratar el tema de las prerrogativas parlamentarias —inmunidad, inviolabilidad y fuero judicial—. Más allá de la opinión

la Constitución y trabajar para cambiarla, recuperando las instituciones para su gente. Nunca más un país sin su gente y sin sus pueblos. (Aplausos)». Y la del señor Expósito Prieto: «Sí, lo prometo para trabajar en esta Cámara por un proceso que reconozca la diversidad y soberanía y facilite la relación fraterna entre los pueblos del Estado, donde la gente mande y el Gobierno obedezca. (Aplausos)». Lo que sí hace el *Diario de Sesiones* es dejar constancia de esa alteración: «El señor Presidente: Pasamos ahora al juramento general. Señorías, ¿juráis o prometéis acatar la Constitución? Ruego a la secretaria primera proceda al llamamiento por orden alfabético para que las señoras y señores diputados puedan proceder al acatamiento. Los miembros del Gobierno en funciones lo harán al final. Por los secretarios de la Mesa se procede a dar lectura de la lista de las señoras y los señores diputados electos, quienes juran, prometen *o lo hacen utilizando otras fórmulas de acatamiento* a la Constitución. A continuación, también por los secretarios de la Mesa, se procede a dar lectura de los miembros del Gobierno en funciones, diputados electos, quienes juran o prometen la Constitución», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, 1, 13 de enero de 2016, 13 y 14.

¹⁷ Caamaño Domínguez (1991: 231-234).

que nos merezcan, puesto que su regulación tiene una previsión constitucional —art. 71 CE—, parece claro que la reforma del Reglamento no debería desaprovechar la oportunidad para poner al día lo que está dentro de su ámbito: la tramitación de los suplicatorios. Como es de sobra conocido, dicha institución tiene una regulación anticuada y poco conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional. El primer cambio que debería hacerse es una cuestión menor referida al artículo 11 RCD para sustituir el término *inculpado* —que no definía claramente una situación procesal— por el término *investigado*, que es el que se utiliza en la nueva denominación de la LECr para la fase de instrucción. De esta forma, quedaría meridianamente claro cuándo debe el Juez solicitar el suplicatorio. Dicho lo anterior, lo más relevante en el trámite de suplicatorios tiene que ver con la forma de actuar de la Comisión que conoce de ellos y la falta de pronunciamiento en plazo por parte de la Cámara. En cuanto a la Comisión, para cumplir los requisitos que la Sentencia 206/92, «caso González Bedoya» establece, si se pretende denegar el suplicatorio se deberá enviar el informe al Pleno no solo *documentado* sino también debidamente *fundamentado*¹⁸. En cuanto al silencio del Pleno —art. 14.2 RCD—, con la doctrina del Alto Tribunal en la mano, y en contra de la previsión actual —que entiende que el silencio supone la denegación del suplicatorio—, nos parece que la Cámara está obligada a pronunciarse. Desde nuestro punto de vista, por supuesto sería contrario a dicha doctrina el silencio negativo, pero entendemos que el silencio positivo también sería atentatorio, en este caso, contra el derecho a la tutela judicial efectiva que asiste al investigado.

2. LA IMPERIOSA NECESIDAD DE «PONER ORDEN» EN LAS CONDICIONES PARA LA CONSTITUCIÓN DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

Uno de los casos más conocidos y discutidos acerca de cómo el acuerdo político ha llevado a desbordar la regulación reglamentaria es la constitución de grupos parlamentarios mediante el préstamo de diputados.

¹⁸ En el «caso González Bedoya», el Alto Tribunal entiende la inmunidad más que como una prerrogativa funcional como una prerrogativa institucional, puesto que, a su criterio, sirve para garantizar el funcionamiento de la Cámara y asegurar que su composición se mantiene conforme al resultado de las elecciones. Por ello, señala que si la Cámara decide denegar el suplicatorio no solo debe fundamentarlo sino que en dicha fundamentación debe quedar claro que si se procesa a dicho parlamentario se altera el normal funcionamiento de la institución. STC206/1992, de 27 de noviembre de 1992 (fj. 4º). La doctrina del Tribunal Constitucional sentada en esta sentencia cierra la posición que se había empezado a desarrollar en las SSTC 90/1985 y 243/1888.

Para la constitución de grupos parlamentarios, el artículo 23 del RC establece los siguientes requisitos materiales:

- 1º Que lo integren un determinado número de diputados, sin más requisito. «Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario» (art. 23.1 RC).
- 2º Que lo integren un número de diputados con un porcentaje de votos. «Al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a la circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación» (23.1 *in fine*).
- 3º Finalmente, el apartado segundo del artículo 23 del RC establece dos limitaciones a los diputados a la hora de constituir grupo parlamentario: primera, que diputados pertenecientes a un mismo partido no pueden constituir grupo parlamentario separado. Segunda, que parlamentarios que al tiempo de las elecciones pertenecían a formaciones que se presentaron en listas conjuntas tampoco podrán constituir grupo parlamentario separado.

Creemos que la voluntad del Legislador reglamentario está clara: con carácter general se da libertad para que cada diputado se adscriba al grupo parlamentario de su interés, con la única salvedad de que los diputados de un mismo partido no podrán constituir más de un grupo parlamentario con su adscripción ideológica. A su vez, los que formen parte de una federación, coalición o agrupación electoral y que, por lo tanto, no se han enfrentado a las elecciones, tendrán que integrarse en un mismo grupo. Es decir, que los diputados de distintos partidos coaligados no puedan después de haber resultados elegidos constituir grupo aparte y, por tanto, que deban mantener la coalición electoral también en la acción parlamentaria, al menos formalmente.

Sin embargo, la claridad no ha impedido que la norma se vaya forzando hasta el extremo de que hoy podamos decir sin exagerar que el criterio de constitución de grupos parlamentarios se acerca a la pura discrecionalidad política. *Por mor* de la necesaria brevedad no vamos a relatar los casos que se han dado, tan solo señalar que desde la V Legislatura hasta hoy todos los inicios parlamentarios han tenido que resolver este problema.

De todo lo que ha pasado estos años se puede llegar a la conclusión de que la práctica para la constitución de grupos parlamentarios ha ido mucho más lejos de lo que las normas parlamentarias permiten, incluso admitiendo una interpretación laxa que tenga en cuenta el interés político e institucional que tiene reconocer grupos parlamentarios como medida para formalizar sujetos parlamentarios. Sin embargo, el anterior argumento no siempre tiene que ser el más conforme con el sistema (es el caso de la XI Legislatura,

precisamente para que no se atomice la cámara y se favorezca aquellos que dividen sus diputados en varios grupos se ha impedido que Podemos, En Comú Podem, Podemos Compromís y Podemos-En Marea-Anova-EU constituyan grupos separados). Por ello, pese a insistir en el argumento de la preservación del pluralismo político y la importancia de los grupos en nuestro modelo parlamentario, parece muy difícil sostener que no se incurre en fraude de ley e interpretación *contra legem* cuando se admite la constitución de grupos en las condiciones que hemos visto. Por lo tanto, *lege ferenda* lo que deberíamos hacer, para empezar, es reducir la interpretación amplia del precepto (art. 23 RC) y acoger una en sentido más literal. Además, conviene algunos retoques a la norma: en cuanto a los porcentajes de votos, convendría aclarar si cuando se dice el 15 por ciento de votos en las circunscripciones en las que se hubieran presentado se refiere a ese porcentaje en todas ellas o en la suma de ellas. Por otro lado, si ese porcentaje se determina a partir de los votos válidos o votos emitidos. En el apartado segundo del precepto se dice «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que no pertenezcan a un mismo partido». El problema aquí estriba en que los servicios de la cámara deben comprobar si esos diputados forman parte o no de un mismo partido, cosa que es, primero, complicada de conocer y, segundo, que con una interpretación literal nos llevaría a aceptar que electos en una misma candidatura no militantes de ese partido sí podrían constituir grupo separado.

Por último, se debería regular el *diputado no adscrito* para luchar contra el transfuguismo y de esta forma establecer un sistema que impida la cesión de diputados con la única finalidad de constituir grupo parlamentario. Los diputados no adscritos serían todos aquellos que elegidos en una candidatura que habiendo formado grupo parlamentario no se incorporen a ella, así como aquellos que abandonen dicho grupo por cualquier causa antes de concluir la Legislatura. Por supuesto, dichos diputados mantendrán esa condición durante toda la Legislatura. Dicha regulación, evidentemente, requiere la reforma del artículo 27.1 RCD para prohibir que se puedan realizar cambios de un grupo parlamentario a otro, también al inicio de cada periodo de sesiones, salvo que sea para abandonar el grupo del que se forma parte y pasar a la consideración de no adscrito¹⁹.

¹⁹ La figura del diputado no adscrito no es una novedad puesto que está ampliamente contrastada en los reglamentos de las comunidades autónomas. Por todos, *vid.* artículos 22 y 24 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y artículo 34 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

III. REFORMAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. FORTALECER LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN Y LEGITIMACIÓN

Más allá de la complejidad que supone adentrarnos en los conceptos de representación y legitimidad que, como ya hemos dicho, están en el centro de la teoría política y, por tanto, exceden las pretensiones de este artículo, un parlamento representativo y legitimador debe prestar dos servicios²⁰.

En primer lugar, el Parlamento debe representar a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto, que son los que han elegido a sus miembros y los que esperan que sus opiniones sean tenidas en cuenta a la hora de tomar las decisiones políticas. Pero tan importante como que los ciudadanos y la sociedad en general se sientan «presentes» por la acción de los representantes es que estos mantengan el contacto con aquellos. Para ello, es fundamental un Parlamento que esté abierto a la sociedad y que dé permanente cuenta de lo que hace²¹. En este sentido, tanto la doctrina como la práctica de algunas asambleas nos ofrecen nuevas experiencias para que con el uso de las nuevas tecnologías (TIC) se logre una mayor apertura y comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos²². El Congreso de los Diputados, aunque algún paso ha dado con la regulación del portal de transparencia en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre sobre transparencia²³, aún tiene mucho que hacer —v. gr., podría poner en marcha una huella digital legislativa, que favorecería conocer

²⁰ El trabajo doctrinal sobre el concepto de representación ha sido muy abundante, por todos, *vid.* Pitkin (1985), Porras Nadales (1994), Caamaño Domínguez (1991).

²¹ Según la Red Novagob, el Parlamento Abierto sería «aquél que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución a sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendible por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda pública» <http://www.novagob.org/>.

²² Las posibilidades de apertura del Parlamento son muchas. Algunas funcionando ya, otras en fase experimental. Por todas, *vid.* *El experimento de los «Encuentros Abiertos Digitales» en el Congreso de los Estados Unidos de América* (Lazer et al., 2009) y los debates públicos temáticos en el Parlamento británico (este proyecto se puede consultar en Coleman y Blumler, 2009). También en Tudela Aranda (2008).

²³ Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia,

quién y cuándo se introducen cambios en las leyes; colaboración con las organizaciones que monitorizan la actividad parlamentaria; regular el *lobby* parlamentario, con el establecimiento de un registro de lobistas, un código de conducta o una agenda pública de los parlamentarios—. También es posible mejorar en participación ciudadana. Se podría reconvertir la Comisión de Peticiones en una verdadera Comisión de Participación Ciudadana en la que los peticionarios —individuales o colectivos— pudieran comparecer²⁴. Por supuesto, debería mejorar en su responsabilidad respecto a los ciudadanos. El Congreso de los Diputados debe hacerse eco de las recomendaciones que la UIP formula cuando habla de una institución parlamentaria que dé cuenta de sus actividades en cuanto que órgano del Estado²⁵.

En segundo lugar, el Parlamento actúa legitimando la acción del resto de poderes del Estado. En las formas de gobierno de democracias parlamentarias, la «legitimidad de primer nivel», al menos constitucionalmente hablando, la ostenta el Parlamento, que es el órgano resultante directamente de la voluntad de los ciudadanos. Todos los demás poderes, en especial el Ejecutivo y en particular su presidente, obtienen su legitimidad democrática de la voluntad parlamentaria. Para que este proceso de legitimación no se convierta en un mero «ritual» para cumplir con los requisitos constitucionales, se debe garantizar que el Parlamento sigue contando con la necesaria autonomía del resto de poderes, pero también de «los nuevos poderes» (*vid.* partidos políticos) que pueden dejar en mero trámite esa función parlamentaria²⁶.

Sin duda esta es una de las funciones más importantes del Parlamento en un sistema parlamentario. Aunque el momento más crucial es la investidura del presidente del Gobierno, el Parlamento actúa concediendo legitimidad a otros muchos sujetos que ejercerán sus cargos en distintos órganos del Estado (vocales del Consejo General del Poder Judicial, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales de la Junta Electoral Central, etc.). En todos estos casos se requiere mucho más que la declaración de voluntad de la cámara correspondiente. Se requiere que el procedimiento para la conformación de la voluntad política garantice un conocimiento al detalle de los candidatos propuestos y el

acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo.

²⁴ En el sentido que aquí se apunta el Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso en la X Legislatura (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 1 de junio de 2012, 74-1).

²⁵ Puede consultarse la estrategia de la UIP «Mejores parlamentos para mejores democracias», 2012-2017, en <http://www.ipu.org/pdf/publications/strategy-s.pdf>.

²⁶ *Vid.* García Pelayo (1989), De Otto Pardo (1985) y Torres del Moral (1997: 15 y ss.).

cumplimiento de las previsiones constitucionales y legales y, además, que se desarrolle de una forma pública que dificulte los sistemas de reparto o cuotas entre los grupos parlamentarios y obligue a llegar a acuerdos de amplia mayoría. La actual Comisión Consultiva de Nombramientos es un órgano claramente insuficiente, que aunque sirve para cumplir el requisito formal de comparecencia parlamentaria de los candidatos, no garantiza que esas designaciones se hacen en las condiciones procedimentales y de publicidad suficientes para neutralizar las pretensiones de promoción a los afines al partido. Para empezar, dicha comisión esté regulada en una resolución de presidencia —Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado—, en la que se dice que es aprobada «a la espera de una regulación definitiva de esta materia en el futuro Reglamento del Congreso»; además, desde el punto de vista de su contenido, es bien significativo que la conformen el presidente de la Cámara y los portavoces de los grupos parlamentarios y que sus acuerdos se tomen por voto ponderado, lo que *garantiza* que las comparecencias se conviertan en un mero trámite para validar los candidatos que presentan o cuentan con el beneplácito de los grupos mayoritarios²⁷.

2. MEJORAR LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Sobre teoría legislativa, tanto en su vertiente de función parlamentaria como en la de técnica para la calidad de las leyes, se han vertido ríos de tinta. En las décadas de los años noventa y dos mil nuestra doctrina constitucional y parlamentaria desarrolló un frenético trabajo para hacer propuestas que mejorasen tanto los clásicos procedimientos legislativos parlamentarios y que atendiesen a la imperiosa necesidad de garantizar la calidad de las leyes en un mundo, como dijera García de Enterría, de «leyes desbocadas»²⁸. En los años

²⁷ Como decíamos, dicha Comisión se creó por la Resolución de Presidencia de 25 de mayo de 2000 para cubrir las deficiencias que presenta el título XII del Reglamento sobre intervención de la Cámara en la propuesta de designación de los miembros de distintos órganos constitucionales. Norma que expresa su provisionalidad mientras no se reforme el Reglamento. La escasa operatividad de la Comisión tal como hoy está planteada se puede ver en cómo transcurre cualquiera de sus sesiones. Por todas, *vid.* la sesión celebrada el jueves 18 de noviembre de 2004. Comparecencia de los cinco candidatos para la elección como vocales de la Junta Electoral Central (número de expediente 276/000003), Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, año 2004, 138.

²⁸ García de Enterría (1999: 47-52). Algunos de los trabajos de técnica legislativa más importante de la década de los noventa y primeros años del 2000: *Curso de Técnica Legislativa*. Gretel. Serie de Técnica Legislativa I. CEC. (1989), Cazorla Prieto (1999),

que llevamos de la segunda década del dos mil, tampoco han faltado trabajos de grandes especialistas que siguen haciendo propuestas para ese mismo fin²⁹. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, poco se ha hecho³⁰. La doctrina, de forma casi unánime, ha dicho, y sigue diciendo de nuestro procedimiento legislativo, que es *complejo, reiterativo, largo, repetitivo* y, en muchos casos, llega a ser *irritante* para quienes tienen que seguir íntegramente su desarrollo³¹. Un procedimiento decimonónico que, salvando las distancias, se construye a partir del dogma de las *tres lecturas*, sin percatarse de que ese modelo, en sus orígenes, respondía tan solo a la necesidad de hacer frente a la falta de formación y los escasos medios de muchos de los parlamentarios de la Cámara de los Comunes inglesa. Hoy, en la era del conocimiento y las nuevas tecnologías, seguimos funcionando con unos trámites propios de un mundo en el que la repetición se entendía como la mejor manera para asegurar la calidad del trabajo parlamentario³².

Por lo tanto, parece evidente que el procedimiento legislativo necesita de profundos cambios en su organización. Nada mejor que seguir las pautas que Thomas Jefferson apuntaba para los procedimientos parlamentarios: *precisión en los asuntos, economía en el tiempo, orden, uniformidad e imparcialidad*³³. Para ello, convendría poner en marcha un modelo legislativo que priorice criterios de simplificación, fortalecimiento de los grandes debates y generación de espacios para la negociación y el cuidado de la técnica normativa.

Pero empecemos por el principio. Como es conocido por todos, el procedimiento legislativo da comienzo a partir de una iniciativa gubernamental

Sáinz Moreno (2006), Pau i Vall y Pardo Falcón (coords.) (2006), García-Escudero Márquez (2006).

²⁹ De entre los trabajos de técnica legislativa más recientes pueden consultarse García-Escudero Márquez (2010), Astarloa Huarte-Mendicoa (2015), García Mexía y Rodríguez-Arana (2010), Santaolalla López (2008).

³⁰ Recientemente la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, ha introducido modificaciones en la ley del Gobierno. De especial interés para nuestro trabajo es que se regula la aprobación de un Plan Anual Normativo (art. 25) y un Procedimiento de elaboración de normas (art. 26). Por ello, sería muy conveniente que las Cortes Generales tuvieran en cuenta este Plan Anual Normativo e, incluso, de acuerdo con dicho Plan, desarrollasen el suyo propio.

³¹ Puede consultarse el muy esclarecedor trabajo de Pendás (1989: 356).

³² Es digno de destacar que nuestro procedimiento legislativo puede llegar a producir hasta ocho lecturas. Aunque para decirlo todo, aun así, si quien dispone del poder político lo decide, la tramitación legislativa puede llegar a realizarse de forma meteórica mediante la aplicación de los procedimientos de urgencia y lectura única.

³³ Jefferson (1873).

(proyecto de ley), que hoy día supone más del 95 % de las iniciativas, o una iniciativa del Congreso de los Diputados o el Senado (proposición de ley, que previamente han instado un número de diputados, de senadores, un grupo parlamentario, una comunidad autónoma o la ILP).

La primera cuestión que habría que plantearse es la necesidad *ex constitutione* (arts. 66.1, 2 y 90 CE) de que el trámite parlamentario se sustancie en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Desde luego, como ha señalado la doctrina, podría modificarse este modelo en el marco de las reformas de las funciones que se encomienden a un Senado de representación territorial³⁴. Desde nuestro punto de vista, dicha reforma afectaría tan solo al artículo 90 de la Constitución, puesto que aunque el 66.1 y 2 hablan de que las Cortes Generales las conforman ambas cámaras y la potestad legislativa del Estado la ejercen las Cortes Generales, nada impediría interpretar que dicha función se desarrolla de forma plena por cada una de ellas en el marco de las competencias legislativas que la Constitución les reconoce (al Senado la legislación de carácter autonómico y el resto al Congreso de los Diputados). Pero, como decíamos, este asunto requiere de la reforma del artículo 90 de la CE y, por tanto, va más allá de la pretensión de este trabajo.

Salvada esta cuestión, que por su importancia no vemos que sea factible a corto plazo, tendríamos que fijarnos en las mejoras que deberíamos hacer teniendo en cuenta que el procedimiento se sustancia con la intervención de ambas Cámaras. Estamos de acuerdo con autores como Pendás y Astarloa cuando señalan que hay que reforzar la dimensión política del procedimiento, sin que ello suponga olvidar la mejora de los recursos técnicos que se ponen a disposición de los parlamentarios para asegurar la corrección de la Ley³⁵. Para ello, toda la doctrina ha dicho que hay que empezar reforzando los espacios de «gran debate político» y los de negociación y acuerdo, a lo que nosotros añadiríamos la necesidad de que dichos procedimientos sean más transparentes y participativos desde el punto de vista externo —es decir, de los ciudadanos—: mejorando la información disponible en abierto para que tanto los parlamentarios como los ciudadanos y los grupos de interés conozcan los fines y objetivos de la iniciativa legislativa, y abriendo espacios para la participación pública

³⁴ Sobre la reforma del Senado se ha debatido y escrito mucho en nuestro país. Por todos, *vid.* Punset Blanco (2001: 89 y ss.), Gutiérrez Rodríguez (2004), Aja *et al.* (2005).

³⁵ Pendás (1989: 249-256), Astarloa Huarte-Mendicoa (2015: 416-420), García-Escudero Márquez (2006: 323 y ss.), Guerrero Salón (2000: 19).

generando una información bidireccional: del Parlamento a la ciudadanía y de la ciudadanía al Parlamento³⁶.

Todas las iniciativas, sean proyecto o proposiciones de ley, tendrían que empezar con un debate de carácter general en el Pleno sobre los principios y la oportunidad de la nueva norma, en el caso de proposiciones de ley se podría dar un plazo desde su presentación hasta su debate para que los grupos presentasen textos alternativos que pudieran defenderse en dicho debate³⁷. Finalizado ese debate y tras cerrarse el plazo de enmiendas, que necesita de importantes cambios tanto en los plazos para su presentación cuanto en el control de la homogeneidad con el texto legal³⁸, se inicia la fase de comisión y

³⁶ Para ello, sería muy recomendable que el Reglamento obligara al Gobierno a poner a disposición del Parlamento, y este hiciera público, todos los informes, dictámenes y estudios preparatorios que dan lugar a la presentación de un proyecto de ley y en los que se analiza su oportunidad, el contexto económico y los objetivos perseguidos. En la actualidad, en concordancia con las previsiones del art. 88 de la CE, el artículo 109 del RCD señala que «los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos». El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, señala que la ausencia de un determinado antecedente solo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión. Además, se debe denunciar la ausencia ante la Cámara en el momento procesal oportuno y, por tanto, solo afectará al artículo 88 si la ausencia de esa documentación menoscaba la actividad parlamentaria. Para sortear esta interpretación convendría reformar el art. 109 para establecer un mandato expreso al Gobierno para que remita toda la documentación generada durante la tramitación de los proyecto de ley, y que dicha documentación esté accesible públicamente en la web del Congreso de los Diputados.

³⁷ Como es conocido, de acuerdo con el artículo 112 del RCD, el debate de totalidad de los proyectos de ley en el Pleno procederá solo cuando se hubieran presentado enmiendas de esta naturaleza. Por supuesto, se podría realizar una regulación en la que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces y siempre que no obre la oposición de dos grupos parlamentarios, pudiera suprimir este trámite si se considera que la iniciativa carece de relevancia política para ello.

³⁸ Sobre las enmiendas y el plazo de presentación también se requieren importantes cambios. En primer lugar, el plazo de presentación de enmiendas no puede prorrogarse *sine die* como ahora se hace para congelar la tramitación de la ley si así lo quiere la mayoría. En cuanto al contenido de esas enmiendas, estas deben ser congruentes con el texto legal y se debe establecer la posibilidad de que la Mesa de la Cámara rechace aquellas que no mantengan esa unidad de objeto. Sobre esta materia la jurisprudencia constitucional ha puesto cierto orden en cuanto a congruencia entre enmiendas e iniciativa en las SSTC 119/2011, de 5 de julio; 136/2011, de 13 de septiembre

ponencia. Es el momento de la negociación, de la supervisión para garantizar la corrección técnica y los acuerdos parlamentarios³⁹.

En esta fase de negociación, debate y supervisión técnica, tendría que reforzarse el paso por la ponencia que podría organizarse en torno a un relator que sería del grupo mayoritario, en el caso de proyectos de ley, y del grupo proponente en el caso de proposición de ley. El relator, de acuerdo con el letrado y la oficina de técnica legislativa, procuraría la negociación entre los distintos grupos para buscar acuerdos o expresar las discrepancias y cuidaría de proponer a la comisión la subsanación de las cuestiones de carácter técnico que mejoren el texto⁴⁰. Es decir, que la ponencia desarrolle una doble labor: una política, facilitando un espacio para la negociación y los acuerdos, y otra técnica, para garantizar la calidad del texto legal en trámite. Desde luego, el trabajo que hasta ahora se hace en la fase de ponencia deja mucho que desear. Quizá cumpla el objetivo político, pero presenta muchas carencias en esa labor técnica: el Informe que se ha de emitir por regla general se limita a dar cuenta de las enmiendas aceptadas o rechazadas y brillan por su ausencia la motivación y un mínimo análisis técnico.

Finalizada la fase de ponencia y redactado el Informe, se envía al Pleno de la comisión, donde se produce la discusión de las enmiendas que hasta ese momento aún quedan «vivas». En dicho trámite se podrían introducir enmiendas transaccionales para llegar a acuerdos entre las existentes y el texto del articulado. Dichas enmiendas podrían presentarse por cualquier diputado o grupo parlamentario siempre que sean conocidas y aceptadas antes de fijar la posición por el titular de

y 59/2015, de 18 de marzo. Por ello, no sería descabellado pensar en una regulación donde la Mesa pueda declarar que las enmiendas que versen sobre materias ajenas a la tratada por la iniciativa que se tramita se consideren una nueva iniciativa. *Vid.* los trabajos de García-Escudero Márquez (2013: 199-236) y Santaolalla López (2011: 136-176).

³⁹ Es digno de destacar que la única regulación en cuanto a la constitución y funcionamiento de las ponencias es la Resolución de la Presidencia de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1989. Regulación claramente insuficiente puesto que además de no desarrollar casi nada en cuanto a la forma de funcionar tiene la peculiaridad de que debe ser reformada en su apartado primero al inicio de cada legislatura para determinar el número de miembros de las ponencias en función de las mayorías en el Pleno.

⁴⁰ La figura del relator o, como algún autor ha nombrado, «cuidador de la Ley», es una técnica que cuenta con una larga experiencia en otros sistemas parlamentarios (v. gr. Parlamento francés) y que también es bien visto por la mayoría de la doctrina. Por todos, en España, *vid.* Cazorla Prieto (1999: 93 y ss.).

la enmienda a transaccional⁴¹. Superada esta fase, el debate final en el Pleno no puede ser, como es ahora, una segunda oportunidad para defender las enmiendas que se han presentado y discutido en la comisión. Dicho debate tiene que tener un carácter general y político. Para ello, como ha señalado García-Escudero, cabría configurar una suerte de *votos particulares* al Dictamen que sirvieran para presentar la posición de los distintos grupos parlamentarios⁴².

Hasta aquí todo lo dicho hace referencia al procedimiento legislativo común. Como es de todos conocido, nuestros reglamentos establecen procedimientos especiales en función de la materia o del trámite (procedimiento de ley orgánica, art. 130 RCD; procedimiento de presupuestos, art. 133 RCD; procedimiento de reforma de los estatutos de autonomía, art. 136 RCD; procedimiento de reforma constitucional, art. 146 RCD; procedimiento de competencia plena de Comisión, art. 148 RCD y procedimiento de lectura única, art. 150 RCD). No podemos ocuparnos de estos, pero sí ha de quedar claro en un nuevo reglamento la regla general para el trámite legislativo que ha de ser el uso del procedimiento común frente a los especiales por razón del trámite⁴³.

⁴¹ La aceptación de enmiendas transaccionales en la fase de comisión está prevista en el artículo 114 del RC, que establece que la Mesa podrá admitirlas siempre que se presenten antes de la votación y pretendan alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto articulado. La interpretación de este precepto ha dado lugar a algún problema que debería subsanarse, dejando claro que esas enmiendas nunca podrán ser admitidas si no son presentadas antes de que los distintos grupos agoten su turno de debate sobre el artículo en cuestión. De no ser así, puede darse la situación de que se ponga a un grupo ante la tesitura de tener que votar algo sobre lo que no ha podido debatir. Véase el debate del Informe sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana (número de expediente 127/000002) producido en la Comisión Constitucional (sesión 12, jueves 2 de febrero de 2006, año 2006, 468). Debate donde se produjo una situación de esas características sobre algunas de las transaccionales incorporadas en último momento. En concreto, cuando se estaba debatiendo el artículo 23.2, al que ni el PP ni el PSOE habían presentado enmiendas y sí lo habían hecho ERC, IU, Mixto y CiU, el PP y el PSOE acuerdan introducir una enmienda para sacar del Estatuto la necesidad del 5 por ciento de los votos para poder entrar en el reparto de escaños en las elecciones regionales. Como no tenían enmiendas sobre ese texto presentan una transaccional sobre las enmiendas de los otros grupos, que por cierto habían retirado. Esos grupos intervienen en el Pleno de la Comisión sin conocer los términos de la transaccional y tan solo antes de votar pueden leer el nuevo texto propuesto.

⁴² García-Escudero Márquez (2010: 673-764).

⁴³ Esto supone suprimir la presunción de delegación de la competencia legislativa plena en las Comisiones prevista en el artículo 148 RC. Para un estudio más detallado de

De todos estos procedimientos especiales por razón de la materia quizá el que merezca una regulación más clara que facilite el trabajo parlamentario sería el de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado.

Quizá el debate de la ley de presupuestos en el Parlamento contemporáneo ya no es tan relevante como lo pudo ser en los momentos en los que la representación se asociaba a las aportaciones económicas que se hacían (*no taxation without representation*)⁴⁴. Sin embargo, sigue siendo un debate central en la vida parlamentaria, por cuanto expresa de la forma más fidedigna la dirección política que pretende llevar a cabo el Gobierno en el ejercicio económico del año siguiente. Por ello, no debemos relativizar su importancia, pero tampoco podemos seguir con un trámite farragoso, reiterativo y lleno de tecnicismos que dificulta e impide que se presenten con claridad las posiciones de los grupos y los diputados.

Hay dos notas que caracterizan a este procedimiento que de no mejorarse dificultan enormemente un debate útil desde claves parlamentarias. La primera, que el Gobierno y la mayoría parlamentaria cuentan con abundantes ventajas en todo el procedimiento: la Ley la presenta el Gobierno, se tramita de forma preferente (art. 133.2 RC) y en un plazo de tiempo breve (tres meses), las enmiendas que supongan aumento de gasto tan solo pueden ser admitidas si proponen una reducción igual en la misma sección (art. 133.3 RC). La segunda, que la abundantísima información que transmite el Gobierno cuando presenta la ley de presupuestos no suele tener elementos comparativos como pueden ser la ejecución del presupuesto del año anterior o la situación de las políticas sobre las que se pretende incidir. Por supuesto, no se presentan informes sobre previsiones e impacto de esos presupuestos.

En estas condiciones —poco tiempo para el trámite parlamentario, una inmensa información desagregada de carácter exclusivamente económico y un procedimiento breve de una gran densidad que se desarrolla hasta altas horas de la noche—, la utilidad parlamentaria, en el sentido de la producción de un debate de relevancia y profundidad, resulta muy poco probable. En consecuencia, entendemos que habría que reformar el procedimiento para dotarlo de mayor contenido político, hacerlo menos reiterativo y que se ocupe del seguimiento y control de la ejecución: debate de carácter general nada más llegar el proyecto a la Cámara y debates particularizados en cada comisión en razón de la materia con presentación del ministro correspondiente. Después,

estos procedimientos *vid.* Gómez Lugo (2008: 213 y ss.).

⁴⁴ Basta con recordar que desde ya hace años tenemos el llamado debate sobre el estado de la nación que, por su mayor generalidad política, ofrece una mejor oportunidad para que gobierno-mayoría y grupos de la oposición puedan defender sus tesis.

tramitación y debate de enmiendas que presenten los distintos grupos, también, en cada una de las comisiones.

A todos estos problemas tendríamos que añadir otros que tienen que ver con la actitud que adoptan los gobiernos para llevar fuera de la ley de presupuestos partidas muy importantes del gasto público. La conformación de las entidades públicas empresariales y otros tipos de sociedades que prestan servicios públicos pero que se organizan de acuerdo con un régimen de derecho privado.

No menos importante es el asunto del control del que disponen las cámaras para la supervisión de la ejecución y liquidación del presupuesto. Como es conocido por todos, esta es una misión que el artículo 136 de la CE encomienda al Tribunal de Cuentas que entiende como supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. El problema está en que dicho tribunal desarrolla una labor excesivamente pegada a comprobar el respeto al principio de legalidad, además de tener que hacerlo en unos plazos extensos en el tiempo como para que tenga repercusión política, y no se ocupa de comprobar la eficacia y eficiencia de la actividad económico-financiera⁴⁵.

Para solucionar algunos de estos problemas la doctrina siempre se ha decantado por la creación de una Oficina Presupuestaria en las Cámaras que asesore a los diputados y senadores y elabore informes y estudios sobre las finanzas públicas⁴⁶. Como es conocido, desde 2010 contamos con una muy discutida regulación legal de dicho órgano que, según el artículo primero, queda «[...] adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados» y tiene como objetivo «[...] el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del

⁴⁵ Sobre el Tribunal de Cuentas *vid.* la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, modificada por las Leyes 31/1991 y 22/1993. También las normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre funcionamiento de la Comisión Mixta, a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley, y la Norma número 21 de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado.

⁴⁶ *Vid.* Guerrero Salón (2000: 27), Cazorla Prieto (1999: 60 y ss.). No solo la doctrina se mostraba favorable a su creación, sino que la Ley de Presupuestos del Estado de 1990 llegó a crear dicha Oficina Presupuestaria con la siguiente determinación: «la organización y el funcionamiento de la indicada Oficina se regulará por el Reglamento de la Cámara y por las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo». Como todo el mundo sabe, el problema es que nunca el Reglamento de la Cámara llegó a implementar dicha norma.

Estado [...]». No cabe duda que la regulación de este órganos parlamentario presenta notable irregularidades —v. gr. que se apruebe por Ley o que sea un órgano de las Cortes Generales y esté adscrita a la Secretaría General del Congreso— que, en la medida de lo posible, sería bueno corregir con la aprobación de un nuevo reglamento⁴⁷.

3. FORTALECER LA FUNCIÓN DE CONTROL

Sobre la importancia que tiene la función de control en la vida parlamentaria y, por extensión, en nuestro sistema parlamentario, no hace falta que nos extendamos mucho. Basta con citar a la doctrina más autorizada que desde hace ya muchos años reconoce que la función de control ha adquirido un especial protagonismo en el funcionamiento del Parlamento⁴⁸. Por ello, lo verdaderamente importante a los efectos de mejorar dicha actividad parlamentaria es determinar quién y cómo se ejerce dicho control para que sea más efectiva. Como es conocido, el control hoy día no es una función que desempeñe «el Parlamento» sino que más bien es una función que se desempeña «en el Parlamento». Por lo tanto, el protagonismo de los grupos de la oposición, que son quienes la impulsan, es esencial. Ahora bien, al construir el control desde esta perspectiva no se debe perder de vista que en nuestro parlamentarismo racionalizado la organización del control necesita equilibrar gobernabilidad y responsabilidad. Es decir, que si importante es que las Cámaras, y en particular la oposición, tengan espacio para pedir cuentas al gobierno no menos importante es que el Ejecutivo pueda desarrollar su trabajo y que los instrumentos de control no se utilicen para anular o dificultar la acción gubernamental⁴⁹.

⁴⁷ Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Desarrollada en la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Sobre la regulación de dicho órgano parlamentario *vid.* Cazorla Prieto (2011: 323-343).

⁴⁸ *Vid.* García Morillo (1997: 81 y ss.), Molas i Pitarch (1987: 19 y ss.), Martínez Elipe (2000: 197 y ss.), especial interés tiene el trabajo de Aragón Reyes (1995).

⁴⁹ Un caso bien significativo de lo que estoy diciendo y que todo el mundo conoce es el uso que se hace de las preguntas para su respuesta por escrito que, como es bien conocido, en muchos casos se utilizan con fines torticeros y generan un notable quebranto al trabajo de muchos organismos públicos. Sin embargo, este tipo de patologías no deben empañar la importancia que los grupos de oposición tienen en

Las recetas en cuanto a la función de control no son nuevas, pero sí bastante claras. Para mejorar el control político en dichos procedimientos hay que cumplir al menos dos requisitos: primero, que las iniciativas que se debatan sean de la mayor actualidad. Es decir, acercar el debate de control a los problemas que se plantean en la sociedad en cada momento⁵⁰. Segundo, reforzar las iniciativas de control de los grupos de la oposición. Las preguntas, interpelaciones y mociones de los diputados de los grupos que sustentan al Gobierno poco aportan a la función de control. Muy al contrario, ayudan a oscurecerlo o, lo que es peor, a hacer oposición de la oposición. Además, el protagonismo de la oposición en la función de control, presentando sus propuestas y críticas al Gobierno, no supone que la mayoría parlamentaria que apoya al Ejecutivo quede inerte: dicha mayoría tendrá también oportunidad de defender sus posiciones y sus propuestas políticas. Es decir, que el debate de control no tiene por qué verse tan solo como un espacio donde la oposición ataca y la mayoría gubernamental se defiende, ha habido, y creo que puede haber, muchas oportunidades para que esa mayoría también pueda sacar los colores a otros grupos, más si han sido Gobierno en otros momentos. Veamos algunas propuestas que se han hecho a lo largo de estos años.

Como todo el mundo sabe, instrumentos de control de especial importancia son las preguntas y las interpelaciones al Gobierno. Durante los años que han transcurrido desde la aprobación del Reglamento de 1982 se han hecho cambios para acercar los temas a las cuestiones de mayor actualidad, priorizar las iniciativas de los grupos de la oposición y aumentar las comparencias del presidente del Gobierno.

En cuanto a las preguntas con respuesta oral ante el Pleno, hemos de señalar que el artículo 188 del RCD no hace referencia al número de preguntas a incluir en cada sesión de control, y han sido las distintas resoluciones de Presidencia las que las han fijado —hemos pasado de 24 preguntas en la RPr. de 1996 a 26 preguntas en la RPr. de 2016⁵¹—. En cuanto a la preferencia de

esta función parlamentaria. Hasta tal punto ha llegado dicho reconocimiento que Garrorena Morales (2014: 201-205) ha dicho hace poco tiempo que la actividad de control parlamentario se debería reorganizar desde el reconocimiento, incluso constitucionalmente, del estatuto de la oposición.

⁵⁰ En la VIII Legislatura, con la práctica que creó el presidente Zapatero de ir todos los miércoles a responder tres preguntas, este problema se corrigió mucho. Los medios de comunicación y en especial la televisión dan buena cuenta de esa sesión de control y en particular del debate entre el presidente del Gobierno y el líder de la oposición.

⁵¹ Lo que también dicen estas Resoluciones es que ese número puede ser modificado por el presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces si entiende que la sesión por su especial contenido o duración así lo requiere.

unas u otras preguntas, el artículo 188 RCD tan solo señala que tienen prioridad la de los diputados que no hayan presentado preguntas en el mismo período de sesiones⁵². También este criterio ha sufrido cambios a lo largo de los años: hemos pasado de un sistema de cupo en función de los diputados que han formulado pregunta, previsto en la Resolución de Presidencia de 1996⁵³, a un sistema de asignación de un número de preguntas para cada grupo parlamentario en función de su importancia numérica en la Cámara, previsto en la Resolución de Presidencia de 2008⁵⁴.

Desde la Resolución de Presidencia de 2008 se han establecido dos criterios nuevos para la incorporación de preguntas: preguntas sobre acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros y preguntas sobre asuntos de especial actualidad. En el primer caso, los grupos parlamentarios pueden sustituir una

⁵² Criterio que fue desarrollado inicialmente por la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 12 de enero de 1983.

⁵³ De acuerdo con el artículo sexto, apartado 2, de la Resolución de Presidencia de 1998: «En caso de haberse presentado más de veinticuatro preguntas, los criterios para determinar la prioridad de inclusión en el orden del día serán los siguientes:

a. Se incluirán en primer lugar una pregunta por cada uno de los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan los Diputados preguntantes.

b. Para cubrir el resto del número semanal, tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de los Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una pregunta por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo.

c. Dentro de cada Grupo Parlamentario tendrán preferencia las preguntas de los Diputados que hayan formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad».

⁵⁴ De acuerdo con el artículo sexto, apartado 2, de la Resolución de Presidencia de 2008 —a su vez modificada por la Resolución de Presidencia de 28 de diciembre de 2011 y la Resolución de Presidencia de 5 de abril de 2016—: «La distribución de las preguntas incluidas en el orden del día de cada sesión plenaria en que se sustancia su debate, atendiendo a la actual composición de los Grupos Parlamentarios, se ajustará al siguiente criterio:

—8 formuladas por Diputados del Grupo Popular en el Congreso.

—6 formuladas por Diputados del Grupo Socialista.

—5 formuladas por Diputados del Grupo Podemos-En Comú Podem-En Marea.

—3 formuladas por Diputados del Grupo Ciudadanos.

—1 formulada por un Diputado del Grupo de Esquerra Republicana.

—1 formulada por un Diputado del Grupo Catalán (Democràcia i Llibertat).

—1 formulada por un Diputado del Grupo Vasco (EAJ-PNV).

—1 formulada por un Diputado del Grupo Mixto». Regulación que tendrá que ser modificada en la XII Legislatura.

pregunta por otra relativa a acuerdos del Consejo de Ministros antes de las 20 horas del viernes en que se haya celebrado dicho Consejo de Ministros. En el segundo caso, los grupos pueden solicitar, por escrito y hasta las 12 horas del lunes de cada semana en la que haya sesión plenaria, la sustitución de preguntas por otras relativas a hechos de especial actualidad o urgencia, que no hayan podido sustanciarse de acuerdo con los plazos ordinarios.

Sin duda, la regulación establecida durante estos años en las resoluciones de Presidencia que citábamos ha mejorado la actualización de los temas a tratar en las sesiones de control en Pleno. Sin embargo, hay algunas cuestiones que merecen un nuevo replanteamiento: primero, que con el criterio de reparto de preguntas establecido en 2008, en función de la importancia del grupo parlamentario, al inicio de cada legislatura se ha de reformar la mencionada resolución de Presidencia. Para solventar esta situación, como veremos más adelante, bien podrían regularse dicha materia en las Normas de Funcionamiento. Segundo, que el sistema de un número de preguntas proporcional a la importancia del grupo parlamentario sigue dando preferencia a la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno, cuestión que es bien discutible y que nos tendría que llevar a pensar si no sería mejor que dicha mayoría tuviera limitado el número de preguntas para favorecer las preguntas de los grupos de la oposición que son los que realmente hacen el control. Tercero, se ha planteado reducir aún más el tiempo que va desde la presentación de preguntas urgentes y su sustanciación en Pleno —v. gr. hasta las 12 horas del mismo día del Pleno—. Incluso se ha planteado la posibilidad de introducir una regulación que habilite la posibilidad de hacer preguntas sin formulación ni notificación previa.

Durante la VIII Legislatura se consolidó una práctica consistente en que el presidente del Gobierno responda todos los miércoles a preguntas de la oposición. Nos parece que esta es una buena iniciativa que sería conveniente se consolidase en las normas parlamentarias escritas puesto que eso sí que es una garantía de actualidad y determinación de los temas políticos de debate, en el Parlamento y en los medios de comunicación. Como apuntaba en líneas anteriores, esta práctica garantizó que la sesión de control de los miércoles aparezca en todos los noticieros y, en particular, el debate que se suscita entre el presidente del Gobierno y el jefe de la oposición.

En esta misma línea, de provocar una mayor participación del presidente del Gobierno en las sesiones de control, se encuentra la reforma que se ha planteado desde ya hace algún tiempo —al menos desde la VII Legislatura— para que el presidente sea objeto de interpelaciones. Evidentemente, la inclusión de esta novedad tiene que hacerse con ciertos límites, puesto que también se tiene que tener en cuenta su agenda y, por lo tanto, la necesidad de que no se establezca un número de interpelaciones que hagan imposible su

cumplimiento. Las propuestas que se están manejando plantean que los grupos parlamentarios con más de cincuenta diputados podrán presentar una interpelación al presidente en cada periodo de sesiones y el resto una cada legislatura. Además, en cada sesión no se podrá sustanciar nada más que una.

En esta misma línea de mejora del control político mediante las interpe-laciones, se podría dar más vivacidad al debate de las mociones consecuencia de interpelación —que en la actualidad se ven en el primer Pleno de la semana siguiente (art. 184.2 del RCD)—, si forman parte del orden del día de la misma sesión en la que se discute la interpelación. Estableciendo los consi-guientes plazos para que los distintos grupos puedan preparar sus enmiendas.

Otra forma de fortalecer el control sería abrir la puerta a más debates sobre temas de actualidad. Desde la VIII Legislatura se están celebrando a ins-tancia del Gobierno de acuerdo con las previsiones del artículo 202 del RC, pero se podría reforzar su función de control si pudieran ser instados por los grupos parlamentarios o un número de diputados de acuerdo con las previsio-nes de los artículos 196 y ss. del RCD. También se podría establecer que dichos debates de actualidad se sustanciasen en el ámbito de las comisiones de acuerdo con los requerimientos que para ello hagan los grupos parlamenta-rios. En el contexto de estos debates no se debe desaprovechar la oportunidad para regular el debate sobre el estado de la nación. Como es conocido, es fruto de un uso parlamentario y se está desarrollando desde los años ochenta sin más soporte normativo que la práctica parlamentaria que hace que no esté determinada la fecha de su celebración y que cada año se ajuste más a los inte-reses del Gobierno que a la programación del Congreso de los Diputados.

Finalmente, nos ocuparemos de las comisiones de investigación⁵⁵. De acuerdo con el artículo 52 del RCD queda a disposición del Pleno del Con-greso la decisión de constituir una comisión de investigación. Es decir, que dicho artículo, siguiendo la filosofía de que quien controla es «el Parlamento», establece que sea su órgano político máximo el que ha de disponer sobre la conformación de dichas comisiones. Sin embargo, aquí también deberíamos pensar que puesto que no estamos ante la constitución de un órgano cual-quiera del Parlamento, sino ante la conformación de un instrumento de con-trol, la creación de dichas comisiones debería poder quedar a disposición de la oposición, con las reservas que correspondan. Desde luego dicho cambio no tendría problema constitucional alguno. El artículo 76 de la CE dice que «el

⁵⁵ *Vid.* García Morillo (1985: 176-180), Montero Gibert y García Morillo (1984: 55). También, Montero Gibert (1985: 205-219), Virgala Foururia (1991: 293-303), Caamaño Domínguez (1994), Santaolalla López (1982: 247), Lucas Murillo de la Cueva (1986: 149 y ss.), Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez (1998: 569-664).

Congreso de los Diputados y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán constituir Comisiones de investigación sobre cualquier tema de interés público»⁵⁶. Para ello, lo más lógico sería que instada la constitución de comisiones de investigación por dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los diputados, su constitución fuera automática salvo que algún grupo se opusiera a ello. En ese caso, lo lógico sería que se debatiese en Pleno y que tan solo pudiera ser rechazada mediante una mayoría cualificada. Además, para evitar la proliferación de comisiones, cada grupo parlamentario debería tener limitada las propuestas de constitución de comisiones en cada legislatura. Para evitar que las comisiones queden en nada mediante el control de su actividad, la propuesta de constitución de una comisión de investigación debe incluir el objeto de la misma, el número de miembros, entre los que debe haber representación de todos los grupos parlamentarios, y el plazo temporal para desarrollar sus trabajos. Además, una vez constituida, se debe aprobar un plan de trabajo que, al menos, debe elegir su Mesa, en la que cada uno de sus miembros deberían ser de grupos distintos; el orden del día de sus sesiones, que solo podrá ser alterado por unanimidad a petición de la Mesa o dos grupos parlamentarios y el listado de comparecientes y de documentos que se han de reclamar, que, nuevamente, en caso de necesidad de alteración, debe ser en los términos antes señalados. Finalmente, deben adoptar sus acuerdos mediante voto ponderado.

IV. REFORMAS PARA MEJORAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

1. LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS Y LAS CLAVES DE SU FUNCIONAMIENTO

Para poder realizar todas las funciones institucionales que la Constitución confiere a las Cámaras, es necesario organizar un complejo entramado de

⁵⁶ La expresión «interés público» plantea problemas de delimitación. De la experiencia parlamentaria acumulada hasta la fecha se puede concluir que interés público se ha equiparado a todo aquello que pueda interesar a la opinión pública; aunque no es menos cierto que sobre todo se ha incidido en aquellos asuntos de los cuales se desprende la presunción de que en la actuación del Gobierno, o de algún órgano de la Administración, han existido o existen actuaciones irregulares que se han de imputar al Ejecutivo. En esta línea el profesor Virgala Foururia (1991: 294).

órganos parlamentarios internos. De acuerdo con la teoría general del órgano que ha desarrollado la doctrina iuspublicista, debemos entender por órgano parlamentario *todo aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos a aquella*⁵⁷.

A partir de estas ideas, estaríamos en disposición de hacer una ordenación de los órganos parlamentarios en dos grandes grupos: los de dirección política o producción normativa, también llamados por la doctrina órganos funcionales⁵⁸ (Pleno, Comisiones, Subcomisiones y Diputación Permanente) y los de gobierno y administración (Presidente y Mesa). Un caso aparte sería la Junta de Portavoces, que aunque desarrolla funciones claramente políticas despliega su actividad en el ámbito de los actos de gobierno y organización parlamentaria.

Todos estos órganos constituyen y desarrollan su actividad bajo el paraguas de las normas parlamentarias que determinan los criterios para su aprobación, conformación y reglas de funcionamiento. Desde nuestro punto de vista, a lo largo de estos años se han sucedido múltiples cambios que han puesto en marcha formas de actuar y de desarrollar los procedimientos que han ido mucho más allá de las previsiones normativas⁵⁹ y los principios que deberían guiar el actuar de órganos con objetivos tan diversos. Si los órganos de funcionamiento y los de gobierno y administración tienen encomendados cometidos parlamentarios distintos, los principios sobre los que han de sustentar su actividad también deben ser diferentes: en los primeros sus componentes actúan según criterios de oportunidad política y los acuerdos se toman conforme al principio de las mayorías; en los segundos se actúa de acuerdo a derecho, garantizando el debate, la igualdad de armas entre los sujetos parlamentarios y las decisiones se adoptan sin menoscabar los derechos de participación de las minorías⁶⁰. El problema, en muchos casos, es cuando actos preparatorios para el desarrollo de las actividades funcionales se toman por

⁵⁷ Esta posición ha sido asumida por autores como Pérez Serrano Jáuregui (1981: 77), López Guerra (2002: 32) y Aranda Álvarez (1998: 103 y ss.).

⁵⁸ Entre otros, *vid.* Ripollés Serrano (2003: 372).

⁵⁹ Quizá uno de los pocos casos en los que se ha actuado bien para la adaptación del sistema orgánico a la realidad política han sido las reformas del artículo 46.1 RCD para ajustar las Comisiones legislativas al Gobierno resultante después de cada investidura. No obstante, también en este caso merecería la pena pensar en una reforma del precepto para establecer una regulación abierta de materias que determinen las Comisiones Legislativas de forma que quien decida dichas Comisiones sea la Mesa de la Cámara al inicio de cada legislatura.

⁶⁰ El profesor Aguiar de Luque ha dicho que la incorporación de los principios organizativos de las Asambleas parlamentarias a los textos constitucionales «[...] obedece a una lógica de salvaguarda del debate y de la igualdad de armas entre las

pura oportunidad política y de acuerdo al principio de las mayorías, de esta forma lo que realmente se hace es anular el debate y, mucho más, el derecho de las minorías a presentar sus propuestas políticas o su acción de control parlamentario. Veamos cómo se concreta lo que acabamos de señalar en términos abstractos y generales.

2. LA OSCURIDAD DEL MARCO NORMATIVO PARA LA CONSTITUCIÓN DE SUBCOMISIONES Y LOS FINES PERSEGUIDOS CON ELLAS

Las subcomisiones sustituyen una práctica parlamentaria consistente en crear ponencias de trabajo o estudio sobre temas variados, y que tiene como precedente el artículo 65 del RS que establece la posibilidad de que las Comisiones designen ponencias para elaborar informes sobre los temas que la misma comisión le determine⁶¹.

Hasta la aprobación de la Resolución de Presidencia de 26 de junio de 1996, que regula dichas subcomisiones en el Congreso, había sido una práctica habitual que se crease este tipo de órganos parlamentarios⁶² mediante Acuerdos del Pleno de la Cámara e, incluso, de las Comisiones. Es más, incluso el preámbulo de la resolución hace mención a la «irregularidad» que se comete al constituir estos órganos por un acto de Comisión o Pleno de la Cámara. Es decir, lo que hace la Presidencia es detectar una supuesta laguna reglamentaria, y en aplicación del artículo 32.2, dictar una Resolución de carácter general que cubra esa deficiencia.

La situación es sin duda anómala. Por supuesto que más anómala era la situación antes de 1996, pero con la aprobación de la Resolución tan solo se ha resuelto parte del problema. No debemos olvidar que estamos ante la constitución de un órgano parlamentario y por lo tanto se está afectando a la estructura misma de la Cámara. Además, ese nuevo órgano debe tener unas reglas de funcionamiento que solo en parte cubre la Resolución de 1996, dado que presenta aún graves deficiencias.

Es decir, estamos ante el surgimiento de una nueva pieza de la estructura orgánica parlamentaria que ha quedado fuera de la norma básica de la Cámara

diversas fuerzas políticas a fin de proteger la posición de las minorías y, en última instancia, como vía de garantizar el pluralismo» (1997: 54).

⁶¹ Artículo que se desarrolla en la Norma Interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las ponencias designadas por las comisiones, de 18 de noviembre de 1997.

⁶² Así los denomina la Resolución de Presidencia del Senado de 1997, cuando habla de órganos de trabajo parlamentario en el apartado sexto del preámbulo.

—el Reglamento⁶³—. Si además tenemos en cuenta que las condiciones en las que se aprueban las ponencias de estudio y las subcomisiones son de una clara intencionalidad política por parte de la mayoría, es fácil concluir que estamos ante un órgano que nace con la vocación de cubrir una «necesidad política» de la mayoría parlamentaria para paralizar un tema del que no se quiere hablar o legislar durante un tiempo. Es decir, que la constitución de un órgano parlamentario queda a disposición no de la racionalidad y la eficacia parlamentaria sino de la oportunidad política.

Lo lógico sería que el nuevo Reglamento reconociese las subcomisiones así como los criterios para su constitución, funcionamiento y competencias. Sin ánimo de entrar en los detalles, sí nos atrevemos a señalar que dicha regulación debería recoger los fines que han de perseguir —v. gr. elaboración de informes de interés público o apoyar la labor legislativa en el marco de una Comisión, incluso con la posibilidad de redactar proposiciones de ley en materias de su competencia—; los términos de su constitución —v. gr. por el Pleno a instancia de la Comisión correspondiente—; su composición; sus reglas de organización y funcionamiento y el plazo para la rendición de su Informe a la Comisión.

3. LA IMPERIOSA NECESIDAD DE OBJETIVAR LOS CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA

La aprobación del orden del día es uno de los actos preparatorios que más problemas plantea, puesto que incide de forma sustancial en el trabajo político del Pleno y las Comisiones. La actual regulación concede, en la práctica, al grupo mayoritario capacidad de veto sobre los temas que se van a incluir. Modelo que, desde el planteamiento que en este trabajo estamos haciendo, requiere de una pronta modificación. No existe más reserva que la conferida al Gobierno para introducir un tema con carácter urgente si está reglamentariamente en condiciones para ello (art. 67.2 RCD); y la atribuida a la Junta de Portavoces que, por unanimidad, puede acordar introducir un

⁶³ Práctica anómala que queda amortiguada si observamos que la constitución de subcomisiones vía resoluciones de Presidencia no es un fenómeno excepcional. Al contrario, se está convirtiendo en una práctica cada vez más común, hasta el punto de que hoy día ya existen incluso comisiones que están constituidas con la habilitación de resoluciones presidenciales y ni tan siquiera figuran en los documentos que publicitan dichos órganos, v. gr., Comisión Consultiva de Nombramientos. Aprobada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado, de 25 de mayo de 2000.

asunto como urgente aun sin cumplir los requisitos reglamentarios para ello a instancia de un grupo parlamentario o el Gobierno (67.3 RCD).

Por su parte, el artículo 68 del RCD establece las condiciones para la alteración del orden del día. Lo puede llevar a cabo el Pleno de la Cámara, a instancia de dos grupos parlamentarios, del presidente o de un quinto de los diputados. Con la condición de que si la alteración conlleva la incorporación de un nuevo asunto, este debe estar en condiciones reglamentarias para poder ser incorporado.

Hasta aquí la norma reglamentaria. Hasta aquí el derecho parlamentario escrito para regular una cuestión de tanta importancia no solo organizativa sino también con efectos políticos. Como quedan muchas cuestiones pendientes se ha desarrollado un importante número de prácticas, usos y costumbres parlamentarias que han completado la regulación de los artículos 67 y 68 del RCD. Lo normal es que la propia Junta de Portavoces disponga de unas reglas o criterios para organizar la inclusión de asuntos en el orden del día y que, al inicio de cada periodo de sesiones, se ratifiquen. Según estas normas, desde febrero de 2009 (IX Legislatura) se utiliza un sistema de cupos para identificar a los grupos que tienen derecho a incluir iniciativas en el orden del día (proposiciones de ley, proposiciones no de ley, mociones consecuencia de interpelaciones, preguntas e interpelaciones)⁶⁴. Pese a estos criterios más o menos objetivos, lo cierto es que, en última instancia, tanto para la fijación del orden del día como para su modificación, se requiere mayoría en la Junta de Portavoces, que adopta sus decisiones en función del criterio de voto ponderado, con lo que, en última instancia, el grupo mayoritario siempre tiene capacidad de bloqueo. Es lo que sucedió en la X Legislatura, en la que era frecuente que muchas iniciativas de la oposición fueran bloqueadas por el grupo mayoritario de la Cámara, impidiendo que llevasen al Pleno asuntos políticos cuyo debate interesaba a los grupos de la oposición⁶⁵. Ante esta situación, lo

⁶⁴ Para más detalle de cómo funcionan dichas normas de la Junta de Portavoces *vid.* la exégesis del artículo 67 del RCD que elabora Carbajal Iranzo en los Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados dirigidos por Ripollés Serrano (2012: 546-551).

⁶⁵ En este sentido, durante la X Legislatura el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) mostraba su preocupación por el bloque de materias a debatir en la Junta de Portavoces y en la Diputación Permanente y presentaba una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, por la que se modifican los artículos 67.1 y 67.2 para que la negativa de un solo grupo parlamentario no pudiera rechazar la inclusión de un asunto en el orden del día (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 6 de septiembre de 2013, 132-1).

más lógico sería que las normas para hacer la distribución de asuntos que se incluyen en el orden del día se aprueben al inicio de cada legislatura en las Normas de Funcionamiento —de las que nos ocuparemos más adelante— y que en ningún caso se pueda rechazar la inclusión de una iniciativa en el orden del día con la negativa de un solo grupo parlamentario aunque este disponga de la mayoría absoluta de la Cámara. De igual forma, para la alteración del orden del día por el Pleno (art. 68 RCD), la mayoría requerida se debería conformar con la participación, al menos, de dos grupos parlamentarios. En definitiva, aquí nuevamente el criterio que ha de primar es el respeto a los derechos de las minorías para incorporar al orden del día aquellos temas que consideren y que la mayoría, que también puede incorporar los temas que considere oportunos, no adelante su criterio político al momento del órgano preparatorio.

4. LA NECESIDAD DE ESTABLECER NORMAS MÁS CLARAS PARA LA ORDENACIÓN DE LOS DEBATES

La ordenación de los debates, al igual que su dirección, es una competencia que el reglamento reconoce a los presidentes (de la Cámara o de la comisión correspondiente), que se regula según unos criterios generales previstos en los artículos 69 a 77 del RCD, con las especificidades que para cada procedimiento se pueda prever en los correspondientes preceptos reglamentarios (v. gr., debates de proyectos de ley, toma en consideración de proposiciones de ley, debate del proyecto de ley de presupuestos, propuestas de resolución, debate de investidura, moción de censura, etc.), y que se cierra con una cláusula que habilita al presidente para reducir o ampliar los tiempos cuando las circunstancias y la cuestión lo requieran (arts. 73.2, presidente de la Cámara y 115.1, presidente de Comisión).

Lo que está claro es que si no hay precepto específico se entiende que el debate ordinario debe transcurrir con un turno a favor y otro en contra, y que la duración de las intervenciones sobre cualquier cuestión, salvo precepto en contrario, no excederá de diez minutos (art. 74. 1 RCD)⁶⁶. A dicho debate se han de añadir los calificados como debates de totalidad, en los que los turnos

⁶⁶ Como señalaremos más adelante, no han sido infrecuentes los casos donde la Presidencia de la Cámara ha variado este criterio normativo de un turno a favor y otro en contra. Por ejemplo, en el debate sobre la reforma del artículo 135 de la CE se establecieron dos turnos en contra. Lo curioso fue que dicha ampliación de turnos fue acordada en el mismo Pleno a instancia de un Grupo Parlamentario (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, 30 de agosto de 2011, pág. 9).

serán de quince minutos y, tras ellos, los demás grupos parlamentarios podrán fijar posición en intervenciones que no excederán de diez minutos (art. 74.2 RCD).

Hasta aquí la regla general. Después tenemos que estar a criterios que para procedimientos específicos establezca el reglamento: por ejemplo, en el debate de investidura, el candidato interviene sin límite de tiempo y, tras una interrupción, los representantes de cada grupo lo hacen con un tiempo máximo de treinta minutos y podrán replicar a la respuesta por diez minutos (art. 171 RCD)⁶⁷; el debate de las interpelaciones ante el Pleno se hace con turno de exposición y réplica, la primera por diez minutos y la segunda por cinco, etc.

Además, como ya hemos señalado, los artículos 73.2 y 115.1 del RCD establecen para el presidente de la Cámara y el de cualquiera de las comisiones la facultad de ordenar el debate y las votaciones, oída la Junta de Portavoces, y valorando la importancia, mediante la ampliación o reducción del número y el tiempo de las intervenciones o la acumulación de intervenciones que se refieran a diputados de un mismo grupo. Es decir, el reglamento está reconociendo al presidente una capacidad de ajuste en el número de oradores y en los tiempos a utilizar de acuerdo con la importancia que el debate estime pueda tener.

Pues bien, también en este punto la aplicación de acuerdos y usos parlamentarios ha producido a lo largo de estos años importantes cambios. Por ejemplo, el presidente Marín, en uso de sus facultades de ordenación de los debates ante la comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004 en Bruselas, modificó los criterios establecidos en el artículo 203 del RC para introducir un turno de réplica para los portavoces de los distintos grupos parlamentarios que distribuía el tiempo, de acuerdo a criterios de representación y proporcionalidad (GS y GP, 8 minutos; GCiU, GERC y GVPNV, 5 minutos y GIU-IC-V y GCC, 3 minutos), además de introducir un turno más de réplica de 2 minutos por grupo parlamentario⁶⁸. Nuevamente la previsión normativa se modificó para la comparecencia del

⁶⁷ En la organización del debate de investidura de Pedro Sánchez, en la XI Legislatura, se generó cierta confrontación entre el presidente de la Cámara y algunos grupos parlamentarios porque aquel modificó la fecha de inicio del debate del 2 de marzo al día 1 y estableció que, frente a lo que había sido una práctica, el debate no empezara a las 12 de la mañana sino que lo hiciera a las 16 horas.

⁶⁸ Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del Reglamento. Para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de junio en Bruselas (número de expediente 210/000005).

ministro de Defensa ante el Pleno para informar sobre las investigaciones que se estaban llevando a cabo en relación con el accidente aéreo del Yak-42. Aquí la decisión presidencial consistió en la apertura de un turno de réplica para los portavoces que lo solicitaran. En este mismo sentido, en relación con los debates en Pleno de los Proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía que se tramitaron en el Congreso de los Diputados en la VIII Legislatura, aunque había una Resolución de Presidencia de 1993 que establecía el debate de totalidad con un tiempo de 10 minutos por grupo parlamentario, la Junta de Portavoces y Mesa llevaron los turnos de intervención a 40 minutos por Grupo con réplica de 10 minutos e, incluso, duplica de 5 minutos más. De igual forma, otros procedimientos han visto por la vía de los acuerdos y los usos parlamentarios variar los tiempos previstos para la formulación de los debates (por ejemplo, la toma en consideración de proposiciones de ley, el debate de las propuestas de resolución o el debate de las mociones consecuencias de interpelaciones).

En definitiva, como se puede comprobar también aquí la situación es de cierta incertidumbre que, en muchos casos, puede llevar a que los grupos parlamentarios expresen su disconformidad con ese tipo de acuerdos. Por ejemplo, la ordenación del debate para informar sobre el Consejo de Europa del 17 y 18 de junio de 2004 antes mencionado dio lugar a que el grupo de IU-IC manifestara su discrepancia, sin duda muy atinada puesto que en ningún lugar del reglamento se hace una distribución de tiempos en función de la representatividad de los grupos. Muy al contrario, el criterio es que todos los grupos cuentan con el mismo tiempo para sus intervenciones.

El problema, como ya hemos dicho en otras ocasiones, es que la organización de los debates, pese a lo que se puede pensar a primera vista, no es un asunto de simple economía procedimental. Es una cuestión de certeza sobre el tiempo para la toma de las decisiones parlamentarias; ha de servir para racionalizar las materias a debatir; y debe garantizar la intervención de las minorías sin que ello impida la toma de las decisiones por parte de la mayoría. Por ello, aunque un grado de disposición para la ordenación de los debates en manos del presidente es más que aconsejable, en las circunstancias en las que nos encontramos, en las que los usos y prácticas han llevado a cambiar incluso los criterios establecidos en el Reglamento de la Cámara, incluso los criterios de carácter general previstos en los artículos 74 y 75 del RCD, parece más que conveniente que se logre una cierta seguridad y fijeza en esta materia. Primero, adaptando los preceptos reglamentarios a las nuevas prácticas en aquellos

Sesión plenaria núm. 19 celebrada el miércoles, 23 de junio de 2004 (*DS* del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, año 2004, 20).

artículos que se han visto afectados; y segundo, aprobando unas normas de funcionamiento que den seguridad desde la flexibilidad de ese tipo de normas para producir la adaptación que no pueda requerir el tiempo. Además, dicha reforma se podría aprovechar para introducir mejoras ampliamente reclamadas durante estos años, v. gr. que en los debates de totalidad se establezca un listado en el que los diputados se puedan apuntar para intervenir a título individual, que los turnos generales de intervención de los grupos parlamentarios sean iniciados por el grupo de la oposición que cuente con mayor número de diputados y se cierre con el mayor de los grupos que presten apoyo al Gobierno, o que en las intervenciones de los miembros del Gobierno estos se tengan que ajustar a los tiempos programados.

5. LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA Y LOS ACTOS DE DIRECCIÓN DE LOS DEBATES

Las cuestiones sobre disciplina parlamentaria no cuentan con una regulación clara en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Por ello, puestos a hacer una reforma en profundidad del reglamento sería conveniente ponerlas al día⁶⁹.

Para ordenar esta materia lo primero que hemos de hacer es comprobar que bajo el paraguas de la disciplina parlamentaria se incluye toda intervención de un órgano parlamentario con fines de mantenimiento del orden, tanto de las sesiones como de la consecución de la seguridad de los recintos parlamentarios⁷⁰. Además, por otro lado, no queda suficientemente perfilada la diferencia que existe entre las medidas disciplinarias aplicadas a los parlamentarios cuando su actuación puede alterar las condiciones en las que se han de desarrollar los debates y aquellas actuaciones que perturben el orden en el

⁶⁹ Al igual que la disciplina parlamentaria no ha generado grandes problemas prácticos, tampoco la doctrina se ha ocupado excesivamente sobre la materia. Más allá de aportaciones en obras generales, lo más significativo son los trabajos de Torres Muro (1990 y 2005), Santaolalla López (1996). En la obra *Derecho Parlamentario sancionador* antes señalada también tienen especial interés los trabajos de Gómez Benítez (2005), Soriano Hernández (2005), Larios Paterna (2003). También se han ocupado de la cuestión De la Peña Rodríguez (1998: 114-137), Pérez-Serrano Jaúregui (1996), Matheus Fernández (2013).

⁷⁰ De acuerdo con el artículo 72.3 de la CE «los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas... las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes». La titularidad de esta competencia se ha de entender como consecuencia directa de la inviolabilidad de que gozan las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 66.3 de la CE.

recinto parlamentario y las actuaciones del resto de los asistentes a las sesiones de la Cámara. A dicha confusión se ha de añadir que el Tribunal Constitucional acogió en la Sentencia 136/1989, de 19 de julio, la jurisprudencia sobre la necesaria aplicación de los principios de legalidad y garantías procesales del derecho sancionador general también en el ámbito parlamentario⁷¹. Dicha sentencia expone que es ineludible la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, ya que, en nuestro sistema, el artículo 25 de la CE está estableciendo una «[...] garantía de orden material y de alcance absoluto [...]», que hace que dicha exigencia de tipicidad se convierta en una exigencia extensible a la disciplina parlamentaria.

Con la apuntada regulación reglamentaria y la anterior jurisprudencia tenemos sentadas las condiciones para confundir dos tipos bien diferentes de actos con fines correctores: los estrictamente disciplinarios, frente a la que no cabrá más solución que la aplicación de los principios de legalidad material y formal y aquellos que desarrolla el presidente de la Cámara en ejercicio de sus funciones de dirección de las sesiones, frente a los que aun siendo necesaria la regulación en el reglamento resulta materialmente imposible el cumplimiento de los requerimientos de apertura de expediente disciplinario y los requisitos que ellos conllevan.

Por lo tanto, la posición que se ha de acoger ante este tipo de actos parlamentarios es la que distingue entre aquellos que son resultado de la intervención del presidente en tanto que director de los debates y mediante los cuales se le reserva la potestad de reaccionar frente a actuaciones puntuales que alteren el normal funcionamiento de las sesiones o el orden en el recinto parlamentario y aquellos hechos que, siendo de mayor gravedad y/o no requiriendo de una actuación inmediata, dan lugar a medidas disciplinarias que normalmente están atribuidas a órganos parlamentarios colegiados (Mesa o Pleno) que han de cumplir los requisitos que se derivan del principio de legalidad. Para los primeros de estos actos la habilitación reglamentaria del presidente está en el artículo 32.1 del RCD, que reconoce que es el encargado de mantener el orden en los debates y en los artículos 100 a 107 que regulan hechos reprochables. Para los segundos, los hechos reprochables y las sanciones

⁷¹ Sobre la necesaria legalidad de los hechos sancionables y el procedimiento sancionador en el ámbito administrativo pueden consultarse las SSTs de 26 de septiembre de 1973 (Arz. 3403) y 23 de enero de 1979 (Arz. 56). A lo largo de estos años el Alto Tribunal se ha pronunciado en el mismo sentido en las Sentencias 169/1995, de 20 de noviembre; 301/2009, de 21 de noviembre; 129/2006, de 24 de abril y 192/2011, de 12 de diciembre.

correspondientes quedan atribuidos a la Mesa (art. 99 RCD) o al Pleno (art. 101 RCD).

V. REFORMAS RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Como decíamos en la presentación de este trabajo, la falta de puesta al día del Reglamento del Congreso de los Diputados ha generado un problema de notables dimensiones en el sistema de fuentes que requiere de pronta solución. Para ello, proponemos aclarar los contenidos de la reserva constitucional del Reglamento (art. 72 CE), de manera que pueda ofrecernos la oportunidad de reconducir materias que están en la actualidad fuera de esta fuente y que deberían recogerse en ella⁷². Por otro lado, entendemos que se podría aprobar un código de Normas de Funcionamiento que regulen usos, costumbres y prácticas parlamentarias que apoyen al reglamento y que se caractericen por una mayor flexibilidad en su puesta al día.

1. LAS MATERIAS QUE REQUIEREN DE REGULACIÓN REGLAMENTARIA

No es una exageración decir que durante estos treinta y cuatro años se ha producido una «huida» del derecho parlamentario del Reglamento del Congreso. Como todo el mundo conoce, la constitución de órganos parlamentarios se ha hecho con completa normalidad mediante leyes —v. gr. Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea o la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales—. En otros casos, puesto que no existía regulación reglamentaria y el órgano se había creado por una ley se recurre a Normas y Resoluciones de las Mesas —v. gr. Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 27 de febrero de 2007 para la adaptación de la Disposición final Quinta del Reglamento a la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de titularidad pública—. Finalmente, como ya hemos apuntado a lo largo del trabajo, en muchos casos cuestiones que afectan al derecho de ejercicio de cargo público quedan al albur de usos, costumbres o prácticas parlamentarias —v. gr. normas para adoptar acuerdos en la reunión de la Mesa

⁷² Sobre la posición en el sistema de fuentes del Reglamento parlamentario y la compleja relación con otras fuentes del derecho, *vid.* Pascua Matero (2014: 77-145), Vidal Martín (2005: 91-152), Cano Bueso (1984: 54 y ss.), Punset Blanco (2001: 115-154), Ripollés Serrano (1987: 2047-2072), Lavilla Rubira (1996: 49-65).

y la Junta de Portavoces para la aprobación del orden del día—. En definitiva, tanto «por arriba», con la regulación de cuestiones estrictamente parlamentarias por la Ley, como «por abajo», con la regulación de cuestiones que no tienen como finalidad interpretar un precepto o cubrir una laguna, mediante resoluciones presidenciales o acuerdo de Mesa se ha desbordado la reserva reglamentaria.

El nuevo reglamento debería poner orden en este asunto. Lo más lógico sería establecer un marco limitado de las materias que, bien por formar parte del contenido de configuración legal de los derechos de los diputados, o bien porque establezcan la estructura organizativa y de funcionamiento de la Cámara, deberían estar en el Reglamento. La cuestión es: ¿cuáles son esas materias?

En nuestro sistema, la norma constitutiva de la autonomía parlamentaria es el art. 72 de la CE, que en su apartado primero prescribe que «las Cámaras establecen sus propios Reglamentos». Dicha norma establece el ámbito formal de la reserva reglamentaria, según la cual las materias prescritas se han de regular conforme a un procedimiento y unos órganos específicos. El problema se plantea cuando nos debemos ocupar del contenido material de dichas normas. El texto constitucional se limita a señalar que las Cámaras han de aprobar sus propios Reglamentos, sin apuntar en ningún caso cuál debe ser el contenido de dichos Reglamentos. Esto supone que tengamos que indagar en otras normas —constitucionales, o no— para poder colegir el contenido material de los Reglamentos. Estamos de acuerdo con el profesor Punset cuando apunta al art. 66.2 de la CE como la primera norma que contribuye a aclarar el valor normativo de los Reglamentos de las Asambleas. Con ella nos encontramos ante una norma de carácter institucional en cuanto que enumera las funciones parlamentarias (potestad legislativa, aprobación de los Presupuestos Generales y control de la acción del Gobierno), que cuenta con su desarrollo inicial en el mismo texto constitucional (arts. 72 y 75.1 en materia de organización interna; arts. 67.3, 79 y 73 en materia de funcionamiento interno; arts. 75.2 y 75.3, 70 y 71, 134 y 150 en materia de procedimiento legislativo; arts. 76, 77.2 y 108-114 en materia de control del Gobierno)⁷³.

⁷³ El profesor Punset, tras hacer observaciones ya apuntadas, señala que «la existencia de una reserva de materia de Reglamento parlamentario no es, sin embargo, algo deducible únicamente en sede dogmática y a partir tan solo de la relación entre la norma de competencia institucional contenida en el art. 66.2 y el reconocimiento de la autonomía reglamentaria por el art. 72.1, sino que se confirma expresamente en los arts. 67.3, 79.2 y 3, 80, 86.2, 87.1 y 111.1. El valor político de esta reserva es indudable, habida cuenta de la rigidez de los Reglamentos en comparación con las leyes ordinarias» (2001: 115-134).

Dicha variedad de materias ha llevado a la doctrina española a señalar que los reglamentos parlamentarios están conformados por normas de distinta naturaleza: normas constitucionales «reglamentarias», disposiciones legales «reglamentarias» y normas del Reglamento que reiteran, desarrollan o, en ocasiones, innovan aspectos constitucionales, o de determinadas leyes⁷⁴.

Por lo tanto, del estudio de nuestros reglamentos parlamentarios parece que se pueden deducir los siguientes tipos de normas.

Existen normas reglamentarias que repiten disposiciones que están recogidas en la Constitución; los diputados gozan de inviolabilidad e inmunidad (arts. 10 y 11 del RC y 71 de la CE), las comisiones de investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para ser oída (arts. 52.2 RC y 76.2 CE).

Existen normas constitucionales que disciplinan algunas materias, pero que necesitan de un cierto desarrollo por parte de los reglamentos parlamentarios. El art. 79 de la Constitución establece que las Cámaras para adoptar acuerdos deberán estar reunidas con asistencia de la mayoría de sus miembros y los acuerdos se toman por mayoría de los presentes. En este caso, el problema consiste en saber qué se entiende por mayoría de los componentes y por mayoría de los votos presentes (v. gr. ¿las abstenciones deberán ser consideradas presentes o no?).

También nos encontramos en los reglamentos con normas «nuevas». Aquellas que regulan materias que no tienen referencia alguna en la Constitución, y que son recogidas por los reglamentos en reconocimiento de la autonomía organizativa de las Cámaras (el art. 39 del RC reconoce la constitución y composición de la Junta de Portavoces como órgano de coordinación de los intereses de los distintos grupos parlamentarios en la organización de la actividad de la Cámara).

⁷⁴ Para Solé Tura y Aparicio Pérez (1984: 92-104) los Reglamentos parlamentarios cuentan con unos elementos caracterizadores muy heterogéneos. Por ello, los reglamentos no se diferencian por su categoría normativa, sino más bien por su competencia material. De esta forma encontramos en su interior normas con transcendencia interna y normas de transcendencia externa. En la Sentencia 9/59 del Tribunal Constitucional, que por primera vez se cuestiona la constitucionalidad de normas que intervienen en el procedimiento legislativo, se señala que en dicho procedimiento intervienen dos tipos de normas: normas constitucionales y normas reglamentarias. Su declaración de competencia para llevar a cabo el control es solo y exclusivamente de las normas constitucionales. Solo la violación de normas procedimentales de contenido constitucional provoca invalidez de la ley (Sentencia 9/59, de 3 de marzo).

En resumen, el Reglamento del Congreso debería estar reservado para tres tipos de normas:

- Normas de interpretación de principios constitucionales sobre la estructura o sobre las funciones de la Cámara.
- Normas «nuevas» que disciplinen institutos jurídicos no previstos en la Constitución pero que se entienden necesarias para el adecuado funcionamiento de la Cámara.
- Normas que sirven para la configuración legal del ejercicio de derechos fundamentales de los diputados o terceros⁷⁵.

2. LAS MATERIAS QUE PODRÍAN REGULARSE EN LAS NORMAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Somos conscientes de los inconvenientes que plantea la aprobación de un conjunto normativo totalmente nuevo en la práctica parlamentaria. Pero parece claro que es necesario ofrecer soluciones a situaciones concretas que se presentan en la vida parlamentaria y que no encuentran ubicación en las normas generales más allá de las situadas en el mundo de los usos que solo quedan al conocimiento de los técnicos de la Cámara. Dos buenos ejemplos de lo que estamos diciendo son las normas que rigen en la Junta de Portavoces para su intervención en la conformación del orden del día del Pleno, y los acuerdos que la Mesa de la Cámara toma para la delegación al presidente de la posibilidad de calificar ciertas iniciativas legislativas. Ambas cuestiones han dado lugar a controversias durante la X Legislatura. En el primer caso, pese a que las

⁷⁵ Una muestra de que han de ser las normas reglamentarias las que se ocupen de la configuración legal del derecho de acceso y ejercicio de cargo público es la doctrina que ha sentado el Tribunal Constitucional cuando los usos y prácticas parlamentarias establecen condiciones que inciden en la actividad de control de los parlamentarios. Es el caso, entre otros, de la STC 190/2009, de 28 de septiembre en la que el Alto Tribunal dice que «los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; así, la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7). En definitiva, los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria».

reglas vigentes establecen un sistema de cupo para la inclusión de asuntos en el orden del día, la mayoría parlamentaria ha vetado iniciativas de la oposición; en el segundo, la intervención del presidente en la calificación de ciertas iniciativas legislativas⁷⁶.

En todo caso, su formulación debería sortear algunos problemas: en primer lugar, se tendría que determinar qué órgano parlamentario se encarga de su aprobación. En segundo lugar, las materias de las que se puede ocupar. Y en tercer término, establecer la vigencia temporal de dichas normas.

Todas estas cuestiones creemos que tienen fácil solución en el marco de la renovación del reglamento. Y, lo que es más importante, dichas normas pueden ser de mucha utilidad para poner al día el derecho de la Cámara sin tener que introducirnos en los complejos acuerdos que conlleva la reforma reglamentaria. El órgano encargado para su aprobación y reforma sería la Mesa de la Cámara que, tras su constitución al inicio de cada Legislatura, debería adoptar el acuerdo de renovación de las normas de funcionamiento o ratificación de las vigentes en la legislatura anterior. Es decir, que la vigencia temporal de dichas normas es de una legislatura. Aunque las materias de las que se deben ocupar son un asunto más complejo, no obstante nos atrevemos a señalar que debería recoger un buen número de usos, precedentes y el Acuerdo de Mesa y de la Junta de Portavoces, que sirven para regular aspectos del funcionamiento de la Cámara, como, por ejemplo, los criterios generales para la programación parlamentaria, las normas por las que se delega al presidente de la Cámara la facultad de calificación y admisión a trámite de ciertas iniciativas parlamentarias, normas para la configuración del orden del día del Pleno, la convocatoria de las sesiones plenarias o la ordenación de los debates de las sesiones⁷⁷.

VI. CONCLUSIONES

Empezaba estas páginas citando a Tosi cuando decía que un Parlamento vivo es la muestra más evidente de una democracia saludable. Para que así sea

⁷⁶ Por ejemplo, la Proposición de Ley para la reforma de la LOTC de 01/09/20015, que va más allá del Acuerdo de 21 de diciembre de 2011 de la Mesa que delega dicha función al presidente solo para ciertas iniciativas entre las que no se encontraban la proposiciones de ley citada.

⁷⁷ Otro de los muchos ejemplos que se podrían poner es el caso del artículo primero de la Resolución de la Presidencia para el desarrollo del artículo 113 del RCD sobre designación de miembros de las ponencias, que debe ser adaptado a las mayorías del Pleno al inicio de cada legislatura.

hay que mirar a las «viejas» y «nuevas» funciones parlamentarias y adaptar sus normas reglamentarias para que adquieran la importancia que les corresponde. Seguro que durante todos estos años el protagonismo del Ejecutivo ha restado centralidad al Parlamento, pero no es menos cierto que la falta de reformas de sus normas de organización y funcionamiento también ha contribuido a su languidecimiento.

Si queremos revitalizar nuestra democracia es imprescindible fortalecer el Parlamento. Para ello, en estas páginas hemos tratado de demostrar que se ha de trabajar en dos niveles: en el de las funciones, adaptándolas a los nuevos tiempos para que cumplan mejor su finalidad, y ahí todo lo dicho sobre la mejora de los procedimientos legislativos, la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, los procedimientos de control o las comparecencias de personalidades que han de ser propuestas para altos cargos del Estado. Pero no se ha de olvidar que debemos también actuar en las reglas de funcionamiento, en la conformación orgánica y en la mejora del derecho parlamentario que determina el funcionamiento. Como señalamos en su momento, este es un ámbito ancilar para la mejora de la labor institucional de las Cámaras, pero el valor de los procedimientos y las formas en la vida parlamentaria los convierten en requisitos cuasi esenciales si de verdad queremos robustecer nuestro Congreso de los Diputados. Para ello, se hace imprescindible acometer la reforma del reglamento que proponemos; reforma que ha de servir para establecer una nueva técnica de cómo organizar las normas parlamentarias (reglamentarias, resoluciones, acuerdos, usos, costumbres, etc.) para que, sin perder la seguridad y fiabilidad que da el derecho escrito podamos tener un espacio de trabajo en la Cámara lo suficientemente flexible para dar solución a los problemas del día a día. Es posible. Lo inaceptable es que al final sea el interés político de los grupos el que determine qué es el derecho en la Cámara y cómo se interpreta. Algo así como que en el Parlamento el «consenso» —o la voluntad de la mayoría, ¡que sería mucho peor!— se convierta en la fuente principal del derecho parlamentario.

Bibliografía

- Aguiar de Luque, L. (1997). La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional. En F. Pau i Vall (coord.). *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Aranzadi.
- Aja, E., Alverti Rovira, E. y Ruiz Ruiz, J. J. (2005). *La reforma constitucional del Senado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez Conde, E. (1993). *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid: Tecnos.
- Aragón Reyes, M. (1995). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad de Argentina.

- (1996). Las fuentes del Derecho parlamentario. Ponencia general. En *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las Fuentes del Derecho Parlamentario*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Aranda Álvarez, E. (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2015). La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Político de la UNED*, 92, 119-164. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.92.2015.14423>.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1994). A propósito del Parlamento grupocrático. En J. Cano Bueso y A. Porras Nadales (coords.). *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid: Tecnos.
- (2015). *Técnica Normativa 2016-2017*. Madrid: Memento Práctico Francis Lefebvre.
- y Cavero Gómez, M. (1998). Comisiones de investigación. En Ó. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Caamaño Domínguez, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (1994). Comisiones Parlamentarias de Investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate). *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6, 153-176.
- Cano Bueso, J. (1984). El principio de autonomía de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos*, 40, 85-99.
- Cascajo, J. L. (2000). El Congreso de los Diputados y la forma de Gobierno en España. En A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Cazorla Prieto, L. M. (1999). *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*. Madrid: Aranzadi.
- (2004). La participación del Parlamento en la creación del Derecho. En A. Menéndez Menéndez y A. Pau Padrón. *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid: Civitas.
- (2011). La oficina presupuestaria de las Cortes Generales. En *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales 1811-2011*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Coleman, S. y Blumler, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. New York: Cambridge University Press.
- De la Peña Rodríguez, L. (1998). *Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional*. Granada: Comares.
- De Otto Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Díez-Picazo, L. M. (1985). *La autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*. Zaragoza: Estudia Albornotiana.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (1999). Prólogo al libro de Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las cámaras*. Madrid: Congreso de los Diputados.

- García de Enterría, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocada*. Madrid: Civitas.
- y Fernández, T. R. (2000). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas.
- García Mexía, P. y Rodríguez-Arana, J. (2010). *Técnica Normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Madrid: CEU Ediciones.
- García Morillo, J. (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (1997). El Parlamento en la era global. *Cuadernos de Derecho Público*, 1, 77-100.
- (2003). La estructura de las Cortes Generales. En L. López Guerra (dir.). *Derecho Constitucional*. Volumen II. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Pelayo, M. (1989). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Roca, J. (1999). *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Aranzadi.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2010). *Técnica legislativa*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes? *Revista Teoría y Realidad Política de la UNED*, 31, 199-236.
- Garrarena Morales, A. (2014). *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Benítez, J. M. (2005). Límites a la disciplina parlamentaria: derecho parlamentario sancionador y derecho pena. En *Derecho Parlamentario sancionador*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Gómez Lugo, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Guerrero Salón, E. (2000). La actividad del Congreso: una evaluación. En A. Martínez. *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid: Tecnos.
- Gutiérrez Rodríguez, F. J. (2004). *El Debate sobre la reforma del Senado*. Madrid: Temas del Senado.
- Jefferson, T. (1873). *Manual of Parliamentary Practice*. Nueva York: Clarck and Maynard Publishers.
- Larios Paterna, M. J. (2003). *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Lavilla Rubira, J. J. (1996). Las fuentes supralegales del Derecho parlamentario. En *Instituciones de Derecho Parlamentario. I. Las Fuentes del Derecho Parlamentario*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Lazer, D., Neblo, M., Esterling, K. y Goldschmidt, K. (2009). *On-line town hall meeting: exploring democracy in the 21st century*. Congressional Management Foundation. Washington DC. Disponible en: http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. 4ª reimpresión. Barcelona: Ariel Derecho.
- López Guerra, L. (1990). La función de control de los parlamentos: problemas actuales. En A. Garrarena (ed.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.

- (2002). Organización y funcionamiento del Parlamento de futuro. En F. Pau i Val. *El Parlamento del Siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Valencia: Tecnos.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (1986). Las Comisiones de Investigación de las Cortes. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 143-174.
- Martínez Elipe, L. (1999). *Tratado de Derecho Parlamentario. Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Pamplona: Aranzadi.
- (2000). *Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización Política del Gobierno. Volumen Primero*. Madrid: Aranzadi Editorial.
- Matheus Fernández, J. M. (2013). *La disciplina parlamentaria*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y el Estado Autonómico.
- Molas i Pitarch, I. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Montero Gibert, J. R. (1985). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española. En *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Tecnos.
- y García Morillo, J. (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- Mortati, C. (2001). *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Tomo I. Padua: Cedam.
- Parejo Alfonso, L., Jiménez Blanco, A. y Ortega Álvarez, L. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen I. Madrid: Ariel Derecho.
- Pascua Matero, F. (2014). *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pau i Vall, F. y Pardo Falcón, J. (coords.) (2006). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos.
- Pendás, B. (1989). Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa. En F. Sáinz Moreno y J. C. da Silva Ochoa (coords.). *La calidad de las leyes*. Vitoria: Parlamento vasco.
- (2007). *Teorías políticas para el siglo XXI*. Madrid: Síntesis.
- Pérez Serrano Jáuregui, N. (1981). Hacia una teoría de los actos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 9.
- (1996). La disciplina parlamentaria (notas para una aproximación a su concepto). *Anuario Jurídico de La Rioja*, 2, 437-454.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Porrás Nadales A. (1994). Mayoría y pluralismo. En J. Cano Bueso y A. Porrás Nadales (coords.). *Parlamento y consolidación democrática* (pp. 90-95). Madrid: Tecnos.
- y de Vega García, P. (1996). Introducción: El debate sobre la crisis de la representación política. En A. J. Porrás Nadales (ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- Punset Blanco, R. (2001). *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ripollés Serrano, R. (1987). Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978. En *Las Cortes Generales*. Vol. 3. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

- (2003). Estructura y funcionamiento de la Asamblea de Madrid. En E. Álvarez Conde. *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- (coord.) (2012). *Comentario al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Rubio Llorente, F. (1997). El Parlamento y la representación política. En *La forma del poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sáinz Moreno, F. (2006). La evaluación de las leyes. En Pau i Vall y Falcón (coord.). *XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos.
- (2008). Artículo 72. En *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Santaolalla López, F. (1982). *El parlamento y sus instrumentos de información: (preguntas, interpellaciones y comisiones de investigación)*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- (1996). Principio de legalidad y disciplina parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 47, 293-308.
- (2008). *Técnica normativa en la Unión Europea*. Madrid: Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones.
- (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas? *Revista de las Cortes Generales*, 83, 135-176.
- Solé Tura, J. y Aparicio Pérez, M. (1984). *Las Cortes Generales*. Madrid: Tecnos.
- Soriano Hernández, E. (2005). La infracción de los deberes parlamentarios. En *Derecho Parlamentario sancionador*. Vitoria: Parlamento vasco.
- Torres del Moral, A. (1997). Ley electoral y representación. En M. Ramírez, *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta.
- Torres Muro, I. (1990). La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 207-222.
- (2005). La disciplina parlamentaria. Una introducción. En *Derecho Parlamentario sancionador* (pp. 19-54). Vitoria: Parlamento vasco.
- Tosi, S. (1993). *Diritto Parlamentare. Nuova Edizione. A cura di Armando Mannino*. Milán: Giuffrè Editore.
- Tudela Aranda, J. (2008). *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Vidal Martín, T. (2005). *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Vírgala Foururia, E. (1991). Las comisiones y ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco). En *Parlamento y Derecho*. Vitoria: Parlamento vasco.

¿QUÉ SISTEMAS ELECTORALES PREFIEREN LOS PARTIDOS? EL CASO DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN ESPAÑA (1977-1983)¹

What Electoral System do Political Parties Prefer? The Case of Spanish Regional Parliaments (1977-1983)

JORDI CALVET CRESPO

Universitat de Barcelona
jordicalvet@ub.edu

Cómo citar/Citation

Calvet Crespo, J. (2017).

¿Qué sistemas electorales prefieren los partidos?

El caso de los parlamentos regionales en España (1977-1983).

Revista de Estudios Políticos, 175, 67-110.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.02>

Resumen

Este artículo analiza las preferencias de los partidos por los sistemas electorales de los parlamentos regionales en España en la etapa fundacional (1977-1983). Ponemos a prueba la llamada regla de micro-mega, según la cual los partidos grandes prefieren sistemas restrictivos y excluyentes de las minorías, mientras los pequeños, incluyentes. Hemos contrastado esta regla con las preferencias manifestadas por los partidos mismos, es decir, con 57 proposiciones completas, de 12 partidos, relativas a las 17 regiones. Los resultados no confirman siempre la regla ni tampoco algunas de sus consecuencias, como la maximización de los escaños futuros. En suma, no todos

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «¿Merece la pena pactar? Determinantes, rendimientos y estrategias multinivel de los acuerdos de coalición autonómico en perspectiva comparada» (CSO2013-42262/P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Quiero agradecer la labor de los dos revisores anónimos, gracias a los cuales el texto ha mejorado ostensiblemente. También quiero dejar constancia del apoyo y la ayuda de Albert Falcó, Jordi Matas, Josep M^a Reniu y Pep Vallbé.

los partidos grandes se comportan como se esperaría, mientras los pequeños no suelen ser siempre eficientes.

Palabras clave

Sistema electoral; regiones; comunidades autónomas; instituciones; normas.

Abstract

This article focuses on party preferences for types of electoral systems in Spanish regional parliaments, during the founding period of regional institutions (1977-1983). According to the so-called micro-mega rule, big parties prefer restrictive systems that exclude minor political formations, while small parties prefer inclusive systems. We have tested this rule using preferences expressed by political parties themselves, using data from 57 complete proposals, involving all parties (12) and regions (17). The results refute the rule, because not all big parties behave as would be expected, while small parties are not always efficient in achieving their objectives. In sum, expectations regarding party preferences for founding institutional rules should not be reduced to aggregated party size.

Keywords

Electoral system; regions; autonomous communities; institutions; rules.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ELECCIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES. III. LA REGLA DE MICRO-MEGA Y SUS CONSECUENCIAS: 1. Las hipótesis. IV. LOS DATOS Y LAS VARIABLES: 1. Los datos y las fuentes. 2. Las variables. 2.1. *La variable independiente: el tamaño del partido*. 2.2. *Las variables dependientes*. V. LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS: 1. El tamaño del partido y la magnitud de las circunscripciones (H1). 2. El tamaño del partido y el tamaño del parlamento (H2). 3. El tamaño del partido y la cuota para asignar escaños (H3). 4. El tamaño del partido y la maximización de los escaños (H4). 4.1. *Los perfiles de proporcionalidad (H4.2)*. 5. Las mayorías parlamentarias (probables) (H5). VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza las preferencias de los partidos por los sistemas electorales fundacionales de los parlamentos de las regiones y nacionalidades de España (1977-1983). Hoy en día ningún texto las analiza ni pone atención en las motivaciones y cálculos de los partidos. Sin embargo, son necesarias para entender las instituciones regionales. Además, se consideran las preferencias expresadas por los partidos mismos, recogidas en los documentos escritos y presentados a lo largo de los trámites estatuyentes. Ponemos a prueba la regla de micro-mega (Colomer, 2003), según la cual los partidos grandes prefieren sistemas electorales basados en magnitudes pequeñas, parlamentos también pequeños y cuotas pequeñas para asignar escaños; los partidos pequeños, en cambio, prefieren magnitudes, parlamentos y cuotas grandes. También contrastamos algunas consecuencias de micro-mega en los parlamentos futuros. Una, que cada partido preferirá el sistema que maximice sus escaños probables. Como mínimo, que la proporción de escaños sea igual a la de votos. Dos, los partidos grandes (pequeños) preferirán sistemas excluyentes (incluyentes), que reduzcan mucho (poco) la fragmentación electoral y que generen una desviación elevada (reducida) de la proporcionalidad. Tres: los partidos dominantes en las instituciones preferirán sistemas que consoliden su posición en los futuros parlamentos. En concreto, que fabriquen mayorías absolutas (probables) a su favor. En cambio, los partidos no dominantes preferirán reglas que no fabriquen estas mayorías. En conjunto, los resultados del análisis muestran que no siempre los

partidos se comportan como se esperaría. Sin embargo, se carece de una hipótesis alternativa que sea igualmente general y sistemática.

Existe una bibliografía consolidada sobre la adopción de las reglas electorales, apoyada en datos referidos a una alta variedad de sistemas políticos nacionales, pero apenas subnacionales (Colomer, 2004a; Gallagher y Mitchell, 2005). Este artículo aporta por vez primera los datos sobre las preferencias por los sistemas electorales fundacionales, extraídos de las fuentes primarias (anteproyectos de estatuto, debates estatuyentes) y secundarias (comentarios y crónicas de los procesos estatuyentes). En conjunto, disponemos de una variedad apreciable de casos, con 57 proposiciones completas, presentadas por 12 partidos, referidas a las 17 regiones. A diferencia de otros procesos fundacionales, los partidos conocen sus apoyos electorales, pues se han celebrado las dos primeras elecciones generales (1977, 1979) y las primeras locales (1979). Ello permite comprender mejor las preferencias y simular los resultados hipotéticos, pero probables a corto plazo, que los partidos anticiparon.

Agrupamos las preferencias por autores y tamaños. Existen dos partidos grandes (Unión del Centro Democrático —UCD— y Partido Socialista Obrero Español —PSOE—) y diez pequeños, de los cuales dos son de ámbito estatal (Partido Comunista de España —PCE— y Alianza Popular —AP—) y ocho son partidos de ámbito no estatal (PANE)². Los resultados evidencian un comportamiento paradójico, en demasiadas ocasiones, que incumple la regla de micro-mega. Primero, en relación a la magnitud del sistema electoral, los partidos grandes optan, en la mitad de las observaciones, por valores también grandes. Además, algunos partidos pequeños optan en ocasiones por magnitudes pequeñas. El partido que gobierna, UCD, suele cumplir la expectativa y propone magnitudes pequeñas; en cambio, el PSOE suele optar por magnitudes grandes. Por otra parte, el PCE, AP y los PANE suelen preferirlas también grandes, aunque no siempre. Segundo, los partidos grandes prefieren parlamentos pequeños, pero, sin embargo, los pequeños también, salvo los PANE. Finalmente, todos los partidos optan por una fórmula proporcional para asignar escaños y excluyen, pues, una mayoritaria. Pero apenas existen diferencias en las cuotas, pues prácticamente todos eligen una pequeña (d'Hondt), un resultado sorprendente.

Por lo que respecta a los efectos (probables) en los futuros parlamentos, volvemos a obtener algunas paradojas. Sobre la maximización de los escaños,

² Son los siguientes: PSM (Partit Socialista de Mallorca i Menorca), UG (Unidade Galega), PSA (Partido Socialista de Andalucía), HB (Herri Batasuna), Amaiur, PNV (Partido Nacionalista Vasco), CDC (Convergència Democràtica de Catalunya), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya).

solo UCD cumpliría siempre. Mientras, el PCE y los PANE en muchas ocasiones, pero no en todas. Sin embargo, el PSOE y AP obtendrían menos escaños que bajo algunos sistemas presentados por algunos partidos rivales. Por otro lado, en una cuarta parte del total de los casos, que corresponden a partidos pequeños, los autores no obtendrían ventaja alguna, sino una proporción de escaños menor que la de votos. Sobre el grado de exclusión y la desviación de la proporcionalidad, serían elevados si se trata de preferencias de UCD y reducidos si el autor es uno de los partidos pequeños, como correspondería. Aunque entre estos últimos, AP opta por sistemas más excluyentes de lo esperado, de acuerdo con su tamaño. Pero la paradoja principal reside en el PSOE, que optaría por valores reducidos. Finalmente, UCD prefiere sistemas que fabricarían mayorías absolutas a su favor en las regiones donde domina la mayoría de la asamblea estatuyente pero no dispone de la mayoría de votos. De todas formas, la última paradoja es que los partidos rivales también optan por sistemas con las mismas consecuencias favorables para UCD a medida que este partido se aproxima a la mayoría absoluta de votos.

El artículo se estructura en los siguientes apartados. En el segundo exponemos el marco teórico sobre la elección de los sistemas electorales y también la bibliografía relativa al caso de las comunidades autónomas. En el tercero, las hipótesis derivadas de la regla de micro-mega. En el cuarto, mostramos los datos, las fuentes y describimos las variables. A continuación, en el quinto, comentamos los resultados del análisis, con sus puntos fuertes y débiles. Finalmente, en el sexto presentamos las conclusiones.

II. LA ELECCIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

La relación entre los (sistemas de) partidos y los sistemas electorales constituye una subárea de análisis bien consolidada en la ciencia política. Especialmente, aquella dedicada a explicar *las consecuencias* de las instituciones electorales sobre los (sistemas de) partidos. Por ejemplo, las conocidas proposiciones de Duverger (1957: 224) acerca de los efectos mecánicos y psicológicos en los partidos, que el autor tilda de leyes sociológicas. O bien el caso de Cox (1997), cuya «ley» establece que la magnitud de una circunscripción (M) limita a « $M+1$ » el número máximo de candidatos viables. Por otro lado, el análisis de *las causas* de los sistemas electorales está poco desarrollado, por lo que no existen trabajos teóricos y empíricos con la misma solidez (Shugart, 2005: 51). Sin embargo, la relación entre causas y consecuencias no es de una sola dirección, porque los partidos no solo se adaptan a las reglas electorales, sino que también pueden optar por crearlas, modificarlas o mantenerlas. En otras palabras, los sistemas electorales y los partidos (u otros actores)

mantienen una relación mutua de causa y efecto. Los sistemas electorales inciden en los partidos (y votantes), así como estos últimos determinan los primeros. Por esto, se requeriría una teoría completa que tuviera en cuenta a los sistemas electorales como factores exógenos pero también endógenos de los sistemas políticos (Benoit, 2004: 364).

Dentro de las obras dedicadas a las causas de los sistemas electorales, el mismo Duverger afirma que los sistemas de representación proporcional mantienen los sistemas de partidos que existían cuando fueron adoptados (Duverger, 1957: 346). Cabe destacar, sin embargo, el trabajo de Rokkan *et al.* (2009) [1970] acerca de la adopción de los sistemas electorales en la primera ola de democratización. Se basa en las expectativas de los partidos sobre los resultados a corto plazo y la confrontación entre socialistas y no socialistas. Plantea la hipótesis de que el sistema mayoritario (anterior al sufragio universal) se mantuvo donde los partidos de cuadros se coaligaron. Es decir, en las democracias anglosajonas. En las demás democracias, en los cuales no fueron capaces de unirse, prefirieron el sistema proporcional. Por su parte, Boix (1999) prosigue a Rokkan y contrasta las hipótesis con datos de distintos países. El argumento afirma que los partidos de cuadros, defensores de los intereses de los propietarios, se resisten al sufragio universal, por miedo a una probable victoria socialista. Pero, a causa de las huelgas y la *lucha* sindical, se ven forzados a acceder a él (Alesina y Glaeser, 2004). En los países con partidos socialistas fuertes, los votos de la derecha suelen estar distribuidos por mitades similares entre los partidos burgueses. En consecuencia, sus candidatos no pueden coordinarse ni sus electores optar por uno de ellos. Ante el riesgo de que los socialistas sean los más votados, siguen el incentivo de optar por la representación proporcional. Todos los partidos obtendrán la misma proporción de escaños que votos. Así, renuncian al sistema mayoritario, pues los socialistas podrían obtener el escaño en juego en cada circunscripción. Otra situación ocurre en los países anglosajones. En algunos existen partidos socialistas fuertes (UK, AUS, NZ), pero existe un partido dominante entre los burgueses, lo que permite un comportamiento estratégico entre los líderes y/o los votantes a favor de este. Por ello, mantienen el sistema mayoritario. En cambio, en otros los socialistas son débiles (Canadá, EUA), no suponen una amenaza y, en consecuencia, tampoco se modifica el sistema mayoritario.

Más adelante, Colomer (2003) reformula la aportación de Boix, de modo que las estrategias de las élites explicarían la adopción y la reforma de cualquier sistema electoral. Así, el multipartidismo precede a la representación proporcional y el bipartidismo a la mayoritaria. El autor se basa en el supuesto racional de que las élites de los partidos prefieren maximizar los escaños que puedan obtener, a corto plazo, como objetivo principal. El otro supuesto es que no son propensas al riesgo, de forma que «preferirán una victoria parcial

segura a la apuesta por una victoria total relativamente poco probable capaz de producir una derrota total» (Colomer, 2003: 40). Si no existe una gran incertidumbre acerca de los resultados electorales futuros, las élites seguirán la regla de micro-mega: en los partidos grandes optarán por parlamentos, distritos y cuotas pequeños, mientras en los pequeños por parlamentos, distritos y cuotas grandes. Es decir, en los grandes prefieren sistemas restrictivos y excluyentes de las minorías, mientras en los pequeños prefieren sistemas incluyentes, con el fin de consolidar o aumentar sus escaños. Además, Colomer añade otras variables, en relación con la reforma de los sistemas electorales: el rendimiento de las reglas existentes, la disponibilidad de nuevas y la capacidad de las élites de decidir las (Colomer, 2004b: 27). Las dos últimas variables pueden adaptarse igualmente a la creación *ex novo*.

Sin embargo, otros autores han matizado estas aportaciones. Penadés (2005) recuerda la importancia de la organización y unidad de los partidos. Así, partidos cohesionados y con capacidad de movilizar a sus bases preferirán sistemas de mayoría; en cambio, aquellos fraccionados o en riesgo de dividirse los preferirán proporcionales. De esta forma se explica la conducta paradójica de querer reglas que les impiden maximizar el número de escaños, a corto plazo (*ibid.*: 240-248). Dos, recuerda que las relaciones entre sistemas de partidos y normas electorales se dan a nivel de circunscripción, en la cual actúan los incentivos para la coordinación de los votantes y de los candidatos. Por ello, los resultados electorales agregados no pueden dar cuenta de las conductas en las unidades del sistema electoral (*ibid.*: 216). Esta es también la principal crítica de Rodden a la visión de Rokkan, Boix y Colomer, entre otros: «El problema más grande de la perspectiva tradicional es la asunción implícita según la cual se puede considerar que la competición electoral tiene lugar en un distrito homogéneo» (2009: 9). En otras palabras, la geografía electoral de los partidos no puede obviarse, porque no era homogénea en los inicios del sufragio universal ni tampoco actualmente. Por ello, Rodden analiza los datos desagregados por circunscripción y concluye que son los partidos de izquierdas quienes tienen un voto más concentrado en pocas circunscripciones en los inicios de la democracia. Por ello, las dificultades de coordinación se encuentran en la izquierda, no en la derecha. De forma más general, afirma que los partidos con una distribución geográfica ineficiente de los apoyos son los más firmes partidarios de los sistemas proporcionales basados en circunscripciones grandes. Mientras, los partidos con una distribución más eficiente prefieren sistemas restrictivos y excluyentes (*ibid.*: 5). En la misma línea, Calvo (2009) analiza en detalle la geografía electoral de Bélgica en los albores de la democracia. A pesar de que el conjunto de los partidos burgueses retienen la supremacía (en escaños y votos), los liberales optan por la representación proporcional debido a una implantación territorial demasiado dispersa.

Por otro lado, Benoit toma en cuenta el poder de los partidos para aprobar las reglas electorales, que puede diferir del tamaño del partido. Generalmente, ningún partido puede aprobar por sí mismo las reglas, sino que se requiere el concurso de otros para superar la mayoría requerida (2004: 382). De forma que un partido pequeño puede ser decisivo, a pesar de su tamaño. Como consecuencia, un partido grande puede ser excluido por un acuerdo entre partidos medianos y pequeños. Por ejemplo, Rahat expone que la reforma institucional en Israel está en manos de los partidos pequeños que gobiernan en coalición con los grandes. De estos partidos pivote depende que se modifique o se mantenga el *statu quo* (Rahat, 2011: 536).

Otro aspecto relevante es el contexto en el cual se elaboran los sistemas electorales. En concreto, si se trata de un sistema fundacional o bien si es una reforma de la norma vigente. La primera situación es excepcional, por lo que algunos factores no pueden darse por descontados. Primero, la incertidumbre de las elecciones fundacionales impide que los partidos conozcan sus apoyos con seguridad. Ello dificulta e incluso imposibilita anticipar los resultados de las normas (Andrews y Jackman, 2005). Segundo, los partidos herederos del régimen autoritario pueden liderar la transición y definir las reglas del juego, como suele ocurrir en África (Mozaffar, 2004: 421). En otros contextos, los partidos de la oposición al régimen son fuertes, las normas que regulan la transición son informales e incluso puede existir un vacío institucional (Benoit, 2007: 384). Por ejemplo, en las transiciones en Europa del Este es prioritario aprobar sistemas equitativos, para evitar las mayorías absolutas y la concentración de poder en una sola formación. Es decir, es prioritario que los herederos del comunismo pierdan el monopolio, en la práctica (Birch, 2003: 8).

Dejando de lado la distinción entre adopción y reforma, otros autores han enfatizado el peso del contexto geográfico, histórico y cultural para analizar el diseño de los sistemas electorales. La región, el período temporal y la herencia colonial de un país explican también las reglas electorales, que siguen unos patrones de difusión (Lundell, 2010; Bol, Pilet y Riera, 2015). Por otro lado, los partidos no son los únicos autores de los sistemas electorales, aunque sean decisivos. Los votantes han intervenido de forma activa en reformas de gran calado (como en Italia y Nueva Zelanda), en ocasiones donde estaba en discusión la confianza en las instituciones de gobierno. Ello muestra cómo el cambio institucional depende de la relación entre élites y masas, sin que pueda reducirse siempre a un monopolio de las primeras (Renwick, 2010). En consecuencia, también se ha cuestionado que solo intervengan intereses personales de los partidos como la maximización de los escaños. Las concepciones del interés público, el control de los gobiernos o los mecanismos de rendición de cuentas determinan también los procesos instituyentes. Por ejemplo, el

comportamiento de los partidos ante la reforma electoral obedece en parte a los valores sobre el buen gobierno, el pluralismo, la representatividad de los grupos sociales e incluso la ideología (Bol, 2016). Como ha subrayado Katz (2005), los partidos gubernamentales, quienes están beneficiados por los sistemas electorales, no pueden asegurar que se mantengan inalterados. Tampoco pueden modificarlos a su antojo, porque la legitimidad de las instituciones se basa en respetar los procesos y los valores que los ciudadanos apoyan (responsabilidad, elección directa de los representantes o pluralismo).

En lo que respecta a los sistemas electorales de los parlamentos de las comunidades autónomas, existen análisis sobre sus consecuencias, pero no sobre su elaboración. Lago manifiesta que son abiertos y permisivos, de forma opuesta al Congreso de los Diputados, pero con diferencias entre ellos en la fragmentación partidista, fruto del clivaje nacional y regional (Lago, 2002). Otros autores destacan la homogeneidad de sus componentes: pocas circunscripciones, de magnitud grande y con un umbral reducido (Pallarès, 1998; Vallès, 1983; Oliver Araujo, 2011). Por tanto, no se ha analizado qué partidos elaboraron las reglas electorales ni si las consecuencias responden a las expectativas creadas.

III. LA REGLA DE MICRO-MEGA Y SUS CONSECUENCIAS

En este artículo ponemos a prueba una perspectiva tradicional, en palabras de Rodden (2009: 9), como es la conocida como regla de micro-mega (Colomer, 2003). Entendemos que, en los casos analizados, el sistema electoral es adoptado por los partidos, las élites (en palabras de Renwick, 2010), sin intervención de otros actores. Además, apoyamos la perspectiva según la cual los partidos actúan, de forma primordial, para conseguir objetivos privados o particulares: cargos políticos en el Parlamento (escaños) y en el Gobierno (ministerios). Sin negar que puedan tener preferencias por bienes colectivos tales como la representación, la legitimidad u otros, suponemos que serán secundarias, como un subproducto de las primeras. Siguiendo pues a Colomer (2003), asumimos que los partidos son actores cohesionados, con un conjunto único de preferencias, expectativas y utilidades. También, que no son propensos al riesgo y basan sus expectativas sobre los votos futuros (probables) en el supuesto de que los votantes mantendrán su comportamiento, *grosso modo*. Es decir, que se repetirán los resultados de las elecciones inmediatamente anteriores a la presentación de las preferencias electorales. Con estos datos, el conocimiento sobre las reglas electorales posibles y sobre el procedimiento de aprobación de los estatutos, los partidos prefieren el sistema que

maximice sus escaños (probables). Concretamente, esperamos que se cumpla la regla de micro-mega, como hipótesis de comportamiento de los partidos:

[...] el [partido] grande preferirá lo pequeño y el [partido] pequeño preferirá lo grande; es decir, unos pocos partidos grandes preferirán asambleas pequeñas, magnitudes de distrito pequeñas [...] y pequeñas cuotas de votos para asignar escaños (la más pequeña de las cuales es la mayoría relativa simple, que no requiere ningún umbral concreto), con objeto de excluir a otros de la competencia, mientras que múltiples partidos pequeños preferirán asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes (como las de representación proporcional) capaces de incluirlos (Colomer, 2003: 41).

Si los partidos siguen estas preferencias, entonces se deben desgranar en expectativas todavía más acotadas, referidas a los elementos del sistema electoral. Empezamos por la magnitud de la circunscripción, por ser el factor decisivo de todo sistema electoral (Taagepera y Shugart, 1989: 112), para continuar con el tamaño del Parlamento y la fórmula (que establece la cuota para asignar escaños). Estos tres elementos, junto con el umbral legal, determinan el grado en que el sistema electoral excluye del Parlamento a los partidos.

Además de estas expectativas, la regla de micro-mega también debería surtir efecto en la composición del futuro Parlamento. Por un lado, cada partido propondrá el sistema electoral que, a corto plazo, le permita maximizar sus escaños (probables). Por el otro, cada partido también anticipa las consecuencias (probables) en los demás partidos y en el conjunto del sistema de partidos: el número de partidos representados y el número de escaños que obtendrán. Así, los partidos grandes optarán por reglas que reducirán más el número de partidos con representación y que generarán, en consecuencia, una mayor desviación de la proporcionalidad. En cambio, los partidos pequeños optarán por el modelo opuesto: reglas más incluyentes, con menos reducción de partidos y menos desviación de la proporcionalidad.

Finalmente, la última expectativa relaciona el tamaño del partido y la consecución de mayorías parlamentarias (probables). Sabemos que la elección de sistemas electorales puede ser promovida con más éxito por aquellos partidos con mayor poder de decisión, negociación o presión. Si existe un partido dominante en las instituciones y espera obtener un amplio apoyo de los votantes, propondrá un sistema que fabrique mayorías y que excluya a otros partidos de la competencia. Sin estas condiciones, los partidos preferirán, de forma interesada, reglas menos arriesgadas y más incluyentes (Colomer, 2003: 41). En concreto, los partidos no dominantes preferirán sistemas que mantengan las minorías naturales, es decir, que reflejen la ausencia de una mayoría de votos para un partido.

1. LAS HIPÓTESIS

A continuación planteamos una serie de expectativas concretas sobre la regla de micro-mega y también sobre sus consecuencias probables. En primer lugar, planteamos tres hipótesis relativas a los siguientes elementos del sistema electoral: magnitud, tamaño del Parlamento y fórmula. La primera supone que un partido grande preferirá una magnitud pequeña y un partido pequeño preferirá una grande, *ceteris paribus* (H1). Sin embargo, necesitamos concretar mejor las magnitudes, ¿cómo se pueden delimitar cuáles son grandes y cuáles pequeñas? El rango posible opera entre 2 y P (el tamaño del Parlamento en el caso de una sola circunscripción). Siguiendo a Taagepera y Shugart (1989: 112-125), si se usa una fórmula proporcional (como es el caso), una circunscripción es pequeña o grande en función del grado de exclusión (el umbral implícito) y del grado de desviación de la proporcionalidad que conlleva. Los autores describen tres tamaños (pequeño, intermedio y grande). Así, magnitudes comprendidas entre 2 y 5 o 6 escaños son pequeñas y sus resultados en la representación seguirán el principio mayoritario (Nohlen, 1984). Magnitudes entre 5 o 6 y 9 escaños son intermedias y sus resultados empiezan a ser relativamente proporcionales, por lo que raramente generan mayorías absolutas de escaños *fabricadas* por el sistema electoral (es decir, que no correspondan a mayorías de votos). Finalmente, magnitudes de 10 o más escaños son grandes y con resultados proporcionales. Cuanto más grande sea, más ajustada la proporcionalidad, lo que es relevante para partidos pequeños. Por otra parte, Penadés (1999) se basa en esta división para aplicarla al caso del Congreso de los Diputados. En este sentido, también la usamos para distinguir las magnitudes³.

También necesitamos distinguir el tamaño de los partidos, ¿cómo se pueden establecer cuáles son los grandes y pequeños? Taagepera y Shugart (1989: 77-81) se refieren a las categorías de partidos grandes, intermedios y pequeños, pero no concretan qué rango de votos (o de escaños) corresponde con cada una, porque sería arbitrario. De forma implícita, sin embargo, mencionan algunos ejemplos. De hecho, los autores afirman que el tamaño es un dato relativo, que toma sentido al considerar el número y tamaño de todos los partidos de un sistema. Así, la forma menos arbitraria es ponderar la fracción de votos (o escaños) de cada partido por ella misma y calcular de esta manera el número efectivo de partidos electorales (NEPe) o parlamentarios (NEPp) como indicador de la fragmentación del sistema de partidos (Laakso y

³ Penadés (1999) divide las magnitudes en pequeñas (de 2 a 5 escaños), intermedias (de 6 a 9) y grandes (10 o más).

Taagepera, 1979) ⁴. Por otra parte, Colomer (2003) usa también la fragmentación del sistema de partidos, que es la variable explicativa del sistema electoral. Si existe un partido grande y dominante, es decir, con más del 50 % de los votos, se usará la regla de mayoría (por tanto, un NEPe entre 1 y 4, con un valor medio de 2,5). Si no existe tal condición, será más probable un sistema proporcional. La probabilidad aumentará con el aumento de la fragmentación hasta el punto en que, con valores de NEPe mayores que 4, no se podrá mantener la regla de mayoría. Pero tampoco el autor concreta el tamaño del partido que corresponde a las categorías de grande o pequeño (no menciona la intermedia).

Para nuestro análisis, recurriremos a una distinción entre partidos grandes o pequeños según la fragmentación del sistema de partidos y el tamaño de cada uno. Como indicador del tamaño usamos la proporción de voto válido obtenido en las elecciones al Congreso de los Diputados de 1979 —salvo en 4 casos, que más adelante se detallarán—. Con estos datos, solo tenemos un caso de partido grande y dominante que exceda del 50 % de los votos (UCD en Castilla y León). En conjunto, la fragmentación electoral es relativamente reducida (3,5 partidos efectivos, como mediana), pero con una variación apreciable (un rango entre 2,8 y 6,4 partidos). Sabemos que los sistemas de partidos suele estar formados por dos partidos más grandes (UCD y PSOE, con una mediana del 70 % del voto válido) y tres pequeños (PCE, AP y un PANE). De acuerdo con esta configuración, consideramos como grande un partido que obtenga más del 25 % del voto válido (26 casos, un 46 % del total) y como pequeño uno que obtenga menos del 20 % (31 casos, un 54 % del total) (conociendo que no existen partidos entre estas dos cifras). Aunque también se debe matizar que el tamaño es una cuestión de grado dentro de estas categorías.

Como indicador de la magnitud, hemos tomado dos medidas equivalentes. Una es la magnitud *efectiva* y la otra es el umbral *efectivo*, pues ambas incluyen el umbral legal. De esta forma tenemos en cuenta que, en algunas circunscripciones, el umbral legal puede tener efectos y anular al umbral implícito a la magnitud. Mientras en otras solo es nominal y por tanto tiene efecto el umbral implícito. Así pues, esperamos que un partido grande (más del 25 % del voto) prefiera una magnitud *efectiva* pequeña (menos de 6 escaños) o quizá una intermedia (entre 6 y 9 escaños); mientras, uno pequeño (menos del 20 % del voto) prefiera una grande (más de 10 escaños). De forma

⁴ El Número Efectivo de Partidos Electorales se calcula según la fórmula siguiente: $NEPe = 1 / \sum v_i^2$, donde v_i es la proporción de votos del partido i . Para el caso del NEPp, en vez de la proporción de votos se usa la de escaños.

correspondiente, un partido grande preferirá un umbral *efectivo* grande; un partido pequeño, también uno pequeño⁵. En todo caso, suponemos que un partido no puede preferir una magnitud que suponga un umbral superior a su tamaño. Como mínimo, debería preferir una magnitud con un umbral igual a su tamaño, de forma que este sería el límite aceptable. Con magnitudes menores, no obtendría representación. De hecho, es racional que los partidos prefieran magnitudes mayores al límite señalado, porque su objetivo no solo es obtener un escaño.

La segunda hipótesis es relativa al tamaño de la asamblea, medido como el número de escaños: cuanto más grande sea un partido, menor será el Parlamento; cuanto más pequeño, mayor, *ceteris paribus* (H2). La tercera trata de la cuota para asignar escaños: cuanto más grande sea un partido, menor será; cuanto más pequeño, mayor, *ceteris paribus* (H3). Si precisamos más, los partidos dominantes deberían preferir una fórmula mayoritaria, pero solo existe un caso de un partido con la mayoría de votos, como se ha avanzado. En consecuencia, en los demás casos esperamos que los partidos prefieran una fórmula proporcional. Suponemos que cuanto más grande sea un partido, menor será la cuota y por tanto mayor será el sesgo en favor de los partidos grandes; cuanto más pequeño, mayor la cuota y menor será el sesgo para los grandes.

A continuación, planteamos unas expectativas sobre las consecuencias de la regla de micro-mega. Para empezar, suponemos que los partidos preferirán sistemas electorales que maximicen sus resultados, sus escaños. Es decir, que les ofrezcan la mayor ventaja positiva posible en términos de diferencias entre votos y escaños. Así, cuanto más grande sea un partido, mayor será la ventaja para él; cuanto más pequeño, menor, *ceteris paribus* (H4.1). La ventaja se mide como la *ratio* entre la fracción de escaños (que se obtendría de aplicar el sistema preferido) y la fracción de voto. Como corolario, también esperamos que, cuanto más grande sea el partido, mayores sean las ventajas para todos los partidos grandes, y menores sean (e incluso impliquen desventaja) para todos

⁵ Toda magnitud (M) conlleva de forma implícita un umbral (U), que se estima según la fórmula siguiente: $U=75/(M+1)$ (Lijphart, 1997). Nótese que la relación entre umbral y magnitud es inversa: un umbral grande (o pequeño) corresponde a una magnitud pequeña (o grande, respectivamente). Si no existe ningún umbral legal, el umbral implícito a la magnitud es efectivo (U'), pues impide la entrada a los partidos menores. En justa correspondencia, la magnitud es también efectiva (M'). En cambio, si existe un umbral legal superior al umbral implícito, entonces el primero es el efectivo (U'), porque debe superarse para obtener escaño. En tal caso, se calcula M' con la fórmula correspondiente: $M' = (75/U') - 1$, donde U' es el umbral legal, en este caso. Por ello, el valor de la magnitud nominal (M) difiere del valor de la magnitud efectiva (M').

los partidos pequeños. De forma inversa, cuanto más pequeño sea el partido, menores sean las ventajas para los partidos grandes y mayores para todos los partidos pequeños (H4.2). La ventaja se mide exactamente igual, pero se calcula para todos los partidos y así se obtiene el llamado perfil de proporcionalidad del sistema electoral.

Finalmente, esperamos que los partidos dominantes en las instituciones prefieran reglas que mantengan su estatus en los parlamentos futuros. Los partidos presentan sus preferencias en las asambleas estatuyentes, formadas por los representantes de las regiones que acceden a la autonomía. Por tanto, los partidos con mayoría absoluta de representantes preferirán sistemas que generen para ellos mayorías parlamentarias futuras, aunque no tengan la misma. En otras palabras, mayorías *fabricadas*. En cambio, los partidos que no dispongan de una posición dominante en las asambleas preferirán reglas que no generen ningún partido ganador (con mayoría absoluta de escaños) (H5).

IV. LOS DATOS Y LAS VARIABLES

1. LOS DATOS Y LAS FUENTES

Hemos reunido los datos a partir de las fuentes primarias. Las proposiciones electorales forman parte de los anteproyectos de estatuto o bien están contenidas en las enmiendas a los textos de bases elaborados por las asambleas estatuyentes⁶. Se pueden encontrar reproducidos en obras sobre los procesos estatuyentes de 12 regiones (Cataluña, País Vasco, Galicia, Cantabria, Islas Canarias, Andalucía, Murcia, Rioja, País Valenciano, Castilla y León, Islas Baleares y Madrid). En el caso de Navarra, las fuentes primarias son el *Boletín Oficial* y el *Diario de Sesiones* del Parlamento Foral. Sobre las demás no hemos encontrado las fuentes primarias, pero sí secundarias. Es decir, obras que comentan los procesos estatuyentes y detallan las proposiciones de los partidos (Asturias, Aragón y Extremadura). El de Castilla-La Mancha es el caso con menos información, derivada de una obra que cita periódicos locales del período, pero que solo concreta una proposición⁷.

⁶ Se refiere a las asambleas encargadas de elaborar los proyectos de Estatuto (artículos 146, 151 y Disposición Adicional 1ª de la Constitución).

⁷ Las obras son las siguientes, ordenadas por regiones: Andalucía (Ruiz Robledo, 2003), Aragón (Contreras, 1987; Cortes de Aragón, 2002), Asturias (Bocanegra Sierra, 1987), Baleares (Quintana, 1995), Canarias (Luque Cambre, 2003), Cantabria (López-Medel, 1999), Castilla y León (González Clavero, 2013), Castilla-La Mancha

En suma, existen 57 proposiciones, de las cuales se conocen todos los elementos del sistema electoral (circunscripciones, magnitud, fórmula y mínimo legal). De estas, 8 tienen como autor a dos partidos a la vez, y las otras 49, uno solo. Por tanto, si se considera el contenido material, existen 53 proposiciones distintas. Sin embargo, como interesa conocer las preferencias de cada partido, consideramos que en estos casos coinciden dos partidos en una misma opción. Además, también se dispone de algunos datos sobre 5 proposiciones referidas al País Vasco (número de circunscripciones y criterios para establecer la magnitud). No obstante, como los partidos no concretan más sus preferencias, no se conoce el resto de elementos.

Sin embargo, en 7 casos hemos estimado algunos elementos que los partidos no concretan (circunscripciones comarcales, magnitudes), según los principios, criterios y límites recogidos en los documentos y debates estatuyentes⁸. También debe añadirse que en algunas ocasiones los partidos presentan más de una proposición, de forma sucesiva, a medida que la elaboración del proyecto de estatuto avanza. Pero no es el objeto del artículo la negociación en la asamblea de representantes hasta aprobarlo. Por tanto, solo se han tomado en cuenta las primeras proposiciones: aquellas presentadas en el inicio del proceso. Se han descartado aquellas otras presentadas con posterioridad.

Debe añadirse que no citamos las fuentes documentales para certificar las razones aportadas por los partidos mismos sobre sus preferencias. La razón es doble. Por un lado, los partidos no suelen justificarlas. Por lo menos, no en la fase inicial, la fase de presentación (1978-1980). Por el otro, los debates sobre las reglas electorales se celebraron tras el intento de golpe de Estado (23 de

(Castellanos López, 2007), Cataluña (Sobrequés Callicó y Riera Viader, 1982), Extremadura (González Ayala, 1988), Galicia (Cores Trasmonte, 2001), Madrid (Asamblea de Madrid, 1988), Murcia (Región de Murcia, 2002), Navarra (*Boletín Oficial* del Parlamento Foral, 1980) (*Diario de Sesiones* del Parlamento Foral, 1980; Bermejo Garde y Díez Lago, 1990), La Rioja (Fernández Ferrero, 1996), País Vasco (Tamayo Salaberria y Tamayo Salaberria, 1981), País Valenciano (Aguiló Lucia, 1992; Sevilla Merino, 1992).

⁸ Una. En el País Valenciano, la UCD propone las comarcas como circunscripciones, sin establecer el número exacto ni los municipios que comprenden. He recurrido entonces a la división territorial *oficial* (demarcaciones territoriales homologadas), aprobada con posterioridad (Generalitat Valenciana, 1988). En las otras proposiciones basadas en comarcas, los partidos sí las citan. Dos. Existen 6 proposiciones en las que los partidos no concretan las magnitudes, pero sí los principios, criterios y límites para calcularlas. Gracias a ello he podido estimarlas (AP en Asturias, PCE en Aragón, PSOE en Galicia, UCD en Aragón, Cantabria y Castilla y León).

febrero de 1981) y el consiguiente cambio de orientación en la política autonómica. Corresponden, pues, a otra fase política⁹.

Los resultados electorales de cada región (por municipio, provincia y región) se han obtenido de las instituciones responsables de gestionar y publicarlos: Ministerio del Interior (Congreso de los Diputados, 1977 y 1979), Instituto Canario de Estadística (Cabildos insulares, 1979), Instituto Navarro de Estadística (Parlamento Foral de Navarra, 1979), Consell Insular de Mallorca (1979)¹⁰. En algunos casos, también se han usado datos originarios del Ministerio del Interior, pero referidos a otras unidades territoriales: Generalitat de Catalunya (datos comarcales), Generalitat Valenciana (datos comarcales), Institut Balear d'Estadística (datos insulares). A partir de estas fuentes se han realizado los cálculos para aquellas unidades sin datos existentes (partidos judiciales, comarcas o unidades *ad hoc*) y también se han simulado los resultados (hipotéticos) de los futuros parlamentos (fruto de aplicar las reglas electorales de las proposiciones).

Sobre la composición de las diputaciones provinciales, Parlamento Foral, consejos insulares de las Islas Baleares y cabildos de las Islas Canarias, los datos se han obtenido de Márquez Cruz (2007), Carmona Guillén (1979), Parlamento de Navarra, Instituto Canario de Estadística, consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza.

2. LAS VARIABLES

La unidad de análisis es cada una de las proposiciones de sistema electoral presentadas en el conjunto de regiones y nacionalidades, con un total de 57 unidades. Las variables dependientes son cinco: la magnitud de la circunscripción, el tamaño del Parlamento, la fórmula de distribución de los escaños, la ventaja (o desventaja) en escaños que obtendría cada partido y la composición de mayoría o minoría en el futuro Parlamento. La magnitud se mide como la

⁹ Solo en algunas regiones se dispone de la transcripción o resumen de los debates estatuyentes, durante los cuales los partidos se refieren a las reglas electorales. Por lo general, se debaten en las penúltimas y últimas reuniones para elaborar los proyectos de Estatuto. Como excepciones, en el País Vasco, Cataluña y Galicia los Estatutos se aprueban *antes* del 23F. La otra excepción es Madrid, la única región donde las preferencias se presentan *después* del 23F, en concreto en 1982, cuando UCD se está escindiendo.

¹⁰ En este último caso, solo están disponibles los datos por partido judicial. Pero no se conservan los resultados referidos a los consejos insulares de Menorca e Ibiza-Formentera de 1979.

mediana de las magnitudes efectivas de todas las circunscripciones¹¹. El tamaño del Parlamento, como el número de escaños. La fórmula, como la cuota o proporción de votos para recibir un escaño. Mientras, la ventaja o desventaja, como la *ratio* entre el porcentaje de escaños (probables) y el de votos. Se calcula el valor para el partido que presenta la proposición y también para todos los partidos afectados por la misma. Finalmente, la composición del futuro Parlamento se resume en tres situaciones: la existencia de una mayoría natural (de un partido), una mayoría fabricada (de un partido) o una minoría natural. Por otro lado, la variable independiente es el tamaño del partido, expresado como el porcentaje de voto sobre el total de voto válido de la región en las elecciones de 1979. Pero, para el caso de la posición dominante del partido en la asamblea estatuyente, el tamaño es el porcentaje de escaños en la misma.

2.1. La variable independiente: el tamaño del partido

En los inicios del régimen democrático los partidos no conocen con certeza sus apoyos electorales, pues también ellos están en un proceso de creación y de competición por el apoyo popular. Existe una incertidumbre apreciable sobre los resultados futuros y la capacidad de implantarse a lo largo y ancho del territorio. Por eso, consideramos que los partidos toman los resultados de las elecciones *más cercanas* al momento de presentar las proposiciones como referencia para sus cálculos y expectativas (Andrews y Jackman, 2005). En general, suponemos que la referencia son, en 13 regiones, los votos al Congreso de los Diputados de 1979 (elegido bajo el régimen constitucional, con la mayoría de edad en los 18 años y todos los partidos legalizados)¹². Pero, en cuatro regiones, tomamos otra referencia. En Cataluña y el País Vasco, solo se pueden considerar los votos de 1977, porque las proposiciones se presentan en 1978. En las Islas Canarias, optamos por las elecciones de los cabildos insulares de 1979¹³, pues son de ámbito regional efectivo. En Navarra, por las del Parlamento Foral de 1979, las únicas de ámbito estrictamente regional celebradas antes de aprobar los

¹¹ Existen 46 proposiciones basadas en distintas circunscripciones (81 % del total), mientras 11 se basan en un distrito único (19 % del total) (*vid.* el anexo 1).

¹² Descartamos las elecciones municipales de 1979, porque son de ámbito local y porque presentan un voto apreciable de listas independientes (10,1 % del voto válido). Recordemos también que en 1977 la mayoría de edad estaba en los 21 años y los partidos republicanos no eran legales.

¹³ Lamentablemente, para las Islas Baleares solo se conservan algunos resultados parciales de las elecciones a los consejos insulares de 1979 (*vid.* la nota 9).

estatutos. Según estos resultados, pues, conocemos el tamaño *agregado* del partido en cada región. Todo lo cual nos lleva a rebajar la incertidumbre sobre los resultados de las primeras elecciones de las comunidades autónomas, pues los partidos conocen ya los votos de dos elecciones generales y otras locales (salvo en Cataluña y País Vasco). Pero también debemos señalar que, en el momento de presentar las preferencias (1979-1980), no podía preverse la implosión de UCD a partir de 1981¹⁴.

Pasamos a continuación a describir el tamaño del partido, pero agrupando los valores por partidos y por grupos de regiones, a modo de resumen (tabla 1). En conjunto, se distinguen dos partidos grandes, UCD y PSOE (con una mediana del 41 % y del 30 % de los votos válidos, respectivamente) y 10 pequeños: PCE, AP y 8 PANE (mediana del 7 %, 9 % y 7 % del voto, respectivamente). Sin embargo, podemos describir tres grupos de regiones. El primero es la España conservadora (9 regiones, desde Castilla y León hasta Aragón), con un dominio de la UCD (mediana del 48 % del voto), a una distancia considerable del segundo, el PSOE (29 %). En las Islas Canarias y Galicia, sin embargo, el PSOE es pequeño (un 18 % del voto). Por detrás, los partidos pequeños, el PCE y AP, que apenas sobrepasan el 6 % y el 9 %, respectivamente. También existen algunos PANE, pero no suelen superarles¹⁵. Sin embargo, debe remarcarse el peso conjunto de los partidos de ámbito insular en las Canarias (24 % del voto) y la combinación de mayor tamaño de AP y de los PANE en Galicia, como aspectos que rompen la tónica general. El segundo grupo es la España competitiva, formada por cinco regiones (desde Murcia hasta Andalucía), dividida entre derecha e izquierda: entre UCD (35 % del voto) y PSOE (36 %). Por detrás, el PCE obtiene los mejores resultados (12 %), mientras AP reduce sus apoyos (6 %). No existen partidos de ámbito regional, excepto el Partido Socialista de Andalucía (PSA). El tercer grupo es la España de las nacionalidades (Cataluña, País Vasco y Navarra), con presencia del eje nacional y por tanto con la mayor fragmentación (media de 5,8 partidos efectivos electorales). Los partidos grandes son de tamaño menor (28 % del voto), los cuales se encuentran a poca distancia de sus competidores. Los PANE representan, sumados, el 35 % del voto (media).

¹⁴ *Vid.* la nota 8, relativa a la excepción de Madrid.

¹⁵ Los más relevantes son: Unión del Pueblo Canario (UPC), Partit Socialista de Mallorca i Menorca (PSM), Unidade Galega (UG), Partido Aragonés Regionalista (PAR) y Coalición por Aragón.

Tabla 1. *Tamaño de los partidos y fragmentación electoral en 1979, por regiones*

Región	NEPe	UCD	PSOE	PCE	AP	PANE	Otros	Total
La España conservadora								
CL	2,9	51,0	25,6	4,9	9,4		9,1	100
IB	2,9	49,7	29,9	3,5	9,3	3,4	4,4	100
ICAN	3,3	48,8	18,3	5,7	3,1	23,7	0,4	100
GAL	3,4	48,2	17,3	4,2	14,2	11,4	4,7	100
RIO	3,0	48,0	29,1	3,6	13,9		5,4	100
EXT	2,8	45,6	37,6	7,8	3,7		5,4	100
CM	3,1	43,0	34,5	9,8	5,8		6,9	100
CANT	3,5	41,9	30,3	6,6	10,4		10,8	100
ARA	3,8	41,0	28,3	7,1	5,6	9,1	8,9	100
La España competitiva								
MUR	3,1	39,1	39,2	7,9	5,7		8,2	100
VAL	3,5	36,5	37,3	12,0	4,5		9,7	100
MAD	4,0	33,1	33,3	13,5	8,6		11,5	100
AST	3,6	33,0	37,3	13,7	8,6		7,4	100
AND	4,1	31,8	33,5	13,3	4,3	11,1	6,0	100
La España de las nacionalidades								
NAV	6,4	26,7	18,9	2,2	16,0	34,8	1,4	100
CAT	5,6	17,1	28,6	18,3	3,6	28,0	4,5	100
EUS	5,4	14,3	26,5	4,5	9,8	41,5	3,4	100
Total media	3,8	38,2	29,7	8,2	8	9,6	6,4	100

Nota: el tamaño está expresado como el porcentaje sobre el voto válido en las elecciones al Congreso de 1979, salvo para Cataluña y Euskadi (Congreso, 1977), Islas Canarias (Cabildos, 1979) y Navarra (Parlamento Foral, 1979).

Por lo que respecta al tamaño del partido en la asamblea estatuyente, debe destacarse que 11 asambleas están dominadas por un partido, que en 10 casos es UCD y en uno el PSOE¹⁶. Comprenden la España conservadora y

¹⁶ En conjunto, el partido dominante dispone de una mediana del 67% de los escaños, con solo el 47% de los votos (se refiere a las elecciones de referencia para medir la variable independiente).

una parte de la competitiva (Murcia y el País Valenciano). En las demás 6 asambleas ningún partido alcanza esta condición, sino que el primero obtiene un 40 % (mediana)¹⁷. Comprenden el resto de la España competitiva (Andalucía, Asturias y Madrid) y las tres nacionalidades.

2.2. Las variables dependientes

Describimos en este apartado las variables dependientes y agrupamos las preferencias por partidos, pues los de ámbito estatal suelen mantener un tamaño similar (grande o pequeño) a lo largo de las regiones. Además, entendemos que cada uno actuará de forma cohesionada, con unas directrices similares en todas partes. Por lo que respecta a los PANE, los agrupamos porque son pequeños y comparten una implantación regional¹⁸. Sin embargo, en el anexo figuran las preferencias detalladas, por región y partido, así como la variedad de tamaños (*vid.* el anexo 1)¹⁹.

Empezamos con la magnitud, la variable que resume el sistema electoral preferido. Usamos como indicador la magnitud *efectiva* (recordemos que es la mediana de las magnitudes efectivas de todas las circunscripciones de una proposición). Entre los partidos grandes, UCD y PSOE ofrecen preferencias muy distanciadas (tabla 2). La UCD opta por valores pequeños (una mediana efectiva de 4,5 escaños) y umbrales efectivos elevados (una mediana del 14 % del voto), que conllevarían un bipartidismo. Pero el PSOE opta por lo opuesto: magnitudes efectivas grandes (19 escaños) y umbrales efectivos reducidos (3,8 % del voto). Nótese que ambos partidos presentan proposiciones en las mismas 15 regiones²⁰. Por lo que respecta a los pequeños, actúan como se esperaba, proponiendo magnitudes efectivas grandes (entre 12 y 15 escaños) y umbrales efectivos reducidos (entre el 5 y el 6 % del voto). Nótese que suelen tener también tamaños medianos muy parecidos (entre el 7 y el 9 % del voto). Sin embargo, las preferencias no siguen exactamente el orden del tamaño del partido. El PCE presenta el tamaño mediano más pequeño (7,1 % del voto) y prefiere una magnitud grande (14 escaños). A continuación, los PANE presentan un tamaño (casi) igual (7,4 % del voto), pero prefieren una

¹⁷ El primer partido es UCD en 2 casos (Madrid y Navarra), el PSOE en 2 (Andalucía, Cataluña), UCD y PSOE empatan en otro (Asturias) y es el PNV en el País Vasco (*vid.* la tabla del anexo 1).

¹⁸ Recordemos que el PNV es el único PANE grande, pero no podemos tener en cuenta sus preferencias por falta de información (*vid.* el apartado sobre datos y fuentes).

¹⁹ Los interesados pueden ponerse en contacto con el autor para obtener más datos.

²⁰ Recordemos que no disponemos de información completa para el País Vasco ni Castilla-La Mancha.

magnitud efectiva algo más pequeña (12,3 escaños). Finalmente, AP es mayor (9% del voto) y, sin embargo, opta por una magnitud efectiva todavía más elevada (15,3 escaños).

Tabla 2. *Preferencias por las magnitudes (M), magnitudes efectivas (M') y umbrales efectivos (U'), por partidos*

Partido	N	% voto (mediana)	Magnitud M (mediana)	Magnitud efectiva M' (mediana)	Umbral efectivo U' (mediana)
UCD	15	41	4,5	4,5	14,0
PSOE	15	30	26,0	19,0	3,8
PCE	11	7	27,0	14,0	5,0
AP	8	9	15,3	15,3	4,8
PANE	8	7	11,1	12,3	5,8

A continuación, observaremos la magnitud *nominal*, sin tener en cuenta la existencia de umbrales legales que puedan modificar los votos necesarios para obtener un escaño. Las diferencias vuelven a ser manifiestas. Entre los grandes, UCD prefiere magnitudes pequeñas e iguales a las magnitudes efectivas. Ello supone que los umbrales legales no tendrán efecto, en general. En cambio, el PSOE prefiere magnitudes elevadas (26 escaños), como el PCE (27 escaños), además de superiores a las magnitudes efectivas. Ello indica que, una vez superado el umbral efectivo, el número de escaños para distribuir permitirá una proporcionalidad más ajustada. Finalmente, AP y los PANE optan por magnitudes grandes e iguales o muy similares a las efectivas, sin alcanzar por tanto las cifras de PSOE o PCE. Ello supone que los umbrales efectivos no son los legales, sino los implícitos a las magnitudes.

En cuanto a los umbrales legales, suelen ser del 3% del voto válido de la circunscripción (43 casos, 76% del total), el mismo que rige en las elecciones al Congreso de los Diputados²¹. Los demás son más elevados (11 casos, 19% del total), salvo 3 casos que están por debajo (5% del total) (*vid.* el anexo 1). Si son más altos, suelen tener como autor a UCD y suelen referirse o bien a un porcentaje del censo de la circunscripción o incluso a un

²¹ De hecho, los partidos no suelen especificar uno, sino que remiten a la norma vigente para el Congreso de los Diputados (Real Decreto Ley 20/1977).

porcentaje del voto de un nivel superior a la circunscripción (la región). En suma, los partidos no suelen utilizar el recurso a un umbral legal para limitar el acceso al futuro Parlamento, ya que consiguen este objetivo con la magnitud. Por ello, el umbral legal no suele tener efectos o bien es un efecto marginal²².

La segunda variable es el tamaño del Parlamento, el cual no solo depende del tamaño del partido, sino también de la población representada. De hecho, se puede predecir que tenderá a ser la raíz cúbica de la población (Taagepera y Shugart, 1989: 178). Cuando los autores ponen a prueba la hipótesis, obtienen que la práctica totalidad de los parlamentos (nacionales) analizados la cumplen, con un factor igual a 2 (multiplicado o dividido por 2)²³. Además, Taagepera afirma que el tamaño es menor para los parlamentos de los estados de los EUA, aunque no ofrece los datos (Taagepera, 2007: 190)²⁴. ¿Tienden las propuestas analizadas a la raíz cúbica? Los datos agregados confirman que el tamaño es menor que la raíz cúbica de la población, de forma muy apreciable. En concreto, un 40 % menor; en otras palabras, los partidos proponen tamaños que equivalen a un 60 % de la raíz cúbica (mediana) (tabla 3). Por partidos, UCD y PSOE proponen los parlamentos de tamaño más reducido: 54 % y 58 % de la raíz cúbica, de forma respectiva (datos medianos). Entre los partidos pequeños, el tamaño es más reducido de lo esperado, en el caso del PCE (65 %) y de AP (55 %), con valores similares o iguales a los grandes. Sin embargo, los PANE sí proponen tamaños grandes, en términos relativos, con un valor mediano del 88 %. En suma, parece que existe una relación directa e inversa entre el tamaño del partido y el tamaño del Parlamento, aunque esperaríamos que los pequeños prefirieran parlamentos más grandes.

²² El umbral del 3 % del voto de la circunscripción solo tiene efectos en algunas circunscripciones, aquellas con más de 24 escaños (puesto que $M' = (75/U') - 1 = (75/3) - 1 = 24$). En consecuencia, la mediana ponderada de los umbrales para el conjunto de circunscripciones de una proposición no se altera o bien aumenta de forma marginal.

²³ Los autores matizan que la función predice bien los países con poblaciones activas mayores de 0,2 millones (1989: 178). Todas las regiones superan este umbral en 1979.

²⁴ El autor también contrasta el modelo para algunos consejos municipales de capitales europeas. En estos casos, el tamaño es menor que la predicción (un 18 % menor) (Taagepera, 2007: 190). El autor atribuye la diferencia a que son concebidos como gobiernos, no como asambleas deliberativas.

Tabla 3. *Preferencias por los tamaños de los parlamentos, por partidos (sobre la raíz cúbica de la población)*

Partido	N	Mediana	Mínimo	Máximo
UCD	15	54	36	88
PSOE	15	58	41	88
PCE	11	65	51	95
AP	8	55	47	76
PANE	8	88	65	93
Todos	57	60	36	95

Nota: los tamaños medianos están expresados sobre base 100 (100 = raíz cúbica de la población en 1979).

La tercera variable es la fórmula, que será proporcional. De acuerdo con la regla de micro-mega, se esperaría que los partidos más grandes prefirieran fórmulas basadas en cuotas más pequeñas y los pequeños en cuotas más grandes. Sin embargo, todos los partidos grandes y casi todos los pequeños prefieren la fórmula d'Hondt (91 % de los casos; 52 observaciones). Esta establece la cuota más pequeña (el precio mínimo) y presenta el grado más elevado de sesgo favorable a los partidos grandes (Urdániz, 2007). Añadimos que el sesgo deja de tener efecto cuando la magnitud es muy elevada (alrededor de 100 escaños). De todos los casos con d'Hondt, solo uno prefiere una magnitud (no efectiva) superior a 100 escaños²⁵. Por otro lado, existe un 9 % de los casos (5 observaciones) en que partidos (muy) pequeños (entre un 4 y un 11 % del voto)²⁶ prefieren la fórmula Hare con restos mayores, que pertenece al grupo de fórmulas de cuota y que no presenta sesgo favorable a unos u otros partidos. Finalmente, debemos remarcar que el único caso de partido con más del 50 % del voto no opta por una fórmula mayoritaria.

La cuarta variable se refiere a la (des)ventaja que puede obtener cada partido, en términos de escaños. Una derivación de la regla de micro-mega es que los partidos querrán maximizar el número de escaños (probables) que obtendrán en las elecciones fundacionales. Es decir, preferirán una parte de los

²⁵ Se trata de la proposición de ERC.

²⁶ Son los siguientes: PCE en Galicia, la candidatura de Unidade Galega, PCE en las Islas Canarias, HB y Amaiur en Navarra. Además, los dos primeros también prefieren magnitudes (no efectivas) superiores a 100 escaños.

escaños del Parlamento mayor que su parte del total de votos, y cuanto más elevada, mejor. O, como mínimo, preferirán obtener una proporción de escaños equivalente a la de votos. En ningún caso sería racional, eficiente, obtener menos escaños que votos. ¿Ocurre así en las proposiciones que presentan los partidos? La respuesta está en las tasas de ventaja, que miden las diferencias relativas entre escaños (probables) y votos de cada partido, expresado como la división entre las fracciones de escaños (probables) y de votos (% escaños / % votos) (Taagepera y Shugart, 1989: 67).

Antes de presentar los datos, debemos recordar que no se puede conocer el efecto, porque no se trata de sistemas aprobados²⁷. Sin embargo, suponemos que los partidos proyectan las consecuencias probables de sus proposiciones en un futuro Parlamento, considerando que los resultados se repetirían. De ser así, podemos calcular las consecuencias. Por tanto, hemos tomado en cuenta los votos emitidos para las circunscripciones propuestas (regiones, provincias, islas) o bien los hemos recalculado cuando se requería (partidos judiciales, comarcas, unidades *ad hoc*). En total, hemos usado datos referidos al total de las 350 circunscripciones preferidas. Luego, se han tomado las demás características de los sistemas electorales (magnitudes, fórmula, mínimo legal) para calcular y simular la composición en escaños que se obtendría.

Los datos medianos expresan que los partidos presentan sistemas electorales con los cuales obtendrían una tasa igual o superior a 1 (el porcentaje de escaños sería igual o superior al de votos), pero no siempre (tabla 4). Los grandes obtendrían tasas más altas, con valores de 1,2 para UCD y 1,1 para PSOE. Los pequeños, tasas más bajas (1,0 para PCE y PANE) e incluso inferiores a 1 (0,9 para AP) (*vid.* los valores de la diagonal de la tabla 4). De hecho, pues, AP no actúa de forma eficiente. Por otro lado, ¿cómo se comportan los partidos en relación a sus competidores? En general, prefieren reglas ventajosas para los grandes y desventajosas para los pequeños (si bien en un grado muy dispar), pero no siempre. En términos comparativos, UCD quiere la ventaja más elevada para los grandes y la desventaja también más elevada para todos los pequeños. En cambio, el PSOE prefiere tasas con valores (positivos y negativos) más reducidos, como el PCE y AP. Sin embargo, los PANE optan por tasas de ventaja ligeramente superiores a 1 para todos los partidos, excepto el PCE, el único por debajo de 1.

²⁷ Como excepción, algún caso sí es finalmente aprobado en el Estatuto respectivo.

Tabla 4. *Tasas de ventaja (medianas) de los partidos según el partido autor de la proposición*

Autor	UCD	PSOE	PCE	AP	PANE
UCD	1,21	1,13	0,28	0,39	0,85
PSOE	1,12	1,11	0,79	0,95	0,90
PCE	1,11	1,10	1,00	0,95	0,83
AP	1,17	1,06	0,73	0,88	0,85
PANE	1,07	1,06	0,59	1,06	1,02

Finalmente, la quinta variable se refiere a la composición (futura) de mayorías y minorías en los parlamentos. Con los cálculos realizados podemos también conocer cuántas preferencias mantendrían una mayoría (absoluta) natural de un partido, cuántas fabricarían una mayoría (absoluta) y cuántas mantendrían la situación de minoría natural. Como se aprecia en la tabla 5, los partidos dominantes, es decir, con mayoría absoluta de escaños en las asambleas estatuyentes, prefieren sistemas que confirmarían su posición en los futuros parlamentos (salvo un caso). Por lo que respecta a los demás, suelen preferir también sistemas que mantendrían las minorías naturales (31 casos, un 54 % del total) o bien sistemas que confirmarían la mayoría absoluta natural de votos (2 casos). Sin embargo, en 13 casos (un 23 % del total) optan por fabricar una mayoría absoluta para el partido más votado. Por tanto, es un comportamiento que no sigue lo esperado.

Tabla 5. *Mayorías y minorías en los parlamentos futuros, según el tamaño del partido en la asamblea estatuyente*

Tamaño del partido en la asamblea	Mayoría fabricada	Mayoría natural	Minoría natural	Total
Mayoría fabricada	9		1	10
Mayoría natural		1		1
Minoría de escaños	13 ^a	2	31	46
	22	3	32	57

^a Incluye un caso de mayoría de bloqueo (50 % de los escaños).

V. LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS

A continuación comentamos la relación entre el tamaño del partido y las variables dependientes, según los resultados de los análisis bivariados. Primero tratamos la magnitud, el tamaño del Parlamento y la fórmula. Luego tratamos la (des)ventaja y la formación de mayorías y minorías. En una primera lectura, parece que la regla de micro-mega se cumpliría, pero una observación más detallada manifiesta que sólo se cumple de forma parcial, en todas las variables. Por lo que respecta a los autores, solo UCD se comporta según las expectativas, mientras los demás partidos las incumplen.

1. EL TAMAÑO DEL PARTIDO Y LA MAGNITUD DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES (H1)

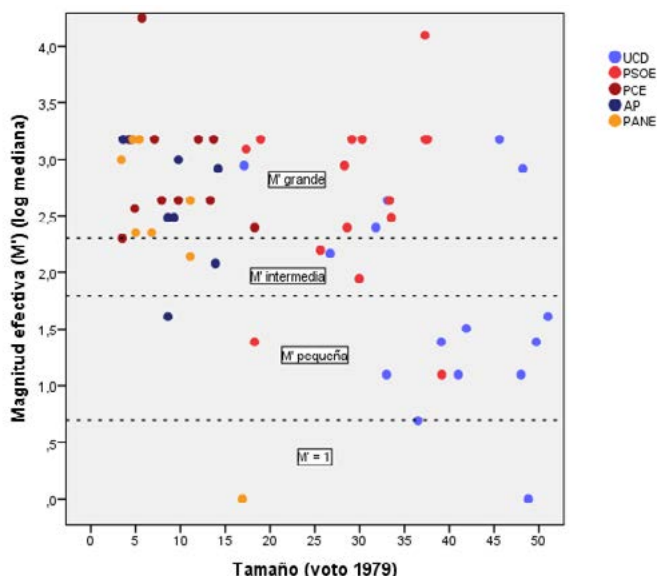
Empezaremos por comentar con más detalle la relación entre el tamaño del partido y la magnitud (efectiva). La expectativa no se cumple bien para los partidos grandes, de forma especial. Sin embargo, en líneas generales los resultados parecen confirmar la expectativa, pues existe una relación directa y negativa entre ambas variables (*vid.* el gráfico 1). La correlación lineal toma un valor de $-0,42$ (coeficiente de Pearson), significativa al nivel de $0,01^{28}$. Pero un tercio de los casos prefiere una magnitud distinta de la que se espera. Como prueba, analizamos las magnitudes efectivas medianas, expresadas en escala logarítmica (tabla 6 y gráfico 1)²⁹. Para los partidos grandes, esperaríamos magnitudes pequeñas o quizá intermedias (cuando los tamaños sean más moderados). Pero prefieren las magnitudes siguientes: 1 uninominal, 9 pequeñas y 2 intermedias contra 13 grandes (las cuales son presentadas por el PSOE y alguna por UCD). Para los pequeños, esperaríamos magnitudes grandes y así ocurre en 26 casos. Pero existen 5 casos fuera de la expectativa (magnitudes uninominal, pequeña e intermedia), los cuales suponen que el umbral efectivo mediano es superior al tamaño del partido. Por lo que respecta a los partidos, no existe un mismo autor.

²⁸ La relación observada es la misma que entre el tamaño del partido y el umbral efectivo, aunque en sentido contrario (coeficiente de Pearson igual a $0,42$, significativo al nivel de $0,01$). No se comenta por ser reiterativa.

²⁹ La mediana de las magnitudes efectivas de cada proposición se ha obtenido de la forma siguiente. Primero, hemos calculado, para todas las circunscripciones (existen un total de 350), la magnitud efectiva y el umbral efectivo. Segundo, se han calculado las medianas de las magnitudes efectivas y de los umbrales efectivos del conjunto de circunscripciones de una misma proposición. El gráfico podría cambiarse por otro basado en el umbral efectivo. Los resultados siguen la misma pauta, pero con un relación inversa (a mayor magnitud, menor umbral; a menor magnitud, mayor umbral). Como son reiterativos, no se añaden.

Tabla 6. *Relación entre el tamaño del partido y la magnitud efectiva (mediana)*

Tamaño del partido	Uninominal	Pequeña (entre 2 y 5)	Intermedia (entre 6 y 9)	Grande (10 o más)	Total
Grande (>25 % voto)	1	9	3	13	26
Pequeño (<20 % voto)	1	2	2	26	31
Total	2	11	5	39	57

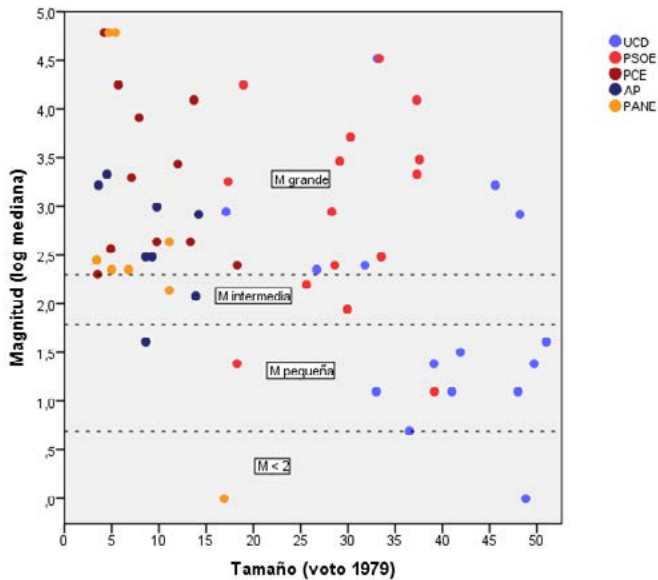
Gráfico 1. *Relación entre el tamaño del partido y la magnitud efectiva mediana*

La paradoja observada se mantiene en el caso de la relación entre el tamaño y la magnitud no efectiva (gráfico 2)³⁰. Es decir, sin incluir los umbrales legales. No consideramos si el umbral implícito a la magnitud es efectivo o bien lo es el legal (lo que implicaría, *de facto*, una magnitud efectiva menor). La magnitud efectiva y el umbral efectivo informan de la barrera que debe superarse para obtener el primer escaño. Pero, una vez superado, la magnitud sigue siendo fundamental para reducir la desviación entre escaños y votos.

³⁰ También existe una relación directa y negativa entre ambas variables. La correlación lineal toma un valor de -0,37 (coeficiente de Pearson), significativa al nivel de 0,01.

Especialmente, para los partidos más pequeños. Esperamos, pues, que estos prefieran valores elevados, superiores a la magnitud efectiva. En cambio, los grandes deberían preferir valores reducidos e iguales a la magnitud efectiva. Los resultados confirman que el PSOE actúa de forma paradójica, como si fuera un partido pequeño: suele optar por magnitudes elevadas y sensiblemente mayores que la magnitud efectiva de 24 escaños (cuyo logaritmo natural es 3,17)³¹. En cambio, UCD y los partidos pequeños actúan como se espera.

Gráfico 2. *Relación entre el tamaño del partido y la magnitud mediana*



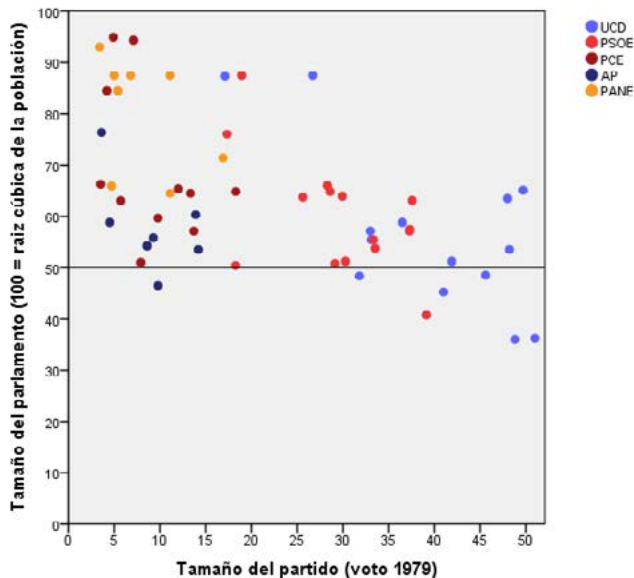
2. EL TAMAÑO DEL PARTIDO Y EL TAMAÑO DEL PARLAMENTO (H2)

La relación entre el tamaño del partido y el del Parlamento es fuerte para los partidos grandes, pero débil para los pequeños, salvo los PANE. Sin embargo,

³¹ Como se ha dicho, un 76 % de los casos incluye un umbral legal del 3 % de los votos de la circunscripción (*vid.* el anexo 1). En la práctica, solo tiene efectos si la magnitud es mayor de 24 escaños (puesto que con $M=24$, el umbral implícito es del 3 % de los votos). Una vez superado, sigue siendo decisiva la magnitud: 25 escaños permitirán una desviación de la proporcionalidad mayor que 50, a pesar de que tengan el mismo umbral legal, *ceteris paribus*.

una primera observación de los datos parece confirmar la hipótesis, pues existe una relación directa y negativa entre ambas variables (*vid.* el gráfico 3, en el que el tamaño del Parlamento está expresado como el porcentaje sobre la raíz cúbica de la población). La correlación lineal toma un valor de $-0,56$ (coeficiente de Pearson), significativa al nivel de $0,01$. Además, los resultados muestran que la predicción de Taagepera y Shugart (1989) se cumple en una gran medida, pues se suelen preferir parlamentos con tamaños inferiores a la raíz cúbica de la población (el 86% de los casos están comprendidos entre los valores 95 y 50). Como se espera, los partidos grandes prefieren parlamentos pequeños, con valores inferiores al 60% de la raíz cúbica e incluso por debajo del 50% (6 casos, de los cuales 5 son de UCD). Pero los partidos pequeños no cumplen bien la expectativa: optan por parlamentos pequeños, con valores entre el 50 y el 65% de la raíz cúbica (18 casos), antes que grandes, con valores equivalentes al rango 85-95% de la raíz cúbica (10 casos). De forma destacada, el PCE y AP no confirman bien la expectativa, sino que parece que siguen a UCD y PSOE, pero con valores ligeramente más elevados. En cambio, los PANE siguen más su interés propio de tener cámaras más incluyentes.

Gráfico 3. *Relación entre el tamaño del partido y el tamaño del Parlamento*



3. EL TAMAÑO DEL PARTIDO Y LA CUOTA PARA ASIGNAR ESCAÑOS (H3)

Es evidente que apenas existen variaciones en las preferencias sobre la cuota. Casi todos los partidos proponen la fórmula d'Hondt, lo que genera un sesgo a favor de los grandes. Un sesgo que es más acusado a medida que las circunscripciones son más pequeñas. ¿A qué puede deberse esta paradoja? Antes de responder, debemos recordar que la Constitución establece un principio de representación proporcional (artículo 152)³². Por tanto, las opciones se dirimen entre fórmulas proporcionales, salvo excepciones³³. Podríamos entonces aducir un desconocimiento sobre las consecuencias de una u otra cuota. Ello podría explicar por qué los partidos remiten a la legislación vigente (Real Decreto Ley 20/1977) y no mencionan de forma explícita la fórmula. Sin embargo, los casos que optan por Hare y restos mayores desmentirían este argumento. No por casualidad, se trata de preferencias de los PANE (alguna presentada de forma conjunta con el PCE). En suma, la paradoja podría deberse a una estrategia de AP y PCE, que pondría el énfasis en la magnitud, debido a su carácter decisivo en la representación.

4. EL TAMAÑO DEL PARTIDO Y LA MAXIMIZACIÓN DE LOS ESCAÑOS (H4)

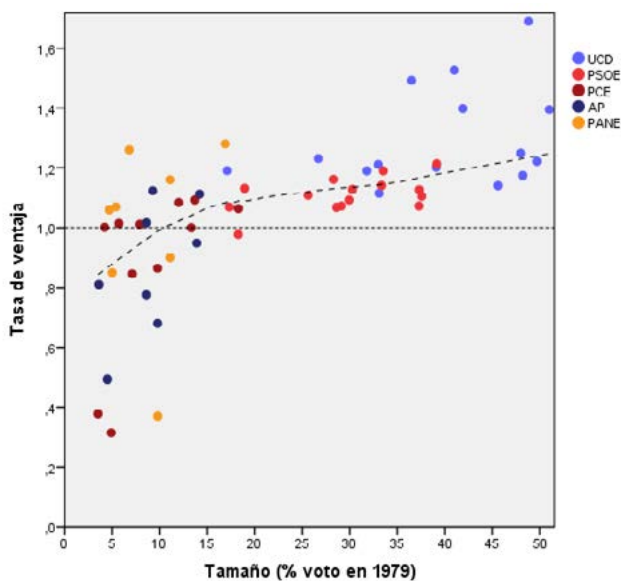
La relación entre el tamaño del partido y la maximización de los escaños (expresada como la tasa de ventaja simulada) tampoco cumple bien la expectativa, por lo menos entre los partidos pequeños. De modo general, sí es cierto que existe una relación directa y negativa entre ambas variables. La correlación lineal toma un valor de -0,68 (coeficiente de Pearson), significativa al nivel de 0,01. El gráfico 4 ilustra la relación. La línea horizontal representa la proporcionalidad perfecta ($\% \text{ escaños} / \% \text{ votos} = 1$). La trayectoria de los puntos indica el valor de la ventaja (sobrerrepresentación) o desventaja (infrarrepresentación) que puede obtener cada partido según los votos obtenidos. Como se espera, los partidos grandes prefieren siempre reglas favorables, con una tasa igual o mayor que 1 (destacan los valores muy elevados de UCD). Sin embargo, entre los pequeños, un 42% (13 casos) actúa de forma opuesta, con preferencias que les reportarían una desventaja, un peso en escaños inferior a su peso en votos (casi siempre por debajo de 0,9). En

³² Para ser exactos, el artículo 152 solo establece una asamblea representativa (elegida por representación proporcional) para las comunidades autónomas constituidas según el artículo 151. Pudieron acceder según esta vía Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. Pero los partidos extendieron esta previsión a todas.

³³ Como se ha constatado, existen algunas preferencias por el principio mayoritario, aquellas que optan por magnitudes (medianas) uninominales o bien binominales (Taagepera, 1984).

términos relativos, forman una parte considerable de las preferencias de AP (5 de 8 casos), PANE (3 sobre 8 casos) y PCE (4 sobre 11 casos), por solo un caso del PSOE. De forma paradójica, estos partidos preferirían, en ocasiones, reglas con resultados ineficientes para sus intereses. ¿A qué podría deberse este resultado? En parte, podría ser fruto de un error de cálculo, de un mal conocimiento de las reglas o de unas expectativas irreales sobre los votos que pudieran recibir. Por otra parte, estos casos podrían evidenciar que algunos partidos se conformarían con obtener representación. Claro que ello no explicaría las preferencias de la mayor parte de partidos pequeños (58%, 18 casos). Quizá las situaciones y limitaciones particulares en algunas regiones podrían explicar la paradoja observada. De todas formas, debe destacarse a AP, pues parece que renunciaría a la eficiencia, en favor de la sobrerrepresentación de UCD en los nuevos parlamentos y la disminución de escaños para el PSOE³⁴. Es decir, AP podría preferir una mayoría sólida de derechas antes que una mejor representación.

Gráfico 4. *Tasa de ventaja de los partidos (autores de las preferencias)*

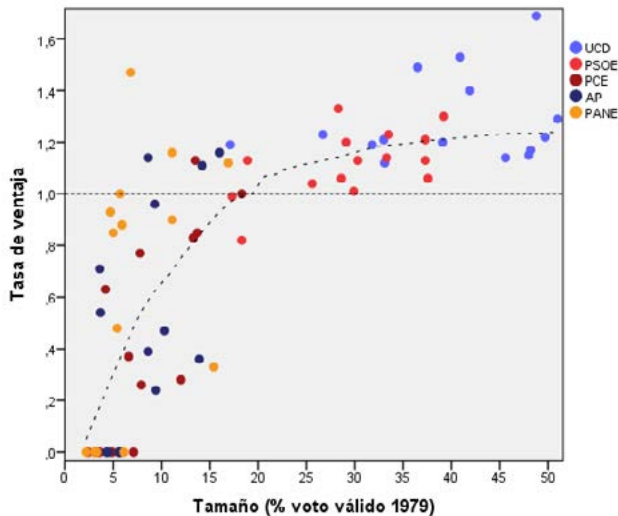


³⁴ Se observa que AP solo sería eficiente allí donde presenta bien una proposición conjunta con UCD (Galicia) o bien domina una institución (dispone de una mayoría de bloqueo en el consejo insular de Ibiza-Formentera y en la suma de los ayuntamientos del archipiélago, que utilizará para frenar la iniciativa del proceso autonómico). También lo sería en Asturias, pero se trata de una estimación (óptima) del autor (*vid.* la nota 7).

4.1. Los perfiles de proporcionalidad (H4.2)

Si el gráfico 4 expresa las tasas de ventaja para cada autor, los siguientes recogen las tasas para todos los partidos (gráficos 5-9). Cada gráfico agrupa las tasas que se obtendrían de las preferencias de UCD, PSOE, PCE, AP y PANE, por separado. Cada uno expresa, pues, las consecuencias de aplicar las reglas de un mismo autor, como si todas juntas formaran un único sistema electoral. Por ello, contiene tantas observaciones como candidaturas obtuvieron voto en las regiones respectivas en 1979 (sin incluir la categoría de «otros partidos») (*vid.*, al respecto, la tabla 1). La línea curva representa la pauta media de las ventajas y desventajas³⁵. Según la pauta del perfil y el punto de corte entre este perfil y la línea de proporcionalidad perfecta, se pueden comparar los sistemas electorales y establecer cuánta ventaja o desventaja puede obtener un partido, conocido su tamaño.

Gráfico 5. *Perfil de proporcionalidad (simulada), por partidos (UCD)*



³⁵ En concreto, representa la línea curva *lowess*, que subraya la pauta de los datos. En este respecto, seguimos la opción de Penadés y Santiuste (2013).

Gráfico 6. *Perfil de proporcionalidad (simulada), por partidos (PSOE)*

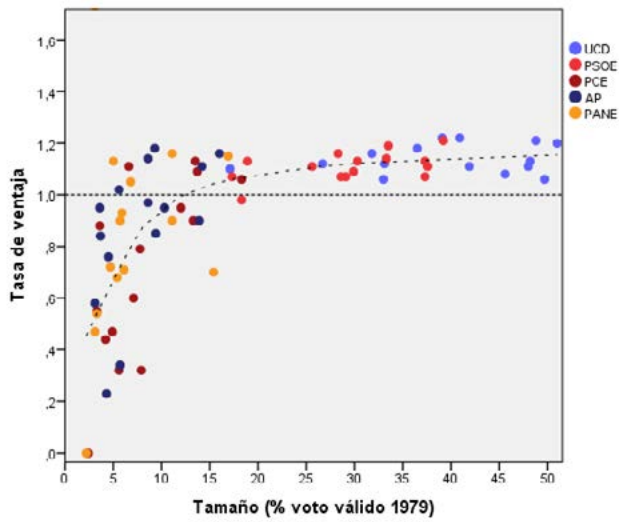


Gráfico 7. *Perfil de proporcionalidad (simulada), por partidos (PCE)*

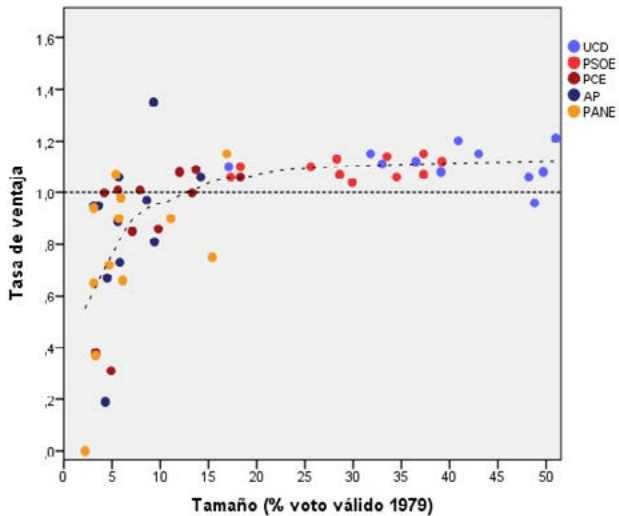
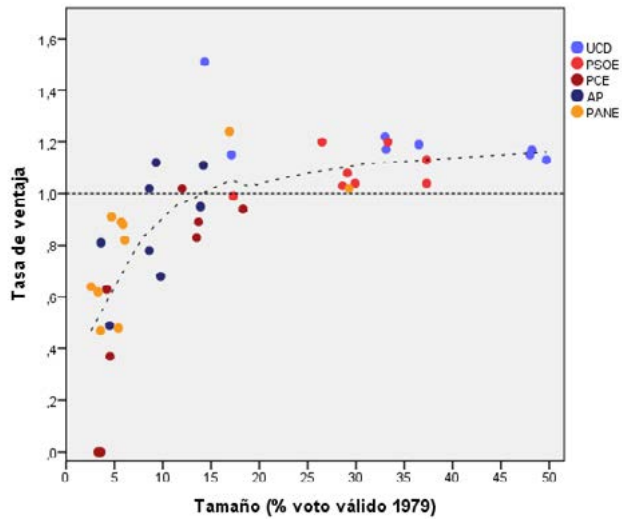
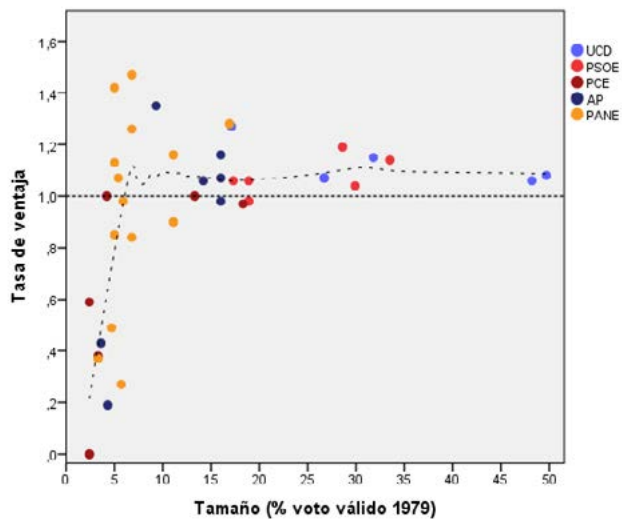


Gráfico 8. *Perfil de proporcionalidad (simulada), por partidos (AP)*Gráfico 9. *Perfil de proporcionalidad (simulada), por partidos (PANE)*

Todas las proposiciones de UCD generan una ventaja para su autor, situación que no ocurre en las demás. Además, la tasa de ventaja es muy elevada (una mediana de 1,21), superior también a cualquier otra. Es decir, solo UCD es siempre eficiente y propone sistemas con los que estaría sobrerrepresentada. También lo estaría el PSOE (con una mediana de 1,12), pero los PANE estarían ligeramente desaventajados (0,85). En el otro extremo, infrarrepresenta con claridad a los demás partidos pequeños (una mediana de 0,28 para PCE y 0,39 para AP) e incluso les excluye a menudo del Parlamento (en el 37 % de los casos). En suma, el perfil de UCD corresponde a sistemas mayoritarios, en los que un partido obtiene ventaja cuando sobrepasa el 20 % del voto (un perfil de elevación atrasada, en palabras de Taagepera y Shugart, 1989: 72). Nótese cómo los PANE obtendrían una desventaja bastante menor que el PCE y AP. Seguramente, porque estarán mejor implantados en algunas circunscripciones, mientras comunistas y aliancistas estarán implantados de forma más homogénea.

En cambio, el perfil de las proposiciones del PSOE presenta otro modelo, curiosamente, propio de sistemas proporcionales. Los autores lo denominan de elevación adelantada, con un punto de corte en el 10 % del voto (como el caso italiano entre 1946-1976, por ejemplo) (Taagepera y Shugart, 1989: 69). Los partidos grandes obtendrían una ligera ventaja (1,11 para el PSOE, 1,12 para UCD) y los demás una ligera desventaja (entre 0,79 y 0,95). Solo quedarían excluidos aquellos partidos con menos del 2,5 % de los votos. Además, las tasas de ventaja presentan muy poca dispersión (entre 1,01 y valores máximos de 1,21), aunque las de desventaja bastante más. De hecho, el perfil del PSOE es la agregación de proposiciones basadas en una sola circunscripción de magnitud muy grande y otras basadas en distintas circunscripciones de magnitud menos grande. Las primeras ofrecen un perfil más plano (parecido a los Países Bajos, por ejemplo) que las segundas, cuyo punto de corte es más alto. Considerando el interés personal, en suma, el PSOE es siempre eficiente, salvo un caso. En cambio, si optara por las mismas magnitudes y reglas que UCD, tendería a obtener una ventaja superior.

En cuanto al PCE, su perfil es también de elevación adelantada, propio de sistemas proporcionales, como se esperaría. Los datos medianos repiten las tendencias observadas con el PSOE: los partidos grandes obtendrían una ligera ventaja (1,11 para UCD y 1,10 para PSOE), mientras los demás partidos estarían ligeramente desaventajados (0,95 para AP y 0,83 para los PANE). Quedarían excluidas aquellas candidaturas muy pequeñas, otra vez (menos del 2,5 % del voto). En cambio, el PCE no sería lo eficiente que se esperaría, pues obtendría en un tercio de ocasiones una posición de desventaja.

Por lo que respecta a AP, su perfil es de elevación adelantada, como se esperaría. Las tendencias presentan matices de interés. Primero, UCD

obtendría una tasa de ventaja de las más altas (una mediana de 1,17), mientras el PSOE estaría en una proporcionalidad casi exacta (1,06). Los partidos pequeños estarían desaventajados (0,73 para el PCE y 0,85 para los PANE), pero también él mismo (0,88 para AP). Este resultado es claramente paradójico. Pero, como hemos apuntado, permitiría mayorías conservadoras y rebajaría la tasa del PSOE. Además, dejaría al PCE por debajo de AP. En suma, parece que AP prefiere mayorías conservadoras antes que una representación más equitativa, la cual implicaría más escaños para la izquierda.

Finalmente, los PANE presentan un perfil muy plano, con un punto de corte bajo (5 % de los votos) y unas tasas medianas muy cerca de 1 para todos los partidos (entre 1,02 y 1,07), excepto para el PCE (0,59). Estamos agregando preferencias de autores diferentes, por lo que se observa que la mitad de observaciones presentan tasas mayores que 1, y la otra mitad menores, de forma nítida. De hecho, deberíamos analizar región por región para conocer mejor la casuística. Como se ha señalado, en tres casos prefieren reglas con resultados ineficientes para ellos mismos. Quizá pudiera deberse a errores de cálculo o bien a la incertidumbre propia de una etapa sin un sistema de partidos institucionalizado.

5. LAS MAYORÍAS PARLAMENTARIAS (PROBABLES) (H5)

Finalmente, analizamos la consecución de mayorías en los futuros parlamentos. La relación entre el tamaño del partido en la asamblea estatuyente (en escaños) y la *fabricación* de mayorías tampoco cumple bien la expectativa. En 1979 las elecciones ofrecen un solo caso de mayoría absoluta de votos (*vid.* la tabla 1), que debería confirmarse en una mayoría *natural* de escaños. En las demás regiones, las reglas podrían tener como consecuencia o bien mayorías absolutas *fabricadas* o bien minorías naturales. Sabemos que si un partido domina la asamblea estatuyente (con mayoría absoluta) podrá aprobar sus preferencias por sí mismo, *ceteris paribus*. Esperamos, pues, que prefiera reglas que mantengan su estatus (fabricado). Asimismo, los demás partidos deberían preferir minorías naturales. Mientras, si ningún partido domina la asamblea, todos optarán por una minoría natural. Sin embargo, los resultados muestran una paradoja: en las asambleas con mayorías fabricadas es habitual que los partidos *no* dominantes prefieran reglas que fabriquen otra vez mayorías absolutas.

A este respecto, los datos no dejan lugar a dudas (*vid.* la tabla 5). En las asambleas con una mayoría fabricada, en 9 casos los partidos *no* dominantes sí optan por una minoría natural futura. Suelen ser regiones donde el primer partido (UCD) obtiene el 42 % de los votos (mediana). Sin embargo, en 13 casos escogen reglas que fabricarían mayorías. Podría aducirse que UCD está

rozando el 50 % de los votos (una mediana del 48 %) y obtendría el 52 % de los escaños futuros. Es decir, una desviación de la proporcionalidad reducida. Sin embargo, los partidos no deberían facilitarla, porque les excluiría de las coaliciones futuras. Si son pequeños, podrían optar por una circunscripción única y de magnitud suficientemente elevada para evitarlo (de hecho, así ocurre en un caso testimonial). Si es el PSOE, tendría distintas opciones para dibujar circunscripciones y establecer magnitudes que impidieran fabricar una mayoría para UCD. En las demás situaciones, los resultados confirman las expectativas. Así, de las 9 regiones con asambleas dominadas por UCD, las preferencias de este partido repetirían el resultado³⁶. Obtendría una mediana del 59 % de los escaños, lo que supondría reducir la fragmentación de tripartidismo (un NEPe de 3,2) a otra de bipartidismo (NEPp de 2,1). De forma paradójica, en cambio, el PSOE no prefiere una mayoría absoluta (futura) para él donde sí la tiene en representantes (*vid.* la primera fila de la tabla 5). Por lo que respecta a las 6 asambleas sin mayorías absolutas de un partido, todos los partidos optan por sistemas que conllevarían minorías naturales. Finalmente, en la única asamblea con una mayoría natural de escaños, los partidos optan por mantenerla. En suma, parece que los partidos no dominantes renuncian a dificultar una mayoría absoluta para UCD allí donde está más próxima a conseguirla.

A todo esto debe recordarse que UCD establece las reglas sobre la composición de las asambleas estatuyentes³⁷, de carácter marcadamente mayoritario³⁸. Porque también es el autor de los sistemas electorales vigentes (Congreso,

³⁶ Recordemos que no tenemos información de las preferencias en Castilla-La Mancha, donde también UCD domina la asamblea estatuyente, pero suponemos que ocurriría igual.

³⁷ Las asambleas están formadas por los parlamentarios elegidos en las provincias, si la vía de acceso es por el artículo 151 de la Constitución (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). Si es por el 143, por los parlamentarios y también los diputados provinciales o equivalentes (consejeros insulares en las Islas Baleares o consejeros de los cabildos en las Islas Canarias). En el caso de Navarra (Disposición Adicional 1ª), existe una asamblea electa: el Parlamento Foral.

³⁸ Sobre las consecuencias mayoritarias del Congreso y Senado, *vid.* Penadés (1999). Los diputados provinciales se eligen de forma indirecta, *según el número de concejales* de cada candidatura. Las circunscripciones tienen una magnitud media de 4,1 escaños. La fórmula de distribución es d'Hondt (Ley 39/1978). La diferencia entre votos y escaños tiene que ser formidablemente elevada. Será menor en los consejos insulares y cabildos, elegidos de forma directa por un sistema proporcional restrictivo. Será más reducida en el Parlamento Foral, cuyo sistema proporcional está basado en una magnitud mediana de 10,6 escaños.

Senado, diputaciones provinciales, consejos insulares, cabildos, Parlamento Foral y diputaciones forales, además de los municipios). Como partido gobernante dispone de la iniciativa de presentar y la capacidad de aprobar sus preferencias, aunque es verdad que requiere el concurso de otros partidos, pues no tiene la mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados (el 47 % en la Legislatura constituyente, 1977-1979, y el 48 % en la primera, 1979-1982). Recibe el apoyo de AP para aprobar la legislación sobre las asambleas estatuyentes (Constitución, artículos 146 y 151)³⁹ y sobre las diputaciones provinciales (Ley 39/1978 de Elecciones Locales)⁴⁰. Esta Ley prevé que los regímenes insulares y forales sean desarrollados por real decreto⁴¹. Por otro lado, el PSOE vota a favor de constitucionalizar las reglas electorales de Congreso y Senado (Caciagli, 1981).

VI. CONCLUSIONES

En este artículo hemos analizado cuáles son los sistemas electorales fundacionales preferidos por los partidos para los parlamentos regionales en España, a la luz de la regla de micro-mega. Para ello, hemos utilizado las fuentes primarias y secundarias que recogen las preferencias manifestadas por los partidos mismos. Estos optan por reglas basadas en la representación proporcional. Además, coinciden en el tipo de listas (cerradas y bloqueadas) y casi siempre en la fórmula y el mínimo legal. Las diferencias sustanciales afectan, pues, a la magnitud de las circunscripciones y las consecuencias probables en la futura representación: la maximización de los escaños, la desviación de la proporcionalidad y la consecución de mayorías parlamentarias.

Los resultados parecen evidenciar que el comportamiento de los partidos no siempre sigue la regla de micro-mega, sino que manifiesta distintas paradojas. Hemos demostrado que solo UCD cumple todas las expectativas y prefiere magnitudes, parlamentos y cuotas pequeños. Como consecuencia, maximizaría los escaños y excluiría de la competencia a los rivales pequeños. Entendemos que su poder instituyente explicaría esta conducta. Los demás partidos, en cambio, incumplen distintas expectativas. Como principales, destaca que el PSOE prefiere magnitudes grandes y sistemas incluyentes, de consecuencias proporcionales, similares a las opciones presentadas por los partidos pequeños. Renunciaría, pues, a maximizar los escaños. Mientras, el PCE y AP

³⁹ Fuente: Actas de la ponencia constitucional, en *Revista de las Cortes Generales*, 2, 1984.

⁴⁰ Fuente: *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados 17, 02/03/1978.

⁴¹ Los reales decretos correspondientes se publican en enero de 1979.

prefieren magnitudes grandes, pero parlamentos y cuotas pequeñas. En consecuencia, tampoco maximizarían los escaños e incluso obtendrían un resultado ineficiente (una proporción de escaños inferior a la de votos). Finalmente, también los PANE serían en muchas ocasiones ineficientes, a pesar de que suelen preferir magnitudes, parlamentos y cuotas grandes.

Sin embargo, admitimos que no hemos sabido encontrar una explicación satisfactoria, general y sistemática, que pueda sustituir a la regla de micro-mega. Por tanto, las futuras investigaciones podrían incluir otros factores para elaborar modelos analíticos sobre los determinantes de las preferencias. Primero, las unidades de funcionamiento de los sistemas electorales, lo que implicaría trabajar con datos desagregados (circunscripciones) en vez de agregados (regiones). Ello supondría tomar en consideración la geografía del voto, que no es uniforme. Segundo, el poder de cada partido para elaborar y aprobar las reglas electorales. Podría conjeturarse que, ante el predominio de UCD, los demás actuarían de forma estratégica. Anticiparían, pues, la negociación y presentarían reglas aceptables para UCD, que gobierna en minoría. Unas reglas que les permitieran representación y opciones de coaligarse en los futuros gobiernos regionales. Finalmente, debería tenerse en cuenta el contexto de la transición a la democracia, sin un sistema de partidos institucionalizado. Por tanto, los apoyos electorales y la estructura organizativa de los partidos están en construcción, lo que añade una gran incertidumbre a sus cálculos y expectativas. En suma, consideramos que existen suficientes pruebas de que, en los casos analizados, las preferencias no se pueden reducir a un solo factor: el tamaño agregado del partido.

Bibliografía

- Aguiló Lucia, L. (1992). *Els Avantprojectes d'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana*. València: Corts Valencianes.
- Alesina, A. y Glaeser, E. L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: a world of difference*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199267669.001.0001>.
- Andrews, J. T. y Jackman, R. W. (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*, 24 (1), 65-84. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2004.03.002>.
- Asamblea de Madrid (1988). *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Asamblea de Madrid.
- Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23 (3), 363-389. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(03)00020-9).
- (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, 10 (1), 363-390. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>.

- Bermejo Garde, M. y Díez Lago, P. (1990). *Crónica del Parlamento de Navarra: 1979-1989*. Pamplona: Parlamento de Navarra.
- Birch, S. (2003). *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403938763>.
- Bocanegra Sierra, R. (1987). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *The American Political Science Review*, 93 (3), 609-624. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2585577>.
- Bol, D. (2016). Electoral reform, values and party self-interest. *Party Politics*, 22 (1), 93-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068813511590>.
- Pilet, J. y Riera, P. (2015). The international diffusion of electoral systems: The spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe. *European Journal of Political Research*, 54 (2), 384-410. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12091>.
- Caciagli, M. (1981). El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69. En *La Constitución Española de 1978: Estudio Sistemático*. Madrid: Civitas.
- Calvo, E. (2009). The Competitive Road to Proportional Representation. *World Politics*, 61 (2), 254-295. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0043887109000100>.
- Carmona Guillén, J. A. (1979). *Estructura electoral local de España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Castellanos López, J. A. (2007). *La transición democrática en Castilla-La Mancha (1976-1983): proceso autonómico y construcción regional*. Toledo: Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.
- Colomer, J. M. (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 39-63.
- (ed.) (2004a). *Handbook of electoral system choice*. New York: Palgrave Macmillan.
- (2004b). The Strategy and History of Electoral System Choice. En J. M. Colomer (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230522749_1.
- Contreras, M. (1987). *El Estatuto de Autonomía de Aragón: las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*. Derecho (vol. 1). Zaragoza: Cortes de Aragón.
- Cores Trasmonte, B. (2001). *O Estatuto de Autonomía de Galicia: documentación oficial (1977-1981)*. A Coruña: Parlamento de Galicia.
- Cortes de Aragón (2002). *Memoria del Estatuto: crónica política de la elaboración y primeros pasos del Estatuto de Autonomía de Aragón*. Zaragoza: Asociación de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón.
- Cox, G. W. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174954>.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Fernández Ferrero, M. A. (1996). *El Estatuto de Autonomía de La Rioja. Bases documentales*. Pamplona: Newbook.
- Gallagher, M. y Mitchell, P. (2005). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.001.0001>.
- González Ayala, M. D. (1988). *El Estatuto: norma institucional básica de la comunidad autónoma de Extremadura*. Cáceres: Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones.
- González Clavero, M. (2013). *Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Trabajos de la asamblea de parlamentarios y diputados provinciales*. Valladolid: Fundación Villalar.
- Katz, R. S. (2005). Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms? En *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.
- Lago, I. (2002). Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 131-158.
- Lijphart, A. (1997). The difficult science of electoral systems: A commentary on the critique by Alberto Penadés. *Electoral Studies*, 16 (1), 73-77. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(96\)00058-3](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(96)00058-3).
- López Medel, J. (1999). *El Estatuto de autonomía de Cantabria*. Santander: Parlamento de Cantabria.
- Lundell, K. (2010). *The Origin of electoral systems in the post-war era: a worldwide approach*. London: Routledge.
- Luque Cambre, R. (ed.) (2003). *Canarias. Textos fundamentales para la Autonomía*. Tenerife: Parlamento de Canarias.
- Márquez Cruz, G. (2007). *Política y gobierno local: la formación de gobierno en las entidades locales en España. Estudios políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mozaffar, S. (2004). Africa: electoral systems in emerging democracies. En J. M. Colomer (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230522749_24.
- Nohlen, D. (1984). Two Incompatible Principles of Representation. En A. Lijphart y B. Grofman (eds.). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Oliver Araujo, J. (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Pallarès Porta, F. (1998). Los sistemas electorales en las comunidades autónomas: aspectos institucionales. En J. Montabes Pereira (ed.). *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimient del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Parlamento de Andalucía; Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Penadés, A. (1999). El sistema electoral español (1977-1996). En J. L. Paniagua y J. C. Monejero (eds.). *En torno a la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- (2005). La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940. *Zona Abierta*, 110-111, 199-277.

- y Santiuste, S. (2013). La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización. *Revista Española de Ciencia Política*, 32, 89-116.
- Quintana, J. M. (1995). *La Comunitat autònoma de les Illes Balears: institucions, competències i règim jurídic*. Palma de Mallorca: Parlament de les Illes Balears.
- Rahat, G. (2011). The Politics of Electoral Reform: The State of Research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21, 523-543. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17457289.2011.609618>.
- Región de Murcia (2002). *Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales de la Región de Murcia: actas de las sesiones y proyecto de Estatuto de Autonomía*. Murcia: Consejería de Educación.
- Renwick, A. (2010). *The politics of electoral reform: changing the rules of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511676390>.
- Rodden, J. (2009). *Why did Western Europe Adopt Proportional Representation? A Political Geography Explanation*.
- Rokkan, S., Campbell, A., Torsvik, P. y Valen, H. (2009). *Citizens elections parties: approaches to the comparative study of the processes of development*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston MA. Colchester: ECPR Press.
- Ruiz Robledo, A. (2003). *La formación de la comunidad autónoma de Andalucía en sus documentos*. Granada: Parlamento de Andalucía.
- Sevilla Merino, J. (1992). *Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana: procés d'elaboració i tramitació parlamentària*. València: Corts Valencianes.
- Shugart, M. S. (2005). Comparative electoral system research: the maturation of a field and new challenges ahead. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0002>.
- Sobrequés i Callicó, J. y Riera i Viader, S. (1982). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*. Barcelona: Edicions 62.
- Taagepera, R. (1984). The Effect of District Magnitude and Properties of Two-Seat Districts. En A. Lijphart y B. Grofman (eds.). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- (2007). *Predicting party sizes: the logic of simple electoral systems*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199287741.001.0001>.
- y Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Tamayo Salaberria, V. y Tamayo Salaberria, C. (1981). *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*. Álava: Diputación Foral. Instituto de Historia del Derecho de Euskal Herria.
- Urdániz, J. (2007). La teoría de los precios: una explicación sistemática para las fórmulas electorales proporcionales. *Revista Española de Ciencia Política*, 17, 113-154.
- Vallès, J. M. (1983). Sistemas electorales, Estado de las Autonomías y Comunidades autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 34, 107-132.

Anexo 1. *Preferencias electorales de los partidos (tamaño del Parlamento, magnitud, magnitud efectiva, umbral efectivo y umbral legal)*

Región	Partido	Voto válido (1979) ¹	Esaños asamblea ²	Parlamento (esaños)	Magnitud (mediana)	Magnitud efectiva (mediana)	Umbral efectivo (mediana) ³	Umbral legal ⁴
CL	UCD	51,0	82,8	50	5,0	5	14,0	<i>a</i>
CL	PSOE	25,6	12,4	88	9,0	9	7,5	3
CL	PCE	4,9	0,7	131	13,0	13	5,4	3
IB	UCD	49,7	54,3	56	4,0	4	15,0	3
IB	PSOE	29,9	20,0	55	7,0	7	9,4	3
IB	AP	9,3	14,3	48	11,6	12	5,7	3
IB	PCE	3,5	2,9	57	12,0	10	6,8	3
IB	PSM	3,4	5,7	80	10,0	20	3,6	3
ICAN	UCD	48,8	79,1	40	1,0	1	37,5	<i>b</i>
ICAN	PSOE	18,3	14,0	56	4,0	4	15,0	3
ICAN	PCE	5,7	2,3	70	70,0	70	0,9	3
GAL	UCD	48,2	67,4	76	18,5	18,5	3,9	3
GAL	PSOE	17,3	20,9	108	26,0	22	3,3	3
GAL	AP	14,2	11,6	76	18,5	18,5	3,9	3
GAL	UG	5,4	0,0	120	120,0	24	3,0	3
GAL	PCE	4,2	0,0	120	120,0	24	3,0	3
RIO	UCD	48,0	62,5	40	3,0	3	18,8	5
RIO	PSOE	29,1	21,8	32	32,0	24	3,0	3
RIO	AP	13,9	15,6	38	8,0	8	8,3	3
EXT	UCD	45,6	69,1	50	25,0	24	3,0	3
EXT	PSOE	37,6	30,9	65	32,5	24	3,0	3
CM	PCE	9,8	3,1	71	14,0	14	5,0	3
CANT	UCD	41,9	66,7	41	4,5	4,5	13,8	3
CANT	PSOE	30,3	30,6	41	41,0	24	3,0	3
ARA	UCD	41,0	76,5	48	3,0	3	19,0	3
ARA	PSOE	28,3	21,4	70	19,0	19	3,8	3
ARA	PCE	7,1	1,0	100	27,0	24	3,0	3
MUR	PSOE	39,2	53,9	40	3,0	3	18,8	<i>c</i>
MUR	UCD	39,1	43,6	40	4,0	4	15,0	<i>d</i>
MUR	PCE	7,9	0,0	50	50,0	14	5,0	5
VAL	PSOE	37,3	40,8	88	28,0	24	3,0	3
VAL	UCD	36,5	53,6	90	2,0	2	25,0	3
VAL	PCE	12,0	5,6	100	31,0	24	3,0	3
VAL	AP	4,5	0,0	90	28,0	24	3,0	3

Región	Partido	Voto válido (1979) ¹	Esaños asamblea ²	Parlamento (esaños)	Magnitud (mediana)	Magnitud efectiva (mediana)	Umbral efectivo (mediana) ³	Umbral legal ⁴
MAD	PSOE	33,3	36,8	92	92,0	14	5,0	5
MAD	UCD	33,1	43,7	92	92,0	14	5,0	5
MAD	AP	8,6	3,5	90	5,0	5	12,5	5
AST	PSOE	37,3	40,9	60	60,0	60	1,2	0
AST	UCD	33,0	40,9	60	3,0	3	18,8	<i>e</i>
AST	PCE	13,7	13,6	60	60,0	24	3,0	3
AST	AP	8,6	4,6	57	12,0	12	5,8	3
AND	PSOE	33,5	47,3	100	12,0	12	5,8	3
AND	UCD	31,8	39,6	90	11,0	11	6,3	3
AND	PCE	13,3	7,7	120	14,0	14	5,0	3
AND	PSA	11,1	5,5	120	14,0	14	5,0	3
NAV	UCD	26,7	28,6	70	10,5	8,7	7,7	<i>c</i>
NAV	PSOE	18,9	21,4	70	70,0	24	3,0	3
NAV	HB	11,1	12,9	70	8,5	8,5	7,9	1
NAV	Amairur	6,8	10,0	70	10,5	10,5	6,5	0
NAV	PNV	5,0	4,3	70	10,5	10,5	6,5	3
CAT	PSOE	28,6	34,9	118	11,0	11	6,3	3
CAT	PCE	18,3	15,9	118	11,0	11	6,3	3
CAT	UCD	17,1	15,9	159	19,0	19	3,8	3
CAT	CDC	16,9	19,1	130	1,0	1	37,5	3
CAT	ERC	4,7	3,2	120	120,0	24	3,0	3
CAT	AP	3,6	1,6	139	25,0	24	3,0	3
EUS	AP	9,8	3,0	60	20,0	20	3,6	3

¹ El voto está expresado como el porcentaje sobre el voto válido en las elecciones al Congreso de 1979, salvo para Cataluña y Euskadi (Congreso, 1977), Islas Canarias (Cabildos, 1979) y Navarra (Parlamento Foral, 1979).

² Porcentaje de esaños en la asamblea estatuyente (asamblea de representantes de las región o nacionalidad).

³ El umbral efectivo es la mediana de los umbrales de las distintas circunscripciones.

⁴ El umbral legal se refiere al porcentaje de votos válidos de la circunscripción, salvo las excepciones indicadas (sobre censo o bien sobre un nivel superior a la circunscripción).

a: el umbral legal es el 5 % del censo de la circunscripción.

b: el umbral legal es el 5 % del censo de la región.

c: el umbral legal es el 5 % del voto válido de la región.

d: el umbral legal es el 2 % del voto válido de la región.

e: el umbral legal es el 3 % del voto válido de la región.

¿CÓMO SE DEFINE EL LIDERAZGO EN LA DEFENSA EUROPEA? UN ANÁLISIS fsQCA

How is Leadership Defined in the Politics of European Defence? An fsQCA Analysis

GUILLEM COLOM PIELLA

Universidad Pablo de Olavide
Universidad Autónoma de Chile
gcolpie@upo.es

IVÁN MEDINA IBORRA

Universidad de Valencia
ivan.medina@uv.es

JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS

Universidad Pablo de Olavide
Universidad Autónoma de Chile
japer@upo.es

Cómo citar/Citation

Colom Piella, G., Medina Iborra, I. y Peña Ramos, J. A. (2017).
¿Cómo se define el liderazgo en la defensa europea? Un análisis fsQCA.
Revista de Estudios Políticos, 175, 111-144.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.03>

Resumen

El artículo aborda la cuestión del liderazgo nacional en la defensa europea para determinar el peso relativo de distintos factores en su ejercicio y las razones por las cuales unos países parecen más dispuestos que otros a contribuir a la Política Común de Seguridad y Defensa. Para ello, se empiezan discutiendo las principales aportaciones de los enfoques (neo)realista y constructivista al liderazgo europeo en defensa. Posteriormente, se repasa la evolución de esta política, destacando sus avances y

retrocesos. A continuación, se identifican los factores que caracterizan esta dimensión y que sirven como base para construir las condiciones del análisis fsQCA que se utilizará para estudiar el liderazgo en la defensa europea, examinando separadamente las condiciones necesarias y suficientes para los países líderes y para los países que no muestran tal liderazgo.

Palabras clave

Liderazgo; defensa; Unión Europea; realismo; constructivismo.

Abstract

The paper addresses the issue of national leadership in the politics of European defence, in order to determine the relative value of different factors in the exercise of leadership, and the reasons why some countries are more willing than others to contribute to the development of the EU's Common Security and Defence Policy. The article starts by discussing the main contributions of the (neo)realist and constructivist approaches to European leadership on defence. It then highlights the process of development of EU defence policy and its setbacks. Leadership factors that characterize this development process are identified and employed to construct a fsQCA analysis, which assesses the leadership shown by different European countries. This analysis examines the necessary and the sufficient conditions characteristic both of leading countries and of those countries that do not show such leadership.

Keywords

Leadership; defence; European Union; realism; constructivism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LIDERAZGO Y SEGUIDISMO EN LA PCSD. III. REALISMO Y CONSTRUCTIVISMO: DIFERENTES FORMAS DE ENTENDER EL LIDERAZGO. IV. LOS FACTORES QUE IMPULSAN EL DESARROLLO DE LA PCSD. V. METODOLOGÍA, CONSTRUCCIÓN DEL *OUTCOME* Y SELECCIÓN DE CONDICIONES: 1. La técnica fsQCA. 2. Construcción y calibración del *outcome* (países líderes en defensa). 3. Selección y calibración de las condiciones. VI. RESULTADOS: 1. Condiciones necesarias y suficientes para los países líderes. 2. Condiciones necesarias y suficientes para países que no muestran liderazgo. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

¿Qué necesita un Estado para liderar la configuración de la defensa europea? ¿Por qué algunos países parecen más dispuestos a contribuir al desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que otros? ¿Existen elementos objetivos que expliquen las contribuciones nacionales a la PCSD? Las respuestas a estas preguntas abarcan desde consideraciones políticas como los antecedentes históricos, situación geopolítica, preferencias estratégicas o intereses militares, cuestiones objetivas como los gastos en defensa, la entidad, orientación y medios materiales de los ejércitos o las capacidades industriales nacionales hasta otros elementos subjetivos vinculados con la percepción de los riesgos o las experiencias pasadas que determinan las contribuciones nacionales en el avance de la defensa europea.

Precisamente, este artículo pretende resolver estas cuestiones y conocer el peso relativo que poseen distintos factores —presupuesto de defensa, tamaño y catálogo de capacidades de los ejércitos, cultura estratégica, medios industriales, colaboración en proyectos armamentísticos conjuntos o participación en iniciativas militares— en el ejercicio del liderazgo europeo en defensa y determinar las razones por las cuales unos países parecen más dispuestos que otros a contribuir al desarrollo de la PCSD.

Para lograr este objetivo, se realizará un Análisis Cualitativo Comparado (Qualitative Comparative Analysis —QCA—) en su vertiente *fuzzy sets* (fsQCA) para identificar las condiciones necesarias determinantes para explicar el liderazgo en defensa entre los países de la Unión Europea (UE). Además,

esta metodología permite capturar una cierta variabilidad o *equifinalidad* en la configuración de condiciones suficientes que pueden motivar que un país sea considerado líder en esta materia. Igualmente, se estudian las condiciones necesarias y suficientes de los países que no lideran la PCSD dado que el análisis de los dos escenarios de ocurrencia del *outcome* —presencia y ausencia— enriquece nuestro análisis.

Para ello, el artículo propone una clasificación de países de acuerdo a su contribución a varios aspectos que la literatura identifica como relevantes para explicar el liderazgo militar. Nos encontramos con la necesidad de proponer una definición amplia, pues se tiende a clasificar los países dependiendo de su liderazgo político, cultura estratégica, entidad de sus ejércitos, capacidad de despliegue y sostenimiento de sus fuerzas o la contribución a proyectos multinacionales. Nuestra propuesta pretende establecer un liderazgo transversal a partir de la suma de cada uno de estos índices. El *ranking* resultante, que será calibrado para reflejar variación entre propensión o ausencia de liderazgo, será el *outcome* de nuestro análisis.

Teniendo en cuenta estos elementos, el artículo comienza repasando la evolución de la dimensión europea de seguridad y defensa. Seguidamente, se discuten las principales aportaciones de los enfoques realista y constructivista sobre cómo entender el ejercicio y la definición del liderazgo en defensa en la UE. El epígrafe cuarto pretende identificar los factores que caracterizan esta dimensión y que servirán como punto de referencia para construir las condiciones del análisis, detalladas en el epígrafe quinto. Finalmente se analiza el liderazgo en la construcción de la defensa europea, examinando de forma separada las condiciones necesarias y las condiciones suficientes para los países líderes y para los países que no muestran tal liderazgo.

II. LIDERAZGO Y SEGUIDISMO EN LA PCSD

Desde el origen de las Comunidades Europeas en la década de los años cincuenta se han intentado combinar los procesos de integración económica y defensiva. Sin embargo, la realidad estratégica de la Guerra Fría y la inviabilidad práctica de las iniciativas defensivas europeas —como la Unión Occidental (1948), la Comunidad Europea de Defensa (1954) y la congelación de la Unión Europea Occidental (UEO)¹— motivaron que la seguridad europea se delegara

¹ Esta surgió en 1954 tras la modificación del Tratado de Bruselas para permitir el ingreso de Alemania e Italia, descansar sobre los medios OTAN e institucionalizar el tratado que había motivado la Unión Occidental. Aunque esta organización pretendía

en la OTAN, Washington se convirtiera en el garante de su defensa y las cuestiones estratégicas se excluyeran de la integración europea (Fatjó y Colom, 2005). Aunque coincidiendo con la distensión entre los dos bloques los seis emprendieron la Cooperación Política Europea para incrementar la visibilidad y coherencia de su acción exterior, fue necesario esperar hasta el fin de la Guerra Fría y la aprobación del Tratado de Maastricht para que Bruselas articulara mecanismos de acción exterior y seguridad. Las guerras de los Balcanes revelaron la incapacidad europea para gestionar crisis de forma autónoma, la brecha militar existente entre los aliados y la dependencia estratégica de Washington. Ello medió para que Bruselas tomara consciencia de la insostenibilidad de sus planteamientos y comprendiera que si pretendía intervenir sin recurrir a la OTAN en crisis que afectaran sus intereses debía desarrollar capacidades civiles y militares propias.

Desde entonces, el desarrollo de la PESD (1999-2007) y la PCSD (2007-) ha estado condicionado por factores políticos, estratégicos y militares. Nacida como resultado de la crisis de Kosovo como un compromiso entre las dos potencias militares europeas —la atlantista Gran Bretaña y la europeísta Francia— la PESD permitió desarrollar estructuras, capacidades, doctrinas y estrategias para la prevención de conflictos y gestión de crisis (Grevi *et al.*, 2009). A pesar de las expectativas iniciales y los desarrollos institucionales, la PESD estuvo condicionada por la falta de una visión común sobre su naturaleza, contenido y alcance, su subordinación práctica a la OTAN, la carencia crónica de las capacidades o la escasa voluntad de emplear estas herramientas en operaciones (Witney, 2008; Toje, 2008; Fatjó y Colom, 2005).

La PCSD también ha heredado algunos de estos problemas estructurales. Codificada en el Tratado de Lisboa, esta se fundamenta en el acervo de la PESD para continuar con «[...] la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad» (art. 42.2 TUE). Además, el Tratado codifica un catálogo de operaciones que combina las Misiones Petersberg —misiones humanitarias y de rescate, prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y gestión de crisis, incluyendo la imposición de la paz y las operaciones conjuntas de desarme— con las contempladas en la Estrategia Europea de Seguridad de apoyo antiterrorista a terceros países y de reforma del sector de seguridad. En 2008, este catálogo de misiones se tradujo

garantizar la defensa de sus miembros frente a una agresión, la negativa a crear una estructura militar propia, la transferencia de funciones a la OTAN, el ingreso de Alemania en la Alianza o la imposibilidad de garantizar la seguridad europea sin contar con el paraguas nuclear estadounidense mediaron para que la UEO entrara en un letargo que se dilataría hasta la década de los ochenta.

en un nivel de ambición consistente en la conducción simultánea de dos operaciones de estabilización y reconstrucción durante dos años y 10 000 efectivos cada una, junto con dos operaciones de respuesta rápida empleando los Grupos de Combate y una operación de evacuación de no combatientes. Además, el Tratado introduce dos cláusulas previstas por el fallido Tratado Constitucional: una de solidaridad, por la que la UE podrá prestar asistencia a cualquier país miembro víctima de ataque terrorista o catástrofe; y otra de defensa mutua por la que se podrá responder colectivamente en caso de agresión armada contra un Estado miembro. De obligado cumplimiento para los países neutrales, esta no reemplaza los compromisos adquiridos por los aliados europeos en el marco de la OTAN.

Igualmente, el Tratado institucionaliza la Agencia Europea de Defensa (EDA) y desarrolla sus competencias para incrementar las contribuciones nacionales y mejorar las capacidades militares europeas mediante el establecimiento de objetivos comunes, el desarrollo de programas multinacionales, la armonización de requisitos, la racionalización en la obtención de material, la gestión de la I+D militar o el refuerzo de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (arts. 42.3 y 45 TUE). Sin embargo, su valor para convertirse en el motor de la cooperación armamentística europea continúa comprometido por su limitado presupuesto, reducidas competencias y falta de voluntad política para dotarle de contenido (Fu-Chang, 2011). En consecuencia, la EDA no ha resuelto ningún problema crónico de la cooperación militar europea y no parece que los acuerdos alcanzados en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 resuelvan esta situación (Biscop, 2014).

Finalmente, para flexibilizar la cooperación práctica en defensa, el Tratado amplía la Cooperación Reforzada (art. 20 TUE) para intensificar la colaboración entre aquellos países que lo deseen y la Cooperación Estructurada Permanente que permita a aquellos países «[...] que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto» (art. 42.6 TUE). Esta puede comprender el establecimiento de acuerdos específicos para reforzar las capacidades nacionales, armonizarlas con sus socios, colaborar en proyectos militares conjuntos, integrarse en fuerzas multinacionales o participar en operaciones lideradas por la UE. Participada libremente por los países que dispongan de los medios y la voluntad necesaria para colaborar —aunque se precisa el voto unánime del Consejo y la participación de un tercio de los países— y sin ningún límite práctico más allá del cumplimiento de los compromisos, la Cooperación Estructurada Permanente es vista como un compromiso para solventar la carencia crónica de capacidades europeas, pero también para reforzar el pilar europeo de la OTAN o la base para construir un ejército europeo futuro (Grevi, Helly y Keohane, 2009; Eilstrup, 2014).

Además, los países también pueden colaborar *ad hoc* o participar unilateralmente en toda la gama de operaciones de mantenimiento de la paz y gestión de crisis si poseen los medios necesarios —plasmados en la capacidad para desplegar y sostener una fuerza capaz de operar autónomamente o como parte de un componente multinacional— y obtienen el voto unánime del Consejo o valerse de la EDA para reforzar su cooperación práctica en la armonización de capacidades militares o poner en común recursos para la investigación, financiación, obtención y sostenimiento del material.

En otras palabras, el Tratado de Lisboa no solo institucionaliza la PCSD y flexibiliza la cooperación estratégica abriendo la puerta a una defensa a dos velocidades (con un núcleo integracionista interesado en profundizar en estos aspectos y con las capacidades militares necesarias para ello y otro grupo reticente o sin medios suficientes); sino que también establece los pilares necesarios para construir una defensa común si los países así lo desean. No obstante, ninguna de estas disposiciones ha sido implementada, lo que parece indicar nuevamente la falta de una visión común y la limitada voluntad política para desarrollar una defensa europea creíble y autónoma.

El inicial entusiasmo manifestado tras la firma del Tratado se convirtió en desánimo tras su entrada en vigor. La negativa irlandesa a refrendarlo y la marginación de los asuntos de defensa para facilitar el acuerdo con este país neutralista, la imposibilidad de pactar la elaboración de una nueva Estrategia Europea de Seguridad que actualizara el texto de 2003, o el nombramiento de una alta representante sin un perfil apropiado para liderar la acción exterior europea relegaron los asuntos de defensa a un segundo plano (Helwig, 2014). No obstante, sería la falta de voluntad política para implementar las provisiones del Tratado y la crisis económica que asola Europa los factores que determinaron la desaparición de los asuntos de defensa de la agenda europea y la congelación práctica de la PCSD, sumiendo a la UE en una importante crisis de identidad, considerada por algunos como la más profunda desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 (Servicio Internacional de Información de Seguridad, 2013).

Para minimizar el impacto de los recortes en defensa sobre las capacidades militares europeas y aplacar las súplicas de Washington para que Europa asuma los costes de su seguridad, Bruselas aprobó en 2010 la Iniciativa de Gante. Más conocida como Pooling and Sharing, esta pretende reforzar la cooperación en el desarrollo, obtención, mantenimiento y empleo de las capacidades militares para minimizar los efectos de la crisis sobre la defensa europea y garantizar que esta posee los medios necesarios para satisfacer sus compromisos de seguridad. Fundamentada en los principios de eficacia operativa, eficiencia económica y sostenibilidad material, esta iniciativa pretende integrar las labores de identificación de necesidades y los procesos de

adquisición de armamento, la puesta en común de medios y estructuras o la especialización nacional en materia de capacidades militares. Aunque varios países temen que incrementará el gasto en defensa, producirá materiales que no satisfarán sus especificidades, motivará la pérdida de capacidades nacionales y erosionará su tejido industrial, la Iniciativa de Gante parece la única opción viable para conservar un mínimo de capacidades europeas en este contexto de crisis económica y persistente *dividendo de la paz* (Directorate-General for External Policies, 2011; Biscop, 2014).

Igualmente, para relanzar la defensa europea tras la paralización práctica de la PCSD y los cambios estratégicos que han tenido lugar desde su lanzamiento —la conclusión de la Guerra contra el Terror, el giro estadounidense hacia Asia-Pacífico o la crisis económica que ha obligado a replantear las políticas de defensa nacionales— se propuso celebrar en diciembre de 2013 un Consejo Europeo dedicado exclusivamente a la defensa. Planeado para impulsar la PCSD en tres áreas —capacidades militares, operatividad de la fuerza y cooperación en defensa— este encuentro despertó enormes expectativas que se fueron templando al observarse divergencias entre los socios europeos e incluir otros asuntos en la agenda de la reunión. Aunque finalmente se aplazaron las decisiones más importantes para futuros encuentros, se lograron varios acuerdos susceptibles de reactivar una política estancada tras la firma del Tratado de Lisboa.

Reconociendo el valor intrínseco de la defensa y su papel en la construcción europea, se acordó desarrollar la PCSD en tres dimensiones: política (avanzando en colaboración con los socios globales, transatlánticos o regionales y en complementariedad con la OTAN), capacidades (mejorando la colaboración, integrando recursos nacionales o desarrollando medios de reabastecimiento en vuelo, drones, satélites o ciberfuerzas) e industria (reestructurando el mercado y la industria, redefiniendo las responsabilidades de la EDA y estableciendo estándares armamentísticos comunes). Aunque estas decisiones no resuelven los problemas de fondo que comprometen la viabilidad de la PCSD —desde la falta de voluntad política, las culturas estratégicas opuestas, la limitada inversión en defensa, el ilusorio liderazgo de las instituciones europeas, las carencias industriales o la reducida competitividad del mercado de defensa europeo— sí pueden reducir la parálisis que está afectando la defensa europea (Helwig, 2014).

III. REALISMO Y CONSTRUCTIVISMO: DIFERENTES FORMAS DE ENTENDER EL LIDERAZGO

La configuración de la PESD, la PESC y la actual PCSD ha recibido una gran atención por parte de la comunidad académica europea. Aunque su

desarrollo se ha estudiado desde múltiples enfoques, destacan los (neo)realistas y los constructivistas (Breuer, 2010; Pohl, 2013). Los primeros relativizan el valor de la PCSD al entender que ningún Estado resolverá su dilema de seguridad delegando la defensa nacional en manos de una organización supranacional como la UE². En consecuencia, no creen que pueda producirse ninguna convergencia en materia defensiva ni tampoco la puesta en común de los medios militares nacionales. Además, al existir más de una solución al dilema de seguridad específico de cada país (la suficiencia nacional, los convenios bilaterales, la UE o la OTAN), distintas percepciones de la amenaza y múltiples culturas estratégicas (neutralistas, europeístas o atlantistas), estos entienden que los gobiernos europeos difícilmente cooperarán en defensa, y si lo hacen será de forma bilateral o multilateral pero sin delegar la defensa a Bruselas para no comprometer su autonomía estratégica (Rynning, 2011; Dyson, 2013; Eilstrup, 2014).

Sin embargo, no descartan la colaboración militar (Glaser, 1995), puesto que todos los europeos —especialmente aquellos que forman parte de la OTAN— se hallan en un dilema similar, ya que deben mantener capacidades suficientes para satisfacer sus compromisos de seguridad, minimizar el impacto de los recortes en defensa y conservar la interoperabilidad con Estados Unidos. En consecuencia, para resolver este problema la opción más racional y asequible es la cooperación, aunque esta tenderá a realizarse en el marco aliado debido a la naturaleza de esta organización, su orientación hacia la defensa colectiva de sus miembros, el liderazgo estadounidense y la disuasión que este proporciona con su arsenal nuclear y la presencia de fuerzas del país en suelo europeo (Posen, 2006; Rynning, 2011; Dyson, 2013)³.

No obstante, el paradigma dominante en el análisis de la PCSD es el constructivismo, que asume que la construcción europea genera un proceso de

² Un dilema de seguridad surge cuando las acciones realizadas por un Estado para reforzar su propia seguridad provocan un sentimiento de inseguridad entre sus vecinos. Al percibir estas acciones como una amenaza a su seguridad porque alteran el equilibrio militar existente, estos Estados incrementarán sus capacidades militares como respuesta, provocando así una escalada de tensiones y una carrera de armamentos que puede desembocar en un conflicto (Jervis, 1978; Herz, 1951).

³ Paradójicamente, el arranque de la PESD fue visto con recelo por Washington porque temía que limitaría la hegemonía americana y comprometería la centralidad de la Alianza, argumentando que cualquier avance en esta materia se basara en la no discriminación de los miembros no europeos de la OTAN, la no división de la seguridad transatlántica y la no duplicación de medios ni estructuras militares. Actualmente la situación es diametralmente opuesta y Washington insta repetidamente a que los europeos incrementen sus propias capacidades de defensa.

socialización que está motivando la consolidación de una cultura estratégica típicamente europea y la convergencia de las políticas de defensa nacionales hacia una defensa común que reducirá las tendencias anárquicas del sistema internacional y cubrirá las necesidades de seguridad europeas (Meyer, 2005). Así, la construcción del liderazgo nacional en el desarrollo de la PCSD estaría más vinculada con una voluntad política forjada por un proceso de socialización que en la posesión de capacidades militares nacionales⁴, ya que estas podrán generarse conjuntamente siguiendo los objetivos de fuerzas (Force Objectives) y capacidades (Headline Goals) delineados por Bruselas desde 1999.

Asumiendo estos elementos, seguidamente se observará la configuración del *liderazgo* en la defensa europea. Aunque la literatura se interesa principalmente por los factores normativos o los desarrollos institucionales de la PCSD, también pueden hallarse otros trabajos que observan indirectamente el liderazgo militar en la UE. Ejemplos de ello son los que analizan los mecanismos de cooperación armamentística como herramienta para avanzar en la construcción europea (Fu-Chang, 2011); los que estudian las razones del atlantismo o europeísmo de los países observando su cultura estratégica o decisiones políticas (Cornish y Edwards, 2001; Toje, 2008; Pohl, 2013); o los que emplean enfoques constructivistas para explicar la *bruselización* de la PCSD y cómo las interacciones que allí se realizan contribuyen a la construcción de una defensa común (Breuer, 2011) y la definición de una concepción estratégica europea (Rogers, 2009). Es decir, estos estudios analizan los motivos que inducen a la colaboración europea en defensa, las razones que explican la predilección nacional por la UE o la OTAN o el liderazgo y seguidismo (*bandwagoning*) en la seguridad europea, priorizando los aspectos estratégicos pero obviando los factores que explican que unos países sean proclives a cooperar, liderar o ser liderados. Precisamente, este artículo pretende analizar estos aspectos y descubrir por qué unos países actúan como líderes y otros prefieren —bien sea por su vocación atlantista, pacifista o por su carencia de capacidades— adoptar una postura pasiva en el desarrollo de la PCSD.

Así, el trabajo se basará en las siguientes hipótesis configuracionales: partiendo de la idea de que el liderazgo europeo en defensa requiere tanto la posesión de capacidades militares como la voluntad política para contribuir a su desarrollo, la primera hipótesis (H1) plantea que la posesión de una estrategia nacional de seguridad bien articulada constituye una condición necesaria para que un Estado pueda asumir rasgos de líder. La segunda hipótesis (H2) asume que si bien la voluntad política (de tener una estrategia ambiciosa) es una

⁴ Una *capacidad militar* se compone de doctrina, organización, adiestramiento, material, liderazgo y educación, personal e infraestructuras.

condición necesaria para que un país pueda liderar el desarrollo de la PCSD, si este carece de capacidades que la sustenten nunca podrá erigirse como líder en esta materia. De esta forma, la voluntad política es una condición necesaria pero no suficiente para la ocurrencia del resultado.

IV. LOS FACTORES QUE IMPULSAN EL DESARROLLO DE LA PCSD

Tras haber expuesto el desarrollo de la PCSD, ahora es momento de preguntarse cuáles son los factores que impulsan esta política, cuáles son sus condicionantes o qué países pueden liderar el proceso. Así, puede argumentarse que cualquier avance en la defensa europea requiere valores para desarrollarla, voluntad política para impulsarla, capacidades militares para apoyarla y una cultura estratégica específica para priorizarla frente a otras opciones como la Alianza Atlántica, la cooperación multilateral *ad hoc* o la autarquía.

Formalmente, la PCSD es de naturaleza intergubernamental, por lo que cualquier desarrollo requiere el voto unánime de los miembros. No obstante, ante las dificultades para avanzar en este proceso, el Tratado de Lisboa adopta un enfoque más flexible que permite a los países que así lo deseen incrementar su colaboración mediante la firma de Cooperaciones Reforzadas en tres áreas —capacidades, operaciones e industria— y así acelerar su integración en materia defensiva. Sin embargo, mientras las Cooperaciones Reforzadas están abiertas a los países que lo deseen (*voluntad política*); si pretenden participar en la Cooperación Estructurada Permanente deben poseer un mínimo de *capacidades militares* (codificadas por el cuarto protocolo del Tratado de Lisboa y basadas en la participación en un Grupo de Combate y en un proyecto militar multinacional) y en la determinación (*voluntad, capacidad y cultura estratégica*) de utilizarlas en operaciones en el exterior. Aunque no han sido utilizadas, estas disposiciones pueden contribuir a resolver la carencia crónica de medios militares europeos y avanzar en el desarrollo de la PCSD.

En consecuencia, para entender las contribuciones nacionales a la defensa europea se deben observar tanto los factores objetivos como los elementos subjetivos. Los primeros muestran la naturaleza, entidad y volumen de la participación nacional en términos de fuerzas, medios o capacidades y son fundamentales tanto para elaborar los catálogos de fuerzas y los objetivos de capacidades que vienen elaborándose desde el Helsinki Headline Goal como para determinar la capacidad de un país para participar en Cooperaciones Reforzadas. Por su parte, los segundos condicionan la voluntad nacional por contribuir a la defensa europea, la propensión en adoptar una postura pasiva o activa en su desarrollo, el interés por participar en programas conjuntos o la determinación por ahondar en la colaboración mediante la Cooperación Estructurada Permanente.

Además, mientras los factores objetivos son fácilmente cuantificables, las voluntades políticas no lo son. Hasta la fecha, la noción de *voluntad política* ha sido determinante para explicar el relativo fracaso de la defensa europea (Whitney, 2008). Aunque el Tratado de Lisboa flexibiliza su desarrollo posibilitando tanto la conducción de operaciones europeas empleando el principio de *nación líder* (donde un país se responsabiliza de la operación y proporciona los medios necesarios) o introduciendo la Cooperación Estructurada Permanentemente para posibilitar una defensa a dos velocidades, la situación actual muestra cómo la integración en esta materia es menos satisfactoria de lo deseado. La escasa voluntad política y la crisis económica que azota el continente no solo han impedido implementar las disposiciones del Tratado y paralizado cualquier desarrollo en esta materia, sino que también están motivando las cooperaciones *ad hoc* para limitar el impacto de la crisis sobre las defensas nacionales⁵. Precisamente, para reconducir esta situación, tanto la OTAN con su Smart Defence como la UE con su Pooling and Sharing han implementado iniciativas de colaboración en materia de medios, fuerzas y capacidades.

No obstante, aunque la cooperación armamentística es considerada como una efectiva estrategia para crear un mercado europeo de defensa, estandarizar los medios militares europeos e impulsar la PCSD, las especificidades de este sector entorpecen la colaboración. A diferencia de otros sectores sujetos a las normas comunitarias y del reglamento de 2011 sobre los mercados públicos de defensa (que pretende incrementar la competencia industrial, reducir duplicidades y abaratar los costes del armamento), los países continúan adoptando políticas proteccionistas de su industria nacional aplicando excepciones al mercado común por motivos de seguridad nacional en materia de producción, adquisición y venta de armamento (art. 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE) (Trybus, 2014).

En consecuencia, en este contexto marcado por factores objetivos, consideraciones estratégicas e intereses políticos, los países deben decidir acerca de sus contribuciones, agendas y roles: deben elegir su marco de seguridad

⁵ No obstante, también existen numerosos acuerdos de colaboración realizados al margen de Bruselas como el Tratado de Cooperación en Defensa y Seguridad entre Francia y Gran Bretaña para compartir medios aéreos y navales, crear una fuerza expedicionaria conjunta, colaborar en el campo del armamento nuclear y concurrir en proyectos de investigación militar, la creación de una unidad anfibia conjunta entre el Reino Unido y los Países Bajos, la constitución de una universidad de la defensa entre los países bálticos, la cooperación en adiestramiento y mantenimiento de sistemas entre el BENELUX, el Batallón Nórdico entre Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca o el Mando de Transporte Aéreo Europeo entre Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, España y Países Bajos.

(OTAN, UE o neutralidad), determinar su compromiso (alto, medio o bajo) y resolver sus carencias nacionales manteniendo la autonomía, participando en proyectos bilaterales o multilaterales *ad hoc* o colaborando en el marco aliado o europeo. Por lo tanto, los países deben decidir si prefieren apoyar el desarrollo de la PCSD tomando una posición secundaria, optar por las Cooperaciones Reforzadas para liderar la integración militar europea, confiar en la OTAN —y por lo tanto en el paraguas estadounidense— y asumiendo una posición pasiva o adoptar una posición neutralista o aislacionista.

Además de la voluntad política, la *cultura estratégica* también puede explicar el compromiso nacional con la defensa europea. Entendida como el conjunto de factores objetivos (geografía, demografía, economía o historia) y subjetivos (ideas, valores, creencias o tradiciones militares derivadas tanto de la cultura como de las experiencias pasadas) que explican la percepción que tienen los Estados acerca del empleo de la fuerza armada o su predilección por un estilo militar concreto, la *cultura estratégica* condiciona la configuración de las políticas de defensa nacionales (Longhurst, 2000: 301-303). Con independencia de las tesis que asumen que Europa está desarrollando una cultura estratégica común (Meyer, 2005), esta idea también puede explicar la propensión de algunos países para priorizar el desarrollo de la PCSD en detrimento de otras iniciativas (Biehl *et al.*, 2013).

De hecho, la voluntad política y la cultura estratégica pueden explicar el tradicional dualismo entre las dos potencias militares europeas, el Reino Unido y Francia. Mientras el primero es un ferviente atlantista y tibio defensor —cuando no opositor— de la defensa europea por su temor a que esta erosione el vínculo trasatlántico y comprometa su «relación especial» con Washington, Francia ha sido la principal promotora y máxima valedora de la PCSD para reforzar su posición europea mientras erosiona —al menos hasta su retorno a la estructura militar integrada en 2009— el liderazgo aliado y estadounidense. Enfoques similares también pueden hallarse entre una *vieja* Europa más proclive a participar en la PCSD y una *nueva* Europa que tiende a confiar en la OTAN —y más específicamente en Washington— para garantizar su seguridad frente a una amenaza latente de Moscú que, tras las crisis de Crimea y Ucrania, parece cada vez más patente (Larsen, 2014).

Finalmente, la pertenencia a organizaciones internacionales también puede contribuir a explicar la participación nacional en la PCSD. De hecho, la integración de un país en el sistema de seguridad colectiva dificulta el recurso a la guerra y hace que sus líderes políticos, opinión pública y fuerzas armadas sean más proclives a participar junto con otros países en operaciones de paz, mejorando la interoperabilidad con otros ejércitos y socializando a las élites políticas y militares.

V. METODOLOGÍA, CONSTRUCCIÓN DEL OUTCOME Y SELECCIÓN DE CONDICIONES

1. LA TÉCNICA FSQCA

La técnica *fuzzy set* QCA fue desarrollada por Charles Ragin (2000, 2008) para posibilitar el uso de la lógica borrosa en el procedimiento analítico desarrollado para la técnica csQCA que, presentada en su obra *The Comparative Method* (1987), permitía analizar comparativamente estudios con N-intermedia. El fsQCA permite trabajar con matrices de datos cuya información difícilmente responde a una lógica dicotómica o multicotómica, proporcionando un procedimiento para calibrar datos numéricos e índices que capturen cierta gradación, incluso ordenación, entre los casos. A diferencia del empleo que se da a la lógica borrosa en matemáticas para expresar la borrosidad lingüística de fenómenos (Zadeh, 1965), la propuesta de Ragin tiene un propósito comparativo dentro de los métodos de conjuntos teóricos. En consecuencia, el fsQCA se compone de un procedimiento para calibrar matrices de datos de naturaleza numérica para hacerlas coincidir, aplicando grados de pertenencia a conjuntos, con variaciones interválicas entre [0,1] detallando la localización del punto de máxima indefinición, conocido como *cross-over point* [0,5]. El *outcome* debe expresarse en valores *fuzzy*, mientras que, en caso de estar justificado, se permite que alguna condición sea presentada de forma dicotómica.

Asimismo, la propuesta de Ragin asemeja el procedimiento analítico de fsQCA con el establecido para csQCA (*crisp-set Quantitative Comparative Analysis*) al recurrir formalmente —al menos en lo referente al programario— a tablas de verdad, la minimización de condiciones, el uso de implicantes primarios, el análisis de condiciones suficientes y el análisis de condiciones necesarias. También se ofrecen similares mecanismos de evaluación del análisis atendiendo a medidas de consistencia y cobertura de los modelos. Como novedad, se ofrecen *XY Plots* para inspeccionar criterios de necesidad y suficiencia de las condiciones. Aunque en apariencia e interpretación el fsQCA funcione a grandes rasgos igual que csQCA, la lógica detrás de fsQCA se fundamenta en *grados de pertenencia* de los casos a conjuntos difusos (a diferencia de las pertenencias absolutas que hallamos en csQCA), expresados como «vectores espaciales multidimensionales» (a diferencia de las filas dentro de las tablas de verdad).

Así, el fsQCA permite analizar presencia y ausencia del *outcome* siguiendo el algoritmo Quine-McCluskey, incorporar condiciones que han sido calibradas a partir de matrices de datos interválicas, realizar operaciones de negación, disyunción y conjunción, analizar condiciones necesarias siguiendo las

directrices de consistencia y cobertura, así como examinar la equifinalidad derivada del análisis de condiciones suficientes, habitualmente presentadas de forma combinatoria. Durante la especificación de la consistencia de las configuraciones en la tabla de verdad, también encontramos —como en csQCA— el requisito de identificar estados de veracidad y falsedad de los casos, contrafácticos y *logical remainders* que evidencian la diversidad limitada de los estudios comparados y que sirven para producir, una vez indicadas las *expectativas direccionales*, soluciones intermedias —además de complejas y parsimoniosas— en el análisis de las condiciones suficientes.

La justificación de la selección de fsQCA responde, por un lado, a que este artículo analiza veinticinco casos de los veintiocho que conforman la UE salvo Croacia, Dinamarca y Chipre. Su exclusión responde a que Croacia ingresó en la UE en julio de 2013 y está comenzando ahora a participar en las iniciativas en defensa, por lo que sería injusto incluirla en este análisis. Además, las últimas tablas nacionales recopiladas por la EDA proceden de 2012, por lo que varios datos en materia presupuestaria no están todavía normalizados al estándar europeo. Por otro lado, el descarte de Dinamarca responde a su cláusula de exclusión (*opt-out*), por la que no participa en ninguna iniciativa vinculada con la PCSD, mientras que el descarte de Chipre se debe a que, en la práctica, no participa en ningún proyecto europeo, no mantiene fuerzas en el exterior (entre 2009 y 2012 no ha superado los cuatro efectivos), no contribuye con unidades militares en el Grupo de Combate del que forma parte (el *BG-HELBROC* liderado por Grecia) y sus sistemas armamentísticos son de procedencia rusa y no armonizados con el estándar OTAN, y por lo tanto no interoperables con los europeos. Por otro lado, se recurre a fsQCA por la naturaleza numérica de condiciones relevantes en el análisis de las que una dicotomización sería contraproducente e injustificada. En el subepígrafe V.3 se detallan las reglas y el método de calibración empleados para cada condición.

2. CONSTRUCCIÓN Y CALIBRACIÓN DEL OUTCOME (PAÍSES LÍDERES EN DEFENSA)

La revisión de la literatura muestra cómo la conceptualización del liderazgo en defensa se plantea a menudo de forma parcial, identificando la voluntad política de los países, sus volúmenes de fuerza y catálogos de capacidades militares o sus culturas estratégicas. Esto conduce a múltiples formas de ejercer el liderazgo y, por lo tanto, a múltiples ordenaciones de los países. Consideramos que toda clasificación parcial carece de utilidad para una definición compleja del liderazgo, por lo que optamos por construir un índice lo más abarcador posible a partir de la inclusión de indicadores relevantes considerados por autores de referencia.

Como resultado, creamos un índice cualitativo de liderazgo a partir de ocho indicadores englobados en tres subíndices: a) *capacidad militar* (integrado por la inversión en armamento o el volumen de sus fuerzas armadas); b) *capacidad industrial* (compuesto por la capacidad exportadora de armamento, la participación en proyectos militares multinacionales y el gasto en I+D militar) y c) *contribución a la PCSD* (definida por el liderazgo nacional de un Grupo de Combate y la priorización de la PCSD como proyecto de defensa).

La regla para valorar el liderazgo ($Y=1$) para los indicadores es la siguiente:

- Capacidad para invertir sustancialmente en equipamiento militar: se considera que el país es líder cuando las partidas de adquisición de armamento superan los mil millones de euros anuales para garantizar la obtención de plataformas aéreas (aviones de combate) y navales (grandes buques de superficie o submarinos) tecnológicamente avanzadas y económicamente muy costosas (año de referencia: 2012, fuente: EDA). No se emplea el presupuesto relativo porque la capacidad de compra de equipamiento —y con ello el volumen de las capacidades militares— está determinada por el capital disponible, y por lo tanto debe observarse en términos absolutos.
- Potencial militar efectivo de las fuerzas armadas: se considera que el país es líder cuando posee un ejército moderno (cuyos principales medios materiales han entrado en servicio tras la Guerra Fría), con un amplio catálogo de capacidades adecuadas al entorno operativo actual (unos ejércitos no orientados exclusivamente hacia la defensa territorial sino también hacia la proyección militar más allá de su entorno estratégico inmediato) y con medios de despliegue y sostenimiento autónomo de la fuerza (con aviones de transporte interteatro o estratégico y buques de proyección).
- Capacidad exportadora de armamento: se considera que el país es líder cuando es uno de los veinte principales exportadores de armamento pesado y tecnológicamente avanzado del globo (período de referencia: 2009-2013, fuente: sipri.org).
- Gasto en I+D militar: se considera que el país es líder cuando esta partida supera los 50 millones de euros o el 0,5 % del presupuesto anual de defensa, tal y como sugirió la OTAN en la Cumbre de Gales (2014) en el marco de la Smart Defence cuando propuso incrementar el gasto militar nacional hasta el 2 % del Producto Interior Bruto (año de referencia: 2012, fuente: EDA).
- Participación en proyectos colaborativos europeos: se considera que un país es líder cuando participa en uno o más proyectos armamentísticos multinacionales —como pueden ser los aviones de combate

EF-2000 y transporte A-400M o los helicópteros de combate EC-665 y multipropósito NH-90, como ejemplos más representativos— bajo el amparo de la EDA. En este sentido, es importante recordar que la participación en uno o más proyectos de este tipo constituye —junto con el liderazgo de uno o más Grupos de Combate— la condición básica para participar en la Cooperación Estructurada Permanente.

- Liderazgo de un Grupo de Combate: se considera líder cuando es el país marco de una o más de estas fuerzas de maniobra porque de ello dependerá su hipotética participación en la Cooperación Estructurada Permanente.
- Liderazgo en el mantenimiento de la PCSD: se considera que el país es líder cuando colabora activamente —proponiendo medidas políticas, cooperando en la definición de los catálogos civiles y militares o poniendo a disposición de Bruselas los medios materiales necesarios para operaciones— en su desarrollo institucional.

La confección de la condición *liderazgo en defensa* que opera como fenómeno a explicar en este trabajo queda resuelta en la tabla 1, que permite visualizar los valores nacionales e indicador, así como el sumatorio final de cada país que oscila entre 0 y 7, atendiendo a que el valor mínimo y máximo para cada indicador se establece de forma dicotómica [0] o [1]. Se ha empleado el método de calibración directa estableciendo el punto de total pertenencia en el valor 6 (que indica tanto la posesión de capacidades militares como la voluntad política para contribuir al desarrollo de la PCSD); el punto de mayor indefinición en el valor 4 (porque la carencia de tres indicadores evita que un país pueda participar en la práctica en la Cooperación Estructurada Permanente a pesar de disponer de un ejército capaz) y la total exclusión en el valor 2 (porque su ejército no solo carece de capacidades militares avanzadas y no puede colaborar en el desarrollo operativo de la PCSD, sino que esta situación difícilmente se resolverá en un futuro próximo al carecer de la capacidad inversora suficiente).

3. SELECCIÓN Y CALIBRACIÓN DE LAS CONDICIONES

Tras haber construido la condición que funcionará como *outcome* (LIDERAZGO) en nuestro análisis, justificaremos ahora la selección del resto de condiciones. La lógica empleada para seleccionar seis condiciones⁶ responde a

⁶ Con 25 casos y seis condiciones, el *benchmark* para la evaluación de la especificación del modelo se establece al 10%, que, según las aportaciones de Marx *et al.* (2013), entra dentro de los supuestos metodológicos aceptados. Además, Marx y Dusa (2011)

Tabla 1. *Construcción de la condición LIDERAZGO*

País	Capacidad militar		Capacidad industrial			Contribución a PCSD		LIDERAZGO
	Inversión	FAS	Exportación	Proyectos	I+D	Liderazgo	Battlegroup	
Austria	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Bélgica	0	0	No (0)	1	0	No (0)	No (0)	1
Bulgaria	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Rep. Checa	0	0	No (0)	0	0	No (0)	SÍ (1)	1
Estonia	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Finlandia	0	0	No (0)	0	0	SÍ (1)	No (0)	1
Francia	1	1	SÍ (1)	1	1	SÍ (1)	SÍ (1)	7
Alemania	1	1	SÍ (1)	1	1	SÍ (1)	SÍ (1)	7
Grecia	0	0	No (0)	0	0	SÍ (1)	SÍ (1)	2
Hungría	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Irlanda	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Italia	1	1	SÍ (1)	1	1	SÍ (1)	SÍ (1)	7
Letonia	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Lituania	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Luxemburgo	0	0	No (0)	1	0	No (0)	No (0)	1
Malta	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Holanda	1	0	SÍ (1)	1	1	No (0)	No (0)	4
Polonia	1	1	No (0)	0	1	No (0)	SÍ (1)	4
Portugal	0	0	No (0)	0	0	No (0)	SÍ (1)	1
Rumanía	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Eslovaquia	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
Eslovenia	0	0	No (0)	0	0	No (0)	No (0)	0
España	1	1	SÍ (1)	1	1	SÍ (1)	SÍ (1)	7
Suecia	1	0	SÍ (1)	1	1	SÍ (1)	SÍ (1)	6
Reino Unido	1	1	SÍ (1)	1	1	SÍ (1)	SÍ (1)	7

Fuente: Elaboración propia.

la voluntad de analizar la relevancia de tres factores clave según el (neo)realismo y tres factores importantes para el constructivismo. Así, como ya se discutió anteriormente, la aproximación realista a la PCSD difícilmente simpatiza con la idea de una defensa común en la que la convergencia de intereses y la cooperación militar sean los factores determinantes. Al contrario, estos reivindican el significado del poder político en tanto que capacidad de intervención militar (PRESUPUESTO, EJERCITO), especialmente de los países de Europa Occidental cuya experiencia histórica y cultura estratégica dentro de la UE es mayor que los países de Europa Oriental (ESTE). Por oposición, el constructivismo reivindica el espacio de unos valores estratégicos compartidos (ESTRATEGIA) que permiten la cooperación entre los países tanto en la creación de redes (ALIANZAS) como de capacidades militares (PROYECCION).

De forma breve, la construcción de la matriz de datos y su posterior calibración se han planteado de la siguiente forma para cada una de las condiciones (véase la tabla 2, que ofrece un resumen detallado de la matriz de datos y la calibración de las condiciones).

realizaron una de las innovaciones más relevantes para la buena configuración de los modelos en QCA. Plantearon la posibilidad de crear modelos plagados de contradicciones y escasamente consistentes, aspecto directamente relacionado con el número de casos y el número de condiciones. Hasta el momento existían algunas buenas prácticas, como mantener un número relativamente pequeño de condiciones a pesar de no existir un «indicador» metodológico que estableciera los límites. Marx y Dusa establecieron dichos límites en dos sentidos. En relación con el problema de las «contradicciones», apuntaron lo siguiente: «Researchers are advised to specify their model (the ratio of conditions to cases) in such a way that on the basis of random data contradictions should be omnipresent or at least 90% of the random samples should generate contradictions» (2011: 114). Los modelos con 25 casos y 6 condiciones (excluyendo el resultado) adquieren un valor de 0,91 en la «medida de contradicciones», siendo perfectamente sólido en términos metodológicos. Por otra parte, los autores añadieron también la «consistencia» del modelo, expresada en los siguientes términos (2011: 116): «csQCA seems able, on the basis of our chosen measure, to generate highly consistent results on random data. If one takes the 0.75 score (supra) as a point of departure the models which are specified according to the dark area would considered to be highly consistent, even on random data». En consecuencia, un modelo con 25 casos y 6 condiciones explicativas cumple con el requisito de consistencia (con un valor de 0,83).

Tabla 2. *Matriz de datos, condiciones y calibración*

País	Liderazgo	Este	Alianzas	Presupuesto	Ejército	Estrategia	Proyección
Austria	0	0	0	2481	25963	0,03	1 0,05 0 0
Bélgica	1	0,01	0	3 0,95	4094	0,05	30821 0 0 0
Bulgaria	0	0	1	1 0	562	0,01	25369 0,03 2 0,5 0 0
Rep. Checa	1	0,01	1	1 0	1651	0,02	23653 0,03 4 1 1 1
Estonia	0	0	1	1 0	340	0,01	3190 0 2 0,5 0 0
Finlandia	1	0,01	0	0 0	2857	0,03	8652 0,01 4 1 0 0
Francia	8	1	0	0 4	39105	0,99	218200 1 4 1 1 1
Alemania	8	1	0	0 3	32490	0,97	191721 1 3 0,95 1 1
Grecia	2	0,05	0	0 0	3272	0,03	109070 0,99 0 0 1 1
Hungría	0	0	1	1 0	1029	0,01	17297 0,01 3 0,95 0 0
Irlanda	0	0	0	0 0	900	0,01	9367 0,01 1 0,05 0 0
Italia	8	1	0	0 3	20600	0,83	184318 1 0 0 1 1
Letonia	0	0	1	1 0	201	0,01	4720 0 2 0,5 0 0
Lituania	0	0	1	1 0	256	0,01	8187 0,01 2 0,5 0 0
Luxemburgo	1	0,01	0	0 1	167	0,01	847 0 1 0,05 0 0
Malta	0	0	0	0 0	39	0,01	1510 0 1 0,05 0 0
Holanda	4	0,5	0	0 3	8067	0,28	42648 0,15 3 0,95 0 0

Polonia	4	0,5	1	1	1	1	0,05	6754	0,16	98740	0,97	2	0,5	1	1
Portugal	1	0,01	0	0	1	0,05	2366	33446	0,02	33446	0,07	0	0	1	1
Rumanía	0	0	1	1	1	0,05	1636	68894	0,02	68894	0,68	1	0,05	0	0
Eslovaquia	0	0	1	1	0	0	790	13360	0,01	13360	0,01	1	0,05	0	0
Eslovenia	0	0	1	1	0	0	422	7062	0,01	7062	0	3	0,95	0	0
España	8	1	0	0	4	1	10828	124651	0,53	124651	1	3	0,95	1	1
Suecia	6	0,95	0	0	0	0	4632	14130	0,06	14130	0,01	4	1	1	1
Reino Unido	8	1	0	0	3	0,95	43696	175370	0,99	175370	1	4	1	1	1

Nota: para cada condición, la columna de la izquierda muestra datos en bruto y la columna de la derecha muestra valores fuzzy resultado de la calibración.

Fuente: Elaboración propia.

- **ESTE:** los países han sido clasificados de forma dicotómica según su pertenencia a la Europa del Este (estos estados formaban parte del Pacto de Varsovia durante la Guerra Fría, se vieron obligados a transformar su estructura de fuerzas, catálogo de capacidades y doctrinas militares tras su integración en la OTAN y la UE, y han sido los últimos en participar en el desarrollo de la PCSD) por la asignación de valor [1], responde a total pertenencia al conjunto de países del Este, mientras que el valor [0] representa la exclusión del conjunto.
- **ALIANZAS:** la matriz considera el número total de organizaciones de cooperación en materia de seguridad y defensa europeas de las que cada país forma parte. Se tienen en cuenta las cuatro principales estructuras europeas al margen de la EDA y la PCSD por ser organismos de participación mayoritaria, a saber, el Mando de Transporte Aéreo Europeo (EATC), la Organización Conjunta para la Cooperación de Armamentos (OCCAR), la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) y el Grupo Aéreo Europeo (EAG). En consecuencia, no se tienen en cuenta las unidades combinadas al servicio de la UE, como la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) o el Cuerpo de Ejército Europeo (EUROCORPS). Con valores oscilando entre [0] y [4], la calibración —mediante método de calibración directa— fija la total pertenencia en el valor [3] porque varios países no contribuyen a EUROGENDFOR al carecer de unidades paramilitares para ser utilizadas en labores de seguridad pero participan en las iniciativas de defensa; el punto de máxima indefinición en el valor [2] porque indica que no colaboran en alguno de los programas de obtención o puesta en común de capacidades; y la total exclusión en el valor [1] porque revela la falta de voluntad o la incapacidad militar del país para participar en estas iniciativas.
- **PRESUPUESTO:** a partir de datos correspondientes al presupuesto en defensa para 2012, los anclajes teóricos se establecen en 30 000 millones de euros para la total pertenencia al conjunto al tratarse de un montante que garantiza fondos suficientes para disponer de una estructura de fuerzas, un catálogo de capacidades militares y unos proyectos de modernización de material suficientes como para combatir en toda la gama de las operaciones; 10 000 millones de euros para el *cross-over point* porque con este volumen de gasto es inviable mantener un catálogo de capacidades que permita satisfacer todo el conjunto de contingencias, y 4 000 millones de euros para la total exclusión, ya que con este gasto es completamente inviable proyectar la fuerza al exterior. Cabe apuntar que la matriz de datos refleja una variación considerable entre el país con el mayor (Reino Unido

con 43 696 millones de euros) y el menor presupuesto (Malta con 39 millones de euros).

- **EJERCITO:** con 2012 como referencia, la matriz de datos incluye el número total de personal militar nacional, que oscila entre los 218 200 efectivos de Francia y los 847 de Luxemburgo. Siguiendo el método directo de calibración, los anclajes teóricos se establecen en 95 000 efectivos —que permite satisfacer las necesidades de defensa nacional, contribuir a la defensa colectiva, asignar fuerzas a los Battlegroups europeos, la Standing High Readiness Brigade de las Naciones Unidas y la NATO Response Force aliada y sostener varias rotaciones en operaciones en el exterior— para total pertenencia; 60 000 efectivos para el *cross-over point* porque con este volumen de fuerzas ya no es posible mantener las rotaciones para satisfacer todos los cometidos y 30 000 para la exclusión porque es inviable desplegar y sostener unidades de combate en el exterior.
- **ESTRATEGIA:** se toma como referencia el trabajo de De France y Witney en el que se revisan cualitativamente, mediante un análisis documental de las estrategias de seguridad, los esfuerzos nacionales en contribuir coherente y operativamente a la PCSD. Estos proponen una clasificación cualitativa de los países de menos a más estratégicos que incluye a países polizones, abstencionistas, localistas, globalistas y estrategias. Partimos de esta gradación cualitativa (ahora códigos cualitativos) para crear un índice agregado —una variable interválica— de *esfuerzos estratégicos* con un rango de (0,4), siendo 0 el valor para los polizones y 4 el de los estrategas. La calibración establece la total pertenencia en el valor [3], incluyendo a los globalistas y estrategias como países con estrategias ambiciosas; el punto de indefinición en el valor [2], países localistas que cuentan con estrategias avanzadas pero delimitadas a un radio geográfico limitado, y la exclusión en el valor [0], donde los países abstencionistas y polizones no presentan, cualitativa y cuantitativamente, grandes esfuerzos estratégicos.
- **PROYECCION:** se otorga valor [1] cuando el país lidera un Grupo de Combate, porque ello no solo implica que este tiene capacidades suficientes como para coordinar el planeamiento, despliegue y sostenimiento de esta fuerza multinacional y demuestra la voluntad política para proporcionar capacidades militares a la UE, sino que también constituye una de las precondiciones para participar en la Cooperación Estructurada Permanente. El valor [0] especifica países que no lideran dichas fuerzas. Esta condición opta por una asignación de valores dicotómicos por la naturaleza conceptual de la misma.

VI. RESULTADOS

1. CONDICIONES NECESARIAS Y SUFICIENTES PARA LOS PAÍSES LÍDERES

El análisis de condiciones necesarias explicativas de los países líderes en materia de defensa europea refleja que, de entre las seis condiciones evaluadas, solamente dos de ellas cumplen con los requisitos metodológicos para verificar su consistencia al alcanzar una puntuación superior a 0,9 (Schneider y Wagemann, 2012: 143). Recordemos que una condición necesaria debe estar presente para que ocurra el *outcome*, pero su presencia no garantiza dicha ocurrencia (Ragin, 2009: 109). El significado práctico de ello, tal y como se observa en la tabla 3, es que la mayoría de los países líderes no pertenecen geográficamente al este de Europa (de hecho, son antiguas potencias del bloque occidental que formaban parte de la OTAN durante la Guerra Fría, y por lo tanto con una cultura estratégica distinta que la existente entre los países neutrales u orientales) y lideran algún Grupo de Combate. Interpretaciones más laxas del valor mínimo requerido para condiciones necesarias llevarían a considerar que EJERCITO (0,815603) y ESTRATEGIA (0,834043) están siempre presentes en el caso de países líderes. Sin embargo, la matriz de datos demuestra que Suecia no cuenta con un ejército muy numeroso, por ejemplo, y que Italia ha descuidado elaborar una estrategia de seguridad similar a la de otros países estratégicos o globalistas.

Tabla 3. *Análisis de condiciones necesarias. Outcome: liderazgo*

Condiciones	Consistencia	Cobertura
este	0.072340	0.051000
~este	0.927660	0.436000
alianzas	0.770213	0.781295
~alianzas	0.248227	0.096953
presupuesto	0.693617	0.958824
~presupuesto	0.387234	0.137186
ejercito	0.815603	0.713399
~ejercito	0.218440	0.090909
estrategia	0.834043	0.468526
~estrategia	0.245390	0.138956
proyeccion	0.924823	0.652000
~proyeccion	0.075177	0.035333

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, el análisis de condiciones necesarias debe ser complementado con el análisis de condiciones suficientes (tabla 4). Este busca condiciones individuales que no son suficientes por sí mismas, pero que necesitan ser combinadas con otras para que ocurra el *outcome*. Este razonamiento está basado en la existencia de condiciones INUS que son «insuficientes aunque parte necesaria de una condición que es innecesaria aunque suficiente para la ocurrencia del resultado». Además, el análisis de condiciones suficientes aboga por la *equifinalidad*, que no es más que la posibilidad de encontrar diversas combinaciones de condiciones suficientes que conduzcan al resultado.

Tabla 4. *Análisis de condiciones suficientes. Solución intermedia. Outcome: liderazgo*

	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia	Casos
proyeccion *estrategia* ~este	0.687943	0.202837	0.989796	Francia (1,1), Suecia (1,0.95), UK (1,1), Alemania (0.95,1), España (0.95,1)
proyeccion *ejercito* presupuesto *alianzas*~este	0.604255	0.119149	0.997658	Francia (0.99,1), Alemania (0.95,1), UK (0.95,1), Italia (0.83,1), España (0.53,1)

Cobertura de la solución: 0.807092; consistencia de la solución: 0.989565; frecuencia de corte: 1.000000; Consistencia de corte: 0.989474. Modelo: liderazgo = f (proyeccion, estrategia, ejercito, presupuesto, alianzas, este).

Expectativas direccionales: proyeccion (presente), estrategia (presente), ejercito (presente), presupuesto (presente), alianzas (presente), ~este (ausente).

Fuente: Elaboración propia.

Nuestro análisis demuestra que existen dos posibles rutas para llegar a ser un líder. Por un lado, se observa un tipo de liderazgo caracterizado por países de Europa Occidental (~este) que lideran algún Grupo de Combate y que cuentan con una estrategia de seguridad global o estratégica. Este liderazgo cubre casi un 70 % de los países líderes, aunque solamente un 20 % de ellos pueden explicarse exclusivamente de esta forma. La alternativa a esta ruta es más exigente porque requiere una combinación más numerosa de condiciones. Países de Europa Occidental con proyección, un ejército bien dotado, un sólido presupuesto de defensa y bien integrados en redes de cooperación

europas. Aunque el porcentaje de casos positivos exclusivamente explicados por esta ruta es muy reducido (apenas un 12%), un 60% de los casos podrían explicarse bajo este patrón.

Con mayor detalle, la expresión *proyeccion*estrategia**—este muestra que Francia, Reino Unido, Suecia, España y Alemania poseen estrategias de seguridad que codifican sus intereses y pueden participar en la Cooperación Estructurada Permanente. Además de las dos potencias militares europeas —Gran Bretaña y Francia— que disponen de sendos asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, son poderes nucleares, mantienen una importante presencia militar permanente fuera de su territorio nacional y poseen fuerzas expedicionarias (aunque la capacidad de proyección británica se ha visto reducida tras la retirada de sus últimos cruceros de cubierta corrida y a la espera de la entrada en servicio de los nuevos portaaviones); los tres países restantes también forman parte de este grupo que podría liderar la defensa europea. Mientras Alemania ha mantenido históricamente una posición secundaria en esta materia debido a su legado histórico, es una firme defensora de las iniciativas europeas, lidera dos Grupos de Combate y ha definido —no sin controversias domésticas— sus objetivos de política exterior. Además, dispone de una moderna industria de defensa y un poderoso ejército proyectable por vía aérea. Por su parte, España cumple con los condicionantes intermedios del liderazgo, siendo especialmente relevante la posesión de una notable capacidad expedicionaria que se verá reforzada con el buque de asalto anfibio L-61 Juan Carlos y los aviones de transporte A-400M. Finalmente, a pesar de su neutralidad, Suecia no solo es una firme partidaria de la defensa europea en su dimensión civil y militar, sino que también dispone de una magnífica industria de defensa capaz de construir sofisticados sistemas de manera autónoma y posee importantes capacidades de proyección aérea. Paradójicamente, a pesar de que Italia posee un importante tejido empresarial, participa en múltiples fuerzas combinadas europeas, dispone de medios de proyección aero-naval (es uno de los pocos países europeos que posee portaaviones y buques de asalto anfibio) y podría participar en la Cooperación Estructurada Permanente, al no disponer de una estrategia de seguridad que codifique sus intereses en el mundo la aparta de este grupo.

No obstante, usando la expresión *proyeccion*ejercito*presupuesto*alianzas**—este observamos dos pequeños cambios. Mientras Suecia desaparece de esta lista debido a la reducida entidad de su ejército y limitada participación en otras estructuras además de los Grupos de Combate e iniciativas como la EDA, Italia aparece precisamente por la posesión de estos valores (el volumen de sus ejércitos, su presupuesto de defensa y su colaboración en otras iniciativas militares europeas).

2. CONDICIONES NECESARIAS Y SUFICIENTES PARA PAÍSES QUE NO MUESTRAN LIDERAZGO

Una vez examinados los países líderes, ¿qué caracteriza a los países que van a remolque de ellos? El análisis de las condiciones necesarias, recogido en la tabla 5, identifica dos elementos que la mayoría de ellos comparten: no participan en las principales redes de cooperación en defensa y poseen un presupuesto militar limitado. Sin llegar a ser exigentes con el umbral de consistencia, podríamos admitir que estos países también carecen de unos ejércitos modernos y capaces. En cualquier caso, esto vendría explicado por la falta de presupuesto y por no tener la exigencia de aportar efectivos a las misiones derivadas de la pertenencia a redes cooperativas. Así, podemos asegurar que el factor geográfico no es determinante en este caso, como parecía serlo para los países líderes, como tampoco lo es la ausencia de liderazgo en Grupos de Combate, justamente porque vemos que países como Portugal, Polonia o Grecia asumen este tipo de compromisos.

Tabla 5. *Análisis de condiciones necesarias. Outcome: -liderazgo*

Condiciones	Consistencia	Cobertura
este	0.528691	0.949000
~este	0.471309	0.564000
alianzas	0.091922	0.237410
~alianzas	0.915320	0.910249
presupuesto	0.043454	0.152941
~presupuesto	0.988301	0.891457
ejercito	0.142061	0.316377
~ejercito	0.871309	0.923259
estrategia	0.402786	0.576096
~estrategia	0.628412	0.906024
proyeccion	0.193872	0.348000
~proyeccion	0.806128	0.964667

Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso, atendiendo a los resultados del análisis de condiciones suficientes recogidos en la tabla 6, que un país sea poco proclive a liderar la defensa europea puede explicarse de cuatro formas diferentes.

Tabla 6. *Análisis de condiciones suficientes.*
Solución intermedia. Outcome: -liderazgo

	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia	Casos
-estrategia* -presupuesto* -alianzas	0.573816	0.167131	0.990385	Grecia (0.97,0.95), Austria (0.95,1), Irlanda (0.95,1), Luxemburgo (0.95,0.99), Malta (0.95,1), Portugal (0.95,0.99), Rumania (0.95,1), Eslovaquia (0.95,1)
-proyeccion* -ejercito* -presupuesto* -alianzas	0.679666	0.059610	1.000000	Estonia (0.99,1), Hungría (0.99,1), Irlanda (0.99,1), Letonia (0.99,1), Lituania (0.99,1), Malta (0.99,1), Eslovaquia (0.99,1), Eslovenia (0.99,1), Austria (0.97,1), Bulgaria (0.97,1), Finlandia (0.97,0.99), Luxemburgo (0.95,0.99)
-proyeccion* -estrategia* -ejercito* -presupuesto	0.455153	0.050139	1.000000	Austria (0.95,1), Bélgica (0.95,0.99), Irlanda (0.95,1), Luxemburgo (0.95,0.99), Malta (0.95,1), Eslovaquia (0.95,1)
-ejercito* -presupuesto* -alianzas*este	0.458496	0.054039	1.000000	Estonia (0.99,1), Hungría (0.99,1), Letonia (0.99,1), Lituania (0.99,1), Eslovaquia (0.99,1), Eslovenia (0.99,1), Bulgaria (0.97,1), Rep. Checa (0.97,0.99)

Cobertura de la solución: 0.952646; consistencia de la solución: 0.994186; frecuencia de corte 1.000000; Consistencia de corte: 0.910714. Modelo: -liderazgo = f(proyeccion, estrategia, ejercito, presupuesto, alianzas, este).

Expectativas direccionales: -proyeccion (ausente), -estrategia (ausente), -ejercito (ausente), -presupuesto (ausente), -alianzas (ausente), este (presente).

Fuente: Elaboración propia.

Como era de esperar, el rasgo más característico de estas rutas es la negación de la condición (expresado con la tilde ~), entendiéndose por ello que estos países no son estratégicamente avanzados, no cuentan con presupuestos sólidos o están en la periferia de las redes de cooperación. En cualquier caso, una primera forma de no ser un líder se explica por la expresión ~estrategia*~presupuesto*~alianzas, que es completamente coherente con la noción de países sin liderazgo y por ello explicaría casi el 60 % de los casos. No obstante, llama la atención Grecia, que, con un notable gasto en defensa a pesar de su precaria situación económica y unas importantes fuerzas armadas diseñadas, organizadas y equipadas para disuadir a Turquía, ni posee una estrategia de seguridad que codifique sus intereses ni tampoco participa en otras iniciativas europeas.

Una segunda vía permite capturar la combinación de cuatro condiciones: países que no lideran Grupos de Combate, no tienen un ejército bien dotado, no destinan grandes recursos a la defensa y no están integrados en redes de cooperación. Esta combinación de condiciones cubre el 67 % de los casos, entre los que se hallan tres países con larga tradición neutralista como Austria, Irlanda y Finlandia.

La tercera vía vuelve a incidir en la ausencia de liderazgo en Grupos de Combate, un ejército poderoso y un presupuesto generoso, a las que cabe añadir la ausencia de una estrategia de seguridad ambiciosa⁷. La última vía se refiere a los países de Europa del Este que no cuentan con un ejército numeroso y que tampoco destinan grandes partidas de gasto a defensa ni están integrados en redes europeas de cooperación dominadas por los países de Europa Occidental.

VII. CONCLUSIONES

Desde el lanzamiento de la PESD hasta la configuración de la PCSD, la UE ha realizado enormes progresos en defensa. Aunque estos no han logrado dotar a Bruselas de «una capacidad autónoma basada en fuerzas militares creíbles» como pretendían Londres y París en Saint Malo, dichos avances parecían impensables en 1999.

En dieciséis años Bruselas se ha dotado de una estrategia de seguridad, definido un catálogo de misiones y desarrollado capacidades para satisfacerlas,

⁷ El análisis de condiciones suficientes permite detectar una condición necesaria oculta, es decir, condiciones que no aparecen en todas las rutas, en nuestro caso ~alianzas, pero que alcanzan una puntuación de consistencia muy alta en el análisis de condiciones necesarias. Esta situación se produce, en la mayoría de los casos, por la influencia de casos contrafácticos en el proceso de minimización.

creado los órganos necesarios para conducir las operaciones, concretado mecanismos de cooperación en defensa, fijado estándares comunes en armamento, desarrollado fuerzas multinacionales para la gestión de crisis, realizado varias intervenciones exteriores y sentado las bases para crear una defensa común. No obstante, estos logros formales no se han traducido en estrategias coherentes, capacidades creíbles, estructuras operativas o intervenciones relevantes; y tampoco parece probable que esta situación varíe en el corto plazo.

Precisamente, este desfase entre las expectativas generadas por los líderes europeos y la realidad observada en el día a día ha sido un rasgo distintivo de la defensa europea desde sus inicios. La PESD culminó sin haber alcanzado los objetivos de capacidades previstos, desplegado sus fuerzas de vanguardia ni conducido ninguna misión relevante; y la PCSD se halla paralizada a pesar de los ambiciosos planteamientos contenidos en el Tratado de Lisboa para avanzar hacia una defensa común. No obstante, cualquier desarrollo en esta materia quedará condicionado a la superación de numerosas contradicciones de difícil solución, como la supeditación práctica a la OTAN, la presencia de culturas estratégicas incompatibles, la inexistencia de un mínimo común denominador sobre el significado de la PCSD, el mantenimiento de intereses estratégicos e industriales opuestos, la carencia crónica de capacidades militares, la mejorable gestión de los recursos de defensa o, tal y como ha intentado mostrar el artículo, la ausencia de un liderazgo claro en esta materia.

De hecho, podríamos plantear que existen dos grandes modos de liderar el desarrollo de la PCSD: uno de tipo *identitario* que recoge los postulados constructivistas (países de Europa Occidental que lideran algún Grupo de Combate y disponen de una estrategia de seguridad consolidada como Francia, Reino Unido, Suecia, España o Alemania) y otro más *militarista* que adopta los principios realistas (países de Europa Occidental con un ejército bien dotado, un sólido presupuesto de defensa, capacidad para proyectar su poder e integrados en las redes de cooperación europeas como Francia, Reino Unido, España, Alemania o Italia). No obstante, la falta de liderazgo se explica precisamente por la carencia de capacidades militares, puesto que sus factores determinantes son el reducido gasto en defensa, la posesión de ejércitos pequeños y poco operativos y la no participación —posiblemente debido a los condicionantes anteriores— en iniciativas de cooperación militar europeas. En cualquier caso, un país escasamente proclive a asumir el liderazgo puede ser explicado de cuatro formas diferentes, todas ellas determinadas por la falta de capacidades:

- Un limitado gasto en defensa junto con la carencia de una estrategia de seguridad y la no participación en iniciativas de cooperación específicas.

- Unos ejércitos mal equipados y un reducido gasto en defensa junto con la no participación en redes de cooperación ni el liderazgo de un Grupo de Combate.
- Los factores arriba mencionados más la carencia de una estrategia de seguridad ambiciosa.
- Países de Europa del Este con ejércitos pequeños y mal equipados, un reducido gasto en defensa y no integrados en las estructuras de defensa.

Y es que la voluntad política sin las capacidades militares que la sustenten difuminan su liderazgo, comprometen su desarrollo y restan credibilidad a los compromisos adquiridos, tal y como hemos observado desde 1999 con la construcción de una compleja arquitectura de defensa europea hueca de capacidades e incapaz de satisfacer los retos de seguridad que han surgido desde entonces. Igualmente, la posesión de medios materiales sin la determinación política para ponerlos al servicio de la PCSD también compromete la viabilidad de la defensa europea, tal y como revela la carencia crónica de capacidades a pesar de los objetivos militares trazados por Bruselas y los compromisos adquiridos por los gobiernos; o la inexistencia de ninguna Cooperación Estructurada Permanente —con unas laxas exigencias de colaboración— susceptibles de avanzar en la defensa europea a dos velocidades. Ello nos lleva a reflexionar sobre el latente *bandwagoning* que existe en esta materia, puesto que muchos países europeos promueven el desarrollo de la PCSD —bien de forma autónoma en su doble vertiente civil-militar como en complementariedad con la OTAN— pero ni le dotan de contenido ni tampoco contribuyen con capacidades.

No obstante, una reflexión similar también puede aplicarse al caso de la Alianza Atlántica, puesto que varios países —especialmente los menos dotados militarmente, con una latente percepción de inseguridad provocada por la asertividad rusa y con un complejo dilema de seguridad— tienen una gran voluntad política en el mantenimiento de esta organización pero carecen de las capacidades para apoyar su transformación militar, adoptando así una postura de *bandwagoning* en relación al liderazgo norteamericano.

En otras palabras, no se debería caer en el error constructivista y asumir que la *bruselización* de la seguridad europea motivará la consolidación de una política de defensa susceptible de culminar en una defensa común. No solo debe desarrollarse una voluntad política y una cultura estratégica común que podrían consolidarse por socialización —aunque no podemos descartar que la voluntad esté motivada por el interés nacional y la solución más racional al dilema de seguridad de cada país— sino que también es necesario disponer de capacidades militares. Solo de esta forma los países europeos podrán observar los beneficios que la defensa común tiene tanto para su propia seguridad como

para su específico interés nacional, resolviendo así su dilema de seguridad a favor de la UE en detrimento de otras opciones estratégicas.

Una de las razones tradicionalmente esgrimidas para impulsar la defensa europea es que los Estados ya no pueden resolver su dilema de seguridad individualmente y hoy se argumenta que la crisis económica requiere poner en común los recursos de defensa nacionales para minimizar la pérdida de capacidades militares. Sin embargo, entre la *bruselización* de las políticas de defensa nacionales, como sostienen los constructivistas, o la imposible cooperación militar, como creen los (neo)realistas, se halla una realidad que nos muestra que todavía queda mucho tiempo para que la UE pueda desarrollar una defensa común y realizar estas funciones con mayor eficacia que los Estados y mayor disuasión que la Alianza Atlántica.

Bibliografía

- Biehl, H., Giegerich, B. y Jonas, A. (2013). *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Berlin: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01168-0>.
- Biscop, S. (2014). *The Summit of Our Ambition? European Defence between Brussels and Wales*. Security Policy Brief, 55, 1-6. Disponible en: <http://egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/SPB55-Summit-of-our-Ambition.pdf>.
- Breuer, F. (2010). *Between Intergovernmentalism and socialisation: the Brusselization of ESDP*. Firenze: European University Institute.
- Cornish, P. y Edwards, G. (2001). Beyond the EU/NATO Dichotomy. *International Affairs*, 77 (3), 587-603. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00208>.
- De France, O. y Witney, N. (2013). *Europe's Strategic Cacophony*. Bruxelles: ECFR.
- Directorate-General for External Policies (2011). *The impact of the financial crisis on European defence*. Bruxelles: Parlamento Europeo.
- Dyson, T. (2013). Balancing Threat, Not Capabilities: European Defence Cooperation as Reformed Bandwagoning. *Contemporary Security Policy*, 34 (2), 387-391. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523260.2013.808073>.
- Eilstrup, M. (2014). Europe's Defence Dilemma. *The International Spectator*, 49 (2), 83-116. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932729.2014.910728>.
- European Defence Agency (2013). *Defence Data 2012*. Bruxelles: EDA.
- (2014a). *National Defence Data 2012 of the EDA participating Member States*. Bruxelles: EDA.
- (2014b). *Annual Report 2013*. Bruxelles: EDA.
- Fatjó, P. y Colom, G. (2005). *La defensa de la Unión Europea: voluntades políticas y capacidades militares básicas*. Barcelona: CIDOB.
- Fu-Chang, Ch. (2011). European Defence Agency. Motor of Strengthening the EU's Military Capabilities? *European Foreign Affairs Review*, 16 (1), 59-87.
- Glaser, Ch. (1995). Realists as optimists: Cooperation as self-help. *International Security*, 19 (3), 50-90. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539079>.

- Grevi, G., Helly, D. y Keohane, D. (eds.) (2009). *European Security and Defence: the first 10 years*. Paris: ISS-EU.
- Helwig, N. (2014). *The High Representative 3.0*. Helsinki: FIIA.
- Herz, J. (1951). *Political Realism and Political Idealism*. London: Cambridge University Press.
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics*, 30 (2), 167-214. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2009958>.
- Johnston, A. (1995). Thinking about Strategic Culture. *International Security*, 19 (4), 33-64. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539119>.
- Larsen, H. (2014). *NATO, EU and Russia after 2014: Great Power Politics and the Ukrainian crisis*. Copenhagen: DIIS.
- Longhurst, K. (2000). The Concept of Strategic Culture. En G. Kummel y A. D. Prüfert (eds.). *Military Sociology: the Richness of a Discipline* (pp. 301-310). Baden-Baden: Nomos.
- Marx, A., Cambré, B. y Rihoux, B. (2013). Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis in Organizational Studies. En P. C. Fiss, B. Cambré y A. Marx (eds.). *Configurational Theory and Methods in Organizational Research* (pp. 23-47). Bingley: Emerald. Disponible en: [https://doi.org/10.1108/S0733-558X\(2013\)0000038006](https://doi.org/10.1108/S0733-558X(2013)0000038006).
- y Dusa, A. (2011). Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), Contradictions and Consistency Benchmarks for Model Specification. *Methodological Innovations Online*, 6 (2), 103-148. Disponible en: <https://doi.org/10.4256/mio.2010.0037>.
- Meyer, Ch. (2005). Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms. *European Journal of International Relations*, 11 (4), 523-549. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354066105057899>.
- Pohl, B. (2013). Neither Bandwagoning nor Balancing: Explaining Europe's Security Policy. *Contemporary Security Policy*, 34 (2), 353-373. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13523260.2013.805932>.
- Posen, B. (2006). European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity? *Security Studies*, 15 (2), 149-186. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09636410600829356>.
- Ragin, Ch. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Quantitative and Qualitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rogers, J. (2009). From 'Civilian Power' to 'Global Power': Explicating the European Union's 'Grand Strategy' through the Articulation of Discourse Theory. *Journal of Common Market Studies*, 47 (4), 831-862. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02007.x>.
- Rynning, S. (2011). Realism and the Common European Security and Defence Policy. *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 23-42. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02127.x>.
- Schneider, C. y Wagemann, C. (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139004244>.

- Toje, A. (2008). The consensus-expectations gap: explaining Europe's ineffective foreign policy. *Security Dialogue*, 39 (1), 121-141. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0967010607086826>.
- Trybus, M. (2014). *Buying Defence and Security in Europe*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511751462>.
- Witney, N. (2008). *Re-energising Europe's security and defence policy*. London: ECFR.
- Zadeh, L. (1965). Fuzzy sets. *Information and Control*, 8, 338-353. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0019-9958\(65\)90241-X](https://doi.org/10.1016/S0019-9958(65)90241-X).

**POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y LIDERAZGO
POLÍTICO EN DEMOCRACIAS MEDIATIZADAS:
EL CASO DE CATALUÑA (1999-2003)**

**Communication Policies and Political Leadership
in Mediated Democracies: The Case of Catalonia
(1999-2003)**

JOSEP ÀNGEL GUIMERÀ I ORTS

Universitat Autònoma de Barcelona
josepangel.guimera@uab.cat

PAOLA LO CASCIO¹

Universitat de Barcelona
paolalocascio@ub.edu

Cómo citar/Citation

Guimerà i Orts, J. À. y Lo Cascio, P. (2017).
Políticas de comunicación y liderazgo político en democracias mediatizadas:
el caso de Cataluña (1999-2003).
Revista de Estudios Políticos, 175, 145-175.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.04>

Resumen

Durante el último mandato de Jordi Pujol como presidente de la Generalitat (1999-2003), su Gobierno desplegó unas singulares políticas de comunicación marcadas por dos factores: la necesidad de reordenación de un sistema mediático en mutación y las urgencias en comunicación política de una CiU en claro declive e inmersa en el proceso de sucesión de su fundador y presidente. Este artículo lleva a cabo un análisis original sobre un objeto de estudio poco analizado y pone de

¹ En el curso del proceso de evaluación y publicación del artículo ha sido becada por la Fundação de Ciência e Tecnologia del Gobierno portugués, siendo, además de profesora de la Universidad de Barcelona, también investigadora postdoctoral del Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

manifiesto la estrecha relación de las políticas de medios del Gobierno y las necesidades de comunicación política de CiU. En concreto, con la necesidad de construir una imagen de líder político a Artur Mas y su lanzamiento como sucesor de Pujol y candidato de CiU a las elecciones de 2003.

Palabras clave

Políticas de comunicación; comunicación política; liderazgo político; Cataluña.

Abstract

During the last term of Jordi Pujol as president of the Generalitat (1999-2003), the government improved a specific communication policies marked by two factors: the necessary rearrangement of a changing media system and the need of a stronger media support for the CiU party, in clear increasing debility and immersed in the succession process of its founder and president. This article presents an original approach to an object of study rarely analyzed and highlights the close relationship between institutional media policies and political interests of CiU in the period considered. In particular, the reasearch focuses the need to build the leadership image Artur Mas in order to launch him as successor of Pujol and CiU candidate in 2003 elections.

Keywords

Media policies; political communication; political leadership; Catalonia.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA. II. EL CONTEXTO POLÍTICO. III. EL GRAN MIEDO DE 1999. IV. UNA LEGISLATURA «PUERTAS ADENTRO». V. LA CONSOLIDACIÓN DEL LIDERAZGO DE ARTUR MAS. VI. LAS POLÍTICAS DE MEDIOS: REORDENAR Y CONTROLAR UN INSTRUMENTO DECISIVO: 1. La CCRTV: de buque insignia a actor con menor presencia. 2. La radio privada comercial: a la búsqueda de actores catalanes y afines. 3. Las subvenciones: entre la normalización lingüística y el clientelismo. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

Desde su llegada a la Presidencia de la Generalitat en 1980, Jordi Pujol mostró un gran interés por incidir en el sistema mediático catalán. Dos grandes preocupaciones captaron su atención y la de sus sucesivos Gobiernos, que dedicaron un elevado número de recursos políticos y económicos a este campo (Guimerà, 2014; Lo Cascio, 2008).

Por una parte, la creación de un sistema mediático específico de Cataluña lo más desarrollado y competitivo posible, que pudiera captar amplias audiencias y con capacidad de influir en la sociedad catalana. Este sistema era fundamental para el proceso de reconstrucción nacional y debía contar con una oferta pública potente (comparable a la de los grandes Estados europeos) y con medios privados competitivos. La intervención fue global e incluyó la radio, la televisión y la prensa tanto de alcance autonómico como local. Por otra parte, Pujol (2009 y 2007) siempre se mostró preocupado por contar con medios afines que respaldaran su proyecto político y apoyó la creación de medios públicos y privados que difundieran valores adscribibles al catalanismo. Ambos ejes estuvieron vigentes con fuerza hasta 2003, pero presentaron un perfil aún más acentuado y con algunas particularidades significativas durante su última legislatura (1999-2003).

Este artículo tiene como objeto de estudio, precisamente, las políticas de comunicación desplegadas por la Generalitat entre 1999 y 2003, y su relación con la situación política de CiU tanto al frente del Ejecutivo como en el trance de sucesión de Pujol. El objetivo perseguido es analizar —teniendo en cuenta las líneas tradicionalmente seguidas por los Ejecutivos nacionalistas

desde 1980— las características específicas de esta actuación gubernamental en un momento de cambio tanto desde un punto de vista político como del propio desarrollo del sistema mediático.

El planteamiento adoptado en esta investigación es claramente interdisciplinar e intenta conjugar una perspectiva y una metodología ligada a la historia política y otra más centrada en las ciencias de la comunicación y en el análisis de las políticas públicas. Las razones de esta opción se justifican por el propio objeto de estudio: el reto es reflexionar, utilizando un caso concreto, sobre la relación entre medios de comunicación y consolidación de liderazgos políticos en Cataluña, teniendo en cuenta dos coyunturas específicas. Por un lado, una coyuntura política: la federación nacionalista, que, a pesar de haber estado al frente de las instituciones catalanas desde su recuperación en 1980, vivía un momento especialmente delicado, entre la progresiva pérdida de hegemonía electoral y política (y el consiguiente reforzamiento de los otros actores) y un inaplazable proceso de sucesión de sus cúpulas dirigentes (Lo Cascio, 2008). Y, por el otro, la coyuntura mediática: el cambio radical del propio sistema, en un momento en el cual los adelantos tecnológicos, la multiplicación de las plataformas comunicativas y la profunda mutación de las existentes empujaban necesariamente a una revisión a fondo de las políticas seguidas hasta el momento (Guimerà, 2014).

La importancia de la relación entre medios de comunicación, sistemas políticos y ciudadanos en la definición de las características de las democracias contemporáneas (sintetizada a menudo en lo que se ha acabado por denominar *comunicación política*) ha sido un tema que, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo xx, ha ocupado la atención de historiadores, sociólogos de la comunicación y politólogos de todo el mundo. Muchas veces —y como no podía ser de otra manera— con planteamientos abiertos, dada la enorme interdependencia y mutabilidad de los actores comprometidos (Gerstlé, 1992: 21).

Sin embargo, ya hace unos años, Blumler y Kavanagh (1999) ofrecieron una sistematización cronológica en tres fases de la evolución de esta triple relación. Basada en la inseparabilidad de los cambios acaecidos en cada una de las tres partes implicadas y en sus interrelaciones, sigue siendo especialmente útil con fines de contextualización. La tercera y última fase, que comenzaría en los años noventa y que todavía no se puede dar por concluida, estaría marcada por la fragmentación de los medios (tanto por lo que atañe a aquellos más tradicionales como la televisión, como, evidentemente, por la red) y por el progresivo incremento de la comunicación bi o incluso tridireccional. En el catálogo de los fenómenos resultantes (sin dar evidentemente esta lista por cerrada) entrarían una progresiva profesionalización de las relaciones de comunicación entre sistema político y ciudadanos, la profunda mutación en sentido

espectacularista de sus formas, o bien la modificación en las pautas de consumo informativo por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, los estudiosos de la comunicación política (Mazzoleni, 2004: 20-22) han hablado también de dos modelos prevalentes de relación entre los tres actores. El primero, llamado publicístico-dialógico, se basaría en la estrecha interrelación entre sistema político, medios y ciudadanos, concibiendo estos últimos como actores en pie de igualdad, subrayando la importancia del conjunto de relaciones entre ellos (también las que se realizan fuera del espacio de la comunicación pública) y por lo tanto rebajando la supuesta posición preeminente de los medios. El segundo, en cambio, argumentaría la profunda diferencia de influencia entre los tres actores, otorgando una centralidad absoluta a los medios (sobre todo con la aparición de la televisión), capaces de influenciar a los otros dos de forma decisiva. En este modelo, llamado con razón «mediático», «toda la acción política pública se desarrolla dentro del espacio mediático o depende en medida relevante de la acción de los medios» (Mazzoleni, 2004: 22).

Para el objeto de estudio de esta contribución, se podría afirmar que entre 1999 y 2003 todavía se estaría en un momento incipiente de la última fase de fragmentación de la oferta mediática tradicional descrita por Blumler y Kavanagh y claramente en un modelo «mediático» de comunicación política. En este marco, el análisis tendrá en cuenta sobre todo las relaciones entre el sistema político (entendido aquí en su acepción más amplia como instituciones, fuerzas políticas e incluso nuevo liderazgo interno a una fuerza política) y medios de comunicación en España y Cataluña, según aquello que ha sido definido por Casero (2009: 4) como un modelo de control de la información periodística caracterizado por políticas de alianza entre actores políticos y actores mediáticos. En este caso, alianzas impulsadas por el último Gobierno de Pujol con el objetivo de asegurar una posición preeminente de su gabinete en el debate público en una coyuntura política adversa y, a la vez, afianzar y consolidar el liderazgo de Artur Mas y de su entorno político en el momento en que se producía la sucesión del veterano dirigente nacionalista.

Para analizar esas relaciones apuntadas por Casero cabe tener presentes las particularidades de cada país. Como han puesto de manifiesto Hallin y Mancini (2008), en la Europa contemporánea coexisten tres modelos de sistemas mediáticos. España dispondría de un sistema «pluralista polarizado o mediterráneo», propio de los países que tuvieron una democratización tardía de sus estructuras políticas y marcado por una fuerte intervención del Estado. De todas las características que lo definen (*ibid.*: 62-63), para esta investigación son de interés el fuerte «paralelismo político» de los medios respecto a las ideologías y los partidos que las representan; la «instrumentalización política» de los medios por parte de actores tanto políticos como económicos; la

ausencia de una «autoridad racional-legal» que garantice unas normas de gobierno formales y generalizadas; y el «clientelismo» en las relaciones Estado-sector privado.

Para estudiar el proyecto catalán de un sistema de medios propio resulta de gran utilidad el concepto de «espacio de comunicación» desarrollado por Gifreu (1991: 28), es decir, «el proyecto de conseguir articular, a través de diversos mecanismos, actuaciones de tipo político, económico y cultural, una capacidad efectiva de control sobre la estructuración y el funcionamiento del sistema general de comunicación social» presente en un territorio concreto. Este artículo quiere profundizar en un aspecto poco tratado: la dimensión política de ese proyecto. Como sostiene Corominas (1997), las aproximaciones clásicas se centran en el componente lingüístico y cultural que caracterizó al concepto originalmente. Pero investigaciones recientes demuestran la existencia de una dimensión política importante que se desgrana en cuatro ejes: la institucionalización de la Generalitat a través de instrumentos con capacidad de influencia en la opinión pública (la radio y televisión públicas autonómicas), el refuerzo del autogobierno catalán (dándolo a conocer entre la población e informando sobre su actividad), la voluntad explícita de contribuir a la difusión del catalanismo político, y la creación de una esfera pública (una arena política, si se quiere) que permita los tres objetivos anteriores (Guimerà, 2014: 470-471). Esta dimensión es la que se trata aquí.

El diseño metodológico parte de dos hipótesis generales formuladas a partir del marco teórico escogido. La primera plantea que el Gobierno catalán consideró fundamental el control de los medios de comunicación para gestionar una legislatura objetivamente compleja para sus intereses. La segunda establece que en el período estudiado se produjo un cambio de prioridades en las políticas de comunicación del Gobierno catalán derivado de dos exigencias distintas: la necesidad de operar en un contexto político y mediático cambiante y la necesidad, en este contexto, de consolidar de nuevo un liderazgo de CiU en la figura de Artur Mas en un entorno postideológico.

El trabajo de investigación ha consistido en el análisis y explotación de diferentes fuentes, primarias y secundarias. Entre las primarias, se han analizado la documentación oficial que permite reseguir la acción de Gobierno y la respuesta del conjunto de las fuerzas políticas [Legislación y reglamentos, el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (DSCP) y *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC)], y las fuentes hemerográficas, consideradas especialmente útiles para calibrar el impacto de las políticas analizadas, además de haber realizado entrevistas en profundidad semiestructuradas a actores clave que han acabado aportando elementos decisivos para el análisis. Finalmente, también se han tenido en cuenta fuentes secundarias y se han considerado obras de perfil periodístico pero que se han aproximado con

solvencia al proceso de sucesión de Pujol y que han ayudado a situar las vicisitudes internas de la federación nacionalista en el contexto político general.

II. EL CONTEXTO POLÍTICO

Los últimos cuatro años de gobierno de Jordi Pujol se pueden caracterizar como un ciclo político específico en el conjunto de la dilatada trayectoria del nacionalismo moderado como fuerza de gobierno en Cataluña.

A efectos de periodización, hay que señalar que la primera legislatura de Jordi Pujol como presidente de la Generalitat (de 1980 a 1984) se había caracterizado por una relativa debilidad parlamentaria, y por una acusada capacidad de establecer pactos y alianzas no solo por la gestión ordinaria de los asuntos de gobierno (con una mayoría variable, ahora con ERC, ahora con UCD), sino por los grandes asuntos relativos a la consolidación de las instituciones catalanas, en los cuales —con la significativa excepción de las cuestiones de ordenación territorial²— (Lo Cascio, 2008: 263-281), habían visto la colaboración de todas las fuerzas parlamentarias catalanas.

A partir de 1984, con la victoria por mayoría absoluta, y hasta la mitad de los años noventa (obtendría mayoría absolutas en 1984, 1988 y 1992), se entraría en una segunda etapa caracterizada por la fuerte hegemonía de CiU y por la consolidación del diseño y de la gestión de unas políticas públicas de carácter autónomo, tanto con respecto a las otras fuerzas políticas catalanas como al cuadro político estatal. Este aspecto no significa tampoco que la oposición en Cataluña fuera excluida del juego político, al contrario. Continuarían las prácticas de colaboración, pero en una dinámica parlamentaria en la cual la iniciativa del Gobierno tendría un protagonismo prácticamente absoluto.

Tampoco significaría —o al menos, no del todo— que las relaciones con los Ejecutivos de Felipe González fueran siempre conflictivas. Conflictos hubo sin duda, sobre todo en la segunda mitad de los años ochenta, pero también

² La mayoría de las grandes cuestiones nucleares relativas a la consolidación del autogobierno en Cataluña habían sido objeto de grandes consensos a lo largo de la primera legislatura y del principio de la segunda. Fue así en el caso de la reclamación de las competencias al gobierno central, de las normas relativas a la construcción de los cuerpos administrativos, así como aquellas referidas a la regulación de los derechos lingüísticos (LNLC, 1983). En el caso de las leyes de ordenación territorial, promulgadas finalmente en la primavera de 1987 —después de la mayoría absoluta obtenida en 1984—, en cambio, el Gobierno nacionalista había roto el consenso de forma enérgica, imponiendo, de hecho, un modelo claramente favorable a sus intereses territoriales.

amplios espacios de colaboración. Pero aquí también, y sobre todo después del fracaso de la llamada operación reformista en 1986³, las colaboraciones se enmarcaron siempre dentro de la idea de estar delante de dos esferas políticas comunicantes pero bien distintas (Caminal, 2001: 185).

Tabla 1. *Elecciones al Parlament de Catalunya, 19 de noviembre de 1995*

Censo: 5.079.981 Participación: 63,64% Abstención: 36,36%			
Partido	Votos	%	Esgaños
Convergència i Unió	1.320.071	40,95	60
Partit dels Socialistes de Catalunya-PSOE	802.252	24,88	34
Partido Popular	421.752	13,08	17
Esquerra Republicana de Catalunya	305.867	9,49	13
Iniciativa per Catalunya	313.092	9,71	11

Fuente: Parlament de Catalunya.

³ Conocida en la prensa también con el nombre de «Operación Roca»; con esta expresión se alude al proyecto político, encabezado por el dirigente nacionalista catalán Miquel Roca, de constitución de un partido liberal y modernizador que superara el dualismo de los grandes partidos estatales, el llamado Partido Reformista Democrático (PRD), planteado por el mismo Roca en un libro en 1982 y finalmente concretado en 1984. En las elecciones de 1986, las únicas en las cuales el PRD se llegó a presentar, CiU se presentó con sus siglas en Cataluña, obteniendo además su mejor resultado en unas legislativas (18 escaños). CDC asumió integralmente el pago de la deuda generada por la campaña electoral reformista (al no obtener representación no hubo reembolso), y nunca más se volvió a plantear la perspectiva de un proyecto político que superara las fronteras catalanas. Algunos testigos (Antich, 1992: 208) insinúan que el propio Pujol de alguna forma no evitaría el fracaso del PRD, concibiéndolo como una forma de debilitar al único dirigente que potencialmente podría poner en duda su liderazgo en el nacionalismo catalán. *Vid.* también Caminal (2001: 145).

El periodo hegemónico se empezaría a resquebrar en 1995 con la pérdida de la mayoría absoluta en el Parlamento catalán (tabla 1). En realidad las señales de una progresiva pérdida de capacidad de iniciativa política ya se habían empezado a manifestar en el bienio 1992-1993. Por ejemplo, se hizo evidente que en la negociación sobre la nueva financiación, quien había tomado la delantera de la reivindicación de la corresponsabilidad fiscal (proponiendo la cesión del 15% del IRPF) había sido el PSC y el Gobierno catalán había hecho suya la propuesta solo en un segundo momento. Así y todo, la hegemonía y la centralidad política del nacionalismo catalán se prolongarían durante unos años más, aunque sobre bases parcialmente distintas y, por lo tanto, con modalidades también distintas. No ya la inquebrantable fortaleza electoral, sino el final de las mayorías absolutas en Madrid (1993 y 1996) y la falta de una alternativa de gobierno madura y concreta en Barcelona, serían la clave de esta suerte de «prórroga». Todo ello, sin embargo, en un escenario de reducción progresiva del perímetro del consenso en Barcelona y de dependencia (aunque a menudo esta fuera desde posiciones de fuerza) de los equilibrios en la capital del Estado (Lo Cascio, 2008: 291-317).

III. EL GRAN MIEDO DE 1999

Todo cambiaría (o, mejor dicho, el cambio se haría evidente) a partir de las elecciones de 1999, por muchas razones. En primer lugar porque a pesar de seguir pudiendo ostentar la jefatura de la Generalitat, CiU necesitaría sin duda alguna de un apoyo parlamentario sólido. En segundo lugar, porque la alternativa de gobierno y un proyecto político altamente competitivo ahora existían, y, además, con un liderazgo claro de Pasqual Maragall. En tercer lugar, porque el propio paso del tiempo y el desgaste empujaban finalmente a Jordi Pujol a plantear de forma muy clara el problema de su sucesión política, un asunto hasta el momento prácticamente tabú y, en todo caso, dejado totalmente en las manos del propio Jordi Pujol. Y, finalmente, aunque quizá sea un aspecto menos identificable de forma inmediata, porque a lo largo de los años noventa se había acentuado (no que antes no lo tuviera) de forma muy clara el perfil conservador de CiU, desplazándola de aquella centralidad ideológicamente ecléctica que había sido en los años de reconstrucción de las instituciones autonómicas, una de las claves de su éxito (Lo Cascio, 2008: 279-280). Esta nueva situación está en la base de las necesidades de comunicación política que tendrían cada vez más los nacionalistas moderados y que afectarían a la manera en que el ejecutivo autonómico se relacionaba con los medios e intentaba influir en su discurso (Álvaro, 2003; Guimerà, 2014).

Tabla 2. Elecciones al Parlament de Catalunya, 17 de octubre de 1999

Censo: 5.293.657 Participación: 59,20% Abstención: 40,80%			
Partido	Votos	%	Escaños
Convergència i Unió	1.178.420	37,70	56
PSC-Ciutadans pel Canvi	948.202	30,33	36
PSC-Ciutadans pel Canvi-ICV	235.097	7,52	16
Partido Popular	297.265	9,51	12
Esquerra Republicana de Catalunya	271.173	8,67	12
Iniciativa per Catalunya	78.441	2,51	3

Fuente: Parlament de Catalunya.

Los resultados de 1999 habían representado la visualización de un cambio de ciclo político empezado en los años anteriores y que ahora llegaba a su manifestación evidente: CiU, por primera vez en 19 años, había perdido las elecciones (al menos en votos) y ahora, con 56 diputados, necesitaba un aliado de gobierno (tabla 2). Las negociaciones empezaron inmediatamente y de forma paralela con ERC por un lado (a cargo de Pere Esteve) y por el PP por el otro (a cargo de J. A. Duran i Lleida). No era la primera vez que CiU se encontraba frente a una disyuntiva similar, en el fondo el propio carácter centrista y, sobre todo, pragmático del partido, y de su máximo dirigente, habían permitido colaboraciones con ambas fuerzas políticas antagónicas a lo largo de los años.

Sin embargo, esta vez era diferente, en primer lugar, por la situación de debilidad de la coalición y de la misma CDC. Aunque de forma solapada⁴ existían dentro de Convergència dos líneas de pensamiento claramente diferenciadas con respecto a la llamada política de alianzas. Una, claramente orientada a un pacto con los republicanos, derivada de apreciaciones de carác-

⁴ Nadie, aparte de Miquel Roca en 1993 durante el debate sobre la posible entrada de ministros nacionalistas en el Ejecutivo central, criticaría explícitamente y en sede oficial las opciones estratégicas de Pujol.

ter estratégico pero también de un planteamiento cultural y político en parte nuevo. Sobre la base de la convicción de que la colaboración con el PP, así como un cierto estancamiento de la propia iniciativa política en los últimos años, estaban en la base de la pérdida de consensos experimentada, esta tendencia interna, representada por Esteve (que había sido el propulsor de la llamada Declaración de Barcelona, en 1998) y por un significativo grupo de dirigentes jóvenes que acabaría teniendo responsabilidades importantes en los años siguientes, planteaba el posible pacto con ERC más como una alianza estratégica que como una simple colaboración coyuntural⁵.

Otra línea, incluso menos estructurada que la primera y decididamente más continuista, abogaba en cambio por traspasar a Barcelona el esquema de alianzas con los conservadores que ya funcionaba a pleno ritmo hacía más de tres años en Madrid: tras el Pacto del Majestic en la primavera de 1996, los diputados catalanes habían permitido el nacimiento del Gobierno de José María Aznar y mantenido una estrecha colaboración parlamentaria. En este caso, y sin que hubiera llegado nunca a cristalizarse de forma explícita y, aún más a teorizarse, la apuesta era solo aparentemente más pragmática y menos comprometida: el proceso de la decantación de CiU hacia posiciones cada vez más conservadoras —sobre todo en el ámbito económico y social— era un hecho en 1999. En cierta forma, una alianza con el PP acababa de consolidar la condición de CiU como centroderecha catalán⁶.

El propio Jordi Pujol pero, en el momento en que daba mandato a las dos delegaciones para negociar, por encima de todo, ganaba tiempo. Finalmente, y a pesar de lo aparatosos que parecieron los procesos de negociación (al menos, en las páginas de la prensa), la decisión fue tomada en solitario por

⁵ Vale la pena recordar que esta tendencia encontró también un cierto respaldo entre la intelectualidad catalana más cercana al nacionalismo. En un artículo conjunto, aparecido en el *Avui* y publicado justo en medio del proceso de negociación, un destacado grupo de periodistas y profesores universitarios pedían explícitamente al *president* que valorara la opción de un pacto con ERC, sobre la base de la constatación de la necesidad de una renovación de dirigentes y también de estrategias políticas. Francesc-Marc Àlvaro, Joaquim Colominas, Agustí Colominas, Oriol Izquierdo, Albert Sáez, Ferran Sáez, Marçal Sintès: «Ara toca president», *Avui*, 7 de noviembre de 1999, p. 21.

⁶ Un ejemplo ilustrativo de ello fue el Decreto 53/1997, de 4 de marzo, que convertía a Cataluña en la comunidad autónoma —después de Navarra— en la cual los criterios libremente establecidos por los centros educativos pesaban más en la admisión del alumno, facilitándose así una clara política de segregación escolar. El Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, promulgado por el Gobierno Aznar, iba en la misma dirección, aunque de forma menos acusada.

el mismo Pujol⁷. En el segundo día del debate de investidura dejaba entrever en su discurso cuál era su opción: en una intervención decididamente poco brillante⁸, introducía los términos del pacto en el momento en que hablaba de la perspectiva de mejora de la financiación autonómica. Ello significaba, de hecho, repetir en Barcelona la colaboración con el PP.

Lo que no mencionaba en el discurso eran las condiciones que los populares habían puesto para la conclusión del acuerdo: excluir del programa de gobierno cualquier referencia a una posible reforma estatutaria (Mateos de Cabo, 2000: 276). En realidad, esta opción, que se podría definir de «inhibición», llevaría consigo consecuencias importantes que se manifestarían a lo largo de los diez años siguientes. Pero en ese momento estaban motivadas por dos razones fundamentales, una de necesidad inmediata y otra de más largo alcance.

La primera tenía que ver con la necesidad imperiosa de tomar tiempo a la espera de los resultados de las elecciones generales previstas para marzo de 2000. Por eso se había escenificado una negociación larga, complicada y a la hora de la verdad extremadamente pobre de contenidos programáticos. Si la negociación del acuerdo había sido muy publicitada, para su culminación, en cambio, se habían elegido tonos sigilosos, casi elípticos, que revelaban hasta qué punto la gestión comunicativa de este proceso había sido compleja y necesitada de apoyos en los medios más próximos, como se verá más adelante. De hecho, en la misma votación de investidura, finalmente ERC se había abstenido alegando «razones de patriotismo»: todo parecía poder cambiar según los equilibrios que saldrían del voto de marzo, o al menos esto dejaban entrever los mismos republicanos⁹.

La segunda razón respondía a un razonamiento político más general y de más alcance que el propio Jordi Pujol hizo y en cierta forma impuso a su fuerza política, y en definitiva al conjunto del sistema político catalán, y que

⁷ *La Vanguardia* relataba de esta forma el desenlace de la negociación: «Después de pasar una semana diciendo que no iban a firmar ningún acuerdo con el PP, finalmente Esteve y Duran no tuvieron más remedio que acabar pactando con los populares». Vid. J. Juan: «Acuerdos por escrito en el último minuto», *La Vanguardia*, 17 de noviembre de 1999, p. 19.

⁸ José Antich definió la réplica de Pujol como «voluntariamente desaborido discurso». J. Antich, «Pujol mima al PP tras flirtear con ERC», *La Vanguardia*, 16 de noviembre de 1999, p. 15.

⁹ La abstención de los republicanos provocó no pocas polémicas, sobre todo por parte de Pasqual Maragall y del PSC, que acusaban a ERC de haber permitido el nacimiento del último gabinete de Pujol «a cambio de nada». Josep Lluís Carod Rovira respondía con un tono decididamente duro a las acusaciones, censurando la «criminalización de ERC» por haberse abstenido. Véase O. Domingo: «Carod recuerda a Maragall que el PSC se abstuvo a cambio de nada en 1995», *La Vanguardia*, 18 de noviembre de 1999, p. 18.

pivotaba sobre la idea de la estabilidad. Por experiencia, por olfato, por propensión, pasara lo que pasara en marzo, según Pujol, el pacto con los conservadores españoles garantizaba años quizá políticamente anodinos, pero como mínimo de pocos sobresaltos políticos. El tiempo que el mismo dirigente necesitaría para proyectar, concretar y consolidar su sucesión política. Un proceso que se imaginaba largo, se quería sin sorpresas y, sobre todo, se quería acompañar sin interferencias desde el principio hasta el final (Álvaro, 2003).

IV. UNA LEGISLATURA «PUERTAS ADENTRO»

En este sentido, la última legislatura autonómica bajo el liderazgo de Pujol representa una coyuntura especialmente interesante, en la cual se producen unos procesos que, en el momento en que marcan rupturas con las prácticas de la experiencia pasada, ayudan a explicar y comprender las dinámicas que forjaron los planteamientos del nacionalismo moderado catalán a principios del nuevo milenio. Como se mostrará más adelante, este nuevo contexto tendrá una derivada comunicativa que se tradujo en un aumento de la intervención sobre el sistema mediático respecto a años anteriores.

Sobre todo, hay que tener en cuenta que fue una legislatura «puertas adentro»: CiU no se comprometió en iniciativas de gobierno de gran calado, y en cambio dedicó esfuerzos importantes a su reestructuración interna con el objetivo de consolidar un grupo dirigente capaz de encarar una fase postpujolista que no por ser inevitable dejaba de despertar aprensiones e incertidumbres. De hecho, la propia constitución del Consell Executiu daba fe de que se estaba solo en el principio de un *impasse* que se presentaba largo. Josep Antoni Duran i Lleida y Artur Mas ocuparían los puestos más destacados del gabinete, situándose en ese momento los dos en la línea de salida para la carrera a la sucesión, conscientes, a pesar de todo, de que la duración de la carrera no se podía conocer de antemano y que la decisión última sobre dónde poner la línea de llegada no correspondería ni a uno ni al otro (Álvaro, 2003).

En realidad, que la carrera sería más breve para Mas se había empezado a ver justamente en la precampaña electoral para las elecciones de 2000, cuando se hizo promotor de la propuesta de un pacto fiscal entre Cataluña y el Estado. En este sentido, Mas actuaba plenamente como el Pujol de los últimos años. Intentaba capitalizar electoralmente una mejora de la financiación, que había sido el eje justificativo fundamental del pacto CiU-PP de 1996, rompiendo así la praxis tradicional de los gobiernos catalanes que habían planteado siempre las negociaciones sobre financiación como un asunto compartido entre las fuerzas políticas catalanas (Bosch *et al.*, 1989). La propuesta de Mas estaba pensada, al menos en parte, para consumo interno: intentaba proporcionar a

un partido y a un electorado nacionalista, no del todo convencido de la colaboración con la derecha española, argumentos sólidos, llegando a declarar que la coalición nacionalista daría su apoyo a un futuro gobierno español (que todos preveían en manos del PP) en minoría solo si este se comprometía a adoptar un sistema de financiación que garantizaba un volumen de 400 000 millones de pesetas (unos 2400 millones de euros) para la Generalitat.

Los resultados de marzo de 2000 impidieron la repetición del esquema de relaciones empezado en 1996 (tabla 3). La mayoría absoluta del PP devaluó de manera instantánea la fuerza parlamentaria de CiU en las Cortes (que había resistido, pasando de 16 a 15 diputados) y de paso abrió un atisbo de discusión interna en la federación.

Tabla 3. *Elecciones generales, 12 de marzo de 2000*

	Votos	(%)*	Escaños	(%)
Partido Popular (PP)	10.321.178	45,24	183	52,29
Partido Socialista Obrero Español - Progresistas (PSOE)	7.918.752	34,71	125	35,71
Izquierda Unida (IU)	1.263.043	5,54	8	2,29
Convergència i Unió (CiU)	970.421	4,25	15	4,29
Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	353.953	1,55	7	2,00
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	306.268	1,34	3	0,86
Coalición Canaria (CC)	248.261	1,09	4	1,14
Partido Andalucista (PA)	206.255	0,90	1	0,29
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	194.715	0,85	1	0,29
Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V)	119.290	0,52	1	0,29
Eusko Alkartasuna (EA)	100.742	0,44	1	0,29
Chunta Aragonesista (CHA)	75.356	0,33	1	0,29
Total	22.078.234	96,77	350	100,00
Otros**	736.233	3,23		
Total votos a candidaturas	22.814.467	100,00		

*Calculado en relación a los votos obtenidos por todas las candidaturas.

**Candidaturas restantes que han obtenido votos pero no escaños.

Fuente: Congreso de los Diputados.

La contundencia de los resultados y la constatación de una progresiva debilitación electoral del nacionalismo moderado, tanto en las elecciones autonómicas como en las generales (tabla 4), hicieron que dentro de la propia CDC se volvieran a activar las voces que en 1996, y después de las autonómicas de 1999, ya habían sido críticas con la colaboración con los populares. Ahora, con la perspectiva de un posible rodillo conservador español, se sentían más autorizadas para formular objeciones y avanzar propuestas (Lo Cascio, 2008: 332).

Tabla 4. *Serie histórica de resultados de CiU. Elecciones generales, 1993-2000*

Convocatoria	Votos	%	Escaños
1993	1.165.783	4,98	17
1996	1.151.633	4,64	16
2000	970.421	4,25	15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Junta Electoral Central. Ministerio del Interior.

Resulta difícil hacer una estimación cuantitativa del grueso de dirigentes, cuadros y militantes nacionalistas críticos. Sin embargo, justo después del voto de las generales, se abrió un profundo debate sobre el futuro del Gobierno en Cataluña, y, en concreto, sobre la posibilidad de un cambio de alianzas en favor de un pacto nacionalista con ERC en Barcelona¹⁰. Prueba evidente de la existencia de un profundo debate interno fueron las declaraciones de los dirigentes nacionalistas en aquellos días: mientras algunos aseguraban el comienzo de negociaciones con los republicanos, otros hablaban de la importancia de mantener en todo caso buenas relaciones con el Gobierno central y remarca-ban la poca confianza inspirada por el grupo encabezado por Josep Lluís Carod Rovira. Otros más planteaban una política de pactos puntuales¹¹.

¹⁰ En este sentido se había pronunciado también un dirigente del peso de Xavier Trias, en una entrevista a la prensa. *Vid.* J. Antich y J. Juan, «Las escenas de sofá en el Majestic con Aznar y el PP se han acabado», *La Vanguardia*, 8 de marzo de 2000, pp. 16-17.

¹¹ Las diferencias de opinión, sin que trascendieran nombres, se hicieron notar en el seno del secretariado de CDC, celebrado el mismo 13 de marzo de 2000. *Vid.* J. Juan, «Pujol rechaza atrincherarse en Cataluña», *La Vanguardia*, 14 de marzo de 2000, p. 26.

Sin embargo, el incipiente debate se acabó rápidamente cuando el presidente Pujol declaró a la prensa que evitaría a toda costa la construcción de un «frente catalán»¹². Expresión que, traducida al lenguaje común, significaba desestimar cualquier tipo de colaboración estable con ERC. Había prevalecido la lógica de la confianza en el líder histórico del nacionalismo catalán, convencido de la necesidad de mantener una estabilidad política suficiente para ocuparse a fondo de la sucesión. Esa opción cogía visibilidad a través del voto favorable y aritméticamente innecesario de los diputados nacionalistas a la investidura de José María Aznar a cambio de un genérico pacto sobre la revisión de la financiación autonómica que enterraba para siempre jamás el Pacto Fiscal y los 400 000 millones de pesetas. Se trataba de un acuerdo pragmático, decidido expresamente por Pujol, que había querido y obtenido una vez más carta blanca por parte de la coalición. Las razones de la elección, en buena parte, tenían que ver con una tradicional desconfianza hacia el radicalismo de la nueva cúpula dirigente de ERC y con la necesidad ya imperiosa de solucionar cuanto antes mejor el problema de la sucesión interna (que se había manifestado como tal en 1999 pero que ahora cogía tintes casi de urgencia delante del panorama desfavorable para la coalición nacionalista), concluyendo de manera sosegada su parábola política y cumpliendo con el compromiso pendiente de consolidación de un nuevo equipo dirigente.

V. LA CONSOLIDACIÓN DEL LIDERAZGO DE ARTUR MAS

Los entresijos del proceso que llevó finalmente Artur Mas a acumular responsabilidades (portavoz del Gobierno, *Conseller en cap* y, finalmente, en 2002, candidato para las elecciones de 2003) y a la emersión de todo un nuevo grupo dirigente que acabará tomando las riendas del gobierno catalán son muchos y complejos.

Valga aquí recordar solo algunos elementos de forma y de sustancia. En primer lugar, la elección de Mas se debió en parte al hecho de que cumplía con las características de ser un dirigente que había pasado el *cursus honorum* dentro del partido sin ligar su fortuna política a otro dirigente que no fuera el propio Jordi Pujol. Artur Mas, después de un rápido paso como técnico por el Departamento de Comercio, Consumo y Turismo a principios de los años ochenta, había vuelto sucesivamente al mundo de la empresa y entraría definitivamente en política al ser elegido concejal de Barcelona en 1987 y revalidado en 1991 formando parte de la lista de CiU como independiente. Importante notar que

¹² *La Vanguardia*, 16 de marzo de 2000, p. 1.

acabaría siendo desde 1993 presidente del grupo municipal de CiU en el consistorio, y aún siendo poco vinculado a un partido que hasta aquel momento había sido controlado por Roca, este reconocería su valentía en los años más fuertes del maragallismo en la ciudad de Barcelona (Álvaro, 2003: 184). Llegaría a la Generalitat en 1995 como consejero de Política Territorial y Obras Públicas sobre la base de una concreta elección del *president*, que admiraba su seriedad, su eficiencia y su capacidad de compromiso. En este sentido, como recuerda Álvaro (2003: 163), una de las claves de su afirmación fue justamente la confianza que Pujol podía depositar en él sobre la base de la constatación de que no tenía otras lealtades a preservar dentro del partido.

En segundo lugar, que juntamente con Mas se afirmaba un grupo dirigente joven (bautizado por la prensa de muchas maneras, que aquí se indicará genéricamente con el nombre de neopujolista, pero más conocido con el apodo de *pinjol*, hueso), considerado capaz de enfrentarse a los retos planteados por la nueva situación justamente por su pragmatismo y su conocimiento de la máquina administrativa. El núcleo de jóvenes que acompañó a Mas en el desembarque al timón de CDC —Quico Homs, Germà Gordó, David Madí, Quim Forn, Lluís Corominas, todos avalados por Felip Puig y cuyo centro neurálgico de conexión era Oriol Pujol Ferrusola— se definía sobre todo por ser personal político claramente más ducho en el control del poder en las instituciones que en la militancia en el partido. Entre todos ellos destacaría Madí que, como secretario de Comunicación del Gobierno entre 2001 y 2003 y jefe de campaña de Mas para las elecciones de 2003, se revelaría como un actor clave en los intentos de instrumentalización de los medios por parte del Ejecutivo catalán.

En tercer lugar, cabe recordar cómo todo el proceso de renovación fue pilotado íntegramente por el mismo Pujol. Dentro de CDC, y en buena medida también ante la opinión pública, fue este en definitiva el elemento de legitimidad más fuerte otorgado a los nuevos dirigentes. Finalmente, y quizá este sea el elemento que ayuda a enmarcar adecuadamente la singularidad de las políticas de comunicación de la Generalitat en esta etapa, por todas las razones expuestas, el relevo y la consolidación de la nueva cúpula —en la federación nacionalista y en el Gobierno— se hicieron en una situación de debilidad objetiva y subjetiva de la coalición nacionalista. Objetiva por la progresiva pérdida de consenso experimentada (CiU en 1999 había perdido las elecciones en votos) y por la correlación adversa de fuerzas en Madrid. Y subjetiva, porque más allá de la relativa inexperiencia de algunos dirigentes y de la evidente dependencia de todos de un presidente ya en su último tramo de la vida política, el precio que se había pagado para tener las condiciones consideradas idóneas para la emersión de un nuevo liderazgo había sido la práctica paralización de la iniciativa política.

La legislatura 1999-2003 acabó siendo, como se recordó, una legislatura «puertas adentro», en la cual se experimentó un cambio profundo de las

relaciones entre el Ejecutivo catalán y los medios de comunicación derivado de la convicción de que estos últimos fueron considerados aliados indispensables para el momento en que finalmente, culminado el relevo político y generacional, esas puertas se abrieran¹³.

VI. LAS POLÍTICAS DE MEDIOS: REORDENAR Y CONTROLAR UN INSTRUMENTO DECISIVO

La acelerada mutabilidad del contexto político en Cataluña se desarrolló en un momento decisivo de cambio del sistema comunicativo a nivel global impulsado por la digitalización y la comercialización, dos tendencias paralelas que alteraban profundamente el *statu quo*. Ambos factores llevaron a la Generalitat a replantear a fondo sus políticas de comunicación, poniendo en marcha una intervención integral que afectó a todas las plataformas comunicativas y a su relación con los poderes públicos.

1. LA CCRTV: DE BUQUE INSIGNIA A ACTOR CON MENOR PRESENCIA

A principios de los años 2000, la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV) vio como el Gobierno desarrollaba una política que redefinía su papel e impulsaba un cambio de modelo de gestión. En 2002, el ente y el Gobierno firmaron un contrato programa con vigencia hasta 2005 que fijaba las obligaciones de servicio público y definía la financiación aportada por la Generalitat. El documento reducía los recursos públicos progresivamente y le pedía a la Corporació que produjera menos contenidos y adquiriera más fuera para ayudar a crecer a la industria audiovisual local. Al mismo tiempo, planteaba un aumento de canales de televisión y, eventualmente, de radio (Guimerà, 2014: 296-300). De hecho, el ente creó en 2003 —año electoral— un canal de 24 horas de información denominado 3/24 para desarrollar mejor las funciones de servicio público y celebrar el veinte aniversario de TV3. Su puesta en marcha fue criticada por la oposición parlamentaria, que, a pesar de estar a favor de su creación, acusó de precipitación a la CCRTV —sus directivos reconocieron que se adelantó su entrada en funcionamiento— y de hacer un uso electoralista de su creación (*DSPC-C*, 446, 28 de abril de 2003, pp. 32-35; *DSPC-C*, 430, de 20 de junio de 2003, pp. 8-10).

El secretario de Comunicación del Gobierno en ese momento, David Madí (comunicación personal, 20 de enero de 2007) —uno de los jóvenes que

¹³ Una primera aproximación sobre los efectos del relevo en términos ideológicos en Crespo (2014).

acompañaron a Mas en su ascenso al poder—, sostenía que la televisión autonómica debía ser una empresa cada vez más pequeña que externalizara cada vez más funciones y procesos. Por su parte, Artur Mas, entonces al frente del Departamento de Finanzas, pedía que la CCRTV mejorara su gestión para reducir su dependencia de las subvenciones y anunciaba que no se podía aumentar eternamente la aportación pública. De hecho, el contrato programa era muy exigente, ya que proponía una mayor oferta mediática pero producida con menos recursos. Su firma y negociación derivó en un enfrentamiento entre el Gobierno y el director general del ente, Miquel Puig, que acabaría dimitiendo entre fuertes críticas de CiU y PP (partidos que sustentaban al Gobierno) y con el apoyo de la oposición parlamentaria. Fue sustituido por el escritor Vicenç Villatoro, a la sazón diputado autonómico de CiU. El cambio generó numerosas acusaciones de partidismo (Moragas, Fernández y López, 2003). Fue Villatoro quien puso en marcha antes de lo previsto el canal 3/24.

Esta reorientación del papel de la CCRTV y los conflictos que generó se produjo en un contexto muy concreto (Moragas, Fernández y López, 2003; Guimerà, 2014). Por una parte, desde 1999 se estaba implantando en España la Televisión Digital Terrestre (TDT), que había de permitir un aumento sustancial de los canales de televisión públicos y privados, tanto autonómicos como estatales. De hecho, esta nueva tecnología hacía posible la televisión privada autonómica, hasta ese momento ilegal. Por otra, la Generalitat aprovechó este contexto para impulsar un mapa televisivo propio para Cataluña. A diferencia del resto de las autonomías, Pujol consiguió negociar con el Estado que dispondría de dos canales múltiples de TDT (MUX, que permiten transportar cuatro canales de la antigua televisión analógica cada uno). Con esto, el Gobierno decidió entregar un MUX a la CCRTV y conceder el otro a una empresa con el objetivo de crear un gran actor privado televisivo autonómico. Se configuraba así un sistema audiovisual donde la CCRTV perdía el monopolio que había ostentado desde 1983. Este cambio de criterio respecto al peso del ente público parece coherente con la evolución de CiU, ya indicada anteriormente, desde posiciones iniciales más de centroizquierda hacia otras más conservadoras, sobre todo en economía.

La Generalitat convocó en 2003 un concurso público para conceder la explotación del MUX privado. Lo ganó Emissions Digitals de Catalunya (EDC), participada por Catalunya Comunicació (del Grupo Godó, con el 62,5 % del capital) y un conjunto de empresas, algunas de las cuales en manos de personas próximas a Pujol o a CiU (Guimerà, 2014: 389-391). En un caso inédito en España¹⁴, Godó obtuvo la gestión de los cuatro canales en bloque. El Gobierno lo decidió así con la intención de crear un operador

¹⁴ En las otras comunidades autónomas donde se sacó a concurso la TDT privada, en ningún caso se concedió todos los canales a un mismo operador. Además, ninguna

potente, competitivo y rentable (D. Madí, comunicación personal, 20 de enero de 2007). EDC partía con ventaja en ese concurso. Godó gestionaba desde 2001 una televisión local en Barcelona, que consiguió el visto bueno del Ejecutivo catalán para crearla a pesar de que en ese momento esa modalidad televisiva era ilegal por la falta de desarrollo de la ley que la regulaba (Guimerà, 2007). Esta emisora le permitió demostrar que contaba con experiencia, un aspecto valorado positivamente en el concurso.

El proceso generó una fuerte polémica parlamentaria. Primero, porque la oposición acusó al Gobierno de gestionar con opacidad todo el concurso y la propia concesión, hecha pública en agosto y tres meses antes de las elecciones de 2003. Además, desde diversos ámbitos periodísticos y políticos —especialmente, la izquierda parlamentaria— se acusó al Ejecutivo de favorecer a un grupo mediático considerado afín a CiU y al PP¹⁵. De hecho, el entonces consejero de Cultura y hombre de confianza de Artur Mas, Jordi Vilajoana, llegó a afirmar en sede parlamentaria en abril de 2003 —cuando el concurso no estaba ni convocado— que al Gobierno le gustaría que ganara una coalición de empresas catalanas que entonces se estaba configurando y que, visto con posterioridad, encajaba con la descripción de EDC (Guimerà, 2014: 378-379 y 390).

2. LA RADIO PRIVADA COMERCIAL: A LA BÚSQUEDA DE ACTORES CATALANES Y AFINES

La estrategia de crear un actor privado potente no era estrictamente original. Al final de la legislatura anterior, el Ejecutivo catalán apostó por esta vía a la hora de conceder frecuencias de FM para la puesta en marcha de emisoras de radio a partir de una ampliación del uso del espacio radioeléctrico aprobado por la Administración central en 1997. En 1998 convocó un concurso que tenía como objetivo declarado la creación de emisoras privadas en catalán con cobertura autonómica. Este era un proyecto largamente perseguido por la Generalitat, que ya intentó crear una emisora de estas características a principios de los ochenta y fracasó estrepitosamente (Bonet, 1994).

Las razones eran, fundamentalmente, dos (Alvinyà, 1999). Por una parte, crear compañías autóctonas que pudieran competir con las cadenas estatales implantadas en Cataluña —sobre todo Cadena Ser y 40 Principales,

otra autonomía disponía de cuatro canales privados para conceder, ya que el máximo eran dos (Badillo, 2010: 25).

¹⁵ El mismo Jordi Pujol (2007: 147) reconoce en sus memorias que *La Vanguardia*, periódico editado por Godó, era un actor central del sistema mediático catalán y que su Gobierno, siempre que le convenía y podía, no dudó en apoyarlo.

del Grupo Prisa—. Por otra, aumentar la presencia del catalán, que en la radio se reducía casi exclusivamente a las emisoras de la CCRTV. De hecho, en 1998 el Parlamento había aprobado la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (*DOGC*, 2553, de 9 de enero de 1998) que obligaba a los concesionarios de radio privada a emitir un 50% del tiempo en catalán (artículo 26).

El concurso, resuelto en 1999, cinco meses antes de las elecciones autonómicas, dio los resultados esperados por el Ejecutivo. A fin de cuentas, los pliegos estaban diseñados para impulsar ese tipo de emisoras: se puntuaba especialmente alto tanto la naturaleza catalana de las empresas y su presencia en el sector de los medios como su promesa de emitir íntegramente en catalán. Surgieron dos grandes proyectos (Bonet, 2003). Por una parte, la pareja de cadenas Ona Catalana y Ona Música (la primera generalista, la segunda musical), impulsadas por un grupo de empresarios gerundenses considerados próximos a CDC, que ya explotaban cinco frecuencias en Girona y ganaron siete en el concurso. Más tarde se sumó al proyecto el Grupo Zeta —considerado afín al PSC—, que aspiraba a crear su propia cadena pero solo obtuvo tres frecuencias (Martí y Bonet, 2000). Por otra parte, RadioCat XXI (propiedad del Grupo Godó) impulsó otra pareja de cadenas, RAC1 y RAC105 (con los mismos formatos que las anteriores), con las nueve frecuencias conseguidas. En este caso, se le consideraba más próximo a Unió Democràtica de Catalunya (UDC), el otro socio de CiU.

El proceso también pasó a la historia porque el Gobierno le retiró a la cadena COPE —muy crítica con el nacionalismo catalán— tres frecuencias que concedió a empresas catalanas, una de las cuales era Godó. Años después, la justicia obligó a la Generalitat a devolvérselas. De nuevo, y como ha sucedido en todos los concursos de este tipo en Cataluña y en el resto de España, el resultado resultó polémico, con acusaciones de clientelismo y control político (Arboledas, 2009).

En los años posteriores, CiU siguió interviniendo en la radio a partir de los ejes que guiaron el concurso de 1999. En 2002, *El País* denunciaba que el Ejecutivo había permitido, sin la preceptiva autorización del Ejecutivo central y sin mediar concurso, el uso de una serie de frecuencias de FM a cadenas catalanas y que el diario de Prisa calificaba de «próximas a CiU» (*El País*, 14 de noviembre de 2002). Se trataba de RM Radio y Radio Teletaxi¹⁶ (7 frecuencias), RAC1 (4) i RAC105 (2), Grup Flaix (5), Ràdio Estel (1) y Ona

¹⁶ Radio Tele Taxi es propiedad de Justo Molinero, militante de CiU. Grup Flaix tiene como uno de sus dos accionistas al ex locutor de Catalunya Radio Miquel Calçada, de conocida ideología independentista. Ràdio Estel nació en 1998 impulsada por los obispos catalanes con la intención de crear una emisora alejada de los posicionamientos de la COPE, propiedad de la Conferencia Episcopal (Guimerà, 2014).

Catalana (1). Desde la Generalitat se afirmaba que contaba con el visto bueno de Madrid y que se quería llevar a cabo una «prueba piloto» para demostrar la existencia de más frecuencias disponibles, que se querían aprovechar para ampliar la presencia de las empresas autóctonas (J. Alvinà, comunicación personal, 12 de noviembre de 2013).

Pero el debate, tanto mediático como político y de alta intensidad, se centró en el hecho de que el proceso fue opaco y favorecía solo a unas empresas concretas: las de capital catalán y, según diversos actores, afines a CiU (Bonet, 2004: 39). El conflicto se solucionó un año después. Dos días antes de las elecciones del 16 noviembre de 2003, el Ejecutivo firmaba un convenio con la Associació Catalana de Ràdio (ACR, patronal del sector) según el cual se repartían hasta 82 frecuencias entre emisoras privadas, tanto catalanas como del resto del Estado. Aun así, las más favorecidas seguían siendo las autóctonas, en coherencia con la voluntad política de la prueba piloto.

Aunque se firmó con mayor transparencia que los acuerdos de 2002, el convenio generó duras críticas de la oposición política porque no se sabía qué criterios se seguían para autorizar a unas empresas y no a otras y, además, otorgaba una alta discrecionalidad al Gobierno (Comas d'Argemir, 2009: 135-136). El hecho de haberse firmado una vez convocadas las elecciones amplió las sospechas. En este sentido, la actuación de CiU parece indicar que estaba dispuesta a explorar todo tipo de instrumentos administrativos —incluidos los no previstos por la normativa vigente— para avanzar en la creación de un sector radiofónico privado autóctono y en catalán formado por medios afines a sus planteamientos políticos.

3. LAS SUBVENCIONES: ENTRE LA NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA Y EL CLIENTELISMO

La articulación de un sistema mediático y su derivada clientelar también contó con una dimensión económica basada en las subvenciones y los convenios con empresas (Fernández y Blasco, 2005; Guimerà, 2014). Desde 1983¹⁷, la Generalitat apoyaba a los medios a través de dos grandes mecanismos. Por un lado, las ayudas a publicaciones periódicas en catalán en forma de subvenciones directas basadas en criterios objetivos y publicados previamente. Desti-

¹⁷ Si bien las primeras ayudas a los medios se concedieron en 1981, fueron puntuales y no contaban con un marco legal que la regulara. Además, fueron menores a las entregadas a partir de 1983. En ese año, la aprobación de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña (*DOGC*, 322, de 22 de abril), fijaba que el Gobierno podía conceder ayudas económicas a los medios en catalán.

nadas al mantenimiento de publicaciones y al surgimiento de nuevas para favorecer la normalización lingüística, siempre se gestionaron desde el Departamento de Cultura. Por otro lado, desde el Departamento de la Presidencia se entregaron ayudas no regladas; es decir, concedidas sin transparencia, sin convocatoria pública y sin unos criterios claros.

Tabla 5. *Subvenciones del Departamento de Cultura a la prensa en catalán (1997- 2003) (en euros)*

Año	Difusión	Proyectos	Totales
1997	1.526.359,39	1.806.644,54	3.333.003,92
1998	1.635.059,78	796.341,04	2.431.400,31
1999	2.961.358,09	3.367.095,43	6.328.453,52
2000	2.968.253,92	3.448.458,97	6.416.712,89
2001	2.931.091,92	2.275.672,41	5.206.764,33
2002	2.855.757,12	3.125.340,26	5.981.097,38
2003	2.987.300,06	2.422.683,65	5.409.983,71
Total	17.865.180,28	17.242.236,30	35.107.416,58

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales del Departament de Cultura (1997-2003).

Si bien las ayudas de ambos tipos existieron desde los primeros años ochenta, a partir de la segunda mitad de los noventa, y especialmente a partir de 1999, se produjeron notables aumentos en las partidas concedidas (tabla 5). En 1998 se llevó a cabo la última actualización de las ayudas a la prensa en catalán, que tenía dos grandes modalidades. Por un lado, las subvenciones automáticas a las publicaciones existentes, que se entregaban en función de los ejemplares difundidos el año anterior. En 1998, el importe pagado por este concepto se multiplicó por cuatro. Por otro lado, se incrementaron las partidas destinadas a proyectos editoriales, una línea que buscaba aumentar el número de cabeceras y su diversidad temática. Como se puede observar, las cifras a partir de 1999 crecen ostensiblemente¹⁸. En ambos casos, las subidas

¹⁸ La ayuda a la difusión de 1998 había marcado el máximo histórico en este rubro, que fue ampliamente superado al año siguiente. En ayudas a proyectos, los 3,4 millones de 2000 fue el máximo histórico, aunque en 1993 se llegó a cifras parecidas con 3,14 millones.

corresponden tanto al incremento del monto entregado por este concepto como a la aparición de la edición en catalán de *El Periódico de Catalunya* —editado por el Grupo Zeta— en 1997. Su creación recibió ayudas a proyectos tanto antes como después de su nacimiento y su surgimiento multiplicó por 2,2 los ejemplares difundidos en catalán (de los 70 800 de 1996 a los 160 043 de 1998) (Guimerà, 2014: 184-185 y 409).

Las ayudas no regladas también vivieron un aumento notable en el período 1999-2003¹⁹. Un informe de 2004 del Gobierno —cuando ya estaba al frente de la Generalitat el primer tripartito, presidido por Pasqual Maragall— presentado en el Parlament de Catalunya denunciaba irregularidades y falta de transparencia tanto en el Departamento de Cultura como, sobre todo, en el de Presidencia (Departament de la Presidència, 2004: 2). Otros estudios apuntaban, también, en una dirección similar.

Tabla 6. *Subvenciones y convenios del Departamento de la Presidencia y subvenciones del Departamento de Cultura (1995 -2003) (en euros)*

Año	Presidència (no reglados)	Cultura (reglados)
1995	3.800.683,23	3.509.634,87
1996	3.959.874,51	3.439.641,32
1997	2.238.612,72	3.333.003,92
1998	2.593.247,72	2.431.100,31
1999	3.971.749,97	6.328.453,52
2000	3.102.460,22	6.416.712,89
2001	3.442.002,33	5.206.764,33
2002	10.237.975,74	5.981.097,38
2003	18.792.772,49	5.409.983,71
Totales	52.139.378,23	42.056.392,25

Fuente: Elaboración propia a partir de Departament de la Presidència (2004) y las memorias del Departament de Cultura (1995-2003). En el caso de Presidencia, la fuente incluye en el recuento las subvenciones directas, los convenios con empresas y las suscripciones institucionales a publicaciones. En el caso de Cultura, se consideran las subvenciones a la prensa periódica editada en catalán.

¹⁹ Como las ayudas regladas, estas subvenciones encubiertas a medios no nacieron en el período estudiado, ya que existen abundantes indicios de este tipo de prácticas ya desde principios de los años ochenta (Guimerà, 2014: 200 y ss.).

En una investigación sobre las ayudas a los medios entre 1999 y 2003, Fernández y Blasco (2005) señalaban la posibilidad de que parte de las subvenciones a proyectos entregadas por Cultura —en principio, transparentes y objetivas— se otorgaron sin publicidad y discrecionalmente. Según los datos oficiales estudiados por estos autores, las ayudas no regladas llegarían a doblar (en 2002) y a multiplicar por 13 (en 2003) a las entregadas de acuerdo con la normativa vigente. En 2003, el 93 % de las ayudas a proyectos serían poco claras. Los principales receptores habrían sido *El Periódico* —por su edición en catalán— y el *Avui*, periódico decano en catalán, el único de alcance autonómico en esta lengua hasta 1997 y muy próximo a CiU (2005: 189).

El comportamiento de Presidencia, según el informe oficial hecho público en 2004, sería aún más problemático que el de Cultura: desde 1995 a 2004 «el principal instrumento» del Gobierno en su apoyo «a la prensa diaria habrían sido los convenios y las subvenciones directas, generalmente de carácter discrecional, canalizadas a los diferentes medios casi siempre a través del Departamento de la Presidencia» (Departament de la Presidència, 2004: 2). El documento llega a afirmar que, en un marco general de arbitrariedad, la única excepción serían las ayudas al catalán. Así pues, la imagen que dibuja ese informe es la de un área de Presidencia clave en las políticas de comunicación de los dos últimos gobiernos de Pujol²⁰ y en especial en el que se gestionó su retirada y el lanzamiento de Mas como sucesor.

Así, tal como muestra la tabla 6, el Departamento de la Presidencia entregó subvenciones y firmó convenios con medios privados por un valor de 52,14 millones de euros durante las dos últimas legislaturas de Pujol, una cifra un 25 % superior a las de Cultura durante el mismo período. De hecho, durante cinco de los nueve años estudiados, Presidencia otorgó más dinero que Cultura. De esos 52,14 millones, más de la mitad (29,01 millones) se concedieron durante los dos últimos años. Como el propio informe se encarga de señalar, el año en el que se consiguió el máximo histórico con una cifra ostensiblemente mayor que las anteriores fue un año electoral. El total otorgado por estos dos departamentos durante los nueve años estudiados fue de 94,18 millones.

Al analizar los destinatarios, las cifras indican que el conjunto de ayudas otorgadas por todos los departamentos del gobierno catalán beneficiaron

²⁰ El peso relativo del Departamento de la Presidencia dentro del global ofrecido por este informe debe relativizarse, ya que, en el cálculo de las ayudas entregadas por los diferentes departamentos, las cifras de Cultura están mal recogidas y no se incluyen grandes cantidades de dinero. Ahora bien, eso no invalida las cifras atribuidas a Presidencia, que aquí comparamos con las publicadas cada año por Cultura.

mucho más a unos actores que a otros (2004: 4 y 5). El Grupo Godó fue quien obtuvo más apoyo durante siete de los nueve años estudiados. El caso más extremo fue en 2003, cuando ese grupo recibió tanto dinero como los otros cuatro más beneficiados juntos, todos ellos catalanes (Primera Plana, Avui, Comit y Hermes Publicacions) (2004: 4 y 5). Entre los beneficiarios también había, con cantidades muy menores y solo durante los años 2002 y 2003, algunos periódicos con sede central en Madrid (*ABC*, *El País* y *El Mundo*).

Visto desde la lógica de articular un sistema mediático propio y en catalán, se observa cierta distorsión. Así, las grandes cantidades otorgadas a los editores catalanes y las más bajas destinadas a los madrileños serían coherentes con el refuerzo de los actores autóctonos. Ahora bien, el protagonismo de Godó choca parcialmente con la normalización lingüística: *La Vanguardia* no se editó en catalán hasta 2010 y el grupo solo mostró interés por el catalán en la radio a partir de 1998 y en la televisión (local) a partir de 2001. Cabe destacar que las subvenciones recibidas por Godó coincidieron con el periodo en que desarrolló una estrategia de diversificación multimedia que recibió el beneplácito del Gobierno en forma de concesiones y autorizaciones administrativas y que se financió, al menos en parte, con ayudas públicas no regladas. Así, el Gobierno catalán no solo hizo posible la aparición de medios que competían con la CCRTV, sino que subvencionó a la empresa que los ponía en marcha.

En una entrevista concedida para esta investigación, el entonces *conseller en cap* Artur Mas (comunicación personal, 4 de diciembre de 2013) justificaba las ayudas a partir de dos grandes ideas. Primero, «la voluntad de tener un sistema comunicativo fuerte» que permitiera compensar la existencia de «un sistema comunicativo en Madrid que era muy potente» y que «siempre iba orientado en la misma línea». Por otra, la necesidad de «dar a conocer y visibilizar la acción de Gobierno de la Generalitat». El responsable de esta estrategia era David Madí y se desplegó en un contexto muy particular, en el cual «era muy visible la tarea del Gobierno español del PP». Según Mas (2013), fueron acusados de un plan «partidista, orientado a ganar elecciones», pero se defendió argumentado que «todo gobierno necesita que la población conozca su trabajo porque es una tarea de interés público por definición, ya que el gobierno es de todo el país y no solo de un partido».

Como el mismo Mas (Sintes, 2003) manifestó en una conferencia en 2003, toda esta estrategia también coincide con el momento de su construcción como líder y sucesor de Pujol. En esa conferencia, señaló la importancia que tiene «la construcción y consolidación de una imagen pública», ya que sin ella «no se puede hacer política de primer nivel» ni ejercer el liderazgo (2003: 27). En su reflexión, Mas explicaba que los políticos «necesitan» a los

periodistas para construirla, un proceso que él tuvo que hacer de manera «acelerada» ya que se enfrentaba a un político con una imagen mucho más «hecha» como era Pasqual Maragall. La urgencia de su promoción pública era evidente para él mismo, ya que lo conocía «muy poca gente» a pesar de que estaba en política desde 1987. Según Mas (2003: 27-29), no se puede liderar la sociedad si no te conoce una gran mayoría y a finales de los años noventa a él apenas lo conocía el 20 %. En este sentido, se puede observar cómo los recursos destinados a los medios, sobre todo desde el Departamento de la Presidencia, aumentan notablemente en 2002 y 2003, mostrando correlación con los nombramientos de Mas como *conseller en cap* (2001), como candidato a la Presidencia de la Generalitat (2002) y las elecciones de 2003. Esto también coincide con la llegada de Madí a Presidencia como secretario de Comunicación y encargado de la campaña de promoción de Mas. Como recuerda Álvaro (2003: 214 y 245-247), Madí diseñó una estrategia muy mediatizada —tal como proponía el marketing político del momento—, priorizando la presencia en medios con amplias audiencias y rehuyendo las prácticas premediáticas (actos con militantes, visitas al territorio).

VII. CONCLUSIONES

La última legislatura de Jordi Pujol como presidente de la Generalitat aparece como un observatorio privilegiado para estudiar las complejas y densas relaciones entre sistema político y sistema de medios en Cataluña, en España y, por extensión, en los países del sur de Europa: los resultados de la investigación muestran con claridad cómo las necesidades de un partido en el gobierno pueden influir en las relaciones entre instituciones públicas y medios de comunicación.

Así, el análisis del marco político aporta evidencias de un gobierno objetivamente débil para lo que atañía a su situación e iniciativa política externa y, en cambio, muy atento a sus procesos internos. En este contexto, las expectativas de unas elecciones de 2003 formuladas en torno a un enfrentamiento entre un líder político consolidado (Pasqual Maragall) al frente de un proyecto político novedoso y un poco conocido heredero de Pujol (Artur Mas) al frente de un proyecto necesitado de una renovación urgente no hacían más que agravar el cuadro y las urgencias comunicativas de CiU y, en concreto, del propio Mas (que ya se sabía en desventaja frente a la figura política de Maragall).

El análisis llevado a cabo deja pocas dudas sobre el vínculo entre las necesidades de comunicación política de CiU y las políticas de medios desplegadas por este partido al frente de la Generalitat en el período escogido. Es muy evidente el apoyo a la creación de un grupo multimedia autonómico a partir de

la empresa editora de *La Vanguardia* —medio considerado afín y bien valorado por el propio Pujol— a través de concesiones y subvenciones, la mayoría encubiertas. Así mismo, la redefinición del papel de la CCRTV y la reducción de las aportaciones públicas se visibiliza como una estrategia paralela a la de crearle un competidor privado potente. Ambas actuaciones toman especial importancia al ejecutarse en un momento en que es muy probable la pérdida del gobierno en 2003 y, por lo tanto, de cierto control sobre los medios públicos. Sobre este último punto, el nombramiento de un diputado de CiU como director general de la CCRTV en el momento clave en la sucesión de Pujol no hace más que reforzar la idea de un uso instrumental del ente.

En este punto son especialmente significativas las declaraciones de Mas destacando las necesidades comunicativas del gobierno y de él mismo como *conseller en cap*. No parece casualidad, pues, que el reparto de las mayores subvenciones a medios y algunas de las decisiones más llamativas —la concesión de cuatro canales de televisión a Godó y los convenios de 2002 y 2003 para repartir frecuencias entre radios catalanas— tuvieran lugar el año en que Mas fue elegido candidato a la Presidencia de la Generalitat (2002) y el de las elecciones en las que se presentó y aunque ganara no fue capaz de articular mayoría (2003). Es decir, en el momento en que CiU necesita dar a conocer al heredero de un dirigente del calado de Jordi Pujol, que, para su formación política, lo había sido simplemente todo. En este proceso, la figura del asesor en comunicación David Madí destaca en el cuadro político del momento: siendo al mismo tiempo secretario de Comunicación del Gobierno y asesor del sucesor y candidato Mas, ambas actividades se entrecruzan cuando concede subvenciones a los medios desde Presidencia para dar visibilidad a la acción del Gobierno catalán y gestiona las apariciones mediáticas de Mas calculando el máximo impacto posible.

Cuando se analizan todas estas evidencias e indicios a la luz del marco teórico, se ve con claridad cómo, durante 1999 y 2003, desde el Gobierno catalán se gestionó la comunicación a partir de una concepción esencialmente mediática que atribuye a los medios de masas una fuerte centralidad en su relación con actores políticos y ciudadanía (Mazzoleni, 2004; Blumler y Kavanagh, 1999), y que supera la dimensión institucional para abrazar la partidista. A la par, las políticas aparecen fuertemente marcadas por las alianzas entre actores políticos y actores mediáticos apuntadas por Casero (2009) y que buscan claramente aumentar los medios afines en un sistema caracterizado por el paralelismo político tanto de los medios catalanes como de los de alcance español (Hallin y Mancini, 2008). Controlar en la medida de lo posible el discurso de los medios se intenta tanto a través de la instrumentalización de los públicos como del clientelismo a la hora de potenciar empresas privadas. La ausencia de una autoridad racional-legal (tanto en las concesiones de

espacio radioeléctrico como en las subvenciones) hace posible un marco donde la arbitrariedad ha quedado documentada en informes oficiales. Todo esto, con la clara intención de usar ese espacio de comunicación (también) para promocionar el catalanismo político y, más concretamente, el catalanismo gobernante.

Todo lo apuntado hasta aquí permite validar las dos hipótesis generales formuladas. Así, aparece meridianamente claro que, entre 1999 y 2003, el Gobierno catalán consideró clave controlar los medios para poder gestionar una legislatura compleja y adversa a sus intereses. Así mismo, en un momento en que era necesario administrar los cambios en el sistema mediático y político, CiU reorientó sus políticas hacia una potenciación de un sector privado a partir de actores afines. La intención fue consolidar a Mas como sucesor de Pujol en un momento donde empezaban a ponerse en tela de juicio las identidades políticas consolidadas y la gestión de la imagen de un nuevo grupo dirigente y de un candidato adquiriría una mayor centralidad en las democracias mediatizadas de Europa. Si bien es cierto que la dimensión lingüística y, más en general, cultural del espacio de comunicación no desapareció, es evidente que la política adquirió centralidad. Desde este punto de vista y durante el período estudiado, el Gobierno catalán superó claramente las líneas tradicionales de sus políticas de medios (con el objetivo explícito de la consolidación de un espacio comunicativo catalán para reforzar la identidad nacional), y abrazó estrategias orientadas al refuerzo de las posiciones del partido gobernante y —en ese contexto—, de promoción de un nuevo grupo dirigente. En este sentido, su experiencia no difiere de casos análogos en el ámbito español y de los otros estados del sur de Europa (Hallin y Mancini, 2008).

Bibliografía

- Álvaro, F. M. (2003). *Ara sí que toca! Jordi Pujol, el pujolisme i els successors*. Barcelona: Edicions 62.
- Alvinyà, J. (1999). L'acció de la Generalitat en el món de la ràdio. *Quaderns del CAC*, 4, 19-22.
- Antich, J. (1992). *El Virrey*. Barcelona: Planeta.
- Arboledas, L. (2009). Clientelismo y concentración en la radio española. Comparación entre cuatro comunidades autónomas. *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, 909-925. Disponible en: http://www.revistalatinacs.org/09/art/870_UGR/71_107_Luis_Arboledas.html.
- Blumler, J. y Kavanagh, D. (1999). The third age of political communication: influences and features. *Political Communication*, 16 (3), 209-230. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/105846099198596>.
- Bonet, M. (1994). Només una ràdio en català. *Capçalera*, 49, 11-18.
- (2003). Present i futur de la ràdio privada a Catalunya. En J. Martí y B. Monclús (coords.). *Actes del 2n Congrés de la ràdio a Catalunya* (pp. 129-138). Bellaterra

- (Cerdanyola del Vallès): Departament de Comunicació Audiovisual i de Publicitat de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2004). Qui tem la ràdio local? *Quaderns del CAC*, 18, 39-44.
- Bosch, N., Castells, A., Corona, J. F., Costa M., Costas, J. C., Díaz, A., López, G., Ortuño, A., Pedrós, A. y Solé, J. (1989). *Les finances de les comunitats autònomes. L'experiència de Catalunya*. Barcelona: IEA.
- Caminal, M. (2001). El pujolisme i la ideologia nacionalista de CDC. En J. B. Culla (coord.). *El Pal de Paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)* (pp. 127-160). Barcelona: Pòrtic.
- Casero, A. (2009). El control político de la información periodística. *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, 354-366. Disponible en http://www.revistalatinacs.org/09/art/29_828_47_ULEPICC_08/Andreu_Casero.html.
- Comas d'Argemir, D. (2009). L'espai radiofònic en la societat i territori de Catalunya. El concurs de les FM. En M. Subirats (coord.). *Societat catalana 2009* (pp. 149-172). Barcelona: Associació Catalana de Sociologia.
- Corominas, M. (1997). Estructura y polítiques de la comunicació. En J. Berrio (ed.). *Un segle de recerca en comunicació a Catalunya. Estudi crític dels principals àmbits d'investigació de la comunicació de massa* (pp. 99-150). Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Crespo, A. C. (2014). Construcción nacional, independencia y soberanismo: ¿una nueva fase en el nacionalismo catalán? En C. Navajas y D. Iturriaga (eds.). *España en democracia: Actas del IV Congreso de Historia de Nuestro Tiempo* (pp. 349-358). Logroño: Universidad de La Rioja.
- Fernández, I. y Blasco, J. J. (2005). Las ayudas públicas a la prensa en Cataluña. *Sphera Pública*, 5, 181-199.
- Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència (2004). *Informe sobre les subvencions, les subscripcions i els altres tipus d'ajuts o publicitat que ha rebut la premsa diària en els darrers deu anys i el mapa actual d'aquest mitjà*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Gerstlé, J. (1992). *La communication politique*. Paris: PUF.
- Gifreu, J. (1991). *Construir l'espai català de comunicació*. Barcelona: Cedic.
- (2014). *El català a l'espai de comunicació. El procés de normalització de la llengua als mitjans (1976-2013)*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona; Castelló de la Plana: Servei de Publicacions, Publicacions de la Universitat Jaume I; Barcelona: Universitat Pompeu Fabra; València: Universitat de València. Servei de Publicacions.
- Giró, X. (1991). *Conflictes de televisió a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Col·legi de Periodistes de Catalunya.
- Guimerà, J. À. (2007). *La televisió local a Catalunya: gestació, naixement i transformacions (1976-2005)*. Barcelona: CAC.
- (2014). *Les polítiques de comunicació durant els governs de Jordi Pujol*. Barcelona: Proa.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer.
- Jones, D. (2003). Pujol y la construcción de un espacio catalan de comunicación: interacciones entre instituciones políticas y empresas mediáticas. *Ámbitos*, 15, 499-524.
- Lo Cascio, P. (2008). *Nacionalisme i autogovern. Catalunya 1980-2003*. Catarroja: Afers.
- Martí, J. M. y Bonet, M. (2000). La ràdio. En M. Corominas y M. de Moragas (eds.). *Informe de la comunicació a Catalunya 2000* (pp. 43-65). Barcelona: El Periódico de Catalunya.

- Martínez, F. y Oliveres, J. (2005). *Jordi Pujol: en nom de Catalunya*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Mateos de Cabo, Ó. I. (2000). Los comicios catalanes de 1999. Un caso curioso en el sistema electoral proporcional: votos versus escaños. *Revista de Derecho Político*, 47, 253-285.
- Mazzoleni, G. (2004). *La comunicazione politica*. Bologna: Il Mulino.
- Moragas, M., Fernández, I. y López, B. (2003). Les polítiques de comunicació. En M. Corominas y M. de Moragas (eds.). *Informe de la Comunicació a Catalunya 2001-2002* (pp. 231-246). Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona; Castelló de la Plana: Servei de Publicacions, Publicacions de la Universitat Jaume I; Barcelona: Universitat Pompeu Fabra; València: Universitat de València. Servei de Publicacions.
- Pujol, J. (2007). *Memòries (1930-1980)*. Barcelona: Proa.
- (2009). *Memòries. Temps de construir (1980-1993)*. Barcelona: Proa.
- Sintes, M. (coord.). (2003). *El candidat davant del microfon. Els polítics catalans parlen dels mitjans de comunicació*. Barcelona: Edicions Blanquerna.

ITALIA ANTE LA TRAYECTORIA POLÍTICA ESPAÑOLA (1957-1967)

Italy and the Political Trajectory of Spain (1957-1967)

ANTONIO CAÑELLAS MAS

Universidad de Alcalá
acanelasm@gmail.com

Cómo citar/Citation

Cañellas Mas, A. (2017).
Italia ante la trayectoria política española (1957-1967).
Revista de Estudios Políticos, 175, 177-206.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.05>

Resumen

Los cambios estructurales patrocinados por el gobierno español de 1957 inauguraron un período de transformaciones al que no permanecieron ajenas las autoridades italianas. El inicio de una etapa de reformas técnicas en el terreno administrativo y económico atrajo el interés de la diplomacia italiana. También por sus consecuencias en el ámbito estrictamente político, en línea con otros Estados de la CEE. Se trata de analizar aquí cuál fue la política de Roma en relación con esa trayectoria, y la aportación de algunos intelectuales italianos en la última fase de la institucionalización del régimen franquista.

Palabras clave

Diplomacia; reforma administrativa; desarrollo económico; *partitocracia*.

Abstract

The structural changes championed by the Spanish government in 1957 heralded a period of transformation that did not leave the Italian authorities indifferent. The beginning of a new stage of technical reforms in the economic and administrative fields drew the attention of Italian diplomats, also due to the political consequences of the reforms in relation to other Member States of the European Economic Community (EEC). The purpose of this paper is to analyze Rome's policy in relation

to Spain's changing trajectory, including the contribution of some Italian intellectuals to the final phase of institutionalization of the Franco regime.

Keywords

Diplomacy; administrative reform; economic development.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL GOBIERNO ESPAÑOL DE 1957: PERSPECTIVA ITALIANA. III. ROMA ATENTA: LAS POSIBILIDADES DE LAS REFORMAS TÉCNICAS. IV. VISIONES Y ESTRATEGIAS DIPLOMÁTICAS. V. CRÍTICA A LA PARTITOCRACIA. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA. FUENTES.*

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones bilaterales entre Italia y España a partir de 1957 es un tema que va reclamando la atención de los investigadores, en la medida en que se ha ampliado el marco cronológico de acceso a los archivos diplomáticos. Es bien conocida la abundancia de estudios destacados sobre la política exterior entre los dos países desde los inicios del fascismo italiano, por el grado de influencia y atracción que ejerció en la Dictadura de Primo de Rivera y en los albores del régimen de Franco¹. No obstante, en los últimos años la historiografía muestra un interés creciente por la fase de la postguerra mundial, tanto desde la perspectiva española como italiana, aun siendo todavía un campo poco explorado². La apertura de algunos fondos del Archivo Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri hasta 1965, de acuerdo con las disposiciones del Decreto 3880 del 24 de junio de 1972, que establece un margen de cincuenta años para proceder a su consulta, nos ha brindado la posibilidad de emprender esta pesquisa. Se trata de analizar el contenido y las estrategias diplomáticas de ambos países, dentro de un nuevo contexto caracterizado por los cambios estructurales promovidos por el Gobierno español de 1957, coincidentes con la firma en Roma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Si bien es cierto que los trabajos de algunos autores han abierto brecha en este sentido, las dificultades de acceso a las fuentes oficiales italianas han limitado la óptica desde el lado español con el recurso a la documentación del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Paradójicamente, su traslado a la sede del Archivo General de la Administración ha impuesto un cierre momentáneo a la espera de que se culmine su proceso de catalogación.

¹ Saz y Tusell (1981), Tusell y Queipo de LLano (1985), Saz (1986, 2004), Tusell, Gentile y Di Febo (2004), Di Febo y Moro (2005).

² Carotenuto (1997), Branciforte (2013), Pardo (2013), Hierro Lecea (2015).

Un escollo que ha forzado la búsqueda de otras vías alternativas para dar continuidad al estudio de las relaciones internacionales. De ahí el examen de la documentación italiana para trazar un análisis completo a dos bandas. El objetivo consiste en ahondar en la visión de las autoridades de Roma acerca de su vecino español a partir de los informes remitidos por sus embajadores. Con ello pretendemos desentrañar los parámetros de la política exterior del gobierno italiano a través del material recopilado en la sección Uffici Politici del Archivo Storico Diplomatico, y averiguar cuál fue el grado de interrelación entre las recomendaciones de la embajada y la actuación práctica del Ministerio de Exteriores italiano. Llegados a este punto, deberemos considerar la propuesta institucionalizadora que se irá abriendo paso en España al compás del crecimiento económico de los años sesenta. Merece señalarse aquí la aportación del nuevo embajador español ante el Quirinale a partir de 1962, Alfredo Sánchez Bella. La consulta de su archivo personal puede contribuir a esclarecer las razones por las cuales acogería las críticas a la *partitocrazia* de algunos intelectuales italianos, procedentes de los círculos liberales y democristianos. El contenido de los postulados esgrimidos por esos autores y su recepción en España constituirá el último de los apartados de este artículo.

II. EL GOBIERNO ESPAÑOL DE 1957: PERSPECTIVA ITALIANA

Se ha hablado en ocasiones de que el cambio de gabinete del 25 de febrero de 1957 no fue un simple relevo de guardia, como en otras crisis ministeriales (López Rodó, 1990: 96). El perfil técnico del nuevo Ejecutivo, sobre todo en sus departamentos económicos, se diferenciaba de otros gobiernos anteriores por la política de reestructuración administrativa y de liberalización económica impulsada a partir de entonces. La novedad no era, por tanto, la presencia de técnicos en el Consejo de Ministros, que venían sucediéndose en distintas carteras desde la constitución de la Junta Técnica del Estado en los albores de la Guerra Civil (Orella, 2014: 14), sino la variación en el rumbo de la política económica. Una modificación de la que resultarían algunos cambios en el plano exterior y en la trayectoria del proceso institucional. La promulgación de la Ley Orgánica del Estado en 1967, unida a la solución monárquica adoptada con la designación del príncipe Juan Carlos de Borbón como sucesor de Franco a título de rey, confirmó el éxito de las políticas de institucionalización indirecta a través de la modernización administrativa y el desarrollo económico alentadas por el equipo del Ministerio de la Presidencia dirigido por Luis Carrero Blanco (Cañellas, 2011a: 150). Una fórmula que acabó por arrinconar las aspiraciones del falangismo, más partidario de soluciones regencialistas y de focalizar el eje del poder en la estructura del Movimiento (Hispán, 2006: 620).

Ciertamente, al poco de que aquel Ejecutivo iniciara su recorrido, la embajada de Italia en Madrid remitió a su Ministerio una serie de informes en los que secundaba la opinión generalizada sobre el cambio que se acometía con esa remodelación³. Según la sede diplomática presidida por Giulio del Balzo, la designación de un nuevo gabinete por parte de Franco suponía la inauguración de un ciclo político diferente con respecto al que se había sostenido desde el término de la Segunda Guerra Mundial⁴. Así también lo corroboraron las noticias de algunos medios italianos de prensa⁵. Mucho había influido en esa variación las divisiones internas del régimen a raíz de los proyectos constitucionales presentados por el ministro secretario general del Movimiento, el falangista José Luis Arrese, en la segunda mitad de 1956 (Sánchez Recio, 2008: 218-219). La oposición del resto de los grupos a unas propuestas que convertían al Consejo Nacional del Movimiento en clave del entramado institucional con la fiscalización de la labor del gobierno y de las Cortes topó con las reservas del propio Franco al conocer la opinión desfavorable del episcopado español (Tusell, 1984: 419). Esta actitud de la Iglesia, plasmada en la carta dirigida por los tres cardenales españoles al jefe del Estado el 12 de diciembre de 1956, determinó el naufragio definitivo de aquellos proyectos (Suárez, 2003: 227).

En su mensaje de Fin de Año, Franco se limitó a subrayar la necesaria colaboración de todos para encarar el perfeccionamiento y la consolidación de las instituciones dentro de la originalidad que asignaba al Movimiento en el desarrollo y progreso del sistema político⁶. Sin embargo, poco después —en enero de 1957— la embajada italiana daba cuenta de la recepción protocolaria en el Palacio de El Pardo a los miembros del Consejo del Reino. Desde el primer instante, la embajada de Italia quiso significar en sus informes la repercusión política de un acto que traspasaba los hitos de la mera formalidad para constatar una reorientación del proceso constituyente por parte de Franco⁷. En esta ocasión, una ceremonia habitual que cumplimentaba al jefe del Estado con motivo del Año Nuevo fue aprovechada para redirigir el rumbo de la institucionalización según las disposiciones recogidas en las leyes fundamentales promulgadas hasta la fecha.

³ Informe de la embajada italiana al Ministero degli Affari Esteri (25/02/1957). Archivo Storico Diplomatico. Uffici Politici, 1945-1960. Versamento 1, busta 106 (en adelante, ASD/UP/V1).

⁴ *Ibid.*

⁵ *Il Tempo* (24/02/1957).

⁶ *Discursos y mensajes del Jefe del Estado, 1955-1959* (1960):282-283.

⁷ *Riforma costituzionale* (08/01/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

El eco en las portadas de la prensa española, que además reproducía los artículos principales de la Ley de Sucesión a título informativo, respondía —a juicio de la sede diplomática italiana— a unas directivas claras señaladas por el gobierno⁸. Al constatar en su discurso que España constituía un reino desde la aprobación de aquella ley en 1947, y que esta contaba con normas precisas para hacer frente a cualquier eventualidad, el general Franco daba a entender la suficiencia del régimen en ese contexto, sin necesidad de promover nuevas leyes constitucionales que —por el momento— completaran el ordenamiento institucional⁹. De acuerdo con la interpretación elevada por la embajada italiana, ese posicionamiento asumido por el Caudillo evidenciaba su compromiso con la línea tradicional adoptada hasta entonces en la configuración del régimen¹⁰. Sin embargo, esto no implicaba tampoco un apoyo incondicional de Franco a los presupuestos políticos de aquel grupo, por cuanto podía amenazar los equilibrios internos con el consiguiente perjuicio de su poder personal (Fusi, 1985: 140-141). Así las cosas, si la embajada de Giulio del Balzo concluía que con las declaraciones de Franco ante el Consejo del Reino quedaban arrumbadas las proposiciones de la Falange¹¹, no por ello se favorecía otra alternativa constitucional en sentido estricto. Más bien se optó por una vía intermedia patrocinada por el ministro subsecretario de la Presidencia —Luis Carrero Blanco— para contrarrestar la influencia falangista a través de un elenco de reformas administrativas y económicas que introdujeran paulatinamente su propio modelo de institucionalización monárquica y tradicionalista (Toquero, 1989: 267).

Del mismo modo, la embajada italiana constató dicho extremo al apreciar el relieve político de la reforma de la Administración central del Estado propugnada por la secretaría general técnica de la Presidencia del Gobierno. Una figura creada *ex professo* en diciembre de 1956 con arreglo a los esquemas esbozados por su principal mentor, el catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela, Laureano López Rodó¹². Fue a raíz de los debates constituyentes de 1956 cuando entraría a colaborar como asesor jurídico del ministro de Justicia, Antonio Iturmendi, hasta ganar la confianza de Carrero Blanco por la solvencia de sus trabajos y propuestas (Cañellas, 2011a: 120). Esta sintonía concitaría el apoyo del ministro subsecretario de la Presidencia a las directrices de la reforma administrativa, expuestas por el

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² La reforma del governo spagnolo: antecedenti, significato politico (02/03/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

catedrático en el VIII Curso Internacional de verano de la Universidad de Santiago en septiembre de 1956 (Tusell, 1993: 229). Su nombramiento para el puesto de la secretaría general técnica que él mismo había preconizado como parte de la estructura interna del Ministerio de la Presidencia sentaba los cimientos para elevar las funciones de ese departamento como eje y núcleo coordinador del resto del gobierno, tal como contemplaría la Ley de Régimen Jurídico de la Administración aprobada en julio de 1957. La trascendencia política de la norma fue valorada por la embajada italiana como un instrumento eficaz para reforzar la estructura administrativa del Estado —como declaraba de modo expreso el preámbulo de la ley (Cañellas, 2010: 196-197)—, pero sobre todo para favorecer el poder del Ministerio de la Presidencia¹³. Se trataba, en definitiva, de contener la presión de los anteproyectos falangistas de Arrese, que atribuían a la organización del Movimiento la facultad de elegir a su secretario general como ministro del gabinete, y de oír su parecer en caso de que se procediera al nombramiento de jefe del Gobierno.

Para la embajada italiana quedaba clara la intencionalidad política de la reforma administrativa, que no contravenía el interés de sus promotores en adaptar las estructuras del Estado a los retos de una actividad política y económica cada vez más compleja y tecnificada. Esta apelación funcional —punto clave del paradigma tecnocrático— implicaba un ajuste de todos los ministerios a los mismos patrones de coordinación y eficacia gestora, con independencia de su carácter técnico o político. Cuestión que, a decir de la embajada, resultaría difícil para estos últimos a tenor de los cambios condicionados por su propia dinámica frente a la mayor continuidad de los departamentos técnicos¹⁴. La reivindicación de un Estado organizado conforme a los criterios objetivos de la técnica, identificados con la razón política (Raymond, 1933: 53), fueron las premisas que se introdujeron en España a partir de esa fecha (García Pelayo, 1987: 52). De esta manera, además de afianzar el régimen, se adoptó una forma de gobierno fundada en consideraciones técnicas que articularon el propio contenido de su acción política.

III. ROMA ATENTA: LAS POSIBILIDADES DE LAS REFORMAS TÉCNICAS

Esta noción tecnocrática había de repercutir necesariamente en el diseño de los mecanismos internos del Estado. Su finalidad consistía en organizar un

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

sistema que creara las suficientes condiciones de seguridad jurídica para atraer un mayor volumen de capitales en el impulso de la economía. Después de los graves problemas detectados en este sentido por la diplomacia italiana, al señalar las manifestaciones de estudiantes universitarios y la huelga de tranvías de Barcelona en 1956¹⁵, los informes de la embajada juzgaban como acertado el cambio gubernamental dispuesto por Franco. De acuerdo con los comentarios de la prensa internacional —en especial los de los diarios franceses *La Croix* y *Le Monde*—, la sede diplomática en Madrid exponía las dos líneas interpretativas ofrecidas por aquellos medios. En el primer caso, atribuyendo a las consideraciones de carácter ideológico la causa de la crisis ministerial. Un elemento que, a decir del periódico, exigiría de una etapa transitoria para recomponer los equilibrios políticos en el seno del régimen, a la vista de la fractura ocasionada con motivo de los debates constituyentes¹⁶. Por su parte, *Le Monde* incidía más en las razones económicas y sociales para explicar la remodelación del gabinete español, como a su juicio demostrarían los ajustes en los Ministerios económicos¹⁷. La selección de estos dos editoriales perfilaba, a modo de síntesis complementaria, el análisis formulado por Giulio del Balzo sobre las motivaciones de aquella estructuración. También resumida en uno de los titulares de *Il Tempo*, señalando la «derrota» de la Falange y sus doctrinarios frente al éxito alcanzado por el ejército con el fortalecimiento de Carrero Blanco y la entrada del general Vigón —muy crítico con las posiciones de Arrese— en la cartera de Obras Públicas¹⁸. Este giro «tecnocrático» confirmaba la variación de fondo operada en el gabinete¹⁹. Si con ello se activaba un período de transición, como refirieron algunos medios, este en verdad correspondía a un cambio de ciclo en el modo de entender y plantear el proyecto de Estado, superador de un simple relevo puntual en el Ejecutivo.

Ciertamente, «non si trata solo di un cambio di uomini ma di qualcosa di più», como indicaba la embajada al examinar el contenido de una reforma de la administración que sustraía al Consejo de Ministros varias competencias

¹⁵ Informe de la embajada italiana (29/01/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

¹⁶ Informe del embajador al ministro italiano de Asuntos Exteriores (25/02/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Il Tempo* (27/02/1957).

¹⁹ En el informe al Ministero degli Affari Esteri (29/01/1957), el embajador italiano indicaba el aprecio que la mayoría del episcopado español decía profesarle al ministro Arrese, ahora responsable de la cartera de Vivienda, por más que este hubiera correspondido a ciertas presiones «radicales» atribuidas al vicesecretario del Movimiento en la elaboración del programa institucional de 1956. ASD/UP/V1, b. 106.

para trasladarlas a sus organismos técnicos²⁰. El objetivo consistía en reforzar el principio de unidad de poder y desconcentración de funciones para imprimir una mayor celeridad a los actos administrativos, apuntalando la eficacia del gobierno y su autoridad dentro del organigrama institucional trazado desde 1939. Sin reconocerlo explícitamente, la embajada italiana admitía —*de facto*— el carácter casi constitucional de la ley de reorganización administrativa²¹, como también apuntaron algunos dirigentes del régimen español (Fernández de la Mora, 1995: 102). El hecho de que se delegaran las facultades de proponer y elaborar las disposiciones sobre la estructura orgánica de la administración pública al ministro subsecretario de la Presidencia²², evidenciaba la creación de un órgano gubernamental con especiales poderes de control y coordinación. En la práctica, este actuaría a la manera de un primer ministro en el que —llegado el momento— podrían cederse las funciones de la jefatura del Gobierno²³, todavía concentradas en la persona del jefe del Estado desde la aprobación de la Ley del 30 de enero de 1938²⁴. Que fuera Carrero quien desempeñaba aquel cargo desde su elevación a rango ministerial en 1951, denotaba la gestación y avance de un sector político que, en línea con las reflexiones de la embajada italiana, estaba dando respuesta a las antiguas demandas falangistas de organizar el régimen. En este caso, a través de la previa estructuración del Gobierno y del entramado administrativo para terminar imponiendo su propio modelo institucional²⁵. En el fondo, se partía del presupuesto clásico según el cual el Gobierno formaría la Administración pero ésta sostendría al Gobierno, significando con ello la trascendencia política de la reforma (López Rodó, 1958: 19-20).

En los inicios de esta etapa, el embajador Del Balzo no eludía la importancia que, a su juicio, merecía la recién creada Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE), bajo la supervisión del Ministerio de la

²⁰ La riforma del governo spagnolo: antecedenti, significato politico (02/03/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

²¹ *Ibid.*

²² Véase Ley de Régimen Jurídico de la Administración, en *Leyes políticas de España* (1969: 238).

²³ La riforma del governo spagnolo: antecedenti, significato politico (02/03/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

²⁴ Véase la Ley del 30 de enero de 1938 y la del 8 de agosto de 1939. Esta última, además de ratificar los poderes de la primera, suprimió la figura de la vicepresidencia para concentrar todas sus competencias en la jefatura del Gobierno ostentada por Franco, en *Leyes políticas de España* (1956: 207-210).

²⁵ La riforma del governo spagnolo: antecedenti, significato politico (02/03/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

Presidencia (Soto, 2005: 43). Principalmente, por constituir el embrión de la futura Comisaría del Plan de Desarrollo exigida por Estados Unidos como condición para seguir prestando apoyo financiero a España²⁶. Las expectativas generadas por el nombramiento de Pedro Gual Villalbí como ministro sin cartera, responsable de una parte de las competencias de aquella Oficina en calidad de presidente del Consejo de Economía Nacional, fueron bien acogidas por el representante italiano en Madrid por las oportunidades de inversión que ofrecía a medio plazo²⁷. También por la política de acercamiento a Europa que parecía alentar el nuevo titular de Exteriores, Fernando Castiella, en continuidad con la línea de inserción internacional patrocinada por su antecesor, Alberto Martín Artajo. Este interés incipiente por las posibilidades que suscitaban las nuevas directrices reformistas ensayadas con el cambio de gabinete confirmaría el acercamiento italiano a Madrid desde la reapertura de la embajada en 1951 (Hierro, 2015: 188-189). Primero, con la firma de acuerdos culturales (1955) (Branciforte, 2010: 12), la suscripción de convenios en materia de seguridad social (1956) y el aumento de intercambios comerciales con un mayor traspaso de tecnología italiana para la industria española (Pardo, 2013: 67; Hierro, 2015: 207, 209). Las pretensiones de Roma por participar en los beneficios que pudieran resultar de las mejoras administrativas y económicas se verificaron en los comentarios de la embajada al contenido del artículo de López Rodó publicado en la revista *Nuestro Tiempo* en septiembre de 1956 (López Rodó, 1956: 5-22). Al situar el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas como punto de referencia para delinear un proyecto de triple reforma, que exigía la reconsideración orgánica, funcional y burocrática de la Administración para mejorar su «aerodinámica», el autor aludía a varios ejemplos, entre los que citaba las reformas promovidas en Francia, Bélgica o Italia. En opinión del embajador Del Balzo, esta referencia a la reforma emprendida en Italia y la posterior atención a sus métodos innovadores aplicados en la mejora del funcionariado y su productividad²⁸, podía servir para intentar ampliar la influencia italiana en el diseño administrativo español como plataforma previa para la elaboración de ulteriores leyes constitucionales²⁹. De ahí la urgencia trasladada por el embajador al Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Roma para que proveyera a López Rodó del material solicitado a petición propia sobre la legislación italiana, por cuanto pudiera

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Documentación Administrativa* (1958: 60-61).

²⁹ Riforme del governo spagnolo: attività del Prof. López Rodó (06/03/1957). ASD/UP/V1, b. 106.

actuar de aporte para estimular la liberalización progresiva del sistema político español³⁰.

Por otra parte, la proximidad de España a los Gobiernos de Bonn y París, con los que se deseaba acelerar los trámites para una asociación al Mercado Común, fue interpretada por el nuevo embajador italiano en Madrid, Pellegrino Chigi —nombrado en julio de 1958—, como una ocasión propicia para que Italia pudiera aumentar sus ventajas en el país ibérico³¹. Si en marzo de 1958 el todavía embajador Del Balzo había subrayado la inconveniencia de admitir a España en la Zona Europea de Libre Comercio por las dificultades técnicas que implicaría para el resto de socios y los perjuicios competitivos que en materia agropecuaria ocasionaría al mercado italiano³², a la altura de 1959 la perspectiva de la embajada era mucho más comprensiva después de confirmar la cercanía francesa, alemana y británica³³. Según los argumentos del embajador Chigi, de esta relación más intensa podía deducirse una dependencia y apoyo que favoreciera en España una evolución escalonada que terminara homologando su sistema político al del resto de los países de la Comunidad Europea³⁴. La prioridad por los intereses prácticos, que permitieran la expansión en España de las industrias y empresas italianas frente a otras motivaciones de carácter ideológico, era la misma que habían seguido los gobiernos franceses con independencia de su color político³⁵. Un extremo que no significaba necesariamente la aceptación de un régimen cuya naturaleza ideológica se contraponía al concepto moderno de la democracia de partidos. En realidad, se estaba produciendo una paulatina instrumentalización de esa política de intereses a dos bandas para promover otra de los principios en cuanto al modelo de Estado. En ambos casos se aspiraba a consolidar y difundir sus fórmulas al amparo de una eficacia funcional mediante la promoción del desarrollo económico y social. Si buena parte del *establishment* franquista —sobre todo los responsables de la dirección ejecutiva a partir de 1957— pensaba que los efectos de aquella modernización contribuirían a legitimar al régimen por ese ángulo y asegurar su continuidad dentro de una adaptación acorde con las

³⁰ *Ibid.*

³¹ Carta del embajador italiano en España al secretario general del Ministero degli Affari Esteri (18/10/1959). ASD/UP/V1, b. 313.

³² Informe negativo sobre la inclusión de España en la Zona Europea de Libre Cambio (08/03/1958). ASD/UP/V1, b. 223.

³³ Carta del embajador italiano en España al secretario general del Ministero degli Affari Esteri (18/10/1959). ASD/UP/V1, b. 313.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Conversación del embajador Del Balzo con su homólogo galo en España, La Tournelle (02/05/1957). ASD/UP/V1, b. 109.

premisas fundacionales (González, 1999: 714-715), los principales agentes europeos concluían que esa transformación aceleraría el proceso contrario. Por de pronto, el embajador italiano constató que la crisis institucional francesa, que eclipsó el protagonismo parlamentario del régimen de partidos por un sistema de corte presidencialista ideado por el general De Gaulle, contribuyó a exaltar entre los dirigentes franquistas las supuestas bondades de la concepción corporativa de la participación política, tal como contemplaría la Ley de Principios del Movimiento Nacional promulgada en mayo de 1958³⁶.

Esta apuesta por la vía corporativa entraría en una fase de autoafirmación a medida que fue agudizándose la aparente crisis del parlamentarismo en los países de cultura latina, dentro de la complejidad del contexto político de la Guerra Fría. Y es que a la evolución de los acontecimientos franceses, que a decir de los críticos de la *partitocracia* demostraría la debilidad y carencias de un sistema incapaz de afrontar las exigencias de una sociedad moderna y tecnificada (Fernández de la Mora, 1965: 20), se sumaban los problemas de gobernabilidad surgidos en Italia a causa de la atomización política y la fractura interna del régimen de partidos. Los intentos frustrados por corregir la aguda inestabilidad de la República italiana —especialmente después de la apertura democristiana a la izquierda— dieron paso a la consideración de soluciones presidencialistas al estilo francés, como la que aspiró a encabezar el general De Lorenzo en caso de colapso del sistema (Andreotti, 1991: 131). También entre aquellos sectores que focalizaron su esperanza en la hipotética fuerza catalizadora de Amintore Fanfani en el liderazgo de la DC para inducir una reforma constitucional en dicho sentido. Una atmósfera cada vez más alentada por un grupo de académicos e intelectuales italianos en los que se apoyaría la embajada española en Roma para reforzar sus propios argumentos. De entrada, patrocinando un cambio institucional en Italia que consolidara los poderes del Ejecutivo en detrimento del predominio parlamentario y desenredar así las complicadas relaciones políticas a dos bandas. En segundo término, procediendo a la incorporación de ciertos argumentos que pudieran favorecer el perfeccionamiento de la representatividad orgánica del régimen español con tal de subrayar su validez en el ámbito europeo. La solicitud de asociación al Mercado Común cursada por el Gobierno de Madrid en febrero de 1962, y el nombramiento de Alfredo Sánchez Bella como nuevo embajador de España ante el Quirinale en noviembre de ese año, marcarían la pauta en el diseño de esa estrategia. El fin último se cifraba en ampliar los márgenes de la participación política para hacer más aceptable el autoproclamado

³⁶ Sobre la aprobación de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (30/05/1958). ASD/UP/V1, b. 222.

modelo de «democracia orgánica» en Europa (Cañellas, 2011b: 553). La recepción interesada de los planteamientos esgrimidos por varios autores italianos —críticos con la *partitocrazia*— se inscribió en este propósito de apuntalar intelectualmente el sistema político español. Además de erigirlo en referente para que otros pudieran adoptar algunas de sus características en sus respectivos ordenamientos jurídicos, facilitando así la inclusión del régimen franquista en el espacio europeo.

IV. VISIONES Y ESTRATEGIAS DIPLOMÁTICAS

La petición remitida por el ministro Castiella a Bruselas para asociar a España al Mercado Común, como parte de un proceso que debía culminar con la incorporación definitiva, fue considerada por la embajada italiana en Madrid desde un ángulo distinto. En línea con su antecesor, el nuevo representante diplomático, Cristoforo Fracassi, designado en mayo de 1961, insistía en que el respaldo de Roma a la candidatura española podía contribuir a acelerar su democratización³⁷. La oposición de los grupos de la izquierda europea sugería habilitar una fórmula alternativa, a modo de acuerdo económico, para sortear el obstáculo político que representaba la tipología autoritaria del régimen español³⁸. En este sentido, la diplomacia italiana adelantaba con claridad la exigencia de una transición que modificara los fundamentos del sistema por otros basados en presupuestos liberal-democráticos, homologables a los de los países de la Comunidad Europea³⁹. De esta manera, esa apertura o liberalización *en el* régimen, que preservaba su sustancia ideológica, debía dar paso a una plena transformación según los esquemas del pluralismo político de la democracia moderna de partidos. Aunque los propósitos liberalizadores manifestados por algunos dirigentes franquistas fueron positivamente valorados en los informes de la embajada italiana⁴⁰, los objetivos a los que apuntaban las partes divergían en función de sus diferencias ideológicas. Si la española se mostraba dispuesta y aun convencida de ensanchar la representatividad del sistema, en ningún caso abogaba por su metamorfosis —como postulaban las autoridades italianas—, sino más bien por adaptarlo a las necesidades de la

³⁷ Appunto della ambasciata d'Italia in Spagna per il Ministro d'Affari Esteri (11/07/1962). ASD/UP/V2, b. 365.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Lettera dall'ambasciatore al segretario generale del Ministero d'Affari Esteri (19/05/1959). ASD/UP/V1, b. 409.

modernización técnica sin mutaciones en los principios rectores que informaban el orden institucional.

Estas discrepancias de fondo sobre el concepto de la democracia y su repercusión práctica a partir de dos visiones pretendidamente cristianas, generaron una competitividad por el liderazgo de un modelo institucional inspirado en aquellos valores. Las consiguientes dificultades en el terreno de las relaciones políticas *stricto sensu* intentaron sortearse de nuevo mediante el recurso a la diplomacia de los intereses económicos. Más aun cuando el cambio de embajador español en Roma con el nombramiento de José María Doussinague —una vez encauzada la fluidez con los Gobiernos de Bonn y París— no logró los resultados esperados debido al pesimismo de un representante muy crítico con el llamado sistema *partitocrático* italiano. Sobre todo a la vista del desplazamiento a la izquierda experimentado por la DC desde la elección de Aldo Moro como secretario general de la formación en 1959 (Pardo, 2013: 72). Un itinerario confirmado por el Congreso de los democristianos celebrado en Nápoles en enero de 1962, que aprobaría la entrada de los socialistas en el Gobierno junto a los socialdemócratas y los liberales. La complejidad que parecía albergar semejante empresa, luego ratificada por el Partido Socialista —integrado en el Ejecutivo en diciembre de 1963—, determinó la sustitución de Doussinague por otra personalidad más posibilista, aunque igualmente remisa a la filosofía que sostenía al régimen italiano y el programa de *sfondamento a sinistra* acordado por los órganos de gobierno de la DC.

Ciertamente, la designación de Alfredo Sánchez Bella, en contacto con los ambientes democristianos en Italia y con algunas personalidades de la izquierda socialista que había tratado durante la Guerra Civil, parecía avalar su idoneidad para el puesto encomendado⁴¹. Su amistad con el entonces

⁴¹ Desde su época de estudiante universitario en Valencia, Alfredo Sánchez Bella (1916-1999) había desempeñado la vicepresidencia de la Federación de Estudiantes Católicos, además de colaborar en labores propagandistas cercanas a la CEDA. Su temprano apoyo a un sistema de gobierno corporativo, regido por una autoridad fuerte y centralizada que prescindiera de los partidos, le dispuso a favor de la causa rebelde tras la sublevación del 18 de julio de 1936. Sin embargo, la adhesión del Levante al Gobierno del Frente Popular le obligó a enrolarse en el ejército republicano después de un breve paso por la cárcel. Mientras esperaba la oportunidad de desertar al otro bando, fue encargado de la milicia de cultura de las Brigadas Internacionales, organizando cursos de enseñanza y actuando de intérprete. Su trato con los italianos antifascistas sería especialmente intenso al relacionarse con Pietro Nenni y Giuseppe Saragat, futuros líderes del PSI y del PSDI, que alcanzarían puestos relevantes al frente de varios ministerios, incluso la Presidencia de la República en el último caso (1964), coincidiendo con la misión diplomática de Sánchez Bella en Italia.

presidente del Consejo de Ministros, Amintore Fanfani, confirmó la apuesta de Castiella para salvar el acercamiento bilateral logrado hasta la fecha, sin declinar las aspiraciones de mejora a través de la desactivación de los movimientos hostiles que pudieran surgir en la coalición gobernante de centro-izquierda. Para ello, el nuevo embajador se propuso intensificar la llamada *diplomacia personal*, mediante un trato más íntimo y directo con los dirigentes italianos de todas las tendencias no comunistas, proporcionándoles argumentos de distinta índole —sobre todo de tipo económico— para desbloquear cualquier desavenencia política o incompreensión ideológica que pudiera surgir. En opinión de la Dirección General italiana de Relaciones Exteriores, la elección de Sánchez Bella representaba una oportunidad para hacer algo más comprensible «il carattere peculiare che la situazione interna spagnola presenta»⁴² entre los ambientes políticos italianos.

La acogida favorable del ministro italiano de Asuntos Exteriores a la propuesta de su homólogo español para acreditar la candidatura de Sánchez Bella ante el Quirinale respondía también al interés de las autoridades de Roma por mejorar las relaciones con España a todos los niveles. Un extremo que ya había anticipado Fanfani al frente de la cartera de Exteriores a finales de los años cincuenta, luego continuada en su etapa como primer ministro (1960-1963) (Pardo, 2013: 70). La cercanía del embajador Sánchez Bella con el jefe del Gobierno italiano —remarcada por las informaciones de la sede diplomática italiana en Madrid⁴³— era interpretada como un factor relevante para superar las reservas italianas con respecto al régimen franquista. Especialmente cuando la mayoría de los países occidentales habían entrado en una fase de cordialidad y entendimiento práctico con un Estado que, a decir de la Dirección General de Relaciones Exteriores de Italia, estaba iniciando una lenta evolución política hacia formas algo más democráticas y socialmente más avanzadas⁴⁴. Así las cosas, del informe se desprendería la sugerencia al Gobierno de Roma de arrinconar o —cuando menos— disimular los recelos que hubieran podido aflorar en las relaciones con la España de Franco. Sobre todo si, como era el caso, se aspiraba a participar de los beneficios generados por una economía en fase de desarrollo y acompañar al país en su proceso de apertura política, que además alentara una progresiva transición hacia la democracia⁴⁵.

⁴² Direzione Generale di Relazioni Esteri, sobre el nombramiento del embajador Sánchez Bella y comentarios a la carta que este traslada al presidente de la República, Antonio Segni (19/11/1962). ASD/UP/V2, b. 369.

⁴³ Telegrama de la embajada italiana en España (09/10/1962). ASD/UP/V2, b. 370.

⁴⁴ Direzione Generale di Relazioni Esteri (19/11/1962). ASD/UP/V2, b. 369.

⁴⁵ *Ibid.*

Con mayor claridad se había expresado el embajador Fracassi en carta dirigida al primer ministro y titular del departamento de Exteriores, Amintore Fanfani, en mayo de 1962. En su misiva juzgaba como real la fortaleza de un régimen que, a pesar de la agitación social provocada en ciertos sectores por los duros ajustes de la estabilización económica, conservaba apoyos significativos que desmentían la supuesta debilidad y aislamiento de Franco⁴⁶. Y es que las reflexiones de Fracassi señalaban al jefe del Estado español como la imagen de todos los grupos vencedores de la Guerra Civil y del ejército, que —a su entender— constituía una masa compacta, totalmente identificada con el régimen⁴⁷. Asimismo, la buena salud del general Franco y el respaldo mayoritario de la Iglesia descartaban un trastorno súbito del sistema político, cuyas crisis parciales no podían confundirse con una decadencia o agotamiento intrínseco de la dictadura⁴⁸. El reconocimiento de esta situación empujaba a la diplomacia italiana a actuar en consecuencia. Ante todo, considerando como interlocutor válido al Gobierno de un Estado con el que debían profundizarse las relaciones según criterios prácticos y desideologizados. Más si cabe ante la falta de perspectivas que a medio plazo pudieran modificar sustancialmente la realidad⁴⁹.

A esta misma empresa dedicó sus esfuerzos el embajador Sánchez Bella, consciente de las dificultades que implicaban dos proyecciones políticas distintas, informadas por el catolicismo tradicionalista en el caso de España, y por el personalismo democristiano en Italia. Aunque su posición se cifraba en el respeto mutuo y en la coexistencia pacífica para eludir roces que pudieran empañar su labor diplomática, no por ello renunció a reorientar la política italiana conforme a los intereses españoles. Sobre todo después de confirmarse la línea de pacto con la izquierda socialista aprobada en el último Congreso democristiano de Nápoles, en tanto podía implicar un escollo añadido a las ya de por sí complejas relaciones políticas entre ambos países. De este modo, al reivindicar el principio de la solidaridad católica como base para el entendimiento recíproco, Sánchez Bella pretendía salvar los lazos de colaboración con la DC. Su argumento era sencillo: si los democristianos se habían mostrado dispuestos a una convivencia con el socialismo, con más razón podían hacer

⁴⁶ Lettera de Cristoforo Fracassi a Amintore Fanfani, Presidente del Consiglio (18/05/1962). ASD/UP/V2, b. 369.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ En este sentido, véase la carta que años después remitió el embajador Fracassi al ministro italiano de Exteriores, el socialdemócrata Giuseppe Saragat (14/04/1964). ASD/UP/V2, b. 369.

lo propio con las autoridades de un Estado que decía inspirar su legislación en la doctrina de la Iglesia⁵⁰. Con otras palabras Sánchez Bella transmitió dicho mensaje al presidente de la República, el democristiano Antonio Segni —antiguo ministro de Exteriores, opuesto a la apertura de su partido hacia la izquierda— en la ceremonia de presentación de cartas credenciales del cuerpo diplomático el 20 de noviembre de 1962. En su breve audiencia, el embajador intentó sacar provecho de la férrea actitud antimarxista del jefe del Estado italiano haciéndole notar las similitudes con el caso español de los años treinta. Para el representante de Madrid, de las distintas corrientes políticas del Partido Socialista Italiano (PSI) era evidente el influjo y predominio de la tendencia revolucionaria, como a su juicio demostraba la dialéctica de sus organismos de prensa, especialmente agresivos contra el régimen español⁵¹. En su opinión, el ascendiente de la Internacional Comunista en el seno del PSI podía reforzar aquel sector y convertirlo en avanzadilla hasta erosionar el sistema político italiano desde dentro, si se permitía la incorporación de los socialistas a las instituciones centrales del Estado⁵². Al aludir a las semejanzas que, a su entender, encontraba esa situación con la acontecida en España durante la Segunda República, el embajador aspiraba a realizar un sutil ejercicio comparativo que advirtiera al presidente Segni lo que podía ocurrir en Italia si no se tomaban las prevenciones necesarias. Aunque la intención última de ese recuerdo era justificar la validez del ordenamiento jurídico español nacido de la Guerra Civil y presentarlo como un acto de legítima defensa frente a la violencia revolucionaria del marxismo⁵³, los medios que adoptaría la DC para lograr dichos fines serían muy distintos. En ningún caso se pretendió la sustitución del régimen democrático por una fórmula autoritaria, sino más bien asegurar la fortaleza de la DC como el partido central del sistema frente a los peligros que pudiera representar el totalitarismo comunista o fascista en la preservación de las libertades⁵⁴.

Sin embargo, la entrada en el Gobierno de los socialistas en diciembre de 1963 hizo saltar las alarmas ante la consumación de la alianza democristiana con el PSI. El nombramiento del líder socialista, Pietro Nenni, para el puesto de vicepresidente del Ejecutivo se agravó, desde la perspectiva

⁵⁰ Carta de Alfredo Sánchez Bella al ministro Fernando Castiella (17/11/1962). Archivo General de la Universidad de Navarra. Fondo: Alfredo Sánchez Bella (en adelante, AGUN/ASB).

⁵¹ Carta de Alfredo Sánchez Bella a Fernando Castiella (22/12/1962). AGUN/ASB.

⁵² Carta de Alfredo Sánchez Bella a Fernando Castiella (03/12/1962). AGUN/ASB.

⁵³ Carta de Alfredo Sánchez Bella a Fernando Castiella (21/11/1962). AGUN/ASB.

⁵⁴ Véase el discurso del secretario general de la DC, Aldo Moro, en el Congreso de Nápoles (1962: 163).

española, con la designación de Giuseppe Saragat —principal dirigente del PSDI— como nuevo ministro de Exteriores. Una decisión que suponía una quiebra en el control de una cartera históricamente reservada a los democristianos o liberales, y que para los intereses españoles implicaba *a priori* una dificultad añadida en sus objetivos por estrechar las relaciones bilaterales para influir en la política italiana y conseguir su favor en el proceso de asociación al MEC. En este sentido, si la táctica de Sánchez Bella consistía en «encerar» a las naciones hostiles, mostrándoles la marcha firme y segura del régimen —además de su potencialidad económica (Pardo, 2013: 72)—, los informes de la embajada italiana en Madrid también corroboraban algunas de las pautas señaladas por Sánchez Bella. Al reiterar la necesidad de una política pragmática y realista que apartara todo contenido ideológico en las relaciones con España, el embajador Fracassi deseaba indicar al ministro socialdemócrata la inutilidad de cautelas que pudieran obstaculizar un trato bilateral fluido, a la vista de los múltiples intereses italianos en el país ibérico⁵⁵. Para reforzar sus argumentos, citaba no solo la posición de varios países occidentales, sino también la de las repúblicas socialistas del Este, que habían suscrito acuerdos comerciales beneficiosos para las dos partes (Suárez, 1987: 264-265). De este modo, al remitirse a los hechos, el embajador estimaba compatible las reticencias morales e ideológicas de los países del MEC hacia el régimen de Franco con el despliegue de una presencia activa en la vida política, económica y cultural española⁵⁶. Entre otras cosas, por la confianza que había generado entre los inversores extranjeros la aprobación del Banco Mundial al contenido del Plan de Desarrollo Económico trazado por el Gobierno de Madrid. La posibilidad de destinar una parte reseñable de los excedentes de capital europeo a un mercado próximo con una demanda creciente de bienes de equipo para impulsar su industrialización y satisfacer el consumo, habría influido en el ámbito diplomático con una mejora considerable de las relaciones basadas en criterios de conveniencia práctica. Es más, los acuerdos de cooperación económica suscritos con la República Federal de Alemania, así como la apertura de una línea oficial de crédito de seiscientos millones de francos por parte del Gobierno galo, respaldaban la credibilidad de las afirmaciones elevadas por Fracassi al ministro Saragat. Además de sostener la percepción de que el régimen se había consolidado, con independencia de que las transformaciones económicas empujaran a favor de su evolución política⁵⁷. A juicio del embaja-

⁵⁵ Lettera dall'ambasciatore Cristoforo Fracassi al ministro Giuseppe Saragat (14/12/1963). ASD/UP/V2, b. 369.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

dor, se imponía cualquier desbloqueo que pudiera surgir a nivel diplomático, alegando que incluso Bélgica —tan reacia al franquismo— había invitado a Bruselas a una delegación española presidida por el ministro López Rodó. Su acogida por parte del titular de Comercio Exterior belga, Brasseur, demostró el interés creciente por las posibilidades de inversión que ofrecía el I Plan de Desarrollo, aprobado el 16 de noviembre de 1963. De ahí la recomendación de Fracassi para que Italia reanudara los contactos y visitas técnicas con los responsables del Gobierno español. Más si cabe, después de que el último encuentro se hubiera celebrado en septiembre de 1961 entre el ministro de Comercio español, Alberto Ullastres, y el primer ministro Fanfani, acompañado de los titulares de Exteriores, Comercio y Presupuesto⁵⁸.

Estas anotaciones encajaban de lleno con el discurso de Sánchez Bella ante las autoridades italianas, cuyas inquietudes procuró explorar para que revirtieran a favor de un reconocimiento práctico del régimen español. Si Fracassi aludía en sus comentarios a la inutilidad de reprobar la carencia democrática del franquismo, a la vez que el Gobierno de Roma abundaba en las relaciones con varios países iberoamericanos igualmente deficitarios en sus fundamentos democráticos, no hallaba razones para que se obstaculizara una cooperación plena con España. Aunque en este caso solo fuera por imperativos del mercado, tampoco podía desestimarse que el contexto de lucha internacional contra el comunismo favorecía al sistema político español, del que solo podía esperarse una evolución gradual desde dentro de sus propias estructuras⁵⁹. Con esta sentencia declaraba implícitamente la fortaleza del régimen en una coyuntura propicia para la inversión de capital italiano en España. Cuestión que no implicaba una abdicación de los principios democráticos ni el intento por difundirlos entre las jóvenes generaciones españolas, con tal de procurar la adecuación de las instituciones del país a la de los miembros de la Comunidad Europea⁶⁰.

La discrepancia en este punto fue la que pretendió revertir Sánchez Bella al secundar la maniobra ensayada por el presidente Segni y el general De Lorenzo, preocupados por el ascenso de los socialistas en las elecciones parlamentarias de abril de 1963 y su inclusión en el Gobierno italiano. Las aspiraciones del general De Lorenzo de corregir el sistema de partidos a través de una reforma constitucional de corte presidencialista, similar a la que había articulado De Gaulle en Francia (Scoppola, 1997: 373), encontró el aplauso

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

de la embajada española⁶¹. La presentación de un plan de acción al presidente Segni en marzo de 1964, que organizaba la movilización del ejército para neutralizar a la izquierda y evitar así la subversión del orden institucional (Flamini, 2007: 80), no llegó a desarrollarse por la fortaleza de los intereses partidistas y una tendencia a la *combinazione* que salvaría los equilibrios y la continuidad del régimen parlamentario. La amenaza del presidente Segni de promover un gobierno de técnicos apoyado por las Fuerzas Armadas si no se aminoraba el contenido socializante de algunas reformas auspiciadas por el PSI precipitó una nueva entente entre Aldo Moro y Pietro Nenni. Este finalmente renunciaría a sus propuestas más controvertidas para calmar los ánimos de la derecha democristiana. La reedición de los acuerdos de centro-izquierda contribuyó a consolidar el liderazgo de la DC hasta la crisis institucional causada por la inesperada enfermedad del jefe del Estado, víctima de una trombosis cerebral, que en agosto de 1964 le inhabilitó para desempeñar el cargo. La convocatoria de las Cámaras en diciembre de aquel año evidenció nuevamente la división y crisis de los partidos. En primer lugar, por la rebelión interna de varios grupos democristianos que respaldaron a sus propios candidatos en detrimento del oficial de su partido, hasta el punto de favorecer la elección del socialdemócrata Saragat. Este resultado truncó las expectativas de la diplomacia española ante un acontecimiento que situaba por vez primera a un dirigente de la izquierda en la cúpula del Estado italiano. Y es que en esta ocasión tampoco pudo abrirse paso la opción abanderada por Fanfani, partidario de direccionar la política de apertura a la izquierda mediante un plebiscito que sustrajera buena parte del poder de los partidos para trasladarlos a la jefatura del Estado, convirtiéndola en la clave del arco institucional. La retirada del político democristiano de la carrera presidencial por indicación de la Santa Sede frustró esa vía con tal de asegurar la unidad interna de la DC, a pesar de los inconvenientes que supuso para España, interesada en eludir las trabas de los partidos para mejorar el entendimiento bilateral. Por el contrario, la elección de Saragat fue recibida con desencanto por las autoridades españolas al ratificar el itinerario político italiano a la izquierda, solo compensada poco después por el nombramiento de Fanfani como ministro de Exteriores en el gabinete presidido por Aldo Moro.

Las tensiones internas de la DC a raíz del complicado proceso de pacto con la izquierda motivaron una respuesta por parte de ciertos intelectuales italianos, especialmente críticos con el sistema de partidos organizado en su país. Además de una acogida por parte de varios colegas y representantes españoles que permitiera completar con renovados argumentos la institucionalización

⁶¹ Carta de Alfredo Sánchez Bella a Fernando Castiella (22/07/1964). AGUN/ASB.

del régimen franquista. En este sentido, los artículos publicados entre 1963 y 1966 por el profesor de la Universidad de Génova, Lorenzo Caboara, fueron debidamente propagados por Sánchez Bella por cuanto incidían en la distinción del Estado partitocrático y la democracia, así como en la crisis funcional del gobierno parlamentario basado en ese modelo. Una recopilación que fue traducida al español por mediación del propio embajador bajo el título *Los partidos políticos en el Estado moderno*, impreso por las ediciones iberoamericanas en 1967. La actuación de Sánchez Bella como correa de transmisión de los pensadores italianos opuestos al llamado fenómeno de la *partitocracia* (Capozzi, 2009: 98) engarzaba con los planteamientos desarrollados en España por Gonzalo Fernández de la Mora (González Cuevas, 2015: 227-228). La necesidad de legitimar un régimen político basado en una concepción orgánica de la representación, que contrapusiera su funcionalidad a las supuestas carencias atribuidas a la atomización y parálisis parlamentaria del sistema italiano, constituyeron los hitos definidores del programa patrocinado por Sánchez Bella para reforzar esa idea del Estado español. La urgencia por preservar la unidad de la clase directora, en tanto baluarte imprescindible para sostener la continuidad del régimen, exigía —en opinión del embajador— una fórmula capaz de encauzar la diversidad sin pérdida de los fundamentos unitarios. De ahí su apuesta por ampliar los márgenes de la representatividad dentro de la más íntegra reafirmación corporativa, que relacionaba con la estabilidad política y la funcionalidad práctica. La recepción de autores italianos que reforzaran esa línea informaría los argumentos de Sánchez Bella para impulsar la evolución política del propio sistema italiano y la consolidación efectiva del régimen español en el tramo final de su proceso institucionalizador.

V. CRÍTICA A LA PARTITOCRACIA

Está claro que los postulados corporativos o comunitaristas en Italia no se asociaron propiamente con las directrices estatistas del fascismo, aunque este incorporara algunos de sus principios en el modelo de organización laboral trazado en 1927. A la influencia del socialismo gremialista de origen inglés se añadían los razonamientos socialistas procedentes de los círculos de pensamiento católico opuestos a las tesis individualistas de la modernidad. Sin embargo, el conflicto del fascismo con varias entidades católicas y sus tensiones con el Vaticano alentó a que varios intelectuales cristianos propusieran nuevas fórmulas —plenamente democráticas— que abundaban en el sentido participativo de la sociedad frente a la noción delegatoria de la representación política. Ciertamente, Adriano Olivetti fue uno de los pensadores italianos vinculados al

mundo empresarial que opuso resistencia al fascismo. La creación del Movimento Comunità, que abogaba por el respeto a la autonomía de los grupos sociales y la participación de sus componentes en la toma libre y responsable de sus decisiones, iría en detrimento del intervencionismo central del Estado y de la mediación de los partidos políticos en el ejercicio de la soberanía. Esta crítica a la *partitocrazia* como fenómeno distorsionador de la participación directa de los ciudadanos a través de sus comunidades locales y profesionales (Olivetti, 2013: 46-49) fue la idea parcialmente incorporada por otros autores italianos con motivo de la crisis política del país en los años sesenta. Si bien es verdad que el embajador español en Roma no mencionaba en sus despachos la obra de Olivetti, por otro lado fallecido en 1960 y con una agrupación política de escasa trascendencia, no significaba que sus tesis íntegramente organicistas fueran poco consideradas. Más bien se remitió a otros autores como Salvador de Madariaga, pero con planteamientos políticos igualmente convergentes. La posición antifranquista del pensador gallego —exiliado desde la Guerra Civil— era interpretada como conveniente por parte del embajador Sánchez Bella, en tanto podía desarmar las reticencias de los grupos liberales y socialdemócratas italianos hacia el modelo de *democracia orgánica* que sostenía e intentaba culminar el régimen español (Muñoz Soro, 2013: 15).

Cuando en junio de 1966 Franco decidió recuperar el texto de la Ley Orgánica del Estado, elaborado en 1957 por Laureano López Rodó y Gonzalo Fernández de la Mora, el embajador Sánchez Bella se apresuró a divulgar las propuestas de aquellos teóricos italianos y españoles con el objetivo de respaldar la marcha del proceso. El ascendiente alcanzado por Carrero Blanco y su equipo en el Gobierno, tal como demostraba la tramitación de la Ley Orgánica, favoreció una relación mucho más directa con quien asumiría la vicepresidencia del Ejecutivo en 1967 y con sus colaboradores más cercanos. Aunque en el gabinete se formaran dos sectores que variaban en el modo de entender la apertura y la institucionalización del régimen, desde la embajada ante el Quirinale se acabó por respaldar la línea netamente organicista patrocinada por el grupo más ligado al Ministerio de la Presidencia. Otras opciones, como la esbozada por el embajador cerca de la Santa Sede —Antonio Garrigues—, que procuraba ampliar los márgenes para la elección del jefe del Gobierno (López Rodó, 1991: 587), fueron desestimadas por la solución que atribuía al Consejo del Reino la facultad de presentar una terna de candidatos al jefe del Estado para que este designara al presidente del Ejecutivo (Ferrando Badía, 1984: 132).

De todos modos, en el curso de los debates —seguidos con atención por la política y la opinión pública italiana—, Sánchez Bella procuró cultivar el trato con los principales exponentes del régimen, predisponiéndoles a favor de las informaciones que él mismo transmitía desde Roma. Su propósito consistía

en armar «un pensamiento moderno, adecuado a la sociedad tecnológica», capaz de «superar tanto el totalitarismo como la liberal-democracia» (Muñoz Soro, 2013: 14). Seguía así los parámetros expuestos por Fernández de la Mora al concluir que las sociedades modernas se encaminaban hacia un consenso creciente, centrado en el interés por el «bienestar y la seguridad social» (González Cuevas, 2007: 39). Conforme a estos criterios prácticos, que juzgaban innecesarios a los partidos ante las demandas de la era postindustrial, parecía imponerse el reconocimiento real de las estructuras o cuerpos intermedios de la sociedad, trasladados en forma de representación política a las instituciones del Estado. De esta manera, se relegaba la superposición artificial que, según este argumento, ejercían las ideologías, a las que se responsabilizaba de la división social y de la dispersión de esfuerzos para la consecución del desarrollo económico (Fernández de la Mora, 1965: 20). Con la apelación a esta modernidad interesada, que contribuía a apuntalar el esquema de organización franquista, en contraste con la estructura anquilosada que se le asignaba al sistema pluripartidista, el embajador en Roma reivindicó la legitimidad y actualidad del proceso institucional español⁶². Para remarcar su tesis, ya una vez aprobada por las Cortes la Ley Orgánica en noviembre de 1966, el representante diplomático remitió unas extensas reflexiones a Manuel Fraga en las que subrayaba la importante aportación de un grupo de profesionales de la ciencia política en la Universidad italiana. Su propósito consistía en afianzar en el exterior la validez del itinerario institucional emprendido en España. En su carta, el embajador adjuntaba los trabajos del profesor Caboara, *La crisis del Estado democrático* y otro titulado *Estado partitocrático y democracia*. En ambos casos, exponentes de una línea de pensamiento que venía conformándose desde la celebración en Trieste del primer Congreso de Teoría del Estado, promovido por la Asociación Italiana dedicada al estudio de esa materia en la primavera de 1966⁶³. En este encuentro, también promovido por el profesor Pier Luigi Zampetti —director del Instituto de Ciencias Políticas de aquella Universidad—, radicaba la importancia de una propuesta reformadora tendente a corregir el funcionamiento de los partidos y sus fines dentro del organigrama democrático del Estado⁶⁴. La crítica a los partidos políticos, en cuanto

⁶² Carta de Alfredo Sánchez Bella a Luis Carrero Blanco (23/03/1965). AGUN/ASB. Sobre el reconocimiento de esta particular modernidad italiana en España, véase Huguet (2013: 48-49).

⁶³ Carta de Alfredo Sánchez Bella a Manuel Fraga (07/12/1966). AGUN/ASB.

⁶⁴ Sobre el precedente inmediato de las tesis desarrolladas en el Congreso merecen señalarse los apuntes de Zampetti acerca de la nueva representación política en su obra *Del Estado liberal al Estado de partidos*, versión original italiana de 1965 y traducida al español por las ediciones Ediar en 1969.

estructuras cerradas que se arrogaban la representación exclusiva de la sociedad según el principio de la delegación de poderes, fue positivamente acogida por el embajador. Principalmente, a causa del origen democristiano y liberal de sus autores —ajenos a las posiciones fascistas—, cuyos argumentos podían reconocer la utilidad del modelo político español diseñado por la Ley Orgánica del Estado⁶⁵. No obstante, en sus apreciaciones Sánchez Bella incurría en una lectura parcial que eludía la aceptación y necesidad de los partidos en esa teoría, para sobredimensionar el valor de las llamadas instituciones naturales en la dinámica de la democracia participativa que postulaban dichos autores⁶⁶. De hecho, tanto Caboara como Zampetti, Bagolini o Papini no prescindían en absoluto de los partidos en el ensamblaje de una propuesta que atendía por igual la dimensión individual y social de la persona, acorde con las pautas filosóficas de un pensamiento cristiano que incidía en la consideración integral de la dignidad humana. Es más, para Caboara —quizá el autor más crítico con la partidocracia—, debía proceder a una vitalización del sistema democrático parlamentario de los partidos y no a su abolición, como postulaban otras voces estrictamente organicistas como las de Olivetti o Madariaga. Para el profesor de Génova, en el contexto italiano se requerían reformas de estructura que mantuvieran el sufragio universal, restituyendo a los parlamentos su auténtica representatividad con la renovación de unos partidos abiertos y participativos. Además de sellar la primacía del Ejecutivo en la gobernanza del país, por medio de una Administración pública e independiente de las intromisiones políticas (Caboara, 1967: 12-13). Su apuesta por un Estado de representación mixta, a través de los partidos y entes orgánicos de la sociedad, exigía la modificación del régimen interno de las formaciones políticas con el que asegurar su funcionamiento democrático. Más aún en un sistema que combinara la elección proporcional y la uninominal para dar cabida a las candidaturas independientes, ajenas a la rígida disciplina de partido. Con ello deseaba restituirse el voto secreto de los parlamentarios para poner en valor la importancia de la persona y su contribución pública al servicio del bien común frente a los intereses partidistas (Caboara, 1967: 94-96). Estas premisas, eludidas entonces por el embajador y retomadas durante la transición política por razones de conveniencia, dieron paso a otras más conformes con las aspiraciones del régimen franquista. La preeminencia del Ejecutivo y su independencia con respecto a las Cámaras representativas, junto a la promoción de técnicos competentes en la Administración frente a las influencias partidistas, fueron dos premisas vindicadas por el embajador español. También la

⁶⁵ Carta de Alfredo Sánchez Bella a Manuel Fraga (07/12/1966). AGUN/ASB.

⁶⁶ *Ibid.*

necesidad de un «Estado empresario» regido por criterios de eficacia para estimular el desarrollo económico y el bienestar social, dentro de una visión orgánica que lo concebía como cuerpo político unitario. Todas ellas directrices que coincidían con varias de las pautas recogidas en la Ley Orgánica del Estado. En su objetivo por espolear este pensamiento, Sánchez Bella trató con Caboara la posibilidad de organizar en España un Congreso de Ciencia Política auspiciado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid o por el Instituto de Estudios Políticos, en el que se dieran cita académicos de varias nacionalidades europeas. Así lo planteó al titular de Información, Manuel Fraga, a quien confió la necesidad de crear en España un ambiente propicio que favoreciera la recepción de aquellos esquemas ideológicos para apuntalar mejor el entramado legal dispuesto en el ocaso de 1966⁶⁷:

[...] de la lectura de la prensa española, me parece observar una gran pobreza de ideas y de originalidad en la defensa de nuestro pensamiento, como si a nuestros intelectuales y profesores universitarios les faltara fe en lo que defienden y auténtica convicción de que el camino que se ha abierto es un camino viable, importante y auténtico, en mayor medida de lo que lo son ningún otro de los que actualmente se aplican en toda Europa. [...] para hacer que otros sigan por este camino, tanto en la prensa como en las revistas especializadas, me parece de la más alta utilidad la divulgación de este pensamiento italiano más moderno, que no es cosa marginal sustentada por los partidos políticos marginales al sistema, sino por profesores colocados por encima de los partidos y que tienen una superior autoridad sobre ellos⁶⁸.

Esta idea se inscribía en el propósito del embajador por evitar cualquier proliferación de facciones internas que quebraran la unidad del Movimiento Nacional en España, como la que —en su opinión— se había producido en el seno de la Democracia Cristiana. Menos aun recurriendo al argumento, que juzgaba engañoso, de dar cauce ordenado al «legítimo contraste de pareceres» anunciado por Franco ante las Cortes, si se interpretaba como una invitación a la creación de corrientes y tendencias. Entre otras cosas, porque —a su entender— habrían de derivar necesariamente en formas partidistas, alterando la sustancia organicista del sistema tipificada en la legislación fundamental⁶⁹. Para Sánchez Bella, la vía acertada en el desenvolvimiento de la Ley Orgánica del Estado era la que ahondaba en los patrones corporativos de la

⁶⁷ Carta de Alfredo Sánchez Bella a Manuel Fraga (07/12/1966). AGUN/ASB.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

representación, sirviéndose de las reflexiones de los citados autores italianos, debidamente ajustadas a las circunstancias de la política española. La conveniencia de integrar un esquema que favoreciera la autentificación de la representación corporativa, en convergencia con las nuevas teorías de la ciencia política que reclamaban su valor, fue la táctica a seguir por el embajador español en Italia. Se trataba —en último término— de subrayar una legitimidad de la que no gozaba el régimen en Europa como medio para mejorar las relaciones diplomáticas y acelerar su futura incorporación al MEC.

Los comentarios positivos a la Ley Orgánica del Estado, recogidos a modo de anexo documental en la *Rivista di Studi Politici Internazionali*⁷⁰ o en *La Civiltà Cattolica*, destacando el engranaje y coherencia de la norma a partir de unos principios que ampliaban los cauces de la participación política⁷¹, fueron debidamente recogidos por las autoridades españolas. Las posibilidades de un texto que atribuía al Movimiento Nacional la promoción de la «vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios»⁷², y a su Consejo la misión de «encauzar el contraste de pareceres sobre la acción política», permitieron concitar ciertas esperanzas. También por los mecanismos electivos que se introdujeron en las corporaciones municipales y provinciales, así como en las Cortes con los representantes del llamado tercio familiar. Los debates que continuaron al desarrollo de la Ley Orgánica, especialmente el referido a la necesidad o no de admitir la creación de asociaciones políticas dentro de los márgenes del Movimiento Nacional, alentaron la publicación en España de otras obras de Zampetti y de trabajos colectivos sobre la participación política realizados en Italia en el último lustro de los años sesenta⁷³. Sin embargo, la resistencia a una reglamentación de esas entidades por el temor a que pudieran convertirse en partidos refrenó la influencia de las tesis políticas de aquellos autores italianos al abogar por un sistema mixto de representación. Una premisa a la que solo se sumarían sus patrocinadores en España una vez que el régimen de 1939 demostró su incapacidad de actualizarse conforme a las exigencias de una sociedad en cambio (Bernecker, 2007: 65-66). Con esta trayectoria se cumplían las previsiones vaticinadas por los servicios diplomáticos italianos, convencidos de que las transformaciones sociales y culturales derivadas de un desarrollo económico continuado provocarían la homologación del sistema político español a la de los modelos democráticos de Europa Occidental. El recurso a las tesis participacionistas italianas fue asumido por sus

⁷⁰ *Rivista di Studi Politici Internazionali* (1967: 121-148).

⁷¹ *La Civiltà Cattolica* (1967: 103-104).

⁷² Ley Orgánica del Estado, en *Leyes Fundamentales* (1975: 60).

⁷³ Véase Zampetti, Bagolini, Ardigó y Papini (1970).

receptores en España como una crítica que respaldaba su descalificación al régimen de partidos. En su opinión, si esos autores amparaban la continuidad renovada de los partidos en Italia, era a causa de las peculiares circunstancias políticas del país y no a su supuesta necesidad intrínseca⁷⁴. En esta confrontación de modelos se pensó que podía aprovecharse la crítica a la partitocracia para consolidar el itinerario organicista en la institucionalización del Estado español, erigiéndolo en expresión más lograda de lo que —en el fondo— apuntaban esos sectores italianos. Pese a todo, los acontecimientos sucesivos verificaron la incapacidad de supervivencia de un régimen apoyado sobre unas premisas cada vez más contradictorias con la mentalidad imperante, partidaria del pleno reconocimiento del pluralismo ideológico y de las consiguientes libertades políticas.

VI. CONCLUSIONES

La actividad desplegada por la embajada italiana en Madrid desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1951 manifiesta una clara sucesión de etapas condicionadas por el transcurso de la política interna de ambos países. Si en Italia la oposición antifascista había inaugurado una democracia de partidos con serias prevenciones respecto a los sistemas políticos afines con el régimen de Mussolini, se explica la retirada de la embajada en España a raíz de las condenas de la ONU en 1946. Solo la consolidación de la transición política en Italia bajo el liderazgo de la DC, y el cambio del escenario internacional con la recomposición de las alianzas occidentales frente al comunismo, introdujo a España en el concierto de las naciones con la consiguiente reapertura de la embajada italiana. No obstante, esta primera fase redujo su interés a algunos acuerdos en materia de cooperación cultural y comercio. Es a partir de 1957 cuando se produce un cambio significativo por parte italiana, vinculado al contenido de las reformas administrativas y económicas promovidas por el nuevo Gobierno español. La apertura del mercado a la inversión extranjera, en línea con las disposiciones liberalizadoras recomendadas por el Banco Mundial y el FMI, suscitó el interés creciente de Roma ante los márgenes de beneficio que ofrecía una economía en vías de mayor desarrollo. Que la superación de la autarquía en España coincidiera con la creación de la CEE marca una cierta correspondencia entre el impulso del programa económico liberalizador y el proceso de integración europea. Así lo interpretaron los embajadores italianos en sus informes al Gobierno de

⁷⁴ Carta de Alfredo Sánchez Bella a Manuel Fraga (07/12/1966). AGUN/ASB.

Roma. La superación de las reservas ideológicas hacia el régimen de Franco fue una constante en su discurso, apostando por una política de conveniencia práctica como la que venían aplicando los Gobiernos de París, Bonn o Londres. De este acercamiento postulado por la sede diplomática se inferían resultados satisfactorios; no solo para los intereses económicos italianos, sino también para la evolución política española al asociar el desarrollo socioeconómico con el impulso de la democratización. Las sugerencias elevadas por la embajada italiana apostaban por una evolución pautada del régimen, en orden a la preservación de los intereses económicos. Sin embargo, esta visión se contraponía a la sostenida por los principales exponentes del franquismo, empeñados en habilitar fórmulas políticas más participativas que hicieran aceptable su modelo institucional en el contexto europeo, pero sin alterar un ápice la sustancia corporativa y jerarquizada que informaba su entramado jurídico. De ahí los intentos por apropiarse de algunas tesis políticas planteadas por varios intelectuales italianos, especialmente críticos con el llamado fenómeno de la *partitocrazia*. Se trataba de una acogida parcial e interesada de las propuestas de esos teóricos, muy ligada a la crisis del parlamentarismo y del sistema de partidos en Italia, para justificar la propia evolución del régimen español. Esta dialéctica por homologar aquel modelo al de los países de la CEE, con otra empeñada en encajarlo sin variar sus esencias, apelando a una pretendida renovación, constituyó la clave de las relaciones bilaterales a partir de 1957.

Bibliografía

- Andreotti, G. (1991). *Governare con la crisi*. Milano: Rizzoli.
- Bernecker, W. (2007). El cambio de mentalidad en el segundo franquismo. En N. Townson (ed.), *España en cambio, 1959-1975*. Madrid: Siglo XXI.
- Branciforte, L. (2010). Las relaciones culturales entre España e Italia en los años 50. En A. Barrio, J. de Hoyos Puente y R. Saavedra (eds.), *Nuevos horizontes del pasado: culturas políticas, identidades y formas de representación*. Santander: Publican.
- (ed.) (2013). *Acción política y cultural 1945-1975. Italia y España entre el rechazo y la fascinación*. Madrid: Dykinson.
- Caboara, L. (1967). *Los partidos políticos en el Estado moderno*. Madrid: Ediciones Iberoamericanas.
- Cañellas, A. (2010). La reforma administrativa en España, 1956-1958. *Revista de Estudios Políticos*, 148, 193-221.
- (2011a). *Laureano López Rodó. Biografía política de un Ministro de Franco, 1920-2000*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2011b). La actividad política de la embajada española en Italia (1962-1968). *Nuova Rivista Storica*, Fascicolo II, 547-568.
- Capozzi, E. (2009). *Partitocrazia. Il «regime» italiano e i suoi critici*. Napoli: Guida.

- Carotenuto, G. (1997). *Italia e Spagna tra dittatura e democrazia (1939-1953)* [tesis doctoral].
- Di Febo, G. y Moro, R. (2005). *Fascismo e franchismo*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Fernández de la Mora, G. (1965). *El crepúsculo de las ideologías*. Madrid: Rialp.
- (1995). *Río arriba. Memorias*. Barcelona: Planeta.
- Ferrando Badía, J. (1984). *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*. Madrid: Tecnos.
- Flamini, G. (2007). *L'Italia dei colpi di Stato*. Roma: Newton Compton.
- Fusi, J. P. (1985). *Franco. Autoritarismo y poder personal*. Madrid: El País.
- García Pelayo, M. (1987). *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza.
- González, M. J. (1999). La economía española desde 1959 hasta la Transición. En G. Ares. *Historia económica de España (siglos XIX y XX)*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- González Cuevas, P. (2007). La derecha tecnocrática. *Historia y Política*, 18, 23-48.
- (2015). *La razón conservadora. Gonzalo Fernández de la Mora, una biografía político-intelectual*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Hierro Lecea, P. (2015). *Spanish-Italian relations and influence of the major powers*. London: Palgrave-Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137448682>.
- Hispan, P. (2006). *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969*. Madrid: CEPC.
- Huguet, M. (2013). Italia y España contemporáneas: balcones al Mediterráneo occidental. En L. Branciforte (ed.). *Acción política y cultural 1945-1975. Italia y España entre el rechazo y la fascinación*. Madrid: Dykinson.
- López Rodó, L. (1956). La reforma administrativa del Estado. *Nuestro tiempo*, 27, 5-22.
- (1958). Directrices y objetivos de la reforma administrativa. *Actas de la Primera Semana de Estudios sobre la reforma administrativa*. Madrid: Editora Nacional.
- (1990). *Memorias*, vol. 1. Barcelona: Plaza y Janés.
- (1991). *Memorias. Años decisivos*, vol. 2. Barcelona: Plaza y Janés.
- Moro, A. (1962). *La Democracia Cristiana por el gobierno del país y el desarrollo democrático de la sociedad italiana*.
- Muñoz Soro, J. (2013). Un confronto tra dittadura e democrazia. Alfredo Sánchez Bella, ambasciatore della Spagna franchista presso la Repubblica italiana (1962-1969). *Mondo Contemporaneo*, 3, 7-38.
- Olivetti, A. (2013). Fini e fine dellapolitica. *Democrazia senza partiti*. Roma: Edizioni di Comunità (1ª ed, 1949).
- Orella, J. L. (2014). *La España del desarrollo. El almirante Carrero Blanco y sus hombres*. Valladolid: Galland.
- Pardo, R. (2013). La amistad fría: la política exterior española hacia Italia, 1957-1975. *Historia del Presente*, 21, 63-80.
- Raymond, A. (1933). *¿Qué es la tecnocracia?* Madrid: Revista de Occidente.
- Sánchez Recio, G. (2008). *Sobre todos, Franco. Coalición reaccionaria y grupos políticos en el franquismo*. Barcelona: Flor del Viento.
- Saz, I. (1986). *Mussolini contra la II República*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- (2004). *Fascismo y franquismo*. Valencia: PUV.
- y Tusell, J. (1981). *Fascistas en España: la intervención italiana en la guerra civil*. Madrid: Escuela Española de Historia y Arqueología en Roma.
- Scoppola, P. (1997). *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema político, 1945-1996*. Bolonia: Il Mulino.

- Soto, A. (2005). *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Suárez, L. (1987). *Franco y la URSS*. Madrid: Rialp.
- (2003). *Franco. Crónica de un tiempo. Proyectos para una doble estabilización (1953-1961)*. Madrid: Actas.
- Toquero, J. M. (1989). *Franco y don Juan. La oposición monárquica al franquismo*. Madrid: Plaza y Janés.
- Tusell, J. (1984). *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*. Madrid: Alianza.
- (1993). *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*. Madrid: Temas de Hoy.
- , Gentile, E. y Di Febo, G. (2004). *Fascismo y franquismo, cara a cara*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- y Queipo de Llano, G. (1985). *Franco y Mussolini. La política española durante la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Planeta.
- Zampetti, P. L. (1969). *Del Estado liberal al Estado de partidos*. Buenos Aires: Ediar.
- (1970). *Democracia y poder de los partidos*. Madrid: Ediciones iberoamericanas.
- , Bagolini, L., Ardigò, A. y Papini, R. (1970). *La participación en el mundo político*. Madrid: Unión Editorial.

Fuentes

- Archivo Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri.
- Archivo General de la Universidad de Navarra. Fondo: Alfredo Sánchez Bella.
- Discursos y mensajes del Jefe del Estado, 1955-1959*, Madrid, Dirección General de Información. *Documentación Administrativa* (1958), 5.
- Il Tempo*
- La Civiltà Cattolica* (1967), 118 (1).
- Leyes políticas de España* (1956). Madrid: BOE.
- Leyes políticas de España* (1969). Madrid: BOE.
- Leyes Fundamentales* (1975). Madrid: BOE
- Rivista di Studi Politici Internazionali* (1967), 34 (1).

EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO Y LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS. UN NUEVO DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN

The Common European Asylum System and the
Refugee Crisis. A New Challenge of Globalization

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Universidad de Granada

jmporras@ugr.es

Cómo citar/Citation

Porras Ramírez, J. M. (2017).

El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados.

Un nuevo desafío de la globalización.

Revista de Estudios Políticos, 175, 207-234.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>

Resumen

La Unión Europea se enfrenta, desde 2015, a un problema de gestión, acogida e integración de refugiados, de magnitud inédita desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Dicha oleada migratoria ha puesto a prueba las políticas sobre control de las fronteras, asilo e inmigración de la Unión, destacando sus insuficiencias y limitaciones. De ahí que la Unión se enfrente a la necesidad de reforzar dichas políticas, profundizando en ellas, a fin de dar respuesta eficaz a un desafío que conmueve hoy sus fundamentos. Tal respuesta habrá de fundarse en los valores y principios sobre los que se asienta la Unión. Solo avanzando en pos de una federalización efectiva de esas políticas podrá afrontarse lo que no constituye sino una manifestación más de la globalización.

Palabras clave

Crisis; refugiados; Unión Europea; control de fronteras; asilo; inmigración; federalismo.

Abstract

Since 2015, the European Union (EU) has faced a serious problem regarding the management, reception and integration of refugees, of a magnitude unprecedented since the end of the Second World War. The migratory wave has tested EU policies on border control, asylum and immigration, highlighting their shortcomings and limitations. Hence, the Union is faced with the need to strengthen these policies, in order to respond effectively to this challenge. Such a response must be based on the values and principles on which the EU is founded. Only moving towards an authentic federalization of these policies will be sufficient to confront this irrepressible expression of globalization.

Keywords

Crisis; refugees; European Union; border controls; asylum; immigration; federalism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO NORMATIVO VIGENTE. III. LA RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS. IV. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

No creo exagerar si afirmo que asistimos, hoy, a una crisis sistémica de la Unión Europea, que remueve y sacude los fundamentos del edificio político trabajosamente construido, cuando menos, desde los años ochenta del pasado siglo. Así lo demuestra el haberse puesto en cuestión los valores, principios, instituciones y políticas promovidas por la misma. A la prolongada crisis económica y financiera, iniciada en 2008, la cual afecta especialmente a la eurozona, generando, a modo de respuesta, un modelo de gobernanza que devalúa la significación alcanzada por el principio democrático, se añaden cuestiones que, asimismo, fracturan considerablemente a la Unión. Derivan, entre otras, del muy probable abandono del Reino Unido (Brexit), incitado por el referéndum de junio de 2016; del aumento general de la xenofobia y el nacionalismo populista; del debilitamiento del Estado de derecho en Europa del Este, en general, y en Hungría, Chequia, Eslovaquia y Polonia, en particular; de la extensión del terrorismo yihadista, que, en no menor medida, afecta a la garantía y preservación de los derechos fundamentales y al respeto a los principios sobre los que se asienta todo orden político considerado legítimo; o del resurgir de los independentismos escocés y catalán, que cuestionan la unidad e integridad territorial de dos relevantes Estados miembros.

A su vez, si se atiende al convulso entorno geopolítico de la Unión, dicha crisis se expresa, por una parte, en el no resuelto conflicto ucraniano, que ha de situarse en el marco general de la creciente amenaza rusa a la estabilidad política y económica de los Estados del Este de Europa, y, por otra, en la notable tensión suscitada, como consecuencia del fracaso de las «primaveras árabes», por la quiebra de varios regímenes políticos del norte de África y Oriente Medio, convertidos hoy, ya en Estados fallidos (Libia), ya en regímenes divididos por guerras civiles o la incidencia del terrorismo (Irak, Líbano, Siria), ya en Estados sujetos a una progresiva deriva autoritaria (Turquía) o consolidados en su carácter dictatorial (Argelia, Egipto). A estos factores se liga,

contemporáneamente, la extraordinaria, dadas sus proporciones, oleada migratoria, que ha supuesto la afluencia, desde 2015, de casi millón y medio de seres humanos, los cuales, huyendo de la situación que se vive en Afganistán, Irak, Libia y Siria, particularmente, buscan refugio y asilo en el territorio europeo¹.

En ese contexto, la llegada masiva de esas personas, a través de Italia y Grecia, y su tránsito, a través de Austria y los Balcanes, respectivamente, con destino al centro y al norte de Europa, en especial, a Alemania y Suecia, dado el alto nivel de protección social dispensado por esos Estados, ha supuesto para la Unión la necesidad de enfrentarse a un problema de gestión, acogida e integración, de magnitud inédita desde el final de la Segunda Guerra Mundial (González Enríquez, 2015: 3; Puig de la Bellacasa, 2016: 10).

Dicha crisis migratoria obliga a replantear el llamado «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», esto es, su normativa y las consiguientes políticas de asilo, control fronterizo y gestión de la inmigración; además de exigir no solo la construcción urgente de una «Política Exterior y de Seguridad Común» de la Unión, digna de ese nombre, sino el diseño de una verdadera Política Europea de Vecindad. A su vez, dicha crisis ha puesto de manifiesto la obsolescencia de los tratados internacionales en materia de refugio y asilo, esto es, la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, anexo a aquella, ya que dichos acuerdos fueron concebidos para dar respuesta a situaciones, gestadas durante la llamada Guerra Fría, en la segunda mitad del pasado siglo xx, que no se compadecen con lo acaecido en Europa en este último período de tiempo. No en vano dicha Convención contempla el refugio desde una perspectiva estrictamente individual, esto es, atendiendo a las circunstancias personales que concurren en el solicitante. Poco que ver con la situación actual en la que la demanda de protección internacional se solicita de modo masivo, lo que impide o dificulta extraordinariamente su tratamiento individualizado. A ello se añade la restrictiva definición del término «refugiado» que proporciona tal Convención², la cual impide que se acojan a la misma aquellas personas que no han sufrido directamente persecución «por

¹ Conforme a los datos correspondientes a 2015, proporcionados por Eurostat, los veintiocho Estados de la Unión aceptaron un total de 333 350 solicitudes de asilo (913 cada día), un 72% más que el año anterior.

² El art. 1 A. 2) considera «refugiado» y, por tanto, merecedor de la consiguiente protección internacional, a la persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos,

motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas», como exige su art. 1 A.2, pero que huyen, real y objetivamente, de situaciones que les resultan especialmente adversas en su país de origen o residencia, poniendo en grave peligro su dignidad como personas.

En suma, a pesar de que haya que reconocer la enorme complejidad y magnitud del fenómeno, y la incapacidad de la comunidad internacional para revisar y actualizar sus acuerdos³, lo cierto es que la actuación de la Unión Europea, siempre a remolque de los acontecimientos, ha merecido críticas más que justificadas (Tamara Espot, 2016: 21). No obstante, procede, seguidamente, matizar estos extremos y tomar conciencia no solo de cuánto se ha hecho, sino de lo que queda, en este sentido, por hacer, a fin de dar respuesta a un desafío, verdaderamente extraordinario, que precisa una respuesta proporcional a su envergadura.

II. EL MARCO NORMATIVO VIGENTE

A este respecto, hay que partir diciendo que las competencias que la Unión tiene en la materia, esto es, en relación con las «políticas sobre control de fronteras, asilo e inmigración», las cuales, mediatizadas por el propósito de salvaguardar la seguridad, se fundan «en la solidaridad entre los Estados miembros [...]», han de explicarse como consecuencia de la supresión de las fronteras interiores de aquellos y la conversión en comunes de las fronteras exteriores de la propia Unión. Así sucede, siquiera, de manera efectiva, en el llamado espacio, integrado o «federal», «Schengen», de cooperación reforzada⁴, incorporado, hoy, al Derecho de la Unión (arts. 67 y 77 y ss., TFUE y Protocolo nº 19), del que forman parte aquellos Estados europeos (en la actualidad, veintiséis, algunos ajenos a la propia Unión), que han acordado la creación de un territorio o «espacio común», en el que hacer efectiva la libre circulación de

fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

³ La Cumbre convocada por la ONU a esos efectos, en septiembre de 2016, se ha saldado con un rotundo fracaso. La declaración final de Nueva York, de 19 de septiembre, de ese año, suscrita por los 193 Estados miembros, se ha de considerar vacía de contenidos para afrontar el mayor éxodo de personas que huyen de conflictos y persecuciones desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

⁴ El espacio Schengen se encuentra compuesto por el Acuerdo (1985), el Convenio (1990) de aplicación del mismo, y los actos y declaraciones de su Comité ejecutivo, que constituyen el llamado Acervo Schengen.

personas, sea cual sea su nacionalidad, sin someterlas a controles o barreras de ningún tipo (Schutte, 1991: 549). Tal medida no se orienta a favorecer a los ciudadanos europeos, los cuales ya gozan de ese derecho en tanto que tales (art. 21 TFUE y art. 45.1 CDFUE), sino que pretende beneficiar, si bien «de conformidad con lo dispuesto en los Tratados», a los nacionales de terceros Estados que hayan cruzado las fronteras de la Unión y se encuentren en situación regular en el territorio de la misma (arts. 77 y 79 TFUE y art. 45.2 CDFUE) (Mangas Martín, 2008: 718).

Se expresa así la necesidad, aún no plenamente satisfecha, a pesar de los indudables progresos realizados, de crear un sistema europeo, común e integrado, de control y gestión de las fronteras exteriores, esto es, de aquellas que la Unión posee con Estados terceros, y de desarrollar una política auténticamente armonizada de regulación y gestión de los flujos migratorios (Olesti Rayo, 2008: 29). Sin embargo, la actual crisis ha puesto de manifiesto la dificultad que conlleva la prosecución de esos avances, además de la tentación creciente de revertir los progresos alcanzados, restaurando, discrecional y duraderamente, los controles en las fronteras de los Estados miembros de la Unión, en aras de preservar su, supuestamente amenazada, seguridad interior. En este sentido, cabe constatar, hoy, no solo la resistencia de algunos Estados a desprenderse de competencias que consideran inherentes a su soberanía, en orden a profundizar en el sistema vigente⁵, sino la tendencia creciente a exigir la suspensión de las reglas, ya establecidas, que afectan a la libre circulación de los extranjeros en territorio europeo (Olesti Rayo, 2012: 68). Así ha sucedido, a pesar de que, paradójicamente, los propios Estados se han visto obligados a reconocer lo inviable que resulta apostar por una completa renacionalización de esas políticas, habida cuenta de su incapacidad para afrontar aisladamente un desafío que desborda sus recursos y que, previsiblemente, está llamado a perdurar o reiterarse en el tiempo, dado su carácter consustancial a la globalización (Aguelo Navarro, 2016: 273).

Conviene así insistir en que las *competencias* que se atribuyen a la Unión en la materia, en tanto que expreso *objetivo* asumido por la misma (art. 3.2 TUE), poseen, tan solo, un *carácter compartido* con los Estados miembros (art. 4.2 j) TFUE) (Donaire Villa, 2010: 337). Ese hecho explica por qué aquella no puede dar la respuesta eficaz y cohesionada que se le exige, dada la dificultad que entraña alcanzar con los países integrantes de la Unión un

⁵ El llamado Grupo de Visegrado, compuesto por Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia, rechaza sistemáticamente las propuestas de la Comisión Europea para reformar el Sistema Común de Asilo, a fin de avanzar en su comunitarización. Así, dicho grupo postula la renacionalización de las políticas que aquel conlleva.

improbable consenso acerca de asuntos especialmente sensibles para ellos (Del Valle Gálvez, 2016a: 24). Es así evidente que los Estados miembros de esta, a veces, inmanejable Unión Europea, compuesta por veintiocho socios, han demostrado, a lo largo de la crisis, planteamientos muy diferentes, si no contrarios, en la materia, opuestos, en muchos casos, a los propios principios manifestados en los Tratados constitutivos de la Unión, que abogan por la promoción de políticas regidas «[...] por el principio de solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros [...]» (art. 80 TFUE) (Donaire Villa, 2016: 24).

La voluntad, constantemente manifestada por estos, de preservar sus, a su juicio, amenazadas identidades nacionales, ha obstaculizado y complicado la gestión de la crisis, explicando, en parte, la descoordinación, lentitud e ineficacia de la respuesta europea dada a la misma. Ello ha exacerbado los errores de configuración del sistema e impedido, hasta ahora, su corrección, a fin de hacerlo más eficaz y ajustado a las necesidades presentes, al tiempo que plenamente coherente con los valores y principios que se dicen inspiradores del mismo.

Y es que, a pesar de sus evidentes insuficiencias, la Unión Europea cuenta con un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), protección subsidiaria y protección temporal de desplazados, construido paulatinamente desde el Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 1999, de Tampere, de resultados de las guerras de los Balcanes⁶, que no se limita a establecer normas mínimas, sino que avanza en pos de la creación de un *estatuto común de protección internacional*, en beneficio de los nacionales de terceros Estados y apátridas que así lo soliciten y se les reconozca. El mismo se plasma en un procedimiento uniforme, tendencialmente armonizador de los sistemas jurídicos nacionales y garante, en todo caso, del principio de no devolución (art. 78.1 TFUE) (López Almansa, 2014: 41).

Esas normas comunes, aun atribuyendo un importante margen de discrecionalidad a los Estados miembros, *ex* art. 78.2 TFUE, interpretado en conjunción con los arts. 18, 19 y 52.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, contemplan: 1) el establecimiento de un *estatuto uniforme de asilo* para los nacionales de terceros Estados y apátridas, válido en toda la Unión y aplicable, conforme a lo establecido, con carácter mínimo, en la Convención de Ginebra, a quienes lo requieran y posean la condición previa de *refugiados*, esto es, a los individuos, extranjeros o apátridas, que, al albergar fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión,

⁶ Dichas guerras generaron más de 1,2 millones de solicitudes de asilo en el territorio europeo entre 1999 y 2002.

nacionalidad, opinión, pertenencia a un determinado grupo social, género u orientación sexual, se encuentran, por dicha causa, fuera de su país de origen o residencia habitual, no deseando regresar al mismo. 2) Además, dicha normativa prevé la creación de regímenes especiales comunes, referidos, por un lado, a la *protección subsidiaria* para nacionales de terceros Estados que, sin obtener asilo europeo, necesiten protección internacional; y, por otro, atinentes a la *protección temporal* de personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; regímenes estos que mejoran considerablemente la tutela ofrecida por el derecho internacional humanitario, expresado en la desfasada Convención de Ginebra y en su Protocolo anexo, normas estas, como ya se ha indicado, tributarias del período histórico de la Guerra Fría, desarrollado en la segunda mitad del pasado siglo xx (Martín y Pérez de Nanclares, 2008a: 365).

Así, en desarrollo derivado de ese derecho originario de la Unión, expresado en el art. 78 TFUE, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, han adoptado los siguientes actos jurídicos vinculantes, válidos para toda la Unión, con las excepciones significativas del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Se viene así a dar cumplimiento al llamado «Programa de Estocolmo», que, ejecutado entre 2010 y 2014, se encamina al desarrollo de un auténtico sistema común y armonizado de protección internacional, que desborda la pretensión originaria de establecimiento de unas meras normas mínimas en la materia (Cano Linares, 2016: 210). De ese modo, tales instituciones europeas:

1) Han dispuesto un *procedimiento común de concesión o retirada de protección internacional, igual en toda la Unión Europea* (Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013). Dicho procedimiento, que establece un mismo marco jurídico en toda la Unión, confiere, inicialmente, un derecho de permanencia del solicitante hasta que la autoridad decisoria dicte la oportuna resolución. Es, además, un procedimiento que, ya se oriente a la concesión, ya a la retirada de protección internacional, ha de ser rápido en su tramitación (no debe tener una duración superior a seis meses, extensibles a veintiuno excepcionalmente), acompañándose de unas garantías básicas (derecho a ser informado, a intérprete, a ponerse en contacto con quien pueda asesorarlo, a recibir asistencia jurídica y representación legal gratuita, a que se resuelva su solicitud y se le notifique en tiempo razonable, y a presentar, en su caso, un recurso contra la misma), que tienen un carácter especial si afectan a menores no acompañados, en tanto que miembros de un colectivo singularmente vulnerable.

De acuerdo con dicho procedimiento, el examen de la solicitud de protección internacional, que se podrá acompañar de entrevista y reconocimiento médico voluntario, permite la determinación de si el solicitante reúne los

requisitos para considerarlo refugiado o, en su defecto, hacerlo merecedor de protección subsidiaria. En suma, la Directiva instituye un marco procedimental común, que no impide el reconocimiento del derecho que asiste a todo Estado miembro a establecer o mantener condiciones más favorables para las personas beneficiarias de protección internacional. Supone, sin duda, un avance en el proceso de integración europea, a pesar de dejar en manos de los Estados miembros un margen de actuación que ha de considerarse excesivo para concretar tales procedimientos. De ahí que estos se muestren, consecuentemente, heterogéneos, en tanto que animados por un diferente rigor (Reneman, 2014: 62).

2) A su vez, las instituciones europeas han establecido las *normas comunes que disponen las condiciones materiales de acogida de los solicitantes de dicha protección internacional* (Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013). De conformidad con las mismas, inspiradas no solo en exigencias de justicia material y respeto de la dignidad humana, sino, también, en el propósito de evitar los llamados «movimientos secundarios», se ha resuelto que los solicitantes de protección internacional ante cualquier Estado miembro reciban, con carácter mínimo, la documentación acreditativa de su condición de tales, la cual les garantizará la permanencia en el territorio del mismo mientras su solicitud se tramita o examina⁷. Asimismo, se prevé conferirles el derecho a circular libremente por el territorio del Estado de acogida o en la zona que este les asigne. Y que se les fije residencia y la posibilidad de obtener un permiso temporal para abandonar el lugar de la misma.

Sin embargo, la Directiva contempla, concediendo, a esos efectos, un generoso margen de apreciación a los Estados de acogida, esto es, «cuando ello resulte necesario, sobre la base de una evaluación individual de cada caso», la posibilidad de que puedan someter excepcionalmente a internamiento, conforme a los motivos que el derecho nacional establezca, a un solicitante de protección internacional. A fin de paliar la gravedad de una medida como esa, la legislación europea establece unas garantías y condiciones que, indisponiblemente, habrán de observarse, en especial, cuando dicho internamiento afecte a personas vulnerables o que presenten necesidades de acogida especiales. Asimismo, la Directiva insta a los Estados de acogida a que promuevan, si

⁷ Y así sucederá con respecto, incluso, al solicitante de asilo con relación al cual se decide requerir a otro Estado miembro para que se haga cargo de él o lo readmita como responsable de examinar su solicitud de asilo. Cfr. Sentencia del TJUE, de 27 de septiembre de 2012, asunto C-179/11 *CIMADE, GISTI v. Ministre de l'Intérieur, de L'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration*.

bien, nuevamente, en la medida de sus posibilidades, la unidad familiar, la protección de los menores, la especial tutela de las víctimas de la tortura y la violencia, aseguren la alimentación y el alojamiento digno, la escolarización y la educación de los menores, la obtención de un empleo, el acceso a la formación profesional y la atención sanitaria de los solicitantes, la cual, en este caso, comportará, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades físicas y mentales. La disparidad de respuestas ofrecida por los Estados miembros a la hora de acoger estas medidas revela, nuevamente, la brecha que media entre lo dispuesto en la Directiva y las normas estatales que la desarrollan.

3) A su vez, en lo que supone un auténtico hito en la realización efectiva del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la Unión Europea ha establecido un avanzado *estatuto uniforme, tanto para los refugiados y asilados como para las personas a las que se otorgue protección subsidiaria* (Directiva 2011/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011) (López Almansa, 2014: 57). Se armonizan así, por fin, los requisitos para el reconocimiento de los nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y se mejora considerablemente el alcance otorgado a la misma, a tenor de los estándares internacionales vigentes. A esos efectos, la Directiva reconoce la competencia de los Estados miembros para evaluar cada solicitud de protección internacional, de manera individual, si bien teniendo en cuenta los hechos relativos al país de origen, las declaraciones y documentos presentados por el solicitante, la situación particular y las circunstancias personales que afectan al mismo, las actividades en las que participó y las referencias a cuanto le expuso a sufrir actos de persecución o riesgo real de padecer daño grave, además de la apreciación de los riesgos que supondría para el mismo el retorno al país en donde se produjeron.

De ese modo, la Directiva describe, con minuciosidad, los requisitos que se exigen para conceder el «estatuto de refugiado», al determinar qué actos merecen ser considerados constitutivos de persecución y qué motivos de la misma han de reputarse, a esos efectos, relevantes; al tiempo que dispone en qué situaciones cabe revocar, dar por finalizado o denegar la renovación de dicho estatuto. También, de manera sobresaliente, la norma europea fija los requisitos para que puedan alcanzar el, en su momento, novedoso «estatuto de protección subsidiaria» (Sánchez Legido, 2009: 1; Pérez Sola, 2011: 269; Solanes Corella, 2014: 181)⁸, concedido, en su caso, a los nacionales de

⁸ Este concepto ha pasado a formar parte de las nuevas leyes de los Estados miembros. Así, la española Ley 12/2009, de 30 de octubre, lo ha incorporado expresamente, añadiéndose al ya clásico de asilo.

terceros Estados o apátridas que, sin reunir los restrictivos requisitos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951 para ser considerados refugiados, no concurriendo, entre otros, el requisito de la persecución (Pérez Barahona, 2003: 225), expresan, aun así, motivos fundados para presuponer que, si regresaran a su país de origen o residencia habitual, se enfrentarían a un riesgo real y objetivo de sufrir «daños graves», esto es, la posibilidad de ser condenados a la pena de muerte o su ejecución; a sufrir tortura o penas o tratos inhumanos o degradantes; o amenazas graves para sus vidas o integridad física, motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno⁹. De esta forma, se complementa y mejora significativamente la protección ofrecida, a lo que ha contribuido decisivamente la interpretación extensiva realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁰.

En cualquier caso, el contenido de la protección internacional otorgada implica, con carácter mínimo, que los Estados miembros se habrán de comprometer a respetar el principio de no devolución (art. 19 CDFUE) (Martín y Pérez de Nanclares, 2008b: 379), a velar porque se mantenga la unidad familiar, salvaguardando el interés superior de los menores, a expedir permisos de residencia válidos, como mínimo, por tres años, renovables, y documentos de viaje, a promover el acceso al empleo, a la educación, a la vivienda, a programas de integración, a procedimientos de reconocimiento de cualificaciones, a recibir protección social y asistencia sanitaria, a circular libremente en el Estado miembro y a ser ayudados si desean repatriarse.

4) Complementariamente, la Unión ha instituido *normas mínimas para la concesión de protección temporal, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida* (Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001). Se trata de un procedimiento excepcional que garantiza la protección inmediata y temporal de un número importante de personas, durante el plazo de un año, prorrogable automáticamente por períodos de seis meses, con una extensión máxima de un año, al que se recurre, sin perjuicio del reconocimiento del estatuto del

⁹ Aclara el alcance del no siempre claro concepto de «conflicto armado interno», en tanto que «enfrentamiento entre tropas y/o grupos armados», «indiscriminado para las personas» y «de nivel intenso», capaz de ocasionar daños graves a los civiles, la STJUE de 30 de enero de 2014, C-285/12, asunto *Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*.

¹⁰ STJUE de 17 de febrero de 2009, C-465/07, asunto *Eigafagi c. Staatssecretaris van Justitie* (Acosta Sánchez y Remi Naijki, 2010: 239).

refugiado, cuando el sistema de asilo dispuesto corra el riesgo de no ser capaz de gestionar adecuadamente un flujo masivo de individuos que hayan abandonado su país de origen o residencia habitual, no pudiendo regresar al mismo en condiciones seguras y duraderas, debido a la situación existente en aquel. Sin duda, la crisis iniciada en 2015 se ajusta muy bien a la situación descrita en la Directiva, revelando su oportunidad.

Dicha protección implica la obligación que contraen los Estados miembros de adoptar medidas para que los beneficiarios dispongan de los permisos de residencia necesarios durante el tiempo en que esté vigente la situación de protección temporal, y de los visados necesarios, incluidos los de tránsito, que se les expedirán a esos efectos. También conlleva que los Estados les autoricen a ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, a recibir educación para adultos, formación profesional y práctica en su lugar de trabajo. Y supone, asimismo, proporcionarles un alojamiento adecuado, ayuda social, atención médica y alimentación, cuando no cuenten con recursos suficientes, derecho al reagrupamiento familiar y garantía de una especial protección a los menores, a los que se les reconoce el derecho de acceso a la educación.

En todo caso, la Directiva contempla que dichas personas, acogidas a protección temporal, puedan presentar su solicitud de asilo en cualquier momento; al tiempo que prevé el deber consiguiente que asumen los Estados miembros de facilitar, ya el regreso voluntario de los beneficiarios de protección temporal, ya el forzoso de aquellos cuya protección temporal haya llegado a su fin, con respeto de la dignidad humana y conocimiento de causa. Asimismo, y muy notablemente, la Directiva invoca el deber de solidaridad que ha de existir entre los Estados miembros, si se superan las capacidades de acogida de uno o varios de ellos, en situaciones extraordinarias de afluencia masiva repentina. En tales casos se prevén traslados de acogidos entre Estados, mediando su consentimiento, y la consiguiente concesión de ayudas adicionales. Así, habrá de ser un Estado miembro afectado quien se dirija a la Comisión para instarle a aplicar el procedimiento de solidaridad previsto en la Directiva. Su propuesta se discutirá en el Consejo, que adoptará la decisión correspondiente, la cual conlleva, previo acuerdo de los Estados involucrados, el reparto proporcional de contingentes de desplazados. Lo expuesto evidencia la previsión de mecanismos de gran utilidad y eficacia por parte de la Unión; al tiempo que se observa cómo los mismos se han visto, en buena medida, contrarrestados por la negativa a aplicarlos por parte de los Estados (Ineli-Ciger, 2016: 48).

5) Además, la Unión ha codificado los *criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida* (Reglamento «Dublín» 604/2013, del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013). Conforme a esa normativa, la solicitud ha de ser examinada por un solo Estado miembro, que será seleccionado siguiendo criterios objetivos, atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su petición por primera vez (Cano Linares, 2016: 222). Ello supuso, en su día, sin duda, un avance considerable, ya que corregía arbitrariedades de los Estados, sometiéndolos a unas exigencias uniformes de las que ya no podían sustraerse (Magaz Urquidi, 2014: 183)¹¹, las cuales habían de mostrarse, además, inspiradas por el deber de respeto a los derechos y libertades básicas de los solicitantes (Morgades Gil, 2012: 183)¹².

Así, en primer lugar, el Reglamento busca propiciar, ante todo, atendiendo a razones humanitarias, la *unidad familiar*, por lo que se dispone que si el solicitante es un menor no acompañado, el Estado miembro responsable será aquel en el que se encuentre legalmente un miembro de su familia o hermano que pueda ocuparse de él, atendiendo al interés superior del menor. A falta de un miembro de la familia, será declarado responsable el Estado miembro en el que el menor no acompañado haya presentado su solicitud. A su vez, viene a indicarse que si el solicitante tuviera a un miembro de su familia en un Estado perteneciente a la Unión en el cual su solicitud aún no haya sido resuelta, dicho Estado miembro será responsable de examinar su solicitud si los interesados hubieran manifestado por escrito así desearlo. También se crea un «procedimiento familiar», a los efectos de asignar la responsabilidad de examinar conjuntamente las solicitudes de protección internacional de todos los miembros de una misma familia. Y, asimismo, se indica que si el solicitante es una persona dependiente de la asistencia que le presta un familiar suyo que reside legalmente en un Estado miembro, se considerará responsable a dicho Estado.

En segundo lugar, el Reglamento en cuestión asigna la responsabilidad de examinar la solicitud de asilo al Estado que se haya encargado de la *expedición de un permiso o visado*, teniendo en cuenta su fecha de obtención, caducidad y vigencia, además de la circunstancia del abandono, o no, del territorio en cuestión. En tercer lugar, se determina que será responsable de examinar la

¹¹ Criticando la arbitrariedad a la que daba lugar el sistema previo, cfr. la STJUE de 10 de diciembre de 2013 (Gran Sala) C-394/12, asunto *Shamso Abdullah y Bundessaylamt*.

¹² La Sentencia del TEDH, de 21 de enero de 2011, asunto *M.S.S. contra Grecia y Bélgica*, cuestionó la aplicación automática de los criterios de atribución de responsabilidad de examinar las demandas de asilo hasta entonces vigentes, al tiempo que insistió en el derecho que tales demandantes poseen, al encontrarse en el territorio de un Estado signatario del Convenio de Roma, a gozar de unas condiciones de vida dignas, *ex art. 3* de referido Convenio, precepto este que prohíbe someter a nadie a penas o tratos inhumanos o degradantes.

solicitud el *Estado cuyas fronteras haya cruzado el solicitante ilegalmente*. En cuarto lugar, se asignará la competencia al *Estado miembro a cuyo territorio el solicitante haya accedido sin necesidad de visado*, esto es, de forma legal. Finalmente, en quinto lugar, el último criterio previsto permite señalar como responsable de examinar la solicitud de protección internacional al *Estado miembro en cuyo territorio se ubique el aeropuerto que alberga la zona de tránsito internacional en la que presentó la instancia el peticionario*.

De todos modos, si, pese a recurrir a estos criterios, jerárquicamente ordenados, no puede determinarse cuál es el Estado responsable, se considerará, subsidiariamente, que lo es *el primer Estado donde se presentó la solicitud*. No obstante lo indicado, el Reglamento contempla, discrecionalmente, que cualquier Estado miembro pueda examinar una solicitud de protección internacional que le sea presentada, aun cuando no le incumba o corresponda inicialmente. Ello le convertirá, desde ese momento, en Estado responsable, asumiendo las obligaciones anejas a tal condición, por lo que se hará cargo del solicitante y le readmitirá, en su caso, en su territorio, tramitando su petición de protección. En todo caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido el derecho al recurso contra la decisión de un Estado de no examinar una solicitud de asilo y de trasladar al solicitante al Estado miembro responsable¹³.

6) A modo de necesario complemento, en relación a la determinación del Estado miembro responsable de examinar la solicitud de protección internacional, se ha creado el *sistema EURODAC para la comparación de las impresiones dactilares* (Reglamento 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013). Esto es, dado que toda presentación de una solicitud de dichas características obliga a las autoridades a constatar la identidad del sujeto y a averiguar si ya había presentado su solicitud ante otro Estado miembro, el sistema EURODAC exige a las autoridades nacionales tomar las impresiones dactilares del solicitante de asilo, conforme a una serie de reglas y procedimientos, y transmitirlos inmediatamente a la base de datos habilitada a esos efectos. De ese modo, tras la aplicación del sistema de referencia, cabrá determinar cuál es el Estado miembro responsable de examinar la solicitud, conforme a los criterios indicados en el Reglamento Dublín, previniendo los llamados «movimientos secundarios» entre los Estados y, consiguientemente, la presentación múltiple de solicitudes de asilo en diferentes Estados. De nuevo estamos en presencia de un notable progreso en la ordenación del proceso; avance que, no obstante, puede utilizarse, asimismo, con fines policiales y de seguridad, ajenos a los inicialmente previstos. De ahí las dudas que ha generado su aplicación (Peers, 2013: 12).

¹³ La referencia es a la Sentencia del TJUE citada en la nota 11.

7) A su vez, ha de señalarse que, en el marco del sistema de referencia, la Unión ha creado un Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) (Reglamento 516/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014), para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, que cuenta con una asignación de 3.137,42 millones de euros¹⁴. Dicho Fondo, de todo punto necesario, dados los enormes costes que se generan para los Estados especialmente afectados, viene a sustituir a los anteriores fondos del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios», vigentes durante el período plurianual de financiación 2007-2013, aportando recursos financieros a los Estados miembros, a fin de sufragar programas nacionales, que deben ser aprobados por la Comisión, en apoyo de los ámbitos de actuación señalados, atendiendo a su situación y necesidades particulares. Es, pues, una expresión de solidaridad, al tiempo que busca aumentar la eficacia en la gestión de los flujos migratorios hacia la Unión. Por tanto, su tramitación será conjunta y supondrá la aprobación de programas estratégicos plurianuales nacionales.

Mediante el Fondo se brinda un expreso apoyo a actuaciones orientadas a alcanzar los siguientes objetivos: reforzar o desarrollar todos los aspectos del Sistema Europeo Común de Asilo, incluida su dimensión exterior; apoyar la migración legal hacia los Estados miembros, de conformidad con sus necesidades económicas y sociales, fomentando la integración efectiva de los nacionales de terceros países; desarrollar estrategias de retorno eficaces, contribuyendo a la lucha contra la inmigración ilegal; y aumentar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, sobre todo con los más afectados por los flujos de migración y solicitud de asilo, mediante la cooperación práctica. Todo ello se enmarca en unas disposiciones generales que establecen los principios aplicables a las ayudas, disponen el marco financiero de las acciones de la Unión, regulan la ayuda de emergencia y la asistencia técnica y fijan el marco de los programas nacionales; además de establecer los deberes de información, comunicación, seguimiento, evaluación e informe (Reglamento 514/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014).

¹⁴ La versión actual del Fondo fue aprobada mediante la Decisión de Ejecución de la Comisión C (2016) 1818 final, de 21 de marzo de 2016, que tiene en cuenta las previas Decisiones del Consejo (UE) 2015/1523 y (UE) 2015/1601 de septiembre de 2015, que crean el mecanismo de reubicación temporal y excepcional desde Italia y Grecia a otros Estados miembros de personas claramente necesitadas de protección internacional.

8) Especialmente destacada ha sido, asimismo, la creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) (Reglamento 439/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010). Dicha agencia de la Unión, con sede en La Valetta (Malta), desarrolla un papel esencial en la aplicación práctica del Sistema Europeo Común de Asilo, ya que refuerza la cooperación en la materia y asiste a los Estados miembros en el cometido de otorgar protección a quienes se la soliciten, labor esta que se torna básica en los casos de aquellos cuyos sistemas de recepción, acogida y asilo se ven sometidos a presiones migratorias especiales (Morgades Gil, 2015: 221). En cualquier caso, el apoyo permanente que EASO proporciona es de orden práctico y técnico, fundamentalmente de carácter operativo, pudiendo, en su caso, tener una duración temporal y de emergencia. Adicionalmente, la Agencia se orienta, también, a auxiliar en lo referente a la elaboración de las políticas y la legislación de la Unión Europea, atinentes a cuantos ámbitos se ligan al asilo. Se impone así la necesidad de mejorar sus medios humanos y financieros, y su coordinación, tanto con FRONTEX como con la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo, a fin de permitir la adopción de «Informes de Alerta Rápida» cuando la presión migratoria sea especialmente acusada, y puedan ponerse en peligro los derechos y libertades básicas de los solicitantes de asilo. Dichos informes podrán ser utilizados por la Comisión para activar la adopción de medidas de contingencia, previstas en el art. 78.3 TFUE¹⁵.

Así, la actual crisis ha conducido a EASO a crear «equipos de apoyo al asilo» en Grecia (2011) e Italia (2013), previa firma de un acuerdo con dichos Estados. Asimismo, Luxemburgo, Suecia y Bulgaria han obtenido el apoyo específico de EASO, en el marco de la actual crisis. Tales equipos están compuestos por expertos nacionales, incluidos en la denominada «reserva de intervención en materia de asilo», cuya misión consiste en desplegarse, a solicitud de un Estado miembro sometido a una presión específica, durante un período limitado de tiempo, con el fin de proporcionar asistencia al mismo, brindando su experiencia en materias como acogida, formación, información sobre los países de origen, y tramitación y gestión de los expedientes de asilo, en relación, sobre todo, a grupos vulnerables. No en vano, desde 2013, EASO cuenta con una estrategia referida a la dimensión externa del Sistema Europeo Común de Asilo, que define el enfoque y el marco general de actuación. Así, destacadamente, dicha estrategia se propone fortalecer la función de la Unión en la tarea

¹⁵ Insiste en su potencial, aún no plenamente desarrollado, el *Informe del Parlamento Europeo Bresso/Brok*. Cfr. *Draft Report «on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty» 2014/2249(INI)*. *European Parliament* .20.1.2106, p. 16.

de reasentamiento de los refugiados entre todos los Estados miembros, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

9) Finalmente, ha de aludirse, a modo de mecanismo o instrumento de cierre del Sistema, al conjunto de *normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular* (Directiva 2008/115, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008). Dicha normativa, considerablemente polémica y justamente cuestionada, pretende armonizar el procedimiento de expulsión de los extranjeros que permanecen en situación irregular en el territorio de los Estados miembros, sin perjuicio de las normas nacionales o europeas más favorables para las personas (Fajardo del Castillo, 2009: 453; Reig Fabado, 2015: 115).

Es, sin embargo, una legislación que, más que armonizar, se limita a expresar unas normas mínimas determinantes de un marco en el que se concede una considerable libertad de autodeterminación a los Estados miembros, en relación a las resoluciones que tengan estos a bien adoptar. Libertad a la que los mismos se han acogido, ciertamente, en grado, a veces, pleno. De ese modo, la Directiva ha venido a reconocer la competencia de aquellos para adoptar decisiones de retorno; facilitar la salida voluntaria, imponer la expulsión inmediata y acordar la prohibición de entrada, a través de una mera decisión o acto administrativo, sin perjuicio de las excepciones que se contemplan. Las exiguas garantías procedimentales que los Estados miembros han de observar se resumen únicamente, conforme a lo dispuesto en la Directiva, en los deberes de comunicación escrita y razonada, traducida y recurrible de tales decisiones, sin que se impida la convalidación de las *medidas de «internamiento a efectos de expulsión»* que, con un carácter indisimuladamente punitivo y devaluada protección de los derechos procesales de los afectados, se autoriza aplicar, incluso, en centros penitenciarios, sin distinción entre adultos y menores, durante un período máximo de dieciocho meses, sin plazo tasado para la intervención judicial. Dichas resoluciones, previas a la expulsión, competen, además, a la autoridad administrativa de cada Estado miembro, considerándose, a lo sumo, la posibilidad de su revisión judicial (Baldaccini, 2009: 114; Sánchez Fernández, 2013: 159).

III. LA RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS

No obstante los avances experimentados en la determinación de un consistente sistema europeo común de protección internacional, aun así, repleto de luces y sombras, que trata de aunar, en difícil equilibrio, la seguridad y la garantía de los derechos, lo cierto es que el mismo no solo se ha visto

desbordado por la masiva crisis migratoria, sino que su aplicación se ha visto frenada, de modo consciente, por los Estados, bien haciendo una interpretación restrictiva del mismo; bien promoviendo su incompleta aplicación. Es, pues, un conjunto de normas que requiere modificación, dada su excesiva deferencia para con los Estados miembros, habiendo propiciado el desarrollo de prácticas estatales muy distintas y marcadamente insolidarias (Cano Linares, 2016: 232; García Mahamut, 2016: 233). No en vano, la decisión final sobre la concesión del estatuto de refugiado sigue en manos exclusivas de los Estados miembros, que, conforme al art. 1, en relación con el art. 33, de la Convención de Ginebra, y el art. 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se han de comprometer, cuando menos, a no devolver o expulsar a los extranjeros solicitantes de protección a Estados que no puedan considerarse seguros (Ippolito, 2015: 12)¹⁶.

Así, tras la sacudida de la última crisis, se ha puesto de manifiesto cómo, de manera incorrecta, el sistema vigente traslada la presión migratoria, con todo lo que ello comporta, a los Estados de entrada (Grecia e Italia)¹⁷, tránsito (Austria, Hungría), y destino y acogida final (Alemania, Suecia), habida cuenta de la repercusión asimétrica que la actual crisis ha mostrado, tal y como se deduce de la libia, que afectó fundamentalmente a Italia; y, hoy, de la siria, que repercute, de manera primordial, en Grecia, en los países del Este europeo y en Alemania y Suecia, Estados estos a los que, con posterioridad, se trasladan, los refugiados, en «movimiento secundario», a los efectos de nuevamente solicitar protección, para mejorar sus derechos y condiciones materiales de vida¹⁸. De ese modo, se ha comprobado cómo los extranjeros que, de forma masiva y descontrolada, arriban a las fronteras de la Unión, huyendo de sus Estados de origen o residencia, por muy distintos motivos, pero fundamentalmente políticos, económicos y religiosos, en realidad lo han hecho a las de un Estado miembro de la misma,

¹⁶ *Vid.*, a este respecto, la STJUE, de 6 de mayo de 2008, C-133/06, asunto *Parlamento Europeo v. Consejo*, referida a los países seguros de devolución de refugiados. Más recientemente, cfr., la STJUE, de 17 de marzo de 2015, C-695/15 asunto *PPU, Shiraz Baig Mirza v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.

¹⁷ Durante el año 2016, hasta el 1 de octubre de ese año, 166 000 personas han llegado a Grecia y 130 000 a Italia, procedentes, fundamentalmente, de Nigeria, Eritrea, Sudán del Sur, Gambia y Costa de Marfil, huyendo de la guerra y la miseria.

¹⁸ Según Eurostat, Alemania fue, en 2015, el principal Estado de acogida de asilados: más del 40 % de las peticiones aprobadas en la Unión Europea se produjeron en ese país, multiplicándose por tres la cifra de 2014. El 70 % de ellos procede de Siria. Suecia es el segundo Estado, acogiendo a más asilados que Francia y España juntas. España solo acogió al 0,3 % de los mismos, esto es, a 1030 asilados, cifra inferior a la de Malta o Chipre, pese a representar al 9,1 % de la población de la Unión.

que lo es de entrada y primer registro, el cual constituye, por tanto, la frontera exterior común de aquella, y ante el que solicitan la protección internacional correspondiente, consistente, habitualmente, en la presentación de una *demanda o solicitud de asilo*. Este hecho genera, como se ha comprobado, tanto en Italia como en Grecia, una carga desproporcionada e insostenible para esos Estados fronterizos, que no se encuentran en condiciones de garantizar una protección y asistencia adecuada a los demandantes de refugio y asilo, dado su elevadísimo número. De ahí que constituya un clamor la necesidad de modificar el Reglamento «Dublín», a los efectos de repartir solidaria y vinculadamente las responsabilidades que semejantes procesos implican¹⁹.

Como respuesta, *de lege ferenda*, la Comisión ha propuesto la creación de una suerte de Agencia Federal de Asilo que, estableciendo un *sistema de acogida común*, centralice las demandas y efectúe, conforme a criterios objetivos, el reparto equitativo y automático, por medio de cuotas, de las personas merecedoras de protección internacional. Subsidiariamente, es decir, si esta propuesta federal no se aprobara, como es previsible que ocurra, habida cuenta de la oposición que, desde un primer momento, ha recibido la misma, se ha previsto alternativamente mantener el *statu quo*, esto es, confirmar que la petición de asilo siga considerándose responsabilidad del Estado en el que se solicita, pero estableciendo un *mecanismo de emergencia de reparto*, que penalice a los Estados que rechacen participar en el mismo con multas disuasorias de 250 000 euros, por cada asilado que rehúsen acoger en sus territorios. Dicho mecanismo corrector de asignación, también llamado «mecanismo de equidad», se activará automáticamente cuando se produzcan llegadas masivas de personas a algún país y ello le suponga al mismo recibir un 150 % más de las demandas que puede asumir, en atención a su Producto Interior Bruto, población y número de refugiados que ha acogido desde países terceros. A esos efectos, habrá de ser la, en el futuro, denominada *Agencia Europea de Asilo*, la que fijará la clave de reparto y quien se encargará de supervisar todo el proceso, asumiendo así nuevas competencias²⁰.

¹⁹ Cfr. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, *por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida*, COM (2015) 450 final. Bruselas, 9.9.2015.

²⁰ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo. «*Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reforzamiento de las vías legales de llegada de personas a Europa*». Bruselas 06.04.2016 COM (2016) 197 final.

A este problema de necesaria solución se agrega otro de no menor envergadura. Así, en la actualidad, como sabemos, durante la situación de espera, la normativa europea obliga a conceder a los refugiados, esto es, mientras se tramita su expediente, «protección temporal», *de carácter humanitario*, consistente, básicamente, en la concesión de alojamiento y alimentos. Dicha protección comporta potencialmente, también, libertad de circulación por el territorio del Estado miembro de acogida o en el área asignada por el mismo; la posibilidad de que el Estado les proporcione residencia o que los confine en un lugar determinado, junto con la asunción del deber de escolarizar a los menores y proporcionar atención sanitaria (Nicolosi, 2016: 338).

Sin embargo, es clara la brecha existente entre el ser y el deber ser; entre la asistencia que debería procurarse y la que efectivamente se proporciona a las personas afectadas, dado, además, su elevado número. Las diferencias que cabe apreciar entre la práctica seguida en Alemania y la que se desarrolla en Grecia, a esos efectos, resulta abismal, como es bien conocido. Mas el problema principal afecta a aquellas personas a las que no se les reconoce protección internacional alguna, esto es, ni asilo, ni protección subsidiaria, y son declaradas en *situación irregular*, lo que afecta a un importante número de las mismas, a las que se insta a abandonar el territorio europeo. Así, muchos de estos, considerados meros migrantes económicos, hasta un 40 % del total, permanecen en el territorio de la Unión, quedando en situación de completa desprotección jurídica y desamparo personal, relegados, en suma, a la asistencia solidaria de las organizaciones humanitarias de carácter no gubernamental (Del Valle, 2016: 761).

Para hacer frente a esta indigna y masiva situación, la Unión firmó el 18 de marzo de 2016 un polémico *acuerdo con Turquía*, a fin de hacer retornar a esas personas (Lisa, 2016: *passim*). Dicha firma se ha producido a pesar de que todos los Estados de la Unión Europea han suscrito la Convención de Ginebra, que les obliga, la cual establece en su art. 33, del mismo modo que lo hace, de forma aún más estricta, el art. 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no solo la prohibición expresa de efectuar expulsiones colectivas, sino que determina que «nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra el grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes»; como, a su vez, se deduce de la interpretación hecha de los arts. 3, 5, 8 y 13 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), que suple el no reconocimiento expreso del derecho de asilo, y del Protocolo nº 4 a dicho Convenio, cuyo art. 4 dispone: «Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros», esto es, aquellas en las que no se individualizan las características de los afectados, ni se atiende a su situación particular, ni al riesgo que contrae cada una de las personas que forman parte del grupo, en caso de entrega a su país de origen o residencia habitual. Tal extremo parece

haber sido ignorado por las autoridades de la Unión, teniendo en cuenta la baja calidad democrática y la más que cuestionable condición de Estado de derecho que asiste, a tenor de las circunstancias presentes, al país de referencia (Greenhill, 2016: 325)²¹.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha jugado un papel muy importante, siquiera desde la Sentencia *Soering contra el Reino Unido*, de 7 de julio de 1989 y, más específicamente, a partir de la Sentencia *Ahmed contra Austria*, de 17 de diciembre de 1996, en la que el Tribunal señaló que la protección que ofrece el Convenio de Roma contra la expulsión de los demandantes de asilo es más extensa que la que brinda la Convención de Ginebra, al ser más amplio su ámbito de aplicación personal y no contemplarse, a los efectos de justificar dicha expulsión, la invocación del peligro para la seguridad o la amenaza que pueda el mismo representar para el país de acogida, como consecuencia de la comisión de un delito considerado grave, según contempla, a modo de excepción, el art. 33.2 de la Convención de la ONU. No en vano, dicha Sentencia insiste en que ha de repararse en la situación, presumiblemente peor, a la que se expondría a esa persona si se la devolviera a su país de origen.

A su vez, el Tribunal de Estrasburgo ha insistido en el deber contraído por los Estados signatarios del Convenio de Roma de no expulsar o devolver al solicitante de protección, si se demuestra la pertenencia del mismo a un colectivo considerado especialmente vulnerable (Morgades Gil, 2010: 801), por cualesquiera motivos relevantes, en tanto que potencial víctima de tratos inhumanos o degradantes en su país de origen (Sentencia del asunto *Hilal contra el Reino Unido*, de 6 de marzo de 2001). Asimismo, el Tribunal prohíbe terminantemente la expulsión o devolución cuando comprueba que no se ha examinado el fondo de la solicitud de asilo; se ha rechazado el derecho al recurso contra la resolución denegatoria del mismo (Sentencia del asunto *A.C. contra España*, de 22 de abril de 2013); o se comprueba que el mismo carece de efectos suspensivos de la expulsión acordada (Sentencia del asunto *Klaifia y otros contra Italia*, de 1 de septiembre de 2015).

En todo caso, para afrontar la crisis, la Unión ha adoptado, con gran dificultad, algunas *iniciativas*, de inmediata ejecución, que merecen destacarse, en desarrollo de la Agenda Europea de Migración, aprobada en 2015²². Así, ha de mencionarse: 1) la que ha llevado a *prestar asistencia a los Estados situados en*

²¹ Y así sucede a pesar de la actual negativa turca a modificar su ley antiterrorista, considerada por las propias instituciones europeas claramente lesiva de los derechos humanos. Por no hablar de su reiterada amenaza de restablecer la pena de muerte.

²² Comunicación de la Comisión Europea COM (2015) 240 F.

primera línea («frontline Member States»: con ayudas financieras de emergencia y creación de puntos críticos («hotspot approach»), en realidad, más bien, auténticos centros de detención, para efectuar las labores de identificación y coordinación para el asilo y el retorno. 2) También ha previsto *ampliar el fondo de ayuda a la integración*. 3) Ha multiplicado *las iniciativas de colaboración con los Estados de origen de los migrantes*. 4) Ha intensificado la *lucha contra las redes o mafias que promueven, organizan y efectúan el tráfico ilícito de personas*. 5) Ha mejorado la *política de retorno; firmando acuerdos de readmisión*²³. 6) Y, sobre todo, se ha movilizado para *reforzar las fronteras marítimas y terrestres, exteriores de la Unión, a través de FRONTEX*²⁴, *los Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras*²⁵, *EUROPOL y las armadas de los Estados* cuya contribución se solicita. Además, como medida más novedosa, la Comisión ha creado una *Guardia Europea de Fronteras y Costas*²⁶, dotada, hoy, con 1.500 efectivos, preparados para intervenir en cualquier foco fronterizo considerado crítico²⁷.

Con mayor alcance se asiste a una cada vez más avanzada *propuesta de revisión del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)*, que, dado su carácter mínimo, ha propiciado prácticas estatales muy distintas y una deficiente ejecución de normas comunes, dado el amplio margen de discrecionalidad que deja en manos de los Estados miembros de cara a su aplicación. Así, el principal fracaso cosechado por la Unión durante el desarrollo de la actual crisis, el cual cabe atribuir, más que a esta, a sus Estados miembros, tiene que ver con la *negativa de los mismos a aceptar la reubicación de contingentes de refugiados*,

²³ En octubre de 2016, emulando el «Plan África» de 2006, promovido por el Gobierno de España para frenar la llegada masiva de pateras y cayucos con destino a las Islas Canarias, se han firmado acuerdos con Nigeria, Senegal, Níger, Mali y Etiopía, que se añaden al ya suscrito previamente con Afganistán.

²⁴ FRONTEX, esto es, la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, fue creada por el Reglamento 2007/2004, del Consejo, de 26 de octubre de 2004.

²⁵ El mecanismo que los crea aparece dispuesto en el Reglamento 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007.

²⁶ Comisión Europea. Comunicado de prensa de 15 de diciembre de 2015. Propuesta de Reglamento al Parlamento Europeo y al Consejo de Fronteras Europeas y Guardia Costera. Estrasburgo 15.12.2015 COM (2015) 671 final. 2015/0310 (COD).

²⁷ Los 200 primeros efectivos se destinaron, en octubre de 2016, a reforzar la frontera entre Bulgaria y Turquía, a petición del Gobierno búlgaro. Se ha considerado que la misma pueda verse asistida, en un futuro, cuando la situación lo exija, por medios militares genuinamente europeos, esto es, por Fuerza Marítima Europea (Euromarfor) y por Cuerpos Europeos (Eurocorps), junto con los recursos de una Estructura de Cooperación Permanente.

propuesta al Consejo por la Comisión²⁸. Como es bien sabido, dichos Estados, haciendo una demostración lamentable de insolidaridad, han obstaculizado la activación de la previsión de «*protección temporal*» de desplazados, en caso de emergencia por afluencia repentina y masiva, que prevé el art. 78.3 TFUE y que regula la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001. Así, ha de constatarse que la Unión Europea, en el marco de la crisis presente, hasta febrero de 2017, había reubicado a un número muy escaso de refugiados, el 7 % del total²⁹. De ese modo, se ha frustrado la pretensión de la Comisión de establecer un sistema permanente de reparto de refugiados y solicitantes de asilo entre los Estados miembros, implantando un régimen de reubicación obligatorio y de activación automática para distribuir a las personas necesitadas de protección internacional dentro de la Unión Europea, como consecuencia de una afluencia masiva (Ineli-Ciger, 2016: 16).

Los Estados miembros han mostrado así una actitud insolidaria, unilateral y descoordinada, abiertamente contraria a los valores y principios sobre los que se asienta la Unión Europea (Támara Esplot, 2016: 24). Además, algunos de ellos han restringido la libre circulación en el espacio Schengen, con la aprobación de la Comisión, implantando controles temporales internos (Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia y Noruega), en aplicación del art. 23 del Código de Fronteras Schengen, que alude a la apreciación de situaciones de «grave riesgo de orden público» para aquellos. Otros han llegado a levantar muros o vallas fronterizas, o a establecer «zonas de tránsito», como ha ocurrido, hasta la fecha, en Austria, Hungría, Macedonia y Eslovenia. Incluso han llegado a fijar cuotas de entrada de refugiados y de peticiones de asilo aceptables, lo que es incompatible con el derecho europeo e internacional. Así, el actual cierre de la ruta de los Balcanes ha trasladado toda la presión a Grecia y su frontera con Macedonia, donde se acumulan, hoy, más de 50 000 refugiados que desean continuar en tránsito hacia Alemania, cosa que ya no les es posible hacer.

El pretexto, cínicamente esgrimido, ha sido frenar la entrada de terroristas vinculados al yihadismo, o el fomento de la inmigración por causas económicas, que no políticas (Marín y Spena, 2016: 147). Y, de modo muy polémico, suponiendo un giro radical en la política migratoria de la Unión

²⁸ Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión Europea, de 8 de junio de 2015, sobre un Programa Europeo de Reasentamiento.

²⁹ La Comisión Europea ha declarado, con fecha de 7 de febrero de 2017, que solo 11 966 refugiados han sido reasentados, de los 160 000 prometidos, esto es, únicamente, el 7 % del total. España, a esa fecha, ha acogido solo a 744 refugiados desde el inicio del programa, lo que representa el 5 % de los compromisos adquiridos respecto a Italia y el 9 % de los de Grecia.

Europea, orientada ahora, fundamentalmente, al sellado de sus fronteras exteriores, cabe destacar, nuevamente, la firma del Acuerdo con Turquía, de 18 de marzo de 2016, para la devolución de «migrantes irregulares» (incluyendo aquí, también, a los refugiados), que supone que todos los que, en lo sucesivo, arriben a las costas griegas (incluso siendo sirios), además de los «migrantes económicos», y, en cualquier caso, los afganos y paquistaníes, serán considerados «ilegales» y devueltos (expulsados, en realidad), por vía marítima, a Turquía, a quien se considera «país seguro», a fin de cumplir con las exigencias de los Tratados y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a cambio de acoger a un número de sirios e iraquíes «legales», radicados y considerados como tales en territorio turco, equivalente en número al de expulsados, atendiendo a criterios de vulnerabilidad (mujeres y niños). Es el llamado «esquema uno por uno», que no superará, en todo caso, la cifra de 72 000 personas. Dicho acuerdo, que, en la actualidad, ha frenado las llegadas a través del Egeo, se ve acompañado, como ya se ha indicado, del compromiso asumido por los Estados miembros de repartirse 160 000 personas con derecho a asilo, el cual, hasta la fecha, no se ha materializado si no en un exiguo 7 % de ese total³⁰.

Esa acogida deficiente y descoordinada de seres humanos, que huyen de la guerra y la persecución política, étnica o religiosa, ha hecho cuestionar la vigencia de los valores europeos y la perdurabilidad misma de la Unión, en tanto que «Comunidad de derecho». Además, esa frustrante respuesta se ha visto acompañada de una *eclosión nacionalista*, demagógica y populista, del peor corte identitario y xenófobo, que ha hecho bandera del miedo al extranjero, a la par que hacía gala de una no oculta islamofobia. Los fenómenos recurrentes de terrorismo yihadista han retroalimentado esta situación, extendiendo prejuicios y resucitando controles, lo que redundará en una amenaza a la gran conquista europea que supuso el establecimiento efectivo de *la libre circulación de personas* en el espacio Schengen (Spikerboer, 2007: 12; Motilla de la Calle, 2011: 7).

Pero esta crisis también ha mostrado lo mejor de la condición humana. Centenares, miles de personas, movidas por nobles deseos humanitarios de solidaridad, se han movilizado, denunciando estas situaciones, a los efectos de influir en la opinión pública y en la acción, tanto de los gobiernos estatales como de las instituciones europeas, al tiempo que allegan recursos u ofrecen sus propias fuerzas para atender las necesidades básicas de sus congéneres necesitados, lo que es motivo de esperanza.

En todo caso, la alternativa probablemente más plausible quizá consista en que una mayoría de Estados miembros traslade a la Comisión, y esta

³⁰ A fecha de 1/10/2016, solo 578 personas habían sido devueltas a Turquía. A cambio, 10 han regresado a Grecia, no siendo, por cierto, ninguna de ellas siria.

proponga al Parlamento Europeo y al Consejo, su intención de conformar una *cooperación reforzada en relación con las políticas migratorias, de asilo y control de fronteras*³¹, acogándose, a esos efectos, a lo dispuesto en los arts. 326 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De este modo, se garantizarían los logros alcanzados por el actual Sistema Europeo Común de Asilo, sin admitir retrocesos en el mismo, al tiempo que se estaría en condiciones de corregir sus deficiencias y asegurar su aplicación compartida y responsable, avanzando en pos de una mayor integración efectiva en la materia o, lo que es lo mismo, en la federalización efectiva de unas políticas que solo cabe abordar, eficazmente, desde una perspectiva común europea, desprovista de enfoques miopes e insolidarios y, por tanto, inspirada en los valores y principios sobre los que se funda el proyecto político europeo (Thielemann, 2014: 47).

IV. CONCLUSIÓN

Si valoramos la actual crisis migratoria y la respuesta que la Unión Europea está ofreciendo a la misma, hemos de partir de la constatación de que las corrientes y flujos poblacionales muy probablemente se mantendrán en el futuro, lo que tendrá un impacto demográfico y económico considerable. Quiere con esto indicarse que se requiere previsión, ordenación y control de acceso en las fronteras exteriores de la Unión, esto es, en definitiva, el desarrollo efectivo de una *política común de inmigración* (art. 79 TFUE), de la que Europa hoy carece, que comporte no solo la prevención de la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, sino, también, la integración de los nacionales de terceros Estados que residan legalmente en el territorio de la Unión. Y, asimismo, la *promoción de una política de buena vecindad, y no solo de seguridad*, en relación con los Estados limítrofes con la Unión, que contribuya a su estabilización y desarrollo económico y político.

Todo ello requiere *apostar por más, y no por menos, Europa*. Exige aumentar y reforzar las competencias de tipo federal que posee la Unión en la materia, si queremos obtener respuestas rápidas, inmediatas y eficaces, al tiempo que inspiradas verdaderamente en los valores y principios sobre los que se asienta la Unión Europea y que son, y nunca está de más recordarlo, el respeto

³¹ Así, en un mismo sentido se ha pronunciado el influyente Informe Bresso/Brok del Parlamento Europeo. Cfr., *Draft Report «on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty»* (2014/2249(INI)). *Committee of Constitutional Affairs. Rapporteurs: Mercedes Bresso, Elmar Brok*, p. 16.

a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a las minorías, junto con el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres, sin distinción por causa alguna. Solo así el primer proyecto mundial consistente de democracia postestatal, que representa la Unión Europea, podrá dar respuesta legítima, a la par que efectiva y adecuada, a los desafíos crecientes de un mundo globalizado.

Bibliografía

- Acosta Sánchez, M. A. y Remi Nijiki, M. (2010). STJUE de 17 de febrero de 2009, C-465/07, Asunto Elgafagi c. Staatssecretaris van Justitie. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 35, 239-255.
- Aguelo Navarro, P. (2016). Refugiados, desplazados, migrantes. El complejo fenómeno de las migraciones internacionales, su relación con la protección internacional y los movimientos mixtos. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 41, 273-307.
- Baldaccini, A. (2009). The EU Directive on return: principles and protests. *Refugee Survey Quarterly*, 28 (4), 114-138. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdq002>.
- Cano Linares, M. A. (2016). Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 41, 219-234.
- Del Valle Gálvez, A. (2016a). Unión Europea, crisis de refugiados y *limes imperii*. *Revista General de Derecho Europeo*, 38, 1-13.
- (2016b). Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55, 759-777.
- Donaire Villa, F. J. (2010). El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras el Tratado de Lisboa: entre supranacionalidad e integración diferenciada. *Revista Española de Derecho Europeo*, 35, 337-364.
- (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea y, por tanto, del ELSJ? En F. J. Donaire Villa, y A. Olesti Rayo (dirs.). *Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (pp. 13-46). Madrid: Marcial Pons.
- Fajardo del Castillo, T. (2009). La directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 33, 453-499.
- García Mahamut, R. (2016). La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el Sistema Común de Asilo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 211-238.
- González Enríquez, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos*. ARI 67/2015, de 18 de noviembre, 1-13. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido.

- Greenhill, K. M. (2016). Open arms behind barred doors: fear, hypocrisy and policy schizophrenia in the European migration crisis. *European Law Journal*, 22 (3), 317-332. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12179>.
- Ineli-Ciger, M. (2016). Time to activate the temporary protection Directive. Why the Directive can play a key-role in solving the migration crisis in Europe. *European Journal of Migration and Law*, 18 (1), 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>.
- Ippolito, F. (2015). Migration and asylum cases before the Court of Justice of the European Union: putting the EU Charter of Fundamental Rights to test? *European Journal of Migration and Law*, 17 (1) 1, 1-38.
- Lisa, P. (2016). The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail. Expert Comment. 15/2016-8/4/2016. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido.
- López-Almansa Beaus, E. (2014). El sistema europeo común de asilo a examen. En I. Reig Fabado (coord.). *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea* (pp. 41-68). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Magaz Urquidí, J. (2014). STJUE de 10 de diciembre de 2013 (Gran Sala) C-394/12. Asunto Shamsu Abdullah y Bundessaylamt. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 48, 639-654.
- Mangas Martín, A. (2008). Artículo 45: Libertad de circulación y de residencia. En A. Mangas Martín (dir.). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo* (pp. 718-730). Bilbao: Fundación BBVA.
- Marín, L. y Spena, A. (2016). The criminalization of migration and European (dis)integration. *European Journal of Migration and Law*, 18 (2), 147-156. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342096>.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2008a). Artículo 18: Derecho de asilo. En A. Mangas Martín (dir.). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo* (pp. 356-377). Bilbao: Fundación BBVA.
- (2008b). Artículo 19: protección en caso de devolución, expulsión y extradición. En A. Mangas Martín (dir.). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo* (pp. 379-386). Bilbao: Fundación BBVA.
- (2012). *La dimensión exterior del Espacio de Libertad. Seguridad y Justicia de la Unión Europea*. Madrid: Iustel.
- Morgades Gil, S. (2010). La protección de los demandantes de asilo por razón de su vulnerabilidad especial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 37, 801-842.
- (2012). El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 41, 183-204.
- (2015). La coordinación de los Estados miembros en la segunda fase de la política europea común de asilo: el papel de la Oficina de Apoyo al Asilo (EASO). En F. J. Donaire Villa y A. Olesti Rayo (coords.). *Técnicas y ámbitos de coordinación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (pp. 221-250). Madrid: Marcial Pons.

- Motilla de la Calle, A. (2011). Problemas y retos de la inmigración islámica en Europa. *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 9, 7-26. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet.revista?codigo=2206>.
- Nicolosi, S. F. (2016). Emerging challenges of the temporary relocation measures under EU Asylum Law. *European Law Review*, 3, 338-361.
- Olesti Rayo, A. (2008). Las políticas de la Unión Europea relativas al control de las fronteras, asilo e inmigración. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 10, 13-48.
- (2012). El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras de los Estados miembros de la Unión. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, 15, 44-84.
- Peers, S. (2013). The second phase of the Common European Asylum System. A brave new world, or lipstick or a pig? *Statewatch Analysis*. 8/4/2013, 1-17 www.statewatch.org/.
- Pérez Barahona, S. (2003). El estatuto de refugiado en la Convención de Ginebra de 1951. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 1, 225-250. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet.revista?codigo=2206>.
- Pérez Sola, N. (2011). El derecho de asilo y la condición de refugiado. Balance de veintiséis años de desarrollos legislativos. *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 25, 269-308.
- Puig de la Bellacasa, R. (2016). Europa ante sí misma. *Claves de Razón Práctica*, 244, 9-19.
- Reig Fabado, I. (2015). La directiva de retorno y la tutela judicial efectiva. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 19, 115-126. Disponible en: <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i19.29>.
- Reneman, M. (2014). *EU asylum procedures and the right to effective remedy*. Oxford: Hart Publishing.
- Sánchez Fernández, A. (2013). Inmigración y derechos humanos en la Unión Europea. Análisis de la Directiva 2008/115/CE. *Persona y Derecho*, 68, 159-179.
- Sánchez Legido, A. (2009). Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva ley de asilo. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 18, 1-32. Disponible en: www.reei.org/.
- Shutte, J. J. E. (1991). Schengen: its meaning for the free movement of persons in Europe. *Common Market Law Review*, 28 (3), 549-570.
- Solanes Corella, A. (2014). Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 7, 181-210.
- Spikerboer, T. (2007). The human costs of burden control. *European Journal of Migration and Law*, 9 (1), 147-161.
- Támara Esplot, J. (2016). Política europea de inmigración y asilo: razones y (des)equilibrios. *Claves de Razón Práctica*, 244, 21-31.
- Thielemann, E. R. (2014). Why asylum policy harmonization undermines refugee burden-sharing? *European Journal of Migration and Law*, 6 (1), 47-65. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/1571816041518769>.

PRESENTACIÓN

FLORENCIA PEYROU

Universidad Autónoma de Madrid
florencia.peyrou@uam.es

JUAN PRO

Universidad Autónoma de Madrid
juan.pro@uam.es

Cómo citar/Citation

Peyrou, F. y Pro, J. (2017).

Imaginar el Estado en la España del siglo XIX:
circulación de ideas y modelos de referencia (presentación).

Revista de Estudios Políticos, 175, 237-241.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.07>

Los procesos de globalización nos han acostumbrado a dar por supuesta la interconexión entre las diversas partes del mundo, no solo por lo que respecta a los fenómenos económicos, sino también a los de carácter cultural, político y social. Este supuesto ha tenido como consecuencia positiva la puesta en evidencia del absurdo en el que incurrieran las historias nacionales —como también las locales y regionales— cuando pretendían construir relatos únicos desde la supuesta especificidad de trayectorias propias irrepetibles e incomparables, produciendo un «giro global» en la historiografía contemporánea. Pero también tiene, entre las consecuencias menos positivas, la tendencia a hacer de esta intercomunicación un fenómeno ahistórico, que se ha dado siempre en el mismo grado y de forma natural, sin preguntarse cómo ni por qué medios se han producido las transferencias, las apropiaciones y los contactos. Y, sin embargo, la globalización, tal como la hemos conocido, es un fenómeno histórico estrechamente ligado a la modernidad: su cronología tiene que ver con la expansión de los imperios coloniales europeos, la economía de mercado capitalista y la forma de organizar el poder y la política que identificamos con el Estado-nación. Merece la pena, por tanto, detenerse a considerar los procesos concretos que involucraron a estos fenómenos. Y hacerlo poniendo el foco

sobre los momentos de más intensa transferencia de los modelos para su construcción a través de las fronteras.

El siglo XIX —el *largo siglo XIX* que se inicia con las revoluciones americana y francesa y se extiende hasta la Primera Guerra Mundial— resulta, en este sentido, decisivo. A comienzos de esta década, Christopher Bayly señaló la importancia de las interdependencias e interconexiones que, desde fines del siglo XVIII hasta principios del XX, se produjeron de manera creciente entre las distintas partes del mundo. Fue un periodo en el que se produjo una intensa circulación de personas, discursos y textos; y en el que, como consecuencia, multitud de ideas e imaginarios políticos, económicos y sociales «surcaron los océanos y saltaron las fronteras de un país a otro» (Bayly, 2010: xxvi). Entre estos imaginarios están los relacionados con el diseño de la arquitectura estatal: discursos sobre el Estado y sobre la manera de proceder a la construcción del mismo atravesaban fronteras nacionales y eran apropiados de distintas formas por los políticos y publicistas, que a la vez observaban y reinterpretaban diversos modelos extranjeros y los proponían —de manera total o parcial— como camino que debía seguirse en sus propios países o como forma de legitimar sus propuestas particulares. Tales discursos y transferencias adquieren la mayor relevancia en la medida en que el Estado-nación ha constituido el núcleo central de la modernidad tal como se concibió en ese periodo.

El dossier que aquí se presenta procede de un proyecto colectivo de investigación realizado en la Universidad Autónoma de Madrid¹. Su objetivo es analizar algunos de los modelos que concurrieron en la esfera pública española durante el siglo XIX, momento crucial de construcción de naciones y formación de Estados. Ambos procesos, como la historiografía más novedosa está mostrando en los últimos tiempos, resultaron de una *historia interconectada* a escala paneuropea e incluso global (Peyrou y Martykánová, 2014). Particularmente, se presta atención a los procesos de apropiación, transformación y resistencia experimentados por algunas fuerzas políticas españolas en relación con modelos procedentes de países concretos: Francia en el caso de los moderados, Gran Bretaña para los liberales, Estados Unidos y Francia para diversas familias republicanas... También se analiza la manera en que estos fenómenos se daban en sentido contrario, pues la experiencia española tuvo un impacto

¹ Proyecto HAR2012-32713 del Plan Nacional de I+D+i: «Imaginarios de Estado: modelos, utopías y distopías en la construcción del Estado-nación español en perspectiva comparada (siglos XVIII-XX)», 2013-2015 (investigador principal: Juan Pro). Dos dossieres monográficos anteriores recogen igualmente resultados de este proyecto: Ferrera y Pro (2015) y Pan-Montojo y Pro (2016).

notable en otros países. Un ejemplo de ello es la extraordinaria circulación del modelo gaditano por Europa meridional y América Latina.

Los cinco artículos reunidos en el dossier muestran, desde cinco perspectivas muy distintas, cómo circulaban y eran apropiados algunos modelos concretos: las maneras en que se conocían (a través de traducciones, de viajes, de contactos personales...) y se interpretaban; cómo eran asumidos y se adaptaban a las condiciones y necesidades de España en cada momento histórico: ¿se tomaban en su totalidad o se seleccionaban algunos elementos? ¿Cómo se dejaban de lado los aspectos que no interesaban? ¿Cómo se justificaban las elecciones realizadas? Los artículos atienden, además, a las formas en que se incorporaban a los discursos políticos, se describían y se difundían, e interactuaban con estereotipos nacionales y con la imagen de la propia nación. Todo ello con el fin de enriquecer la reflexión sobre el papel que desempeñaron los modelos extranjeros —y las referencias al exterior— en la configuración de las distintas culturas políticas contemporáneas, y particularmente las de España.

El dossier se abre con el artículo de Federica Morelli (Università di Torino) titulado «Constitución y federación sin Estado. El modelo constitucional gaditano en el *Risorgimento* italiano». En él se analizan los motivos por los que el modelo constitucional español de 1812 fue adoptado como bandera por los revolucionarios del Piamonte y del Reino de las Dos Sicilias en 1820-1821. La autora inscribe ese fenómeno en el marco del carácter transatlántico de la Constitución de Cádiz y de la reinterpretación de ese texto que ha aportado la historiografía reciente. Se pregunta por las razones que hacían atractivo el modelo español en una Italia en la que se discutía sobre la forma que debía adoptar la nueva nación, más que el nuevo Estado. Y muestra cómo la referencia a la Constitución gaditana no era acrítica, sino que fue acompañada de una apropiación selectiva, adaptando el texto a las necesidades del país de destino.

El artículo de Juan Luis Simal (Universidad Autónoma de Madrid), «Circulación internacional de modelos políticos en la era post-napoleónica: cultura, debate y emulación constitucionales», se sitúa en un espacio paneuropeo, mostrando hasta qué punto el periodo napoleónico había dejado en el continente un legado de experiencias y de lenguajes compartidos, incluso para quienes, en la lógica de la Restauración, querían borrar dicho legado. Esto resulta especialmente claro en relación con el constitucionalismo, una de las principales herencias de la Revolución, que no solo no desapareció con la derrota de esta, sino que acabó por ser aceptado como instrumento necesario para organizar los Estados nacionales. El artículo utiliza conceptos como el de *cultura constitucional* y el de *emulación constitucional* para poner de manifiesto hasta qué punto el debate sobre el gobierno constitucional se desarrolló en la Europa de aquel periodo en un marco transnacional, del que no se podría dar cuenta con un análisis limitado a las «influencias» bilaterales.

Juan Pro (Universidad Autónoma de Madrid) adopta, en «El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado», la perspectiva contraria. Explora cuánto de un determinado origen —francés en este caso— hubo en el modelo político que inspiró a los constructores de un Estado nacional concreto, como el español. Centrándose en el periodo decisivo para la construcción del Estado en España que representó el reinado de Isabel II —y particularmente la llamada *década moderada* de 1844 a 1854—, se perfila un grupo de autores aglutinado en torno al concepto de *Administración* como núcleo duro del nuevo Estado. Los materiales franceses con los que estos autores dieron forma a su proyecto de Estado constituían no tanto una imitación directa del Estado francés como un conjunto de herramientas con las que realizar y legitimar un giro político de carácter conservador y autoritario.

En su artículo «Los republicanos españoles y los otros. Impacto e influencia de los modelos republicanos foráneos, 1840-1874», Florencia Peyrou (Universidad Autónoma de Madrid) analiza los modelos de referencia de los demócratas y republicanos españoles de las décadas centrales del siglo XIX. Estos sectores otorgaron una enorme importancia a la garantía de un conjunto de derechos y libertades civiles, políticas y socioeconómicas, así como a otras medidas e instituciones como la descentralización y el jurado, por lo que tuvieron una difícil relación con las repúblicas francesas (sobre todo con la Primera y la Segunda) y la democracia clásica, mientras que valoraron especialmente los regímenes británico y norteamericano. Estados Unidos constituyó la referencia fundamental, y dio lugar a diversos proyectos de organización política y territorial nacional y transnacional.

El dossier se cierra con la aportación de José Carlos Ferrera (Universidad Autónoma de Madrid) en torno a la época de la Restauración borbónica, que puede considerarse como la culminación del Estado liberal en España. En su artículo, titulado «Modelos de referencia del Estado liberal-conservador: el Partido Liberal de la Restauración», presta atención a los referentes exteriores del Partido Liberal, por cuanto fue este —más que el Partido Conservador con el que se turnaba en el poder— el que tuvo mayor protagonismo en el cierre del diseño político-administrativo del Estado durante la Regencia de María Cristina (1885-1902). La vocación reformista que el partido de Sagasta aportó al régimen creado por Cánovas se vio alimentada por el contacto con los modelos políticos de Gran Bretaña y Francia, pero también con experiencias de otros países, como Italia, Alemania o Bélgica. Tal apertura a los ejemplos que representaban los países más avanzados de Europa fue utilizada, igualmente, como un instrumento de legitimación del Partido Liberal, en la medida en que mostraba su empeño en incluir al país en la senda de una modernidad siempre identificada en clave europea.

Los cinco ejemplos reunidos en el dossier muestran cómo los procesos históricos —en este caso la construcción del Estado-nación— se desarrollan a través de movimientos y flujos de personas, ideas, conceptos, lenguajes, discursos e imaginarios, que atraviesan espacios y cruzan fronteras, haciendo ilusorias las pretensiones exageradas de originalidad que aún albergan, en ocasiones, algunas historiografías nacionales.

Bibliografía

- Bayly, C. (2010). *El nacimiento del mundo moderno*. Madrid: Siglo XXI.
- Ferrera, C. y Pro, J. (eds.) (2015). Utopias and Dystopias in Modern Spain. *Utopian Studies*, 26-2, 324-400.
- Pan-Montojo, J. y Pro, J. (eds.) (2016). Culturas de Estado en la Península Ibérica. *Historia y Política*, 35, 11-160.
- Peyrou, F. y Martykánová, D. (eds.) (2014). La historia transnacional. *Ayer*, 94, 13-144.

CONSTITUCIÓN Y FEDERACIÓN SIN ESTADO. EL MODELO CONSTITUCIONAL GADITANO EN EL RISORGIMENTO ITALIANO¹

Constitution and Federation without a State. The
Cádiz Constitutional Model in the Italian *Risorgimento*

FEDERICA MORELLI

Università di Torino

federica.morelli@unito.it

Cómo citar/Citation

Morelli, F. (2017).

Constitución y federación sin Estado.

El modelo constitucional gaditano en el *Risorgimento* italiano.

Revista de Estudios Políticos, 175, 243-267.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.08>

Resumen

Este artículo se propone analizar los motivos del impacto del modelo constitucional gaditano en la península italiana en los años veinte del siglo XIX, yendo más allá de las explicaciones que ven en el liberalismo español un ejemplo para unir la lucha por la independencia contra el dominio de una potencia exterior con la lucha por la libertad política frente al absolutismo. Haciendo hincapié en las interpretaciones más recientes sobre el constitucionalismo gaditano, se subrayan los aspectos que, según nuestra opinión, podrían ser atractivos en un contexto, como el italiano, en el que se discutía sobre la forma que la nueva nación —más que el nuevo Estado— tenía que asumir. Abordar estas cuestiones desde una perspectiva de análisis más amplia, que tome en cuenta el carácter transatlántico de la Constitución de 1812, puede esclarecer algunos elementos vinculados con su adopción y adaptación en el Piamonte y en las Dos Sicilias en 1820-1821.

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto HAR2012-32713 del Plan Nacional de I+D+i.

Palabras clave

Constitución; federalismo; nación; autonomía local; Italia; España; siglo XIX.

Abstract

This essay examines the impact of the 1812 Spanish Constitution on the Italian peninsula during the 1820s. It proposes further explanations, in addition to the classic vision that considers Spanish liberalism as an example that was able to unite the struggle for independence from a foreign power with the fight for political freedom with respect to absolutism. Focusing on recent interpretations of the Spanish Constitution, the essay points to aspects that could have been more appealing in the Italian context, where intellectuals and politicians debated the form that the new nation — more than the new State— should take. It contends that the Atlantic dimension of the 1812 Constitution is essential to clarify some elements concerning its adoption and adaptation in Piedmont and Two Sicilies in 1820-1821.

Keywords

Constitution; federalism; nation; local autonomy; Italy; Spain; 19th century.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES. II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS LEYES FUNDAMENTALES. III. LA VICTORIA DE LA AUTONOMÍA: JUSTICIA, MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

El doble proceso de guerra y revolución protagonizado por los españoles durante el primer cuarto del siglo XIX tuvo una amplia proyección sobre la Europa del momento y permitió redimensionar la consideración pública de la nación española, definida pocas décadas antes como «un pueblo de pigmeos», «pobre en mitad de sus tesoros», una nación que nada ha hecho para el progreso de Europa y que «se parece a esas colonias débiles y desgraciadas, que necesitan sin cesar el brazo protector de la metrópoli: hay que ayudarla con nuestras artes, con nuestros descubrimientos; se parece incluso a esos enfermos desesperados que, sin conciencia de su enfermedad, rechazan el brazo que les da la vida»². Esta consideración de España, que se fundaba en la «leyenda negra» del siglo XVI, reelaborada según la teoría de los temperamentos y de los caracteres de los pueblos, típica del XVIII, parece entrar en crisis a partir de 1808, cuando tanto el modo de enfrentarse a la amenaza francesa como la respuesta política articulada en 1812 frente al absolutismo despertaron un enorme interés, sobre todo entre quienes deseaban unir la lucha por la independencia contra el dominio de una potencia exterior con la lucha por la libertad política frente al absolutismo. Esta doble naturaleza de la lucha española fue de pronto valorada en territorios y contextos diferentes.

Si la resistencia española a la invasión francesa tuvo una influencia inmediata en Europa, la repercusión del modelo constitucional español fue más limitada en la era napoleónica, para alcanzar mayor protagonismo a partir de 1820, cuando los españoles volvieron a aparecer ante la opinión europea como los únicos capaces de romper con el orden impuesto en 1815. El éxito del pronunciamiento de Rafael de Riego no solo devolvió a los españoles al primer plano de la opinión pública europea, sino que, al poner de manifiesto la debilidad del absolutismo restaurado, incrementó la actividad conspirativa de aquellos que aspiraban, como los españoles, a romper con el rígido marco político impuesto por la Restauración.

² Masson de Morvilliers (1782: 565-566).

El resultado fue la apertura de un proceso revolucionario de escala europea, que tuvo su epicentro en España y que entre 1820 y 1823 propagó especialmente sus ondas por la Europa meridional, donde dio lugar al establecimiento, en Nápoles, Portugal y el Piamonte, de distintos regímenes constitucionales cortados según el patrón español³. La enorme fuerza del modelo español, que unía al mismo tiempo la lucha para liberarse de la dominación extranjera y la voluntad de dotarse de un sistema representativo de gobierno, hizo que en los tres casos se siguiera por completo el patrón marcado por los españoles, esto es, la secuencia iniciada por la conspiración secreta y continuada por el pronunciamiento, la formación de una junta de gobierno y la promulgación de la Constitución de 1812. En los dos casos italianos, los que más nos interesan en este trabajo, la movilización de los descontentos con el panorama político postnapoleónico dio lugar a una lucha, emprendida en general por la libertad, pero que para muchos representaba también la aspiración a la independencia y a la unidad; lucha que dio como resultado el establecimiento de regímenes liberales inspirados en el código gaditano de 1812, en Nápoles durante casi un año y en Cerdeña durante apenas un mes. La rápida derrota de la revolución impidió que en el Piamonte, a diferencia de lo ocurrido en Portugal o en Nápoles, pudiera abrirse un debate público sobre la naturaleza de la Constitución española y sobre su idoneidad —o no— como modelo político. Los regímenes establecidos entre 1820 y 1821 no solo tendrían un origen similar al español, sino que también correrían, en este caso de forma anticipada, su misma suerte: serían víctimas del empleo de la fuerza por parte de las potencias europeas, de forma que, si las revoluciones de la península italiana fueron interrumpidas por la intervención militar austríaca, las revoluciones ibéricas se vieron afectadas por la intervención francesa, que motivó indirectamente el fin de la experiencia portuguesa y directamente el de la española.

A pesar de la existencia de varios estudios sobre la influencia del modelo liberal español y de la Carta gaditana en Italia, los motivos de su éxito en el contexto de la península de esta época quedan, sin embargo, poco claros. Si se exceptúan las explicaciones ligadas a la fortuna del modelo guerra/libertad/constitucionalismo o las muy genéricas que se refieren al carácter monárquico y católico del régimen liberal español, no existen —aparte de algunas raras excepciones⁴— estudios más profundos sobre los elementos de la Carta más interesantes y atractivos por los napolitanos, sicilianos o piamonteses. En general, la Constitución gaditana es considerada por la historiografía italiana como un modelo liberal revolucionario

³ Ferrando Badía (1959), Castells (1989), Butrón Prida (2006), Fernández Sarasola (2011).

⁴ Clavero Salvador (1991: 11-56).

para la época y, por lo tanto, atractivo para los miembros de las sectas secretas, que impulsaron su adopción en los territorios italianos⁵.

A la luz de las interpretaciones más recientes sobre el modelo constitucional gaditano, que acentúan su naturaleza jurisdiccional y tradicional más que su carácter democrático y liberal⁶, este artículo quiere avanzar algunas explicaciones teóricas sobre la fortuna de la Carta en la península, partiendo de las ideas y debates que se desarrollaron en esta época en torno al constitucionalismo y a la forma que el futuro Estado nacional habría tenido que asumir. Se propone responder al interrogante sobre qué se veía en esa Carta para que mereciera ser patrocinada, para que se luchara por su propaganda y por su importación, adoptando una visión más compleja sobre la naturaleza del primer constitucionalismo español y tomando en cuenta unos aspectos de vinculación al pasado que, de hecho, limitaron la aplicación de algunos principios, como el de la supremacía de la ley.

Abordar estas cuestiones desde una perspectiva de análisis más amplia, que tome en cuenta el carácter transatlántico de la Constitución de 1812, puede contribuir a esclarecer algunos aspectos. En efecto, ningún estudio sobre la influencia de la Carta gaditana en la península italiana ha subrayado que el texto se había concebido para una nación que abarcaba territorios a los dos lados del Atlántico, e incluso las islas Filipinas (en el Pacífico). Los hechos de 1808 no solo habían llevado a una solución constitucional de la crisis, sino que además habían transformado la monarquía en nación, otorgando a las colonias los mismos derechos políticos y representativos de la metrópoli⁷. Esta transformación trascendental y las consecuencias que la aplicación de la Carta tuvo en América tienen que ser seriamente consideradas a la hora de analizar los motivos que llevaron a una adopción del mismo régimen en algunos territorios italianos. La abundante producción historiográfica que se ha desarrollado en las últimas dos décadas sobre los efectos del sistema gaditano en la América española puede ayudarnos en esta tarea⁸.

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

La falta de un análisis profundo sobre la influencia y los legados de la Constitución liberal española en los territorios italianos se debe también a la

⁵ Corciulo (2000), Latini (2013).

⁶ Garriga y Lorente (2007), Garriga (2010).

⁷ Portillo (2006).

⁸ Eastman y Sobrevilla (2015), Breña (2012), Annino (2010).

escasa importancia dada por la historiografía a los movimientos revolucionarios de 1820-1821. Las experiencias más apreciadas desde este punto de vista fueron las de 1848, conocidas como la «primera guerra de independencia» y consideradas como el momento fundador de una específica tradición política nacional. El fenómeno de remoción de la etapa española del *Risorgimento* se alimentaba también de motivos políticos y culturales, al reconfigurar el relato ideológico del siglo XIX en términos puramente «nacionales». A esto hay que añadir el peso de la «leyenda negra», en base a la cual la dominación española era vista como una experiencia esencialmente negativa, la causa principal de la decadencia política, cultural y económica de la península y, por consiguiente, de las dificultades para liberarse de la opresión extranjera y formar un Estado nacional. Fue esta la visión que acabó por imponerse en la segunda mitad del siglo XIX y buena parte del XX, como lo testimonian la fortuna de *Promessi Sposi* de Manzoni y el relato propuesto por Francesco De Sanctis en la *Storia della letteratura italiana*, en la que España aparece solo como objeto polémico⁹.

A la postergación cultural y política de la etapa española ha contribuido, además, la interpretación que ve en la adopción del liberalismo gaditano un simple espejismo. Se ha afirmado y suele apuntarse que la Constitución de Cádiz fue en Italia una opción precipitada y una moda pasajera, el producto de una identificación irreflexiva con una posición liberal sin demasiado conocimiento de causa. Habría sido un mito democrático que, al no superar la prueba de los hechos, se reveló inviable¹⁰. Sin embargo, si miramos aun superficialmente a la Carta, no se entiende bien en qué consistiría el mito democrático y liberal que la rodeaba. Tenía un carácter monárquico, en una época que desde luego conocía constituciones republicanas, y una condición confesional, en un tiempo en el que se apreciaba la libertad de cultos; la Carta, además, confería al rey importantes facultades, incluida la participación en el poder legislativo con posibilidad de veto suspensivo.

En realidad, como trataré de demostrar, el texto se conocía y entendía perfectamente. Se le veía un sentido programático y una idoneidad práctica incluso en los capítulos iniciales sobre el orden político y la confesión religiosa. Los que lo exaltaban, como los que lo criticaban, percibían claramente cuáles eran sus beneficios y sus desventajas. El hecho de que en Nápoles, contrariamente al caso piemontés, no se hiciera una simple traducción de la Carta española, sino que se modificaran algunas partes importantes, demuestra el perfecto conocimiento del texto. Sin embargo, para llegar a una comprensión profunda de los motivos que llevaron a su adopción, hay que reconstruir el

⁹ De Sanctis (1870-1871).

¹⁰ Ghisalberti (1974), Butrón Prida (2012: 77).

contexto político y cultural de la época, arrancando de un dato fundamental: a partir del trienio jacobino de 1796-1799, la península italiana había participado en un importante proceso de elaboración constitucional que no se puede olvidar al analizar el impacto de la Constitución de 1812.

Antes de la influencia revolucionaria francesa, el término *constitución* se seguía utilizando en un sentido tradicional en la península, tanto como «ley del príncipe» como con el significado de «estructura, organización» de una ciudad o de un Estado. No evocaba, sin embargo, la idea de una normatividad inherente y procedente de esta misma estructura u organización. Para expresar esa idea se utilizaban más bien vocablos —la mayoría declinados en plural— como órdenes, instituciones, *estatutos* o *capítulos*, que reflejaban el carácter compuesto de la constitución en los antiguos estados italianos. En efecto, hasta la cesura revolucionaria, la mayoría de esos estados no eran más que lábiles contenedores administrativos de otros órdenes menores con base en la ciudad, el feudo o la provincia¹¹. Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, la nueva élite intelectual que se había formado en el contexto de la Ilustración empieza a percibir un fuerte sentido de extrañamiento con respecto a la sociedad corporativa que la circundaba, considerada como la principal responsable del proceso de decadencia que aislaba a Italia del resto de Europa. Los privilegios de esa sociedad, lejos de constituir la base de una posible constitución, representaban lo que tenía que ser extirpado del terreno institucional.

El nuevo grupo intelectual, que en los años de las reformas había logrado una plena conciencia de su identidad y de su valor potencial, no pudo integrarse en los aparatos estatales; y, a partir de los años ochenta del siglo XVIII, empezó a imaginarse como portavoz de la sociedad, defensor de sus derechos frente al soberano. Sin embargo, antes de 1796, estas aspiraciones no dieron lugar a una Carta destinada a fundar un nuevo orden político: hasta la llegada de los franceses, la constitución se concebía como funcional para una mejor garantía de los derechos de los miembros de la sociedad, sin poner en cuestión, por lo tanto, la soberanía del monarca. La posibilidad de experimentar directamente los modelos constitucionales de la Francia republicana durante el trienio 1796-1799 cambió radicalmente el concepto de constitución: ya no se trataba de consolidar o reelaborar una constitución existente, sino de crear una nueva.

A pesar de los esfuerzos que algunos hicieron por realizar verdaderas constituciones creativas de nuevos ordenes, al final del trienio los italianos tuvieron que darse cuenta de que, para funcionar, una constitución radicalmente nueva necesitaba una sociedad regenerada culturalmente. El debate en torno al concepto de constitución que se desarrolló a raíz de la dramática crisis

¹¹ Mannori (2011: 256).

de 1799 resulta esencial para entender los procesos que llevaron a la adopción de la Carta gaditana. Una de las críticas a la experiencia constitucional jacobina más influyentes apuntaba, en efecto, al carácter totalmente ajeno de la constitución con respecto a la cultura italiana. Esta opinión, expresada con fuerza por Vincenzo Cuoco y compartida por muchos intelectuales de la época, contribuyó al regreso a una idea de constitución basada en la recuperación de una supuesta tradición popular itálica, hecha de libertades locales y autonomías corporativas. La operación realizada por el escritor napolitano a principios del siglo XIX sigue la misma pauta de reescritura del pasado elaborada por los constituyentes gaditanos en esa época. Mientras esta contrapone a la época absolutista de los Austrias una España medieval caracterizada por instituciones representativas (los fueros y las cortes) depositarias de libertades¹², la obra de Cuoco, vinculando la antigüedad prerromana a la época medieval, redescubre un pasado lleno de maravillas y triunfos, que no solo se contrapone a la época decadente, sino que además reúne todos los territorios de la península (norte, centro y sur) bajo un destino común¹³. De Cuoco a Romagnosi y Tommaseo, pasando por la obra monumental de Sismondi, son muchos los que se interrogan sobre la posibilidad de fundar el nuevo edificio de la libertad política no en la «arena flácida y disuelta de la individualidad», sino en la «fuerza unida, vigente y con continuo instinto de libertad que es la persona inmortal de una corporación»¹⁴.

Más allá de las reacciones frente al fracaso del trienio jacobino, los años de la dominación napoleónica se revelaron fundamentales para una maduración política de las élites de la península. Aceptando involucrarse en la gestión de las nuevas instituciones, tanto centrales como locales, realizaron de hecho un interesante e importante experimento de aprendizaje administrativo, judicial, fiscal y, por ende, político. El objetivo de las Cartas constitucionales napoleónicas no era, en efecto, la limitación de la participación política, sino más bien su impulso. Eso fue particularmente evidente en el caso de la Italia meridional: el personal político que colaboró allí con el gobierno de Murat estuvo entre los principales defensores del giro constitucional de 1820. Además, el énfasis en la oposición a la amenaza angloborbónica siciliana convirtió a la experiencia napoleónica en elemento de exaltación de la independencia nacional¹⁵.

Sin embargo, la ausencia de garantías constitucionales y, sobre todo, el fuerte carácter centralizador del régimen napoleónico, mantenido por las

¹² Álvarez Junco (2001).

¹³ Cuoco (2006), De Francesco (2009).

¹⁴ Romagnosi (1839: 550).

¹⁵ De Francesco (1996: 135).

monarquías administrativas que siguieron desde 1815, crearon mucho descontento entre la población. Las instituciones napoleónicas, en aquellos casos en que fueron conservadas en parte, tuvieron esencialmente una función contraria a las instancias representativas ya presentes durante el periodo de dominación francesa; sobre todo en el Reino de las Dos Sicilias, cuyos habitantes reivindicaban una mayor autonomía político-administrativa de sus instituciones. En el estado de los Saboya, por el contrario, la herencia francesa fue arrasada en favor de un retorno al absolutismo, fuertemente deseado por los ambientes conservadores de la Corte y de la Iglesia. En consecuencia, se realizó una amplia purga de los aparatos administrativos y militares filo-napoleónicos, provocando un fuerte descontento, que desembocó en revuelta cuando una parte de la aristocracia progresista y de la burguesía liberal se pusieron de acuerdo para demandar garantías constitucionales.

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS LEYES FUNDAMENTALES

El proceso que se acaba de describir debería permitir comprender las razones que llevaron a la revolución de 1820. La noticia de los hechos de España parecía confirmar la idea de que no podía existir una modernización administrativa sin que al mismo tiempo se cumpliera una reforma constitucional. Desde esa óptica, la adopción de la Carta gaditana puede ser vista como la etapa final de un proceso de renovación que empezó en el trienio revolucionario y que en el sur terminó con el proyecto de las élites de Murat de lograr una legitimación política más amplia para la primacía social que habían adquirido. La Constitución española de 1812 les pareció un instrumento capaz de sanar la fractura entre grupo dirigente y pueblo que el periodo napoleónico no había podido resolver y que el regreso al absolutismo había exacerbado. El modelo gaditano, al no prever requisitos de tipo censitario para el voto y establecer un sistema indirecto de cuatro grados, habría permitido una amplia participación de la población en la política y, al mismo tiempo, una recomposición de la heterogeneidad y la fragmentación que caracterizaban a los territorios meridionales de Italia. Uno de los periódicos de esta época más favorables a la Carta gaditana, el *Amico della Costituzione*, afirmaba, en efecto, que la Constitución de Cádiz garantizaba, por medio de una representación fundada en el sufragio de todos los ciudadanos, un justo equilibrio entre la Corona y la nación¹⁶.

¹⁶ «E' la sola e vera amica dell'uomo. Essa ha sciolto il problema. Trovare il mastiche politico babilonico che unisca eternamente i popoli co' Re. Problema non isciolto in 60 secoli di politica», *Amico della Costituzione*, XXXVI, 26 de agosto de 1820, p. 4.

Esa capacidad de la Carta para resolver la cuestión clave del encaje de la monarquía en el escenario político posrevolucionario es importante, en primer lugar, para entender su éxito en la península italiana, pues permitía descartar la temida opción republicana, todavía ampliamente asociada con la Revolución francesa. En segundo lugar, hay que tener en cuenta la rotunda afirmación de la nación católica presente en la Constitución española. La defensa de la religión católica, ha afirmado la historiografía italiana, ha sido un elemento que ha permitido que la Constitución fuera aceptada también por los ambientes moderados de la península, previniendo además el estallido de sublevaciones campesinas reaccionarias, como ocurrió durante el trienio revolucionario, especialmente en el sur¹⁷. Ahora bien, precisamente este último aspecto debería llevarnos a profundizar en la cuestión de la naturaleza católica de la Carta. En efecto, la protección o defensa de la religión no solo se expresó en términos de exclusividad del culto católico y prohibición de cualesquiera otros. Más allá de la defensa de la fe católica, el constitucionalismo español se apoyó en una serie de dispositivos y prácticas institucionales que se elevaron a categoría política; y esto no solo en el caso de España, sino en todos los territorios que habían formado parte de la monarquía, como lo confirman las constituciones americanas después de la crisis de 1808¹⁸. El constitucionalismo gaditano entendió que los eclesiásticos eran empleados públicos y no es casualidad que se les encargaran a ellos la celebración de los más significativos actos constitucionales —el juramento constitucional— o la compleja tarea de realizar los censos necesarios para organizar las elecciones en su escalón más bajo, el parroquial. El enorme peso de la religión en el constitucionalismo gaditano desbordó el terreno de las creencias para radicarse en el seno de unos aparatos que pretendían alcanzar carácter estatal.

Fue justamente esta dimensión, más que la mera protección de la religión católica, la que sedujo a muchos italianos. Esto es evidente, como señaló Bartolomé Clavero, si miramos a la adaptación del texto en el caso de las Dos Sicilias con respecto al título sobre la instrucción pública¹⁹. En los artículos 353, 355 y 358 de la adaptación napolitana (correspondientes a los artículos 366, 368 y 371 del texto original español), contrariamente a la Carta gaditana, la inspiración católica prevalece sobre la constitucional; o sea, la primacía en la enseñanza primaria es claramente de la religión, que marca unos principios y se mezcla menos con una ética civil. En el texto napolitano resulta aún más evidente la verdadera naturaleza de la Carta de 1812: pretendía

¹⁷ Davis (1999).

¹⁸ Lorente (2013: 72).

¹⁹ Clavero (1991: 42-43).

producir la conversión constitucional de una religión y una Iglesia, de una cultura religiosa y unas instituciones eclesíásticas; pretendía traerlas al terreno de los derechos y las libertades.

La cuestión religiosa nos lleva directamente a otro aspecto que favoreció la adopción del régimen constitucional gaditano y que, según mi opinión, la historiografía italiana no ha considerado debidamente: la naturaleza jurisdiccional de la Carta. La legitimación historicista de la primera Constitución española ha ocupado y ocupa a una historiografía que, mayoritariamente, la ha venido a calificar de maniobra política liberal. En realidad, desde hace veinte años los historiadores del derecho español han venido demostrando ampliamente, contra esta opinión, que la referencia de los constituyentes gaditanos hacia el constitucionalismo histórico no fue simple táctica ni mera retórica²⁰. La relación que quedó establecida entre las viejas leyes fundamentales y la nueva Carta condicionó toda la obra legislativa de las Cortes, la cual hubo de moverse en el marco de un debate jurídico acerca de la compatibilidad entre la Constitución y las antiguas leyes de la monarquía. Los términos de esta relación, además que en el famoso *Discurso Preliminar*, son patentes en el preámbulo de la misma Carta. Tras invocar «el nombre de Dios todo poderoso, Padre, Hijo, y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad»:

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado.

No se trataba, obviamente, de restaurar una monarquía histórica o de resucitar una vieja constitución, sino de extraer la sustancia constitucional contenida en las antiguas leyes españolas, principalmente acerca de las limitaciones del poder real, la representación nacional y la libertad política y civil²¹. La Carta doceañista pretendió constitucionalizar una serie de elementos clave de la cultura e instituciones de la antigua monarquía católica, poniéndolos al servicio de una nueva comprensión de la política. En la práctica, el proceso constituyente, con su invocación de las «leyes fundamentales», impuso una

²⁰ Tomás y Valiente (1995), Clavero, Portillo y Lorente (2004), Garriga y Lorente (2007).

²¹ Garriga (2010: 68).

manera de articular las relaciones entre derecho viejo y derecho nuevo, que subordinó la actividad legislativa de las Cortes a la compatibilidad entre la Constitución y las antiguas leyes de la monarquía católica. Al no permitir que se aplicara efectivamente el principio de supremacía de la ley (como veremos más adelante), la naturaleza jurisdiccional de la Carta permitió de hecho esa compatibilidad entre viejo y nuevo. El historicismo sirvió, pues, para justificar la continuidad, bajo el nuevo constitucionalismo, de algunas prácticas e instituciones del pasado.

Este planteamiento no es tan ajeno a la reflexión constitucional que se había elaborado en Italia a raíz de la experiencia jacobina y que, como hemos visto en Cuoco, tendía a reconocer y valorar la pluralidad de sus antiguos componentes territoriales y corporativos más que a suprimirlos. Esas ideas resultan particularmente evidentes en un panfleto anónimo, aparecido en Nápoles en 1820. El autor considera a la Carta gaditana un instrumento de retorno al pasado y, por lo tanto, de rechazo a la experiencia napoleónica. En el texto se subraya la afinidad del Parlamento que debe ser nombrado en base a la nueva Constitución con los que hasta 1788 se habían convocado en el reino; se invita a los legisladores a seguir el camino de un rápido regreso a la tradición, aboliendo todo el orden institucional construido en los años de la dominación francesa, y se afirma claramente que la Constitución española prevé la restitución de todas las antiguas leyes del Estado:

Allorché la nazione spagnola fece la costituzione da noi adottata stabili per principio che la di lei gloria, prosperità e bene dipendano dall'accompagnare con alcune provvidenze e precauzioni ad assicurare in maniera stabile e permanente l'intera osservanza delle antiche leggi della monarchia. Tutto il male nostro è derivato dall'averci i francesi imposti enormi e insoffribili gravanze e di aver distrutto le nostre leggi e surrogate le loro²².

Esta interpretación de la Constitución como regeneradora de antiguas instituciones y libertades influyó también en la manera en la que se percibió e identificó la nación.

²² *Avviso generale ai deputati del prossimo parlamento costituzionale. Oggetto: si indicano i tre lacci tenacissimi che inceppavano la libertà della patria e il modo facile da infrangerli*, di P. G. M., Napoli, 1820, p. 8, cit. por De Francesco (1996: 150).

III. LA VICTORIA DE LA AUTONOMÍA: JUSTICIA, MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

La idea de que existía una nación italiana y que, por lo tanto, valía la pena movilizarse para construir un Estado nacional, empieza a aparecer en Italia en los últimos años del siglo XVIII entre los simpatizantes de la Revolución francesa. Es Filippo Buonarroti el primero en formular con claridad la hipótesis de un Estado fundado sobre el reconocimiento de la existencia de una nación italiana²³. Después del trienio jacobino, el concepto de nación fue identificándose con «el sujeto originario del que dependía la legitimidad de las instituciones que en un espacio y un tiempo determinado habrían tenido que disciplinar la vida colectiva»²⁴. La afirmación de este concepto convirtió sin duda a la península italiana en un tierra fértil para acoger la Constitución de Cádiz.

Sin embargo, si la nación era el sujeto que debía ejercer la soberanía sobre un determinado territorio —que en teoría correspondía a aquel en donde vivían los miembros de la nación—, la identificación de este último remitía a una serie de cuerpos territoriales ya existentes. Si en el título primero de la Constitución gaditana se habla de nación en singular, «La Nación española», en el título segundo se habla de *Españas* en plural, «el territorio de las Españas», enumerando todos los territorios que abarcaba la monarquía. La operación mediante la cual se pretendió fundamentar en términos historicistas las «libertades perdidas» de la nación en las Cortes, llamando a su recuperación y (re)inventando un nuevo orden, evitó que su territorio coincidiera simplemente con el espacio donde vivían sus miembros. El territorio sigue en efecto constituido por cuerpos territoriales heredados del Antiguo Régimen (las Audiencias, las provincias, los municipios, las parroquias). La redefinición de la nación no implica, pues, una nueva concepción del territorio, o sea de un espacio unitario delimitado hacia el exterior por fronteras claras y dividido en el interior por nuevos distritos administrativos capaces de romper los antiguos vínculos territoriales y sociales.

Ahora bien, esta idea de nación correspondía bastante bien a la que tenían muchos italianos en los años veinte del siglo XIX. En aquella época, la orientación unitaria, que abogaba por una reunificación de todos los territorios de la península italiana bajo un mismo soberano, era muy minoritaria. La mayoría de los intelectuales, tanto moderados como democráticos, eran favorables a posiciones de tipo federal. Luigi Angeloni, un antiguo jacobino exiliado en París, por ejemplo,

²³ Banti (2011: 215).

²⁴ Banti (2000: 8).

propugnaba una confederación de estados republicanos²⁵. Las sociedades secretas también abogaban por una federación, en este caso de estados monárquicos constitucionales²⁶. La Carta gaditana, con su énfasis en la nación más que en el Estado, se adaptaba bien a soluciones de tipo federal. Como demuestra claramente la experiencia americana, a pesar de la declaración de una idea centralizada, unitaria e indivisible de la soberanía (en el artículo 3), la Constitución de 1812 dejaba amplios márgenes para una construcción pluralista de la misma. Además de las intervenciones de los diputados americanos en el seno de las Cortes²⁷, las lecturas federalistas del régimen constitucional español procedían de dos elementos esenciales. En primer lugar, de la indefinición del territorio heredada del Antiguo Régimen: un territorio compuesto por jurisdicciones que no estaban definidas por límites precisos y que, como hemos visto, la Carta no modificó. En el caso americano, esta indefinición del territorio produjo, durante la crisis de la monarquía —e incluso después de la independencia—, el recurso de muchas regiones americanas a la formación de toda una serie de «conjuntos territoriales compuestos» (federaciones, confederaciones, confederaciones de confederaciones) para defenderse contra amenazas exteriores, evitando al mismo tiempo la guerra civil. En este caso, el federalismo apareció como la solución que permitía traducir la pluralidad institucional y territorial del imperio a la soberanía moderna fundada en la nación²⁸. Siguiendo al modelo gaditano, muchas constituciones americanas de la primera época republicana preveían, en efecto, la posibilidad de mudar el territorio nacional, federándose o confederándose con otras entidades territoriales²⁹.

En segundo lugar, la interpretación federalista de la Constitución liberal española se debe a los amplios poderes otorgados por la Carta gaditana a las instituciones locales, ayuntamientos y diputaciones provinciales. La descentralización administrativa constituye, sin duda, uno de los contenidos más novedosos y originales de la Constitución y, a pesar de ello, ha sido generalmente subestimado por los estudios italianos. No sucede lo mismo en el caso de América, pues la historiografía ha analizado ampliamente en los últimos veinte años las consecuencias producidas por la aplicación de la Carta en los territorios americanos, sobre todo en el nivel local, mostrando la extensa fragmentación territorial que esta creó³⁰. En efecto, además de ser electivos, los

²⁵ Angeloni (1814: 10-17).

²⁶ Della Peruta (1989: 323-325).

²⁷ Chust (1999).

²⁸ Thibaud (2012).

²⁹ Morelli (2012).

³⁰ Annino (2003), Morelli (2005), Dym (2006), Serrano Ortega y Ortiz Escamilla (2007).

municipios y las diputaciones conformaban instituciones de carácter muy activo, con sustanciosas competencias no solo administrativas, sino políticas y judiciales.

La idea de los constituyentes era promover una amplia participación de los ciudadanos en la vida de los poderes públicos de nivel local para, en primer lugar, limitar la esfera de acción del poder ejecutivo. Sin embargo, no subordinaron estas instituciones al control del poder ejecutivo, porque ambas —ayuntamientos y diputaciones— eran consideradas no solo distintas de los otros poderes públicos, sino anteriores a estos. La contradicción latente entre el principio de soberanía nacional y las concesiones en favor de la autonomía local emergió durante los debates en el seno de las Cortes, cuando se analizaron los artículos relativos a los municipios y diputaciones provinciales. Dos posiciones diferentes se contrapusieron: una, defendida por los liberales peninsulares, que consideraba a las dos instituciones como órganos de gobierno territorial, subordinadas al Ejecutivo; la otra, sostenida especialmente por los diputados americanos, que las consideraban órganos representativos de los pueblos, como lo eran las Cortes para la nación³¹. La práctica de los cabildos americanos de seguir enviando sus instrucciones a los diputados en las Cortes muestra muy claramente cómo los representantes nunca fueron, para los municipios, la verdadera esencia de la nación. Este conflicto latente entre soberanía y representación desempeñó un papel decisivo al configurar la forma en la que se recibieron los modelos liberales en los territorios americanos: a la nueva idea de nación, abstracta y totalizante, los americanos siguieron contraponiendo una concepción concreta y tradicional de la nación, es decir de un conjunto de cuerpos políticos naturales (parroquias, cabildos, provincias, etc.).

Ahora bien, la amplia descentralización propuesta por el régimen liberal español atraía mucho a los napolitanos y piamonteses. Estos veían en la Carta el instrumento para superar la centralización administrativa napoleónica —confirmada por el absolutismo después de 1815— y restituir a las provincias y a los municipios aquel margen de maniobra que habían perdido y que las élites reclamaban con insistencia. Las ordenanzas francesas, al establecer una jerarquía muy rígida, que iba del Ministerio del Interior hasta las intendencias, las subintendencias y los municipios, habían anulado los márgenes de autonomía local. Funciones, ingresos y gastos estaban reglamentados por normas iguales para todo el país; los administradores se nombraban desde arriba y su actividad estaba estrictamente controlada; los intendentes intervenían de oficio para modificar los presupuestos municipales y provinciales,

³¹ Véase al respecto el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid, 1872, pp. 2590-2591, 2618.

desatendiendo las deliberaciones de los consejos. El resentimiento contra la jerarquización impuesta por el modelo francés, que había subordinado las instituciones locales al despotismo ministerial y despojado a la mayoría de los municipios de sus poderes tradicionales, representó uno de los principales estímulos para la revuelta. Con motivo de la aprobación de una ley sobre las autonomías locales, el Parlamento de Nápoles invitó, en efecto, a los municipios a enviar sus *desiderata*³².

Lo que hay que destacar aquí es que si los napolitanos hubieran podido participar en las Cortes de Cádiz habrían avanzado, sin duda, propuestas similares a las de los americanos, que, tanto en 1810-1813 como durante el trienio liberal de 1820-1823, siguieron considerando a los municipios y las diputaciones verdaderos órganos soberanos. Quien expresó muy claramente estas posiciones fue Bartolomeo Fiorilli, un abogado (romano de origen, napolitano de adopción) que, después de la revuelta de 1820-1821, estuvo exiliado en España, donde publicó un opúsculo bilingüe con el título castellano de *Causas filosófico-políticas de la caída del Reino constitucional de las Dos Sicilias*³³. Fiorilli aconsejaba cambiar varios puntos de la Constitución de Cádiz para combatir mejor a los enemigos de la libertad, tales como abolir el veto regio, suprimir el Consejo de Estado (considerado una cuña aristocrática) o dejar a las Cortes el nombramiento de los ministros y de todos los empleados. Y aún más necesaria era una total descentralización administrativa, que los napolitanos no supieron ejecutar hasta las últimas consecuencias: «debía [...] proclamarse libre cada país por lo tocante a la administración». Y ello porque, a su juicio, en un orden liberal bien construido, «la soberanía reside esencialmente en los pueblos» y no «en la nación». Un antinomia entre nación —o pueblo— y pueblos, que reaparece abundantemente en el debate público y constitucional americano a partir de la crisis de la Monarquía en 1808 y hasta mucho después de la independencia³⁴.

Mientras que los territorios americanos (excepto los que entre tanto se habían declarado independientes) tuvieron que aplicar la Constitución de 1812 tal como estaba escrita, los napolitanos (pero no los piemonteses) tuvieron la posibilidad de introducir importantes modificaciones en el texto. Sin embargo, si miramos a estos cambios, nos damos cuenta de que lo que los

³² Scirocco (1976).

³³ Bartolomé Fiorilli, *Causas filosófico-políticas de la caída del Reino constitucional de las Dos-Sicilias*. Barcelona: Imprenta de la viuda Roca, 1821, cit. por Rodríguez López-Brea (2013: 591-592).

³⁴ Véase el cap. IX, «Pueblo-Pueblos», del *Diccionario Político y social del mundo iberoamericano* (Fernández Sebastián, 2009: 1115-1250).

napolitanos modificaron por escrito, los americanos lo alteraron en la aplicación concreta, constitucionalizando prácticas e instituciones heredadas del Antiguo Régimen. Los mayores cambios deben buscarse en los títulos quinto y sexto, relativos el primero a la Administración de la justicia y el segundo al gobierno local y provincial. Los dos puntos están en realidad muy ligados entre ellos, dado que las atribuciones judiciales a las instituciones locales contribuían a ampliar los poderes de estas últimas.

Aparte de la reducción de las instancias de justicia de tres a dos, como en el modelo francés, a los napolitanos no les satisfacía la timidez con la que en Cádiz se había planteado la institución del jurado, lo que dejaba la justicia en manos de magistrados profesionales. Para la mayoría de los parlamentarios de las Dos Sicilias, por contra, la participación activa del pueblo en el tercer poder se entendía como una garantía frente a la hipotética arbitrariedad de los jueces de carrera, funcionarios del Estado al fin y al cabo. Por eso se estableció la obligatoriedad de los jurados, tanto para decidir la admisión o no de una demanda (el «gran jurado», constituido por ciudadanos elegidos por sorteo) como para dictar un veredicto de culpabilidad o inocencia (la *corte d'assise*, formada a medias por magistrados profesionales y jurados). En las causas de menor importancia, la presencia del pueblo en el ejercicio de la justicia la garantizaban los jueces municipales (*giudici municipali*), equivalentes a los alcaldes españoles, electos popularmente y cuyas sentencias eran apelables; los jueces de *circundario* o menores eran, por el contrario, de nombramiento gubernativo.

Se ha afirmado que la previsión del jurado, así como la introducción de un juez municipal distinto del *sindaco* (alcalde), que desarrollaba solo funciones ejecutivas sin romper el principio de la división de los poderes, representarían elementos más democráticos del texto napolitano con respecto al español³⁵. Sin embargo, hay que subrayar que, aun en el caso napolitano, no se cambió uno de los aspectos más controvertidos de la Constitución española, o sea su (in)capacidad de fundarse en el principio liberal de la supremacía de la ley. A partir de la Revolución francesa, en efecto, la ley, entendida como expresión de la voluntad general, fue defendida de la actividad de los jueces, obligándoles a formular la conclusión de un silogismo que pretendida —y utópicamente— anulaba la existencia de una jurisprudencia³⁶. La motivación de las sentencias deviene entonces un componente absolutamente

³⁵ Corciulo (2000: 23), Rodríguez López-Brea (2013: 579).

³⁶ Ley 16-24 de agosto de 1790, tít. V, art. 15. Con posterioridad, la primera norma de 1793 constitucionalizó el principio en su art. 203.

esencial del sistema del imperio de la ley y de la libertad a él inherente³⁷. Por lo tanto, no es posible hablar de constitucionalismo de impronta legalista sin reflexionar sobre la ausencia, no ya de la práctica efectiva de motivar las decisiones judiciales, sino incluso de la mera generalización de su obligación³⁸.

La inconveniencia de motivar las sentencias era una herencia del Antiguo Régimen, en el que la inseguridad jurídica que lo caracterizaba hacía enormemente difícil que los jueces expresaran la *causa* (tal era la formulación corriente) de su decisión. Esto no significa que allí donde prevaleció la práctica de no motivar sentencias faltara cualquier tipo de garantía y reinase el más puro arbitrio; significa tan solo que los particulares podían tener otras garantías distintas y más apropiadas a un derecho jurisprudencial y no legal, como el *ius commune*. En efecto, allí donde se impuso, la regla de la no motivación propició la formación de un conjunto de mecanismos institucionales, dependientes de las circunstancias jurídico-políticas peculiares del lugar, pero en todo caso apropiados para garantizar la justicia de las decisiones judiciales inmotivadas. Así ocurrió en Castilla, donde la práctica de no motivar las sentencias determinó desde la Baja Edad Media la formación de un modelo jurisdiccional peculiar, que concentraba la garantía en la persona —y no en la decisión— del juez³⁹. De ahí la articulación por parte de la monarquía de un conjunto muy severo de prohibiciones para los jueces y una política judicial claramente favorecedora de la ajenidad social de los magistrados.

Ahora bien, la afirmación de un nuevo concepto de ley abstracta y general, producto de la representación nacional, necesitaba no solo de instrumentos teóricos, sino también de herramientas institucionales nuevas. Al no prever la obligación de motivar las decisiones judiciales, en la Constitución de Cádiz el principio de vinculación del juez a la ley (expreso en el artículo 242) no se articuló con la garantía institucional correspondiente, limitando en la práctica la implantación de un régimen de legalidad. La supervivencia de esta antigua práctica en el nuevo orden constitucional, aun cuando en principio pudiera parecer contradictoria con el mismo, muestra claramente que en Cádiz no se cortó con el pasado, ni siquiera se lo rechazó, antes bien se solicitó su ayuda.

En una cultura que en el acto de juzgar estimaba más a las personas que los saberes, la importancia de las calidades no podía ser despreciada. La disciplina de la persona del juez aseguraba su vinculación al derecho, porque en un mundo en el que el juez decidía inmotivadamente pleitos y causas, la única forma de vincular el juez, no a la ley, sino al proyecto político de

³⁷ García de Enterría (1994: 175).

³⁸ Garriga y Lorente (2007: 284-285).

³⁹ Garriga (1994).

transformación de la sociedad que la ley contenía, pasaba por asegurar la adhesión de su persona a ese mismo proyecto. Junto a este criterio, hay que referirse al que tiene que ver con la condición del juez como empleado público: dado que a todo empleado público se le exigía moderación en las costumbres, sobriedad, religiosidad y buen concepto, los comportamientos que contrariasen estas conductas eran susceptibles de generar la responsabilidad del funcionario⁴⁰. El condicionamiento cultural que obligaba a los jueces a ganar la confianza de los justiciables llevó tanto a los hombres de las Cortes de Cádiz como a los de Nápoles a imaginar como ideal de justicia, al menos en primera instancia, una justicia de iguales o, al menos, una justicia electa: la representada por jurados, alcaldes, árbitros. Mientras que el representante del pueblo se veía como sagrado y virginal, el juez letrado o profesional era identificado con los intereses más espurios⁴¹.

Sin embargo, la justicia ciudadana de los alcaldes no era solo inercia histórica. En efecto, la jurisdicción en manos de alcaldes y cabildos devino en la península ibérica instrumento para la eliminación de la jurisdicción señorial y en América el depósito necesario de una soberanía que dejaría de ser española⁴². La lectura podría ser similar en los territorios de Italia del sur, donde los municipios se armaron no solo de justicia, sino también de un discurso político autónomo. En efecto, el otro título de la Constitución de Cádiz significativamente reformado fue el sexto, referido al gobierno interior de municipios y provincias. Resulta muy significativo a este propósito que el artículo 1 de la retocada Carta italiana defina la nación de las Dos Sicilias como *l'unione di tutte le popolazioni che la compongono*, mientras que el texto de Cádiz hablaba de «la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios». O sea, al concepto español de nación, basado en el individuo, los diputados reunidos en Nápoles contraponen otro de carácter territorial, donde los pueblos importan más que las personas⁴³. Así, mientras los empleos municipales se interpretan en España como de «carga concejil», en las Dos Sicilias se redacta que esos mismos empleos son *cariche nazionali*. A partir de las instituciones locales de la Carta gaditana, los diputados italianos hacen de las provincias y de los

⁴⁰ Martínez Pérez (1999).

⁴¹ El diputado siciliano Vincenzo Natale decía preferir siempre a los de provincia, «poiché sono meno corrotti e meno corruttibili di quelli che vivono nella Capitale». *Atti del Parlamento delle Due Sicilie, 1820-1821*, vol. 1, sesión de 6 de octubre de 1820, p. 276.

⁴² Martínez Pérez (2010: 256).

⁴³ Por su polisemia la palabra «popolazione» puede parecer confusa, pero cuando la Constitución de las Dos Sicilias la emplea en plural, «popolazioni», es siempre para referirse a «pueblos».

municipios una especie de «mini-estados», con sus «mini-parlamentos» y sus «mini-gobiernos». Americanos e italianos compartían así una interpretación federalizante, que contrariaba el espíritu de los liberales españoles, pues, como quiso dejar claro el conde de Toreno en su momento, provincias y ayuntamientos eran espacios meramente administrativos, y no «cuerpos separados» que dieran lugar a una «nación federada» en vez de «una sola e indivisible nación»⁴⁴.

Si el mandato era adaptar la Constitución española a los usos y costumbres de la patria, los defensores de lo local proponían recuperar (reinterpretando) las mitificadas libertades municipales de los días de Federico II de Sicilia (siglo XIV). Para conseguir una autonomía local más fuerte se abolió la figura del jefe político, nombrado por el Ejecutivo para el gobierno de las provincias, pero que también podía presidir (e inspeccionar) los ayuntamientos de las capitales provinciales o de cualquier otro pueblo que tuviera a su cargo. Suprimida la mención al jefe político, todos los miembros del cuerpo municipal de las Dos Sicilias (*sindaco, decurioni, giudici municipali, eletti*) serían elegidos por sufragio de los ciudadanos residentes en el municipio. La dirección gubernativa se encomendaba al *sindaco*, que no era el equivalente exacto del alcalde español, ya que no tenía atribuciones judiciales. Si a esta escala el *sindaco* era el poder ejecutivo y el *giudice municipale* el judicial, las funciones legislativas se encomendaban a los decuriones (regidores) con el auxilio de los *eletti* (los procuradores síndicos de España).

El provincialismo tenía menos apoyos que el municipalismo, quizá porque el espacio provincial no tenía la misma tradición histórica que el municipio, o quizá porque los liberales enemigos de la Carbonería sabían que la defensa de la provincia era una de las señas de identidad de aquella sociedad. Los partidarios de una mayor descentralización provincial consiguieron como primer objetivo que se aprobase una importante reforma del Consejo de Estado mencionado en la Constitución española, un órgano colegiado compuesto de cuarenta ciudadanos cuya función era la de asesorar al rey en «asuntos graves gubernativos» y en nombramientos eclesiásticos y judiciales. La reforma obligaba al Parlamento a elegir un consejero por cada una de las veintidós provincias del Reino de las Dos Sicilias, lo que confería a este Consejo de Estado una dimensión provincial de la que carecía el español. El siguiente objetivo de los partidarios de unas provincias fuertes sería el de reorganizar el frágil equilibrio entre jefe político y diputaciones, querido por el legislador español para esquivar toda tentación federalista; se trataba de reforzar la autoridad de la diputación, el órgano electivo, y de reducir en la misma medida la

⁴⁴ *Diario de las Sesiones de las Cortes*, sesiones de 10 y 12 de enero de 1812.

del jefe político-funcionario. Tras un agitado debate, los «provincialistas» consiguieron que el Parlamento privara al jefe político de voto en las deliberaciones de la diputación, que el número de diputados provinciales pudiera pasar de siete a once en las provincias más pobladas, y que los diputados cobraran dietas por el desempeño de su labor, lo que habría animado —en principio— las candidaturas de individuos menos pudientes que habitaban en los pueblos más remotos⁴⁵.

Aun en este caso, las similitudes con el caso americano son evidentes: durante las sesiones de Cortes, los diputados americanos no solo pidieron un incremento del número de las diputaciones provinciales, sino también un refuerzo de sus funciones. En las instrucciones del Ayuntamiento de Ciudad de Guatemala, enviadas al representante de esa audiencia en las Cortes, el padre Larrazábal, se pedía que las diputaciones pudiesen solicitar a las Cortes la suspensión de las leyes que podían perjudicar a la provincia. Aun si la propuesta no fue aceptada por los liberales españoles, las diputaciones, con el tiempo y las guerras, se transformaron de hecho en congresos representativos provinciales y, después de la independencia, en la base para la construcción de Estados federalistas como México. Durante el trienio liberal, los diputados novohispanos pidieron varias veces la convocatoria de tres congresos legislativos americanos (en México, Bogotá y Buenos Aires). Este proyecto, que nunca llegó a realizarse, no es tan diferente de las propuestas avanzadas algunos años más tarde por intelectuales italianos favorables al federalismo. El piamontés Giovanni Battista Marochetti, exiliado en París después de la derrota de 1821, sugirió por ejemplo un sistema federativo articulado en tres estados (uno en el norte, otro en el centro y otro en el sur) bajo los Saboya⁴⁶.

IV. CONCLUSIONES

La derrota de los movimientos revolucionarios de 1820-1821 implicó también la derrota del modelo constitucional español. La propuesta democrática de Mazzini en los años treinta marca la condena de una constitución entendida como instrumento capaz de contemperar los derechos de una pluralidad de sujetos diferentes. La constitución que los italianos deberían construir ya no tenía el objetivo de proteger a individuos y comunidades intermedias de las invasiones del poder, sino el completamente opuesto de construir un

⁴⁵ *Atti del Parlamento delle Due Sicilie, 1820-1821*, vol. 2, pp. 326-332.

⁴⁶ Giovan Battista Marochetti, *Indépendance de l'Italie*, París, 1830, pp. 122-123, cit. por Della Peruta (1989: 329-330).

conjunto político fuerte, eliminando todo tipo de fractura y suprimiendo los antiguos particularismos en una unidad.

Sin embargo, el modelo constitucional gaditano, con su anclaje en la tradición y en la fuerza de los poderes locales, siguió desempeñando un papel importante aun después de 1848, sobre todo en los territorios del sur. Esto explicaría la derrota política sufrida por estas regiones durante el *Risorgimento*. Probablemente eso se debe también al hecho de que los territorios meridionales italianos habían compartido durante mucho tiempo la cultura política de la monarquía española y que, como los otros territorios hispánicos, sufrieron las consecuencias de la crisis dinástica de los Borbones. La crisis de legitimidad fue, en efecto, común a todas las coronas borbónicas, arrasadas por las revoluciones y las guerras de 1789-1815 y por el choque entre liberalismo y absolutismo (1819-1823)⁴⁷. La sustitución del centro de poder monárquico tradicional, por el efecto combinado de las crisis internas y de la política de Napoleón, no tuvo equivalentes en el imperio hasbúrgico ni en el ruso, por no hablar de Inglaterra o de Prusia. En ninguno de estos casos la soberanía tradicional fue tan radicalmente puesta en duda como en Madrid o en Nápoles, lo que favoreció la multiplicación de las fracturas antiguas y recientes, la explosión del conflicto interno, la pérdida de autoridad en las más lejanas ramificaciones del Estado. El conflicto interno fue una regla en gran parte de ese espacio político, desde España hasta Colombia o Uruguay, con una diferencia profunda porque en Europa continuó una lucha entre revolución y contrarrevolución, que en América se transformó en un enfrentamiento entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas, caudillos y centros urbanos, sobre diversos proyectos de nación y de Estado.

Bibliografía

- Álvarez Junco, J. (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Angeloni, L. (1814). *Sopra l'ordinamento che aver dovrebbero i governi d'Italia*. París.
- Annino, A. (2003). Soberanías en lucha. En A. Annino y F.-X. Guerra (eds.). *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX* (pp. 152-184). México: Fondo de Cultura Económica.
- (ed.) (2010). *La revolución novohispana, 1808-1821*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Banti, A. (2000). *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*. Torino: Einaudi.
- (2011). Nazione. En A. M. Banti, A. Chiavistelli, L. Mannori y M. Meriggi (eds.). *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità* (pp. 214-221). Roma-Bari: Laterza.

⁴⁷ Pinto (2014).

- Breña, R. (ed.) (2012). *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*. México: El Colegio de México.
- Butrón Prida, G. (2006). *Nuestra Sagrada Causa. El modelo gaditano en la revolución piamentesa de 1821*. Cádiz: Ayuntamiento de Cádiz.
- (2012). La inspiración española de la revolución piamentesa de 1821. *Historia Constitucional*, 13, 73-97. Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com>.
- Castells, I. (1989). La Constitución gaditana de 1812 y su proyección en los movimientos liberales europeos del primer tercio del siglo XIX. *Trocadero: Revista de Historia Moderna y Contemporánea*, 1, 117-132.
- Chust, M. (1999). *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Valencia: UNED, Fundación Instituto Historia Social-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.
- Clavero Salvador, B. (1991). Vocación católica y advocación siciliana de la constitución española de 1812. En A. Romano (ed.). *Alle origini del costituzionalismo europeo* (pp. 11-56). Messina: Università di Messina.
- Clavero, B., Portillo, J. M. y Lorente, M. (2004). *Pueblos, Nación, Constitución (en torno a 1812)*. Vitoria: Ikusager.
- Corciulo, M. S. (2000). La costituzione di Cadice e le rivoluzioni italiane del 1820-21. *Le Carte e la Storia*, 2, 18-29.
- Cuoco, V. (2006). *Platone in Italia*. Traduzione dal greco, a cura di A. De Francesco e A. Andreoni. Roma-Bari: Laterza.
- Davis, J. A. (1999). Rivolte popolari e controrivoluzione nel Mezzogiorno continentale. En A. M. Rao (ed.). *Folle controrivoluzionarie. Le insorgenze popolari nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica* (pp. 350-357). Roma: Carocci.
- De Francesco, A. (1996). *Rivoluzione e costituzioni, Saggi sul democratismo politico nell'Italia napoleonica, 1796-1821*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- (2009). Risorgimento e carattere nazionale. Note a margine del *Platone in Italia* di Vincenzo Cuoco. *Laboratoire italien*. Disponible en: <http://laboratoireitalien.revues.org/552>.
- De Sanctis, F. (1870-1871). *Storia della letteratura italiana* (2 vols.). Napoli: A. Morano.
- Della Peruta, F. (1989). La federazione nel dibattito politico risorgimentale. En F. Della Peruta (ed.). *Conservatori, liberali e democratici nel Risorgimento* (pp. 309-340). Milano: Franco Angeli.
- Dym, J. (2006). *From Sovereign Villages to National States: City, State, and Federation in Central America, 1759-1839*. Albuquerque, NM: University of New Mexico Press.
- Eastman, S. y Sobrevilla, N. (eds.) (2015). *The Rise of Constitutional Government in the Iberian Atlantic World*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Fernández Sarasola, I. (2011). *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Sebastián, J. (2009). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ferrando Badía, J. (1959). *La Constitución española de 1812 en los comienzos del «Risorgimento»*. Roma-Madrid: CSIC.

- García de Enterría, E. (1994). *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Real Academia Española.
- Garriga, C. (1994). *Las Audiencias y las Chancillerías castellanas (1371-1525). Historia política, régimen jurídico y práctica institucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2010). Continuidad y cambio del orden jurídico. En C. Garriga (ed.). *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico* (pp. 59-106). México: CIDE-El Colegio de México-Instituto Mora.
- y Lorente, M. (2007). *Cádiz 1812. La constitución jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ghisalberti, C. (1974). *Dall'Antico Regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*. Bari: Laterza.
- Latini, C. (2013). Per il «comune bene»: modelli di federalismo e nazionalismo nell'Italia del Risorgimento. *Historia Constitucional*, 14, 307-327. Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com>.
- Lorente, M. (2013). De las leyes fundamentales de la Monarquía católica a las constituciones hispánicas, también católicas. En V. Hébrard y G. Verdo (eds.). *Las independencias americanas. Un objeto de historia* (pp. 67-80). Madrid: Casa Velázquez.
- Mannori, L. (2011). Costituzione. En A. M. Banti, A. Chiavistelli, L. Mannori y M. Meriggi (eds.). *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità* (pp. 253-269). Roma-Bari: Laterza.
- Martínez Pérez, F. (1999). *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1810-1823)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2010). De la potestad jurisdiccional a la administración de justicia. En C. Garriga (ed.). *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico* (pp. 235-266). México: CIDE-El Colegio de México-Instituto Mora.
- Masson de Morvilliers, N. (1782). Espagne. En *Encyclopédie méthodique ou par ordre des matières. Géographie moderne* (vol. I). París: Panckoucke.
- Morelli, F. (2005). *Territorio o Nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2012). ¿Constitución imperial o jurisdiccional? La dimensión atlántica de la Carta gaditana. En R. Breña (ed.). *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado* (pp. 85-106). México: El Colegio de México.
- Pinto, C. (2014). Sovranità, guerre e nazioni. La crisi del mondo borbonico e la formazione degli Stati moderni (1806-1920). *Meridiana*, 81, 9-25.
- Portillo, J. M. (2006). *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez López-Brea, C. M. (2013). La Constitución de Cádiz y el proceso revolucionario en las Dos Sicilias (1820-1821). *Historia Contemporánea*, 47, 561-594.
- Romagnosi, G. D. (1839). Istituzioni di civile filosofia, ossia di giurisprudenza teorica. En *Opere* (vol. XIX). Firenze.

- Scirocco, A. (1976). Il problema dell'autonomia locale nel Mezzogiorno durante la rivoluzione del 1820-21. En *Studi in Memoria di Nino Cortese* (pp. 485-503). Roma: Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano.
- Serrano Ortega, J. A. y Ortiz Escamilla, J. (eds.) (2007). *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*. México: El Colegio de Michoacán.
- Thibaud, C. (2012). En busca de la república federal: el primer constitucionalismo en la Nueva Granada. En A. Annino y M. Ternavasio (eds.). *El laboratorio constitucional iberoamericano, 1807/8-1830* (pp. 35-54). Frankfurt-Madrid: Iberoamericana-Vervuert.
- Tomás y Valiente, F. (1995). Génesis de la Constitución de 1812. De muchas Leyes Fundamentales a una sola Constitución. *Anuario de Historia del Derecho Español*, 65, 13-126.

CIRCULACIÓN INTERNACIONAL DE MODELOS POLÍTICOS EN LA ERA POSTNAPOLEÓNICA: CULTURA, DEBATE Y EMULACIÓN CONSTITUCIONALES¹

International Circulation of Political Models in the Post-Napoleonic Age: Constitutional Culture, Debate and Emulation

JUAN LUIS SIMAL

Universidad Autónoma de Madrid

juan.simal@uam.es

Cómo citar/Citation

Simal, J. L. (2017).

Circulación internacional de modelos políticos en la era postnapoleónica:
cultura, debate y emulación constitucionales.

Revista de Estudios Políticos, 175, 269-298.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.09>

Resumen

En los años inmediatamente posteriores al fin del Imperio napoleónico (1814-1823), el constitucionalismo, una de las principales herencias de la Era de la Revolución, no solo no desapareció como muchos de los reaccionarios al frente del proyecto de la Restauración pretendían, sino que se convirtió para un gran número de europeos de diversas tendencias políticas —que incluían a liberales de diferentes persuasiones, pero también a realistas y conservadores— en el instrumento necesario para la organización de los nuevos Estados. Este artículo analiza la evolución del gobierno constitucional en la Europa de la Restauración, enfatizando el marco internacional en el que se desarrolló el debate acerca de sus diversas variantes, y empleando como herramientas de análisis los conceptos de cultura y emulación constitucional.

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto HAR2012-32713 del Plan Nacional de I+D+i.

Palabras clave

Constitución; liberalismo; Restauración; historia transnacional.

Abstract

In the years immediately following the end of the Napoleonic Empire (1814-1823), constitutionalism, one of the main legacies of the Age of Revolution, did not disappear as many of the reactionaries of the Restoration wanted. Rather, it became for many Europeans of diverse political tendencies – including liberals of various persuasions, but also royalists and conservatives – the necessary instrument for the organization of new states. This article analyzes the evolution of constitutional government in Restoration Europe, emphasizing the international context in which the debate about its various forms developed, using as analytic tools the concepts of constitutional culture and emulation.

Keywords

Constitution; liberalism; Restoration; transnational history.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ¿UNA NUEVA CULTURA CONSTITUCIONAL? III. EL DEBATE CONSTITUCIONAL EUROPEO, 1812-1820. IV. LA EMULACIÓN CONSTITUCIONAL, 1820-1825. V. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones clave del periodo de la Restauración iniciado en 1814-1815, y que se extendió hasta la década de 1830, giró alrededor de la organización de los nuevos Estados surgidos tras la caída de los regímenes revolucionarios y napoleónicos, que habían transformado las estructuras institucionales, jurídicas y legislativas de la mayor parte de Europa. A pesar de la reacción contrarrevolucionaria llevada a cabo en el continente desde la caída de Napoleón, el concepto clave que aparecía en todas las conversaciones seguía siendo «constitución». En 1814, empleando un lenguaje común entre los pensadores reaccionarios, el publicista realista francés M. Ducancel aseguraba que una «fiebre de constituciones moldea Francia desde 1789, y parece ser, en este momento, de alguna forma epidémica en Europa» (citado por Rausch, 2013: 226). ¿Cabe encuadrar a los enfermos de este mal en un cuadro médico afín? Escritores favorables al constitucionalismo advertían un fenómeno similar, aunque naturalmente su diagnóstico era diferente. Dominique de Pradt asociaba en 1816 el avance del «orden constitucional» con la evolución de la «civilización», y añadía: «Hace veinticinco años, el nombre de constitucional era una injuria. Hoy en día es el nombre del propio mundo. Pues no solo Francia, no solo Europa son constitucionales, también lo es la América entera, lo es toda sociedad que se congrega». De Pradt consideraba que el «movimiento» constitucional era imparable, una ley incontestable: «Nuestro siglo ha adoptado el orden constitucional como su regulador, de la misma forma que el penúltimo siglo se ciñó a las leyes de la gravitación» (De Pradt, 1816: 258-261). En 1830, el pensador y activista alemán Karl von Rotteck afirmaba que «esta es claramente la era de la Constitución» (citado por Prutsch, 2013: 69). Para muchos europeos y americanos de diversas tendencias políticas, el constitucionalismo era al mismo tiempo una de las principales herencias de la Revolución, y la única herramienta capaz de organizar unos

Estados y sociedades que se encontraban en un momento de extrema agitación tras décadas de continuas convulsiones revolucionarias.

Este artículo analiza la evolución del gobierno constitucional en la Europa de la Restauración, enfatizando el marco internacional en el que se desarrolló el debate acerca de sus diversas variantes, y empleando como herramientas de análisis los conceptos de cultura y emulación constitucional. En primer lugar, se plantea si es apropiado hablar de la existencia en Europa de una cultura constitucional transnacional con rasgos compartidos, entendiendo cultura constitucional como el contexto cultural que afecta a la formulación, interpretación y desarrollo de un texto constitucional. ¿Se desarrolló en este periodo una cultura constitucional europea coherente, de características similares? ¿Es más apropiado hablar de varias culturas constitucionales que interactuaron entre sí? Ciertamente, el marco político de la Restauración ofrecía una variedad de alternativas, proyectos e ideales constitucionales, y en este contexto el periodo se caracterizó por la inmersión de los constitucionalismos locales en una discusión global, en un debate constitucional internacional erigido sobre precedentes ilustrados. En el seno de este constitucionalismo internacional se confrontaron modelos y se pusieron en práctica diversos ensayos constitucionales que eran conscientes de su posición en un contexto euroamericano que servía de marco de referencia, confrontación y apelación, y en el que la emulación de modelos constitucionales se convirtió en un mecanismo de cambio político.

II. ¿UNA NUEVA CULTURA CONSTITUCIONAL?

La primera cuestión a la que estas herramientas de análisis nos enfrentan es dilucidar si de la Era de las Revoluciones surgió una cultura constitucional nueva, esencialmente diferente de la cultura constitucional del Antiguo Régimen, que había estado basada en una interpretación de la constitución como ley fundamental, pero no como código surgido de una asamblea constituyente basada en la soberanía nacional y/o popular. Para ello, además de considerar las fuentes doctrinales de los diversos modelos constitucionales, es provechoso poner en relación sus ámbitos de sociabilidad, aculturación y transmisión, sus simbolismos e imaginarios, sus posicionamientos históricos y geográficos y, en fin, sus horizontes de expectativas. Todo ello con el propósito de plantear la cuestión de si es conveniente ubicar estos rasgos en el ámbito de la existencia de una o varias culturas constitucionales. Entiendo *cultura constitucional*—un concepto confuso y un tanto vago— como el «basamento cultural» de un texto constitucional, el «contexto cultural que es relevante para el texto constitucional, su formulación, su interpretación y su desarrollo» (Vorländer, 2012: 21). Al hacer énfasis en los plurales discursos y prácticas asociados

a una constitución —que no solo reflejan un texto particular, sino que participan performativamente en la elaboración de una realidad constitucional—, esta es una herramienta de análisis que bebe del concepto de *cultura política* (Pérez Ledesma y Sierra, 2010; Cabrera y Pro, 2014) y que se enriquece notablemente al complementarlo con un análisis de la *cultura visual* del constitucionalismo (Reyero, 2010). *Cultura constitucional* quiere hacer referencia, en definitiva, a las múltiples dimensiones que una constitución puede adoptar, entre ellas sus tecnicismos jurídicos, sus expresiones simbólicas, su capacidad para convertirse en un punto de referencia capaz de delimitar opciones ideológicas y generar identidades políticas, sin olvidar su potencial como fuente de integración, polarización o división de una sociedad.

El significado de «constitución», en su acepción de constitución política, fue fuertemente disputado en el periodo revolucionario y posrevolucionario, enmarcado en un debate que se retrotraía siglos atrás, pero que se había explicitado en torno a un constitucionalismo de carácter moderno desde mediados del siglo XVIII. Las múltiples constituciones surgidas de las revoluciones norteamericana y francesa produjeron una riquísima discusión teórica y trajeron consigo una transformación de las fuentes del poder político a través de la introducción de novedades como el principio de soberanía nacional, la protección de los derechos del hombre o la legitimidad del poder constituyente. El problema de su plasmación práctica fue solucionado a través de la elaboración del concepto de gobierno representativo y de la autolimitación del poder a través de la ingeniería constitucional. Todo ello fundado sobre el principio de la constitución como norma suprema (Wood, 1969; Dippel, 2009).

Pero no solo en aquellos países donde se dió un debate intenso propiciado por una Ilustración de fuerte carácter político, como Francia o el mundo anglosajón, surgió un constitucionalismo potente. También en otras geografías existió una «manía» constitucional, aunque en su extensión fue clave el impulso proveniente de Francia. Las constituciones francesas fueron exportadas a toda Europa, adoptando una amplia gama de formas. Las establecidas por Napoleón en diversas zonas de Europa (Reinos de Holanda, Nápoles, Westfalia y España, y el Ducado de Varsovia) contaron con un significativo apoyo local, mayor o menor dependiendo del contexto, y fueron un paso clave en el proceso general de constitucionalización de las monarquías europeas que tuvo lugar en el primer tercio del siglo XIX (Hill, 1936). Pero las constituciones surgidas en Europa en el contexto de las guerras napoleónicas no solo tuvieron raíces francesas. También aparecieron influyentes textos constitucionales promovidos por los enemigos de Napoleón. Así, los británicos implantaron en 1812 en la Sicilia ocupada una constitución moldeada según el modelo inglés, y los patriotas españoles redactaron la Constitución de Cádiz en paralelo al desarrollo de la guerra contra el invasor francés.

En el caso de la monarquía hispana, el proceso trajo consigo una transformación de la cultura constitucional monárquica propiciada por la confluencia del pensamiento ilustrado con tradiciones de gobierno locales, que desembocaría en Cádiz en 1812. En este debate preconstitucional se pueden trazar los orígenes de la cultura constitucional liberal hispana que daría lugar a la primera Constitución española. Plasmado en algunos proyectos constitucionales planteados en el contexto del absolutismo ilustrado, este debate se alimentó de lo que se podría calificar como constitucionalismo ilustrado. De cuestiones relacionadas con el estudio de la ciencia del gobierno y de la nueva disciplina de la economía política, pensadores como Valentín de Foronda, el conde de Cabarrús, León de Arroyal, Manuel de Aguirre o Victorián de Villava pasaron a discutir acerca de la necesidad de articular una constitución política que enunciara nuevas formas de representación en el seno de la monarquía (Portillo Valdés, 2000 y 2007; García Monerris, 2011; Fernández Sarasola, 2004 y 2015; Morelli, 2006). Estas reflexiones teóricas fueron transformadas en proyectos reales una vez iniciada la crisis de 1808, por la que España entraba plenamente en la Era de la Revolución. Tras la formación de unas Cortes constituyentes depositarias de la soberanía nacional, el resultado fue la Constitución de 1812, que trasmuto el carácter constitucional de la monarquía y las relaciones entre la nación y su gobierno, poniendo en pie una profunda reforma a través de la transformación de la crisis de la monarquía en crisis constitucional (Portillo Valdés, 2000 y 2006; García Monerris, 2003). Este cambio en las fuentes de la soberanía y en las instituciones que la representaban vino acompañado de una amplia transformación en la esfera pública, que en un ambiente de libertad de expresión desconocido hasta entonces permitió el desarrollo de debates constitucionales que superaron los entornos y registros elitistas que habían delimitado el constitucionalismo ilustrado. Una cultura constitucional con rasgos diferenciados, basada en el racionalismo ilustrado, la discusión pública y la doctrina revolucionaria del poder constituyente se instaló en España, insertada en un contexto internacional en el que las transformaciones constitucionales reflejaban cambios en todas las esferas de la vida pública. De las raíces en transformación de este modelo germinó a finales del siglo XVIII y principios del XIX en el mundo euroamericano un constitucionalismo moderno, surgido de fuentes ilustradas y de los efectos del proceso revolucionario francés y estadounidense, un constitucionalismo racional-normativo anclado en la pretensión de transformar el presente (Dippel, 2009; Fernández Sarasola, 2015).

Este primer espacio constitucional euroamericano se intentó reconstruir con mimbres similares pero objetivos diferentes durante la Restauración. La necesidad de dotar a los Estados restaurados de una constitución no era una reclamación que viniera únicamente de las filas de la oposición (revolucionaria

o no) al orden instalado en el Congreso de Viena (1814-1815), sino que era una alternativa contemplada por pensadores y, sobre todo, políticos en activo que se enfrentaban al desafío de establecer regímenes duraderos en una Europa que no podía volver a someterse a las mismas fuentes de legitimidad tras la experiencia revolucionaria.

En este sentido, en las filas restauradoras no existió unanimidad acerca de los métodos que debían emplearse para asegurar la paz y el orden, y no solo los liberales acudieron al lenguaje constitucional. Mientras que en la cuna de la revolución, Francia, se instalaba en 1814 un régimen de carta otorgada que reconocía un mínimo de libertades y de representación política, en la mayor parte de Europa se abandonaron los sistemas constitucionales, equiparados por los pensadores y políticos reaccionarios con la revolución. Así, en España y en Piamonte Fernando VII y Víctor Manuel I adoptaron posiciones plenamente reaccionarias instalando sendas monarquías neoabsolutistas. La posición del canciller austriaco Metternich, considerado el principal arquitecto del orden diseñado en Viena, pasaba por una oposición total a la instalación de regímenes que reflejaran en el más mínimo aspecto la pervivencia de la herencia revolucionaria. La posición de Rusia —que durante las guerras napoleónicas había afianzado su condición de gran potencia europea— era variable, dependiente de la voluntad del zar Alejandro, preocupado por asegurar el orden pero capaz de ofrecer gestos que parecían reflejar la continuación de su moderada aproximación a la reorganización política de Europa, como la concesión a la Polonia integrada en su imperio de un código aperturista que daba continuidad a una tradición constitucional local que ya en 1791 había instaurado una monarquía constitucional (Ghervas, 2008; Jarrett, 2013; Vick, 2014).

Sin embargo, a ojos de algunas élites, la Restauración necesitaba además construir una nueva legitimidad, o al menos renovar la legitimidad monárquica tradicional, al tiempo que debía enfrentarse a las corrientes políticas que mantenían que esa legitimidad debía construirse a través del establecimiento de regímenes constitucionales. Para ello, algunos sectores de los poderes restaurados recurrieron al constitucionalismo, aunque fuera de manera selectiva, y al hacerlo se enfrentaron a aquellos que se oponían por completo a la adopción selectiva del legado revolucionario. En la Restauración hubo proyectos políticos que fueron más allá de la pura reacción, conformando un conservadurismo constitucionalista posibilista, enfrentado en el seno de los intereses de orden a ciertos sectores plenamente contrarrevolucionarios que se irían agrupando en torno al ultrarrealismo. La propuesta de esta familia conservadora europea pasaba por ofrecer un constitucionalismo monárquico en el que el rey retuviera la supremacía política, pero en el que los límites a su actuación estuvieran recogidos en una constitución escrita «otorgada» por él mismo (Prutsch, 2014). Este era el modelo de la Carta otorgada francesa de 1814, al

que se comprometieron los Estados alemanes en el Acta Federal de junio de 1815, y que se mantendría como uno de los modelos fundamentales en los recurrentes debates de la década siguiente. A la tarea de llevar a cabo reformas políticas dedicaron sus esfuerzos personalidades de la Restauración como Luis XVIII, el canciller prusiano Hardenberg, o muchos de los dirigentes de los Estados alemanes sudoccidentales. Esta postura tuvo también notables defensores en los diversos Estados italianos, en España y en Portugal. Desde este punto de vista, el equilibrio geoestratégico establecido en Viena debía complementarse no solo con represión y vigilancia de la oposición liberal, sino que debía incluir también un equilibrio de poder entre la corona y unas instituciones representativas que había que conservar o constituir, según los casos. Este equilibrio interno político sería asegurado a través de textos constitucionales de diferente alcance, que de todas formas encontraron dificultades para su consolidación al despertar animadversión a izquierda y derecha.

En cualquier caso, la situación seguía siendo percibida como esencialmente retrógrada por amplios sectores de lo que empezaba a conocerse como *liberalismo*, y fue pronto impugnada a lo largo de todo el continente. Ante el retroceso de libertades y derechos reconocidos, y frente a la respuesta represiva de los Estados de la Restauración, cada vez más miembros de la oposición liberal recurrieron a métodos conspirativos y revolucionarios. A partir de 1814 los sectores descontentos de numerosas sociedades europeas exigieron la (re) adopción de sistemas constitucionales, pero hasta 1820 no se produjo una alteración significativa del orden establecido en Viena. El movimiento revolucionario iniciado en enero de ese año en España, y pronto extendido a Nápoles, Portugal y Piamonte, tenía en el establecimiento de una constitución su elemento central. La Constitución de Cádiz se convirtió en el texto de referencia de estos movimientos, y fue adaptada a diferentes contextos. La adopción del modelo constitucional español fue el resultado de intensos debates desarrollados a nivel nacional e internacional acerca de las ventajas e inconvenientes que ofrecían los diferentes modelos constitucionales disponibles en la Europa del momento, que solían incluir menciones a ideas preconcebidas y a prejuicios sobre el *carácter nacional* de los pueblos. Estas discusiones giraron, principalmente, en torno a dos opciones: la ofrecida por la Carta otorgada francesa de 1814, y la brindada por la Constitución española de 1812, siempre con la presencia de la constitución británica (no escrita) al fondo.

III. EL DEBATE CONSTITUCIONAL EUROPEO, 1812-1820

Dominique de Pradt afirmó en 1816 que el constitucionalismo sería perfeccionado a través de un debate internacional: «las comunicaciones

establecidas entre todos los pueblos, las comparaciones, las discusiones le servirán de vehículo» (De Pradt, 1816: 260). Ciertamente, la intensidad de los debates vividos en Europa en esos años, con continuas referencias en todos los países a modelos y experiencias foráneas, apunta hacia la importancia que tuvieron para el desarrollo constitucional las transferencias políticas y culturales en diversas dimensiones transnacionales.

En Europa, las reflexiones sobre el constitucionalismo solían comenzar con consideraciones sobre la constitución de Gran Bretaña. La constitución inglesa, aunque imposible de adoptar fielmente por carecer de un texto escrito, rondó todos los debates constitucionales del periodo. Sirvió como inspiración o modelo para muchos europeos que generalmente habían accedido a ella, idealizándola, a través de las interpretaciones de populares autores como el francés Montesquieu, el suizo J. L. De Lolme o el británico William Blackstone, que en gran parte no recogían sus implicaciones parlamentarias surgidas de la práctica de gobierno en el siglo anterior, y la entendían como prototipo de constitución mixta (Varela Suanzes-Carpegna, 2013 y 2015). La influencia del modelo inglés en figuras del nuevo constitucionalismo, como Benjamin Constant o los prestigiosos doctrinarios franceses François Guizot y Pierre-Paul Royer-Collard, contribuyó a la expansión de la anglofilia constitucional inglesa por el continente (Rosanvallon, 1985; Varela Suanzes-Carpegna, 1992; Jaume, 2003). En cualquier caso, el modelo inglés no solo se transmitió a través de influencias doctrinales, sino que también lo hizo a través de iniciativas efectivas de las autoridades británicas. Así, la constitución inglesa fue el modelo impuesto en la redacción de la Constitución siciliana de 1812, que tendría cierto recorrido en la Península italiana en los años siguientes.

En cambio, para un sector del liberalismo europeo crítico con el conservadurismo posrevolucionario, la Constitución española de 1812 llegó a convertirse en contramodelo de la británica. Además de sus aspectos doctrinarios, jurídicos y de organización política, es esencial tener en cuenta la cultura constitucional a ella asociada y su circulación internacional. Resulta conveniente revisar este aspecto, no solo con el propósito de reexaminar la importancia de la Constitución de 1812 para el desarrollo de las culturas constitucionales iberoamericanas y europeas —especialmente en el sur del continente—, sino también para apreciar los puntos en común que el caso español tuvo con otras culturas constitucionales, surgidos tanto por la transferencia e influencia del texto gaditano como por procesos de evolución desde culturas políticas previas con rasgos similares. Esto implica considerar las polémicas, rechazos y críticas cosechadas por la Constitución de 1812 dentro de un complejo y fluido proceso de creación de una cultura constitucional transnacional.

El texto gaditano era relativamente bien conocido, y fue analizado, alabado o criticado por numerosos pensadores de diversas nacionalidades.

Además de su impacto en Nápoles, Piamonte, Portugal e Iberoamérica (Schmidt-Nowara, 2012; Eastman y Sobrevilla Perea, 2015), la Constitución de 1812 fue estimada por la oposición liberal francesa, discutida en Gran Bretaña y en los Estados alemanes, mitificada por los decembristas rusos, e incluso celebrada en la India colonial. La traducción inglesa que apareció en Filadelfia en 1814 aseguraba que era la constitución «más liberal, sabia y duradera que es posible adoptar en una monarquía limitada, e incluso muy superior a las cacareadas de muchos gobiernos republicanos»².

Pero la Constitución española no significaba lo mismo para todos aquellos que la avalaron o condenaron. No fue entendida de la misma manera, y tuvo diferentes significados para diferentes personas. Ya desde 1812 fue interpretada desde divergentes puntos de vista, por personas socializadas en diferentes contextos, y en ocasiones con fines completamente diferentes e incluso opuestos. Los exégetas de la Constitución de Cádiz la interpretaron en función de sus diferentes niveles de familiaridad con la historia o la lengua española —los que no leían español la conocieron a través de versiones de segunda mano o con las muchas traducciones que muy pronto aparecieron en los principales idiomas europeos— y, naturalmente, ofrecieron lecturas mediadas por sus expectativas, sus condiciones locales y sus proyectos particulares.

Que la Constitución española fuera un texto que combinaba aspectos plenamente revolucionarios con otros pertenecientes a la esfera católica —como la confesionalidad de la nación y el Estado— favorecía la diversidad de interpretaciones. El reaccionario Carl von Haller la calificó como una «extraña amalgama entre el Espíritu Santo y el espíritu del siglo, entre el jacobinismo y la religión católica», mientras que René de Chateaubriand se preguntaba: «¿Cómo se las arreglaron [los españoles] para incorporar tanta monarquía en la religión y tanta democracia en la política?». Este carácter «híbrido [...] transicional e impuro» —en palabras del historiador Javier Fernández Sebastián— está detrás de su gran maleabilidad, de que fuera objeto de elogio o condena por parte de revolucionarios o reaccionarios, liberales moderados o radicales, monárquicos o republicanos (citado por Fernández Sebastián, 2012: 55-56, 68).

Desde su promulgación en 1812, la Constitución española fue debatida en Gran Bretaña, donde interesaba la organización política de su aliado militar en la Guerra Peninsular (Fernández Sarasola, 2012). Traducida al inglés desde 1813, la mayoría de los comentaristas políticos y miembros del Parlamento se centraron en explicar las razones de lo que consideraban su fracaso. Tanto *tories* como *whigs* criticaron los aspectos de la Constitución española

² *Constitution of the Spanish Monarchy*, Filadelfia, G. Palmer, 1814 (citado por Eastman, 2015: 2).

que más se alejaban de los principios de la Constitución británica y la acercaban a la Revolución francesa: la ausencia de una segunda Cámara moderadora, la rígida separación de poderes y la restricción de las atribuciones reales. En los círculos políticos británicos estaba extendido el temor a su potencialidad revolucionaria, atribuida a filiaciones francesas. Simpatizantes del liberalismo español como el líder *whig lord* Holland también la criticaron, aunque como él muchos mantuvieron que estos errores eran de fácil solución, y culpaban de la inestabilidad del país a la actuación de Fernando VII (Moreno Alonso, 1997). En cualquier caso, el rechazo a la Constitución española era generalizado entre las principales figuras del Gobierno, siguiendo la opinión del duque de Wellington, que había convivido con las Cortes durante su estancia en la Península.

En Francia, la Constitución española tuvo una presencia en el debate acerca del nuevo orden político del país al menos comparable a la que tuvieron las propias constituciones francesas. Rápidamente traducida tras la caída de Napoleón, su ejemplo —favorecido por su pedigrí antinapoleónico— fue empleado en 1814 para proponer una constitución para Francia que combinara la soberanía nacional con el principio monárquico. Pero en el clima político mayoritariamente conservador de la Restauración francesa la Constitución española fue mayoritariamente criticada desde diversos puntos de vista. Los reaccionarios vieron en ella el último elemento remanente de la época revolucionaria. Muchos, como Chateaubriand, consideraban que era republicana en espíritu —para condenarla por su radicalidad— mientras que otros conservadores la consideraban inadecuada para España por ser demasiado avanzada para el carácter, la ilustración y la virtud del pueblo español, y por lo tanto destinada al fracaso. Esta era también la opinión de gran parte del liberalismo posrevolucionario francés. Los principales teóricos franceses (como Constant o Guizot) apreciaban su rol como instrumento de cambio político pero consideraban que la monarquía que diseñaba era impracticable. Argumentaban que un texto como el español, tan parecido a la Constitución de 1791, llevaría irremediabilmente al país a un caos similar al que había sido conducida la monarquía constitucional francesa. Como sucedía con muchos británicos, sus críticas se centraban en el monocameralismo, y recomendaban la instalación de un senado, así como la introducción de la principal innovación institucional surgida de su pensamiento: un poder neutro moderador. En cualquier caso, fue el modelo británico el que más apoyos recabó en la Francia de la Restauración borbónica, como quedó finalmente reflejado en la *Charte* otorgada por Luis XVIII el 4 de junio de 1814 (Crăiuțu, 2003; Alexander, 2003; Aguilera, 2011; Basabe, 2012; Demier, 2012).

En Italia, la Constitución española era conocida, había sido traducida y circulaba entre los círculos ilustrados. La recepción de la Guerra de la

Independencia española contribuyó a introducir en el pensamiento político italiano el mito del modelo revolucionario español. Muchos italianos veían en el ejemplo que había dado el pueblo español en la lucha contra el invasor extranjero una manera de fortalecer el sentimiento nacional. También apreciaban la paralela revolución popular regeneradora que terminó por producir la Constitución de Cádiz. El caso español reforzaba la interpretación, que empezaba a extenderse por Italia, de que las luchas de liberación nacional y política iban de la mano.

En Portugal no había surgido durante la guerra un movimiento constitucional similar al español —en buena parte porque la familia real había conseguido escapar de Napoleón y seguía gobernando desde Brasil—, pero a partir de entonces, y con el ejemplo español muy cerca, invocar el constitucionalismo implicaba nítidamente mantener una postura antiabsolutista. En el contexto de una monarquía dividida desde la instalación de la corte en Río de Janeiro, los partidarios de una reforma de la monarquía que sirviera no solo para mantenerla unida sino también para transformarla en pos de su regeneración, acudían a la necesidad de proclamar una constitución. Esta no tenía por qué estar necesariamente asociada a la revolución, argumentaban sus partidarios. La prensa forzada a expresarse desde el exilio reclamaba una constitución advirtiendo que no se le debía temer, pues en realidad «aumenta el poder y dignidad del trono»³. Lejos de aspiraciones republicanas, que sí se dieron en Brasil, los conspiradores portugueses encarcelados en 1817 reclamaban una regeneración de la monarquía a través de una constitución escrita, con el modelo español como referencia fundamental.

Las noticias de la revolución constitucional española habían llegado hasta Rusia. No faltaban aquellos que veían en España un ejemplo aplicable al imperio de los zares. Alejandro I promovía en esos años una política reformista que incluyó en julio de 1812 el reconocimiento de las Cortes españolas y de su constitución en el Tratado de Velikiye Luki. Alejandro hizo además numerosas declaraciones y acciones que hacían posible ver en él un monarca ilustrado e incluso liberal. No solo apoyó la instalación del régimen de carta otorgada en la Francia de la Restauración, sino que su política hacia Polonia permitía a algunos esperar la toma de medidas similares en Rusia. En la inauguración del Parlamento polaco (*Sejm*) en marzo de 1818, el zar pronunció un discurso en el que abrió la puerta a aplicar al resto del imperio un gobierno constitucional similar al que había sido otorgado a Polonia en noviembre de 1815. Pero su progresivo viraje hacia la reacción, poniéndose al frente de la contrarrevolución europea, impulsando la Santa Alianza, y confiando su

³ *O Portuguez* (citado por Paquette, 2013: 127).

política interior al ultraconservador conde Aleksei Arakcheev, frustró profundamente las esperanzas de muchos de los miembros más destacados de una generación formada en los valores patrióticos y de libertad que habían figurado en el debate intelectual ruso desde principios de siglo. En el seno de este patriotismo moderno tal y como era interpretado por ciertos sectores de la sociedad rusa —especialmente entre aquellos que vinculaban el patriotismo con la lucha por la libertad, en un proceso similar al sucedido en muchos otros lugares de Europa— destacaba la aspiración de que el monarca otorgara una constitución. Los futuros decembristas Nikita Muraviev y Pavel Pestel redactaron en estos años sendos proyectos de constitución en los que se aprecian influencias del texto español (Alexeeva, 2011; Rabow-Edling, 2012; Offord, 2012).

El recorrido internacional de la Constitución de Cádiz afectó a los propios liberales españoles. Entre 1814 y 1820 tuvieron lugar en España una sucesión de pronunciamientos, organizados a través de plataformas clandestinas y redes masónicas, y protagonizados por una coalición de civiles y militares. Su objetivo era reinstalar en España una monarquía constitucional, aunque que esta fuera la diseñada en Cádiz no era indispensable. Durante estos años la Constitución de 1812 fue sometida a crítica por parte de algunos liberales, algunos de ellos exiliados en Francia e Inglaterra, y su modificación entraba dentro de los planes de muchos de los que con más energía se dedicaron a planear el fin del gobierno absoluto de Fernando VII. Así, los conspiradores del llamado Plan Beitia incluían una modificación en línea moderada de la Constitución de 1812 (Morange, 2006). Todas las tentativas conspirativas fracasaron hasta que la liderada por Quiroga y Riego en los alrededores de Cádiz en enero de 1820 consiguió forzar a Fernando VII a jurar la Constitución de 1812. Sin embargo, en los primeros momentos de la revolución, las referencias al modelo de cambio político propuesto no se centraban necesariamente en el ejemplo gaditano, sino que este se dejó estratégicamente abierto a otras posibilidades.

Entre algunos liberales españoles crecía la influencia de la práctica y la teoría constitucional puesta en marcha en Francia, inspirada en el modelo británico. La Carta otorgada francesa de 1814 era fruto de un compromiso entre un rey capaz de percibir su precaria situación en el país, y los intereses sociales herederos de la transformación revolucionaria y napoleónica. Los límites a la autoridad real establecidos en la Carta dejaron un gran descontento entre los sectores más reaccionarios de la sociedad francesa. Para los más retrógrados, suponía toda una claudicación. Luis XVIII se enfrentó a una dura oposición *ultra*, que paradójicamente no renunció a emplear la parlamentarización de la monarquía francesa para bloquear el desarrollo constitucional (Alexander, 2003; Demier, 2012). La Carta se convirtió en

uno de los principales modelos de Estado posrevolucionario en Europa y vertebró —junto con la Constitución española— el debate constitucional durante la Restauración. La capacidad percibida del modelo de carta otorgada como elemento de transición desde la revolución hacia una monarquía moderadamente liberal lo hizo popular para numerosos europeos, que creían que sus principios e instrumentos (robusto poder real, bicameralismo, reconocimiento de algunas libertades) debían ser incorporados a los códigos que proyectaban para sus países. El modelo francés fue rápidamente aplicado en varios Estados alemanes con el apoyo de sectores locales que habían sido testigos del constitucionalismo bonapartista y que la consideraban un ejemplo de monarquía moderada. Estados alemanes del suroeste como Baviera o Baden llevaron a cabo reformas constitucionales que tomaron la Carta francesa como modelo. Cumplían así el requisito de la Confederación alemana de dotar a sus miembros de constituciones. Sin embargo, estas iniciativas no libraron a estos países de tensiones políticas surgidas alrededor del modelo constitucional. Realistas y liberales de diferentes tendencias se enfrentaron en torno a cuestiones como la relación entre el monarca y el Parlamento, la libertad de prensa o el sufragio. La dimensión de la protesta y agitación de la oposición liberal llevó a que la Confederación aprobara en 1819 los decretos de Carlsbad, que al restringir el debate público pretendían limitar la capacidad de los sectores sociales descontentos de reclamar una profundización en la constitucionalización de sus respectivos Estados (Prutsch, 2013; Jarrett, 2013).

La resistencia de muchos monarcas a tomar esta dirección, especialmente en el sur del continente europeo, llevó a los partidarios de la vía reformista a aceptar la necesidad de acudir a prácticas revolucionarias si se quería efectuar el cambio político. En este contexto, fue la Constitución española la que no solo fue discutida, sino también adoptada o adaptada por los movimientos revolucionarios que en 1820-1821 comenzaron en España, Nápoles-Sicilia, Piamonte y Portugal. Todos ellos tenían en el núcleo de sus objetivos políticos el principio de soberanía nacional y la formación de sistemas representativos con una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, aspectos que debían ser garantizados por una constitución escrita. Tras un debate en el que los dos principales modelos constitucionales disponibles —el español y el francés— se confrontaron, fue la Constitución española la que finalmente sirvió de paradigma en el sur de Europa, dejando paso a la emulación política. Sin embargo, una vez asegurado el cambio constitucional, en todos estos países continuó una intensa discusión —con ramificaciones internacionales— acerca de la conveniencia de modificar el texto gaditano en sentido moderado, acercándolo a la Carta francesa.

IV. LA EMULACIÓN CONSTITUCIONAL, 1820-1825

El interés por la Constitución española aumentó desde su restauración en España en marzo de 1820. El canciller austriaco Metternich, adalid de la respuesta a la ola revolucionaria de 1820, la consideraba un peligro para la estabilidad del continente. Sin embargo, en febrero de 1821 mostró su alivio porque hubiera sido adoptada como modelo por los revolucionarios del sur de Europa, ya que si estos hubieran elegido la Carta francesa —tal y como algunos de ellos habían propuesto— la intervención de los poderes de la Restauración hubiera sido más complicada al caer en una flagrante contradicción⁴.

Desde luego, las revoluciones constitucionales de 1820-1821 en el sur de Europa no tuvieron en la Constitución de Cádiz o en la Carta francesa sus únicos precedentes o modelos. Fueron también construidas sobre otros proyectos constitucionalistas diseñados en Italia y la península ibérica durante los años de conquista y guerra internacional previos a 1814. A las tradiciones jurídicas y de pensamiento locales se añadieron influencias extranjeras, especialmente provenientes de Francia y Gran Bretaña. Ambas potencias habían encontrado en el suelo de las penínsulas meridionales no solo un escenario bélico en el que dirimir sus conflictos, sino también un laboratorio de innovación constitucional alimentado por la politización y la vitalidad ideológica desencadenada por la expansión revolucionaria y napoleónica. Por una parte, intervinieron directamente imponiendo constituciones en los territorios que controlaban y, por otra, llevaron a cabo una labor de cooptación y divulgación de sus tradiciones constitucionales. De esta manera, varias constituciones que seguían modelos franceses fueron instaladas en Italia durante el periodo revolucionario y napoleónico. En 1808 el Estatuto de Bayona, basado en el modelo napoleónico, se convirtió en la primera norma jurídica de la monarquía española. Por su parte, los ocupantes británicos favorecieron la instalación en Sicilia de una constitución moldeada en la tradición inglesa. En la península ibérica los británicos también se inmiscuyeron en los desarrollos políticos de España y Portugal, y el análisis del contexto gaditano de 1810-1814 no puede desatender la presencia, como modelo o como amenaza, de las fuerzas británicas. Pero sin duda, fue el bonapartista *Acte Constitutionnel de l'Espagne* el documento que más relevancia tuvo en la península al provocar, aunque solo fuera indirectamente, la respuesta de los patriotas que luchaban contra las

⁴ En concreto, afirmaba que había sido afortunado que los napolitanos hubieran adoptado la «constitución de las Cortes» y no la Carta francesa, pues de otra manera hubieran puesto a la coalición interventora, de la que Francia formaba parte, en una situación embarazosa (Butrón Prida, 2006: 40).

tropas imperiales. Precisamente por ser un texto de resistencia al «tirano», la Constitución gaditana pudo ser evocada por los constitucionalistas europeos que querían continuar la erosión del Antiguo Régimen situándose al margen de sospechosos paradigmas franceses (Busaal, 2012; Cruz Villalón, 2007; Fernández Sarasola, 2007)⁵.

Así, el sur de Europa —que contaba con lazos dinásticos y puntos de partida institucionales y culturales similares, fruto de una historia común— atravesó un proceso que contribuyó a formar un constitucionalismo mediterráneo que bebía de numerosas fuentes doctrinales, institucionales e ideológicas, originarias tanto del propio país como de los desarrollos generales del mundo euroamericano en la Era de las Revoluciones (Morelli, 2006; Romano, 2011; Rodríguez López-Brea, 2013b; Mastroberti, 2014). Esta cultura constitucional común nunca fue más intensa que durante los primeros años de la década de 1820. Esto se debió, entre otros aspectos, al hecho de que las revoluciones de la década mostraron características transnacionales importantes. El pronunciamiento de Riego fue solo la última de las varias tentativas proconstitucionales que se habían dado en España desde 1814. Nápoles y Sicilia siguieron los pasos españoles en julio de 1820, en agosto lo hizo Portugal, y en marzo del año siguiente Piamonte. Estos espacios geográficamente próximos aparecieron conectados por numerosas referencias cruzadas y préstamos teóricos y prácticos en el ámbito constitucional, aunque también por recelos y desconfianzas. El desarrollo de una cultura constitucional compartida a pesar de las diferencias locales aparece como uno de los aspectos más destacados de este proceso (Späth, 2012).

La revolución dio paso en España a un régimen constitucional basado en el código de 1812. Sin embargo, las discrepancias de interpretación sobre los principios en él recogidos y sobre la manera de aplicarlos a la realidad política dividieron al liberalismo español en diversas facciones, reunidas por la opinión pública en torno a las etiquetas de moderados y exaltados. El debate constitucional se convirtió en uno de los principales campos de batalla de la discusión política, y algunos liberales moderados llegaron a proponer la reforma de la Constitución siguiendo el modelo francés, propuesta que fue descalificada por la mayoría de los exaltados como contrarrevolucionaria. En el Reino de las Dos Sicilias, en Portugal y en Piamonte se vivieron discusiones semejantes. El eje común de la polémica residía en la introducción de una cámara alta que, en opinión de los moderados, pondría freno a los excesos del monocameralismo gaditano.

⁵ Sin embargo, el evidente parecido de la Constitución española con la francesa de 1791 fue esgrimido por sus críticos.

Las tres revoluciones meridionales que siguieron a la española emularon en la práctica el modelo insurreccional español del pronunciamiento. Además de los preparativos conspirativos y de la participación de sectores militares en coalición con elementos civiles, un aspecto clave fue el uso de un poderoso símbolo capaz de movilizar a los potenciales seguidores. En los cuatro casos, este símbolo fue la Constitución española de 1812. Retrospectivamente, el piemontés Cesare Balbo afirmó en 1857 que la Constitución de Cádiz había sido «la palabra, el nombre, el estandarte, alrededor del cual se reunían todas las opiniones liberales, las esperanzas liberales de Italia» (citado por Romano, 2011: 461). Para ello, no había sido necesario que los detalles del texto español se conocieran en profundidad. De hecho, una cierta falta de conocimiento combinada con la ambigüedad característica del código gaditano podía traducirse en un instrumento más poderoso. El grado de conocimiento de la Constitución española en el Reino de las Dos Sicilias antes de 1820 es objeto de discusión entre los historiadores, pero lo que está fuera de duda es que fue bien recibida a partir de 1820 por su capacidad para adecuarse al contexto meridional italiano. Diversas tendencias políticas locales encontraron en ella un texto de consenso que aunaba liberalismo con los principios monárquico y católico, y que además proporcionaba instrumentos de organización territorial descentralizada (diputaciones provinciales y municipios) adecuados a las prácticas de administración y a las demandas de las oligarquías locales (De Francesco, 1998; Rodríguez López-Brea, 2013a; Stites, 2014; Delpu, 2014).

En Nápoles, Portugal y Piemonte la práctica de la revolución constitucional adquirió notables paralelismos con lo sucedido en España: preparativos clandestinos a cargo de sociedades secretas en los que colaboraron civiles y militares, aplicación del modelo de pronunciamiento, y una movilización iniciada en las provincias que trasladó la revolución de la periferia a los centros de poder. Los revolucionarios escogieron la Constitución española como un estandarte al que no se mostraron plenamente entregados, y que podía (y debía) ser modificado y adaptado a las circunstancias locales.

La extensión del movimiento revolucionario tras el pronunciamiento de Nola, planeado por sociedades carbonarias, llevó al monarca del Reino de las Dos Sicilias a aceptar el 7 de julio de 1820 la Constitución española. Esta debía ser adaptada por una próxima asamblea a las «circunstancias particulares» del país. Para ello se formó una junta provisional y una comisión que debía estudiar las enmiendas que se introducirían al texto español. La discusión no solo se desarrolló en el Parlamento sino que se extendió a la prensa y a puntos de reunión social como los cafés (Delpu, 2014). En octubre se formó el Parlamento y, en el discurso de apertura, su presidente Mateo Galdi alabó la Constitución española como «modelo», al ser la mejor elaborada por los

«publicistas de Europa desde la mitad del siglo pasado hasta ahora». Por su parte, el monarca la aceptó como punto de partida del nuevo diseño institucional que debía hacerse «sobre las bases de nuestras antiguas instituciones y de las ideas que nos son familiares». El 9 de diciembre, tras la introducción de algunas modificaciones, el Parlamento aprobó el texto definitivo de la Constitución, y el 29 de enero de 1821 el monarca proclamó como «Constitución del Reino de las Dos Sicilias la Constitución española reformada por el Parlamento». Las modificaciones respecto del texto gaditano fueron pocas y no alteraron su esencia, pero se había dejado claro que la revolución constitucional napolitana seguiría criterios locales (Ferrando Badía, 1959: 40, 60-69, 71). Los carbonarios favorables a posturas democráticas habían logrado transformar la monarquía a través del esquema español, que interpretaban como igualitario. Sin embargo, seguía existiendo una postura más moderada que prefería la introducción de reformas al texto aprobado para acercarlo a la Carta francesa.

En Portugal el proceso fue similar. Tras un pronunciamiento militar que tuvo lugar en Oporto el 24 de agosto de 1820, un movimiento que reclamaba la adopción de una constitución pronto se extendió a la capital. Tras la formación de juntas, se encargó a una Junta Provisional Preparatoria de las Cortes la promoción del debate constitucional. Enseguida surgió la cuestión de en qué medida el texto español debía ser adoptado, con algunos sectores partidarios de su adopción inmediata. Como en Nápoles, la discusión giró alrededor de la forma y medida en que la Constitución española debía ser adaptada a las necesidades locales. Finalmente se llegó a un acuerdo para iniciar el proceso de elaboración de una nueva constitución, que se iniciaría con unas elecciones siguiendo el proceso establecido en el texto gaditano. Una vez reunidas las Cortes constituyentes a principios de 1821, los diputados decidieron dotar a Portugal de una constitución propia, teniendo como referencia la española. El 9 de marzo de 1821 se aprobaron las conocidas como Bases de la Constitución. El rey Juan VI, aún en Brasil, se negó a reconocer las Cortes peninsulares, y rechazó también la posibilidad de conceder una carta constitucional por iniciativa propia, aunque tras las numerosas manifestaciones por la Constitución española que tuvieron lugar en diferentes partes de Brasil decidió regresar a Portugal. Una vez allí tuvo que reconocer las Cortes, que en septiembre de 1822 aprobaron una Constitución original, pero marcada por la influencia española (Berbel, 2008 y 2012; Mendonça, 2011; Paquette, 2012 y 2013).

Tras el éxito de los constitucionales en Nápoles, el movimiento se extendió a otros lugares de Italia, pero solo triunfó, fugazmente, en el reino de Piemonte-Cerdeña. A lo largo de 1820 se vivió en Turín una disputa entre los partidarios de la opción constitucional francesa y los de la española. El abandono del rey Víctor Manuel de los tímidos ensayos reformistas propuestos por algunos altos funcionarios en los años previos, junto a la movilización de las

potencias del concierto europeo para poner freno a la extensión del constitucionalismo en el continente, llevó a muchos de los partidarios de una evolución tranquila de la monarquía piemontesa según el modelo franco-británico —que podía hacerse tomando como modelo la monarquía francesa o bien a través de la aplicación de la Constitución inglesa, que encontraba en la siciliana de 1812 una versión escrita adaptada a las condiciones italianas— a decantarse por la opción insurreccional. Así, la oposición, que incluía moderados y radicales, acudió a la conspiración a través de varias sociedades secretas. Todas las sensibilidades coincidían en la necesidad de dotar al reino de una constitución. El modelo francés fue perdiendo sus ventajas comparativas frente al español en el contexto de las revoluciones de 1820. Inicialmente, el modelo francés era el preferido por la mayor parte de las élites piemontesas, pero acabó imponiéndose la Constitución española. En este proceso fue fundamental la acción de las sociedades secretas, además de la evolución de la política internacional y en especial la intervención austriaca en Nápoles. Los «constitucionales a la española», como los llamaba un político local, fueron capaces de movilizar el patriotismo italiano en sus dos vertientes, nacional y liberal, insistiendo en la amenaza para la libertad y la unión italiana que representaban los austriacos. Los partidarios del modelo español llevaron a cabo una exitosa estrategia a favor de la Constitución gaditana en un contexto de cultura constitucional favorable y receptiva, y la opinión pública piemontesa se fue orientando hacia el modelo español. Finalmente, el código español acabó convenciendo a amplios sectores piemonteses de ser el más adecuado para ofrecer un encaje eficaz entre la monarquía y los derechos y libertades de una nación católica. Se siguió el modelo revolucionario español también en su faceta insurreccional, y las tropas estacionadas en Alejandría se sublevaron el 9 de marzo de 1821. Presionado, el regente Carlos Alberto optó por jurar la Constitución española: «La Constitución de España será promulgada y observada como ley del Estado, salvo aquellas modificaciones que la Representación Nacional, junto con su Majestad el rey, tenga a bien deliberar» (citado por Ferrando Badía, 1959: 139). Así, durante el breve periodo constitucional piemontés, pronto cercenado por la intervención austriaca, continuó la discusión acerca de la conveniencia o necesidad de reformar la Constitución española, que incluso algunos de los miembros del Gobierno consideraban extraña y en exceso revolucionaria. De nuevo, la incorporación de una segunda cámara fue una de las cuestiones principales. En Piemonte se hicieron pocos cambios al texto gaditano. Desde luego, los constitucionales piemonteses contaron con poco tiempo para desarrollar el sistema constitucional, y es probable que si la intervención austriaca no hubiera sido tan rápida, habrían dotado al reino de un texto adaptado a las circunstancias locales, tal y como habían hecho napolitanos y portugueses.

El debate constitucional reanimado en el Mediterráneo en 1820-1821 se extendió inmediatamente al resto del continente. Tras la adopción de la Constitución de Cádiz en España, Portugal, Nápoles y Piamonte, sus méritos y deficiencias fueron objeto de vivas discusiones en Francia, Gran Bretaña, los Estados alemanes o Rusia. Este debate se desarrolló en torno a dos aspectos principales: la aplicabilidad de la Constitución española (o de cualquier constitución) a diferentes ambientes sociopolíticos y la conveniencia de realizar reformas a su texto original, tanto para adaptarlo a los contextos nacionales como para solucionar algunas de sus (supuestas) deficiencias. En este debate, la Constitución española fue regularmente comparada con la Carta francesa. Asimismo, en los países septentrionales se desarrolló un debate político en términos nacionales empleando como instrumentos de análisis los acontecimientos del sur del continente.

A partir de 1820 volvió a publicarse en toda Europa la Constitución española en viejas y nuevas traducciones, en ediciones en ocasiones aumentadas con documentos surgidos de la reciente revolución. Los debates fueron especialmente intensos en Francia, donde se pronunciaron los principales pensadores y políticos de todas las tendencias. Inmediatamente después del triunfo de la revolución española vieron la luz varias obras elogiosas con ella. En *De la révolution actuelle en Espagne*, De Pradt celebraba que los españoles —inesperadamente, por su supuesto retraso político— habían resuelto «un gran problema, el del establecimiento del gobierno representativo en Europa, y el del triunfo de la civilización moderna», y lo habían hecho de una manera ejemplar, a través de un «ejército ciudadano» (De Pradt, 1820: v-vii). En *L'Europe et l'Amérique en 1821*, De Pradt comparó la expansión internacional de la Constitución de Cádiz con las conquistas de Carlos V y Felipe II, aludiendo al retorno de España al ámbito internacional, ahora como potencia constitucional (De Pradt, 1822: 1). El interés por los asuntos españoles era compartido por conservadores y *ultras*, alarmados por la revolución al sur de sus fronteras, y por el asesinato del duque de Berry en febrero de 1820, que muchos creían directamente relacionado con los acontecimientos españoles. Numerosos autores dieron voz al pánico creado por la revolución de 1820. Alphonse de Beauchamp calificó la Constitución española de «código de anarquía y despotismo», totalmente ilegítima por haber sido elaborada por unas Cortes que no habían seguido las prácticas tradicionales (De Beauchamp, 1822: 77). En alemán, pero rápidamente traducida a varias lenguas, apareció la que fue probablemente la obra más difundida de la condena reaccionaria, *Análisis de la Constitución española*, escrita por el suizo Karl-Ludwig von Haller. El libro condenaba la arrogancia de los filósofos y revolucionarios que creían que podían modificar las Leyes Fundamentales arrebatando al monarca la soberanía y alterando «la Constitución divina». El fruto de esos

«fabricadores de constituciones», eran «leyes escritas sobre el papel, destinadas a ser el monopolio de algunos abogados» (citado por López Alós, 2009; véase también Escrig Rosa, 2016). Poco después de su publicación, varios autores cercanos al liberalismo, aunque críticos con la Constitución española, respondieron a Haller. François Guizot refutó sus acusaciones y defendió que en España había tenido lugar una revolución pacífica en la que se había tratado al rey con respeto (Guizot, 1820: 254-259). Jean-Denis Lanjuinais rechazó de plano los argumentos de un fanático como Haller, que escribía guiado por «la cólera», y que no «merece más que la compasión y el olvido» (citado por Basabe, 2012: 38).

En efecto, la condena de Haller era tan recalcitrante que al debate se unieron voces conservadoras de primera fila capaces de aportar argumentos juiciosos, como Chateaubriand o el futuro jefe del Gobierno, vizconde de Martignac. Ambos eran capaces de ofrecer argumentos de más vuelo a través de un análisis de la historia e instituciones españolas, para concluir que la Constitución de 1812 había sido fruto de unas Cortes ilegítimas que habían imitado a los revolucionarios franceses, y que la mayoría de la población española rechazaba la Constitución. Martignac, sin embargo, condenaba la deriva absolutista que estaba siguiendo la monarquía española, y abogaba por dotarla de un sistema basado en la antigua constitución (Basabe, 2012: 42-43).

El apoyo de los liberales franceses a los constitucionales españoles tenía más que ver con una lucha contra el avance en el interior de Francia de las posiciones ultras, que desde 1822 se confirmarían con el Gobierno de Villèle y, sobre todo, con el ascenso al trono del reaccionario Carlos X en 1823 (Skuy, 2003; Demier, 2012). Así, Guizot insistía en la calma con la que se había llevado a cabo la revolución española, que tanto la diferenciaba de la francesa, como prueba de que los sucesos al sur de los Pirineos no debían ser esgrimidos por los contrarrevolucionarios para justificar la necesidad de aprobar medidas reaccionarias. Pero a nivel teórico los doctrinarios franceses creían que la Constitución española era impracticable y que estaba condenada al fracaso. Pronosticaban que sus defectos, especialmente la problemática relación entre un vigoroso poder legislativo unicameral y un monarca débil, llevarían al país al conflicto permanente. De todas formas, al tiempo que los liberales moderados y doctrinarios criticaban el texto gaditano, se oponían a la intervención francesa en España, decidida en el Congreso de Verona en octubre de 1822. La oposición a la guerra de España movilizó a importantes segmentos de la sociedad francesa, como la prensa liberal, y llevó a episodios como la expulsión del diputado liberal Jacques-Antoine Manuel de la Cámara de los Diputados en febrero de 1823 (Caron, 2011). En este contexto polarizado, algunos sectores de la oposición parlamentaria —entre ellos el marqués de Lafayette y Benjamin Constant— abandonaron la vía política y apoyaron las

iniciativas revolucionarias inspiradas en el modelo insurreccional meridional y que se plasmaron en varias conspiraciones fallidas (Spitzer, 1971; Neely, 1991; Simal, 2012: 138-142; Larroche, 2013).

En Gran Bretaña el constitucionalismo meridional se convirtió en un asunto de intensa confrontación política entre la oposición y el Gobierno, en especial cuando este decidió mantener una política de neutralidad ante las intervenciones de las potencias reaccionarias en los Estados constitucionales. La oposición británica impulsó en el Parlamento un debate sobre la no intervención, mientras surgían diversas iniciativas privadas de solidaridad con el constitucionalismo amenazado. En cualquier caso, la mayor parte de las élites políticas criticó los mismos aspectos de la Constitución española que habían sido objeto de reproche por parte de liberales y realistas franceses. La conservadora *Quarterly Review* reprochó la ausencia de una cámara alta y la debilidad del poder monárquico, y llegó a calificar de «democracia» el régimen político español. Por su parte, la publicación *whig Edinburgh Review*, que veía con simpatía la causa de los liberales españoles, no dejaba de reprobar todo aquello en lo que su constitución se alejaba del modelo británico y lo acercaba a los principios revolucionarios franceses, en especial el unicameralismo. Incluso los más fervientes partidarios de las revoluciones del sur de Europa criticaban algunos de sus aspectos, aunque con el propósito de contribuir a su éxito en unas circunstancias cambiantes. Jeremy Bentham valoró el texto gaditano desde el radicalismo, alejándose de la opinión dominante en su país. Bentham rechazaba la visión compartida por la mayoría de sus compatriotas de que el británico fuera un modelo constitucional ideal al que el resto de Europa debía tender. En este sentido, creía que la Constitución de Cádiz era un precedente más útil para otros países: «¡Pueblo de Europa! Si has dado gracias al Altísimo por haber puesto ante tus ojos el Código Constitucional español, da también gracias por no haber puesto ante ti la visión del código inglés», llegó a escribir. Bentham, muy crítico con el sistema de *checks and balances* de la Constitución británica, apoyaba el unicameralismo español. De todas formas, advertía algunos defectos en la Constitución de 1812 y aconsejó a portugueses y napolitanos que no adoptasen algunos de sus aspectos. En cualquier caso, algunas de las críticas de Bentham no fueron plenamente aceptadas por el conjunto del radicalismo británico (Fernández Sarasola, 2012; Alonso, 2014)⁶.

El debate constitucional impulsado por el constitucionalismo europeo meridional llegó a la India, contribuyendo a lo que C. A. Bayly ha denominado

⁶ Cita tomada de *Rid yourselves of Ultramarina* (1820), obra en la que Bentham criticaba duramente el tratamiento dado por los constitucionales españoles a los territorios de ultramar.

«a global imagining of constitutional liberty». Miembros de la comunidad colonial portuguesa en Goa, radicales y «advanced Whigs» británicos (como los denominó el obispo Reginald Heber) residentes en Bengala, así como los precursores del liberalismo indio, entre los que destacaba Rammohan Roy, recibieron con entusiasmo la transformación constitucional de España y Portugal. La celebración del segundo aniversario de la proclamación del gobierno constitucional en Portugal que tuvo lugar en Calcuta en agosto de 1822 incluía rasgos propios de la cultural constitucional liberal que estaba surgiendo en Europa, como la realización de banquetes políticos. En esta ocasión, se ofrecieron brindis y se oyeron discursos a favor de «les libéraux of France», Jeremy Bentham, los carbonarios y la reforma del Parlamento británico (Bayly, 2007: 28).

En los territorios europeos de habla alemana la Constitución española tuvo también un fuerte impacto. No faltaron apoyos a las revoluciones meridionales que destacaban la ausencia de violencia y la tranquilidad con que el cambio político había tenido lugar. August Heinrich Meisel aseguraba que la revolución española podía servir como un modelo para otros pueblos europeos en su camino hacia el constitucionalismo: «el conocimiento exacto de todos los elementos constitutivos de la revolución española es de extrema importancia, porque gracias a él los constitucionales pueden aprender lo que tiene que ocurrir y lo que tiene que haber para dar ese paso». Aparecieron significativas publicaciones elogiosas con el constitucionalismo mediterráneo, como el extenso artículo dedicado a España en el influyente diccionario político *Conversations-Lexikon*. La censura que el *Conversations-Lexikon* sufrió en Prusia y Austria desde 1822 vino motivada principalmente por este artículo (Ludwig, 2013; D'Aprile, 2014).

La revolución de 1820 apasionó a los futuros decembristas rusos, que, al igual que los europeos mediterráneos, sentían que pertenecían a un movimiento constitucional internacional. Según uno de los más destacados, Nikita Turgenev, «quizá España está demostrando la posibilidad de algo que hasta ahora creíamos imposible». El aristócrata Trubetskoi, que se colocaría en diciembre de 1825 al frente de las tropas sublevadas en la plaza del Senado de San Petersburgo, afirmó que se hizo constitucionalista por la adopción en Francia y otros países europeos de monarquías constitucionales con la aprobación de sus soberanos (citado por Stites, 2014: 12). Vladimir Shteingel afirmó que los «acontecimientos en España, Piamonte y Grecia inflamaron las mentes en Rusia acerca de la libertad», y el republicano Pavel Pestel concluyó que «todos estos acontecimientos familiarizaron las mentes de los hombres con la idea de revoluciones, y con sus posibilidades» (citado por Rabow, 2012: 154).

Además de participar en una discusión política abierta a la dimensión internacional, algunos pensadores extranjeros pretendieron intervenir en los

procesos constituyentes de los países meridionales, en algunos casos con cierto impacto. El francés Lanjuinais escribió una obra haciendo recomendaciones para adaptar la Constitución española al Reino de las Dos Sicilias, que fue pronto traducida al italiano (Lanjuinais, 1820 y 1821). Especialmente activo fue Jeremy Bentham, que promovió la traducción de sus obras y mantuvo estrechos contactos con miembros de las Cortes y los Gobiernos portugueses y españoles, a los que realizó numerosas propuestas para mejorar, modificándolos, sus sistemas constitucionales (Fuller, 2000; Alonso, 2014).

V. CONCLUSIÓN

La Constitución española de 1812 y la Carta otorgada francesa de 1814 fueron adaptadas, en diferentes grados y circunstancias, por varios Estados europeos durante la Restauración. El texto español fue el preferido de aquellos que querían continuar la transformación política del continente tras la pausa impuesta en 1814-1815. La más moderada Carta francesa sirvió de modelo para aquellos que no renunciaban a hacer reformas, pero que creían necesario hacerlas de una manera sosegada, para de este modo evitar el estallido de una nueva revolución. Ambos paradigmas generaron intensos debates a lo largo de toda Europa —incluso más allá— y desafiaron con dispar suerte a las fuerzas reaccionarias que controlaban gran parte de los resortes de poder y de influencia social durante la Restauración.

La forma en la que se adoptó el código español a partir de 1820 en varios países muestra cómo, en el seno de una cultura constitucional transnacional, las constituciones podían ser concebidas como fetiches políticos. Los líderes de los pronunciamientos de Las Cabezas de San Juan, Nola, Oporto y Alejandría emplearon la Constitución redactada en Cádiz en 1812 principalmente como elemento de congregación política, como aglutinador de una oposición heterogénea a los regímenes restaurados. Para ellos, en un contexto en el que la Constitución se había convertido en la clave de la transformación política, era necesario disponer rápidamente de un código, incluso si este era foráneo. Así, la Constitución de Cádiz se convirtió en 1820 en un «tótem anti-absolutista»⁷ incluso para los iletrados o analfabetos, o, más bien, particularmente para ellos. Esta cultura constitucional aspiraba a llegar no solo a las élites, sino a capas de la población sin acceso reconocido a los resortes de la política institucional. El alcance de esta aspiración —y la respuesta del *pueblo*— presentó resultados variables, pero no conviene infravalorarla. La Constitución era, en

⁷ En expresión de Stites (2014: 139).

primer lugar, un instrumento de movilización emocional. En España, según Dominique de Pradt: «[...] la adhesión [a la Constitución] ha precedido todo examen y toda reflexión. ¡La Constitución! ¡La Constitución! en la boca de los españoles quería decir solamente: *Librennos de un gobierno insoportable y ya no querremos nada más*» (1820: 175).

Los *vintistas* portugueses, los carbonarios napolitanos y los conspiradores piemonteses proclamaron la Constitución española para dar paso a otro tiempo político. Más adelante, un Parlamento constituyente se encargaría de elaborar un texto acomodado a las condiciones, usos y necesidades locales, adaptado incluso al carácter nacional. En este sentido, el articulado en sí no necesitaba ser conocido en detalle ni, por supuesto, su proclamación significaba que fuera a ser aplicado en su totalidad. Los liberales españoles no habían hecho otra cosa en enero de 1820.

A lo largo de este periodo es posible identificar un proceso por el cual diferentes culturas constitucionales locales convergieron progresivamente hacia una cultura constitucional transnacional, que no sustituyó a aquellas, sino que las complementó. De hecho, el debate constitucional transnacional fortaleció el desarrollo de las respectivas identidades nacionales, principalmente, pero no solo, en su vertiente cívica. Así, la existencia de una cultura constitucional, en gran medida compartida, facilitó la circulación y transmisión constitucional selectiva, en un proceso de emulación política. Era posible que un texto constitucional tuviera varias vidas, dependiendo del lugar donde fuera invocado. Las constituciones no significaban lo mismo en su país de origen que fuera de él. La Constitución española y la Carta francesa pudieron influir de la manera que lo hicieron en numerosos países europeos gracias a la manera en que fueron percibidas, más que a su contenido concreto. Al circular por Europa y ser adoptadas o empleadas en argumentaciones políticas de todo tipo por liberales y reaccionarios de otros orígenes, se resignificaron. El código constitucional en cuestión se convertía así en pieza de un debate más amplio, en el que era puesto al servicio de la ideología de aquel que lo invocaba para desarrollar argumentaciones relacionadas con la política interna y/o externa inmediata de su país —ya fuera pensador político, periodista, funcionario, militar, diplomático o un simple ciudadano—. Sin embargo, la existencia de transferencias que eran viables gracias a la existencia de una cultura constitucional de rasgos similares no significaba necesariamente un conocimiento profundo (o una lectura correcta o una interpretación acertada) del texto constitucional en cuestión. Las diversas constituciones del periodo pasaron a formar parte de un magma constitucional maleable, cambiante, adaptable, que servía intereses argumentativos diversos e incluso divergentes, en un mundo euroamericano crecientemente interconectado.

Bibliografía

- Aguilera, B. (2011). Influencia de la Constitución de Cádiz en Francia. En J. A. Escudero (dir.). *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años* (tomo III, pp. 499-514). Madrid: Espasa.
- Alexander, R. (2003). *Rewriting the French Revolutionary Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511496653>.
- Alexeeva, T. (2011). La constitución española de 1812 y los decembristas rusos. En J. A. Escudero (dir.). *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años* (tomo III, pp. 524-542). Madrid: Espasa.
- Alonso, G. (2014). «A Great People Struggling for Their Liberties»: Spain and the Mediterranean in the Eyes of the Benthamites. *History of European Ideas*, 41 (2), 194-204. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01916599.2014.914308>.
- Basabe, N. (2012). Diez años de la Constitución de Cádiz en el debate político francés: 1814-1824. *Historia Constitucional*, 13, 23-72.
- Bayly, C. A. (2007). Rammohan Roy and the advent of constitutional liberalism in India, 1800-30. *Modern Intellectual History*, 4 (1), 25-41. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1479244306001028>.
- Berbel, M. R. (2008). A Constituição espanhola no mundo luso-americano (1820-1823). *Revista de Índias*, 68 (242), 225-254.
- (2012). Os sentidos de Cádiz em Portugal e no Brasil de 1820 a 1823. En A. Annino y M. Ternavasio (coords.). *El laberinto constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830* (pp. 219-235). Madrid y Frankfurt am Main: AHILA/Iberoamericana/Vervuert.
- Busaal, J. B. (2012). *Le spectre du jacobinisme. L'expérience constitutionnelle de la Révolution française et le premier libéralisme espagnol (1808-1814)*. Madrid: Casa de Velázquez.
- Butrón Prida, G. (2006). *Nuestra Sagrada Causa. El modelo gaditano en la revolución piromontesa de 1821*. Cádiz: Ayuntamiento de Cádiz.
- Cabrera, M. Á. y Pro, J. (coords.) (2014). *La creación de las culturas políticas modernas, 1808-1833*. Madrid: Marcial Pons/Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Caron, J. C. (2011). Les mots qui tuent. Le meurtre parlementaire de Manuel (1823). *Genèses*, 83, 6-28. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/gen.083.0006>.
- Crăiuțu, A. (2003). *Liberalism under Siege: The Political Thought of the French Doctrinaires*. Lanham: Lexington Books.
- Cruz Villalón, P. (2007). La Constitución de 1808 en perspectiva comparada. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 58-59, 83-93.
- D'Aprile, I. M. (2014). Historias interconectadas de los medios de comunicación y el desarrollo de un discurso constitucional europeo en los albores del siglo XIX. *Ayer*, 94, 49-69.
- De Beauchamp, A. (1822). *De la Révolution de l'Espagne et de sa crise actuelle*. Paris: Ponthieu.
- De Francesco, A. (1998). La Constitución de Cádiz en Nápoles. En J. M. Iñurrategui y J. M. Portillo (eds.). *Constitución en España: orígenes y destinos* (pp. 273-286). Madrid: CEPCE.
- De Pradt, D. (1816). *Mémoires historiques sur la révolution d'Espagne, par l'auteur du Congrès de Vienne, etc*. París: Rosa-Perronneau.
- (1820). *De la révolution actuelle en Espagne, et de ses suites*. Paris: Béchét ainé-Rouen: Béchét fils.

- (1822). *L'Europe et L'Amérique en 1821*, vol. II. Paris: Huzard-Coursier.
- Delpu, P. M. (2014). Fraternités libérales et insurrections nationales: Naples et l'Espagne, 1820-1821. *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 49, 195-213. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/rh19.4762>.
- Demier, F. (2012). *La France de la Restauration (1814-1830). L'impossible retour du passé*. Paris: Folio-Histoire, Gallimard.
- Dippel, H. (2009). *Constitucionalismo moderno*. Madrid: Marcial Pons.
- Eastman, S. (2015). Introduction. The Sacred Mantle of the Constitution of 1812. En S. Eastman y N. Sobrevilla Perea (eds.). *The Rise of Constitutional Government in the Iberian Atlantic World. The Impact of the Cádiz Constitution of 1812*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- (eds.) (2015). *The Rise of Constitutional Government in the Iberian Atlantic World. The Impact of the Cádiz Constitution of 1812*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Escrig Rosa, J. (2016). Cadenas de papel. Un estudio del «Análisis de la Constitución Española» (1823) de Karl-Ludwig von Haller. *Historia Constitucional*, 17, 127-164.
- Fernández Sarasola, I. (2004). *Proyectos constitucionales en España (1786-1824)*. Madrid: CEPC.
- (ed.) (2007). *Una Constitución para España: el Estatuto de Bayona*. Madrid: Iustel.
- (2011). *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*. Madrid: CEPC.
- (2012). La Constitución de Cádiz en Inglaterra. *Historia Constitucional*, 13, 1-21.
- (2015). Constitutional projects during the Spanish Enlightenment. En J. Astigarraga (ed.). *The Spanish Enlightenment revisited* (pp. 129-147). Oxford: Voltaire Foundation.
- Fernández Sebastián, J. (2012). Entre el Espíritu Santo y el espíritu del siglo. Sobre la Constitución de las Cortes y el primer liberalismo hispano. *Anthropos*, 236, 55-75.
- Ferrando Badía, J. (1959). *La constitución española de 1812 en los comienzos del Risorgimento*. Roma-Madrid: CSIC.
- Fuller, C. (2000). «Primeiro e mais antigo Constitucional da Europa»: Bentham's contact with Portuguese liberals 1820-23. *Journal of Bentham Studies*, 3, 1-13. Disponible en: <https://doi.org/10.14324/111.2045-757X.012>.
- García Moneris, C. (2003). El debate 'preconstitucional': Historia y política en el primer liberalismo español (algunas consideraciones). En E. La Parra López y G. Ramírez Aledón (coords.). *El primer liberalismo: España y Europa, una perspectiva comparada* (pp. 39-77). Valencia: Biblioteca Valenciana.
- (2011). Notes à propos de la culture constitutionnelle en Espagne avant la Constitution de 1812. En J. P. Luis (coord.). *La guerre d'Indépendance espagnole et le libéralisme au XIXe siècle* (pp. 75-98). Madrid: Casa de Velázquez.
- Ghervas, S. (2008). *Réinventer la tradition: Alexandre Stourdza et l'Europe de la Sainte-Alliance*. Paris: Honoré Champion.
- Guizot, F. (1820). *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, 2^a ed. Paris: Ladvocat.
- Hill, H. B. (1936). The Constitutions of Continental Europe: 1789-1813. *The Journal of Modern History*, 8 (1), 82-94. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/468412>.
- Jarrett, M. (2013). *The Congress of Vienna and Its Legacy: War and Great Power Diplomacy after Napoleon*. London: I. B. Tauris.

- Jaume, L. (2003). Le libéralisme français après la Révolution, comparé au libéralisme anglais. *Historia Constitucional*, 4, 383-393.
- Lanjuinais, J. D. (1820). *Vues politiques sur les changements à faire à la Constitution de l'Espagne, afin de la consolider, spécialement dans le royaume de Deux-Siciles*. Paris: Badouin Frères.
- (1821). *Considerazioni politiche su cambiamenti da farsi alla Costituzione di Spagna per assodarla, specialmente nel regno delle Due-Sicilie*. Nápoles: n.e.
- Larroche, E. (2013). *L'expédition d'Espagne. 1823: De la guerre selon la Charte*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- López Alós, J. (2009). «La constitución fabricada»: Haller, la restauración europea y España. Estudio introductorio a la edición de *Análisis de la Constitución española* en la *Biblioteca Saavedra Fajardo*. Disponible en: <http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/NOTAS/RES0101.pdf>.
- Ludwig, J. (2013). *Deutschland und die spanische Revolution, 1820-1823*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Mastroberti, F. (2014). *Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)*. Bari: Cacucci.
- Mendonça, M. (2011). Influência da Constituição espanhola de 1812 na portuguesa de 1822. En J. A. Escudero (dir.). *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años* (tomo III, pp. 481-498). Madrid: Espasa.
- Morange, C. (2006). *Una conspiración fallida y una constitución nonnata (1819)*. Madrid: CEPC.
- Morelli, F. (2006). Tras las huellas perdidas de Filangieri: nuevas perspectivas sobre la cultura política constitucional en el Atlántico hispánico. *Historia Contemporánea*, 33, 431-461.
- Moreno Alonso, M. (1997). *La forja del liberalismo en España. Los amigos españoles de Lord Holland, 1793-1840*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Neely, S. (1991). *Lafayette and the liberal ideal, 1814-1824. Politics and Conspiracy in an Age of Reaction*. Carbondale y Edwardsville: Southern Illinois University Press.
- Offord, D. (2012). The response of the Russian Decembrists to Spanish politics in the age of Ferdinand VII. *Historia Constitucional*, 13, 163-191.
- Paquette, G. (2012). In the Shadow of Cádiz? Exogenous and Endogenous Factors in the Development of Portuguese Constitutionalism, c. 1780-1825. *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, 37 (2), artículo 6.
- (2013). *Imperial Portugal in the Age of Atlantic Revolutions: The Luso-Brazilian World, c. 1770-1850*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139237192>.
- Pérez Ledesma, M. y Sierra, M. (eds.) (2010). *Culturas políticas. Teoría e historia*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Portillo Valdés, J. M. (2000). *Revolución de Nación. Orígenes de la cultura constitucional en España (1780-1812)*. Madrid: CEPC.
- (2006). *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*. Madrid: Marcial Pons.
- (2007). Constitucionalismo antes de la Constitución. La Economía Política y los orígenes del constitucionalismo en España. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en: doi: 10.4000/nuevomundo.4160. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.4160>.

- Prutsch, M. J. (2013). *Making Sense of Constitutional Monarchism in Post-Napoleonic France and Germany*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137291653>.
- (2014). Monarchical Constitutionalism in Post-Napoleonic Europe: Concept and Practice. En K. L. Grotke y M. J. Prutsch (eds.). *Constitutionalism, Legitimacy, and Power. Nineteenth-Century Experiences* (pp. 69-83). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198723059.003.0004>.
- Rabow-Edling, S. (2012). The Decembrist Movement and the Spanish Constitution of 1812. *Historia Constitucional*, 13, 143-161.
- Rausch, F. (2013). The impossible *gouvernement représentatif*: Constitutional Culture in Restoration France, 1814-1830. *French History*, 27 (2), 223-248. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/fh/crt004>.
- Reyero, C. (2010). *Alegoría, nación y libertad. El Olimpo constitucional de 1812*. Madrid: Siglo XXI.
- Rodríguez López-Brea, C. M. (2013a). La Constitución de Cádiz y el proceso revolucionario en las Dos Sicilias (1820-1821). *Historia Contemporánea*, 47, 561-594.
- (2013b). El Viva la Pepa rebasa fronteras: los retoños de la Constitución de Cádiz. *Revista de Historiografía*, 20, 56-74.
- Romano, A. (2011). Cádiz en Italia. La recepción de la constitución de Cádiz en Italia y la revolución piemontesa. En J. A. Escudero (dir.). *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años* (tomo III, pp. 459-472). Madrid: Espasa.
- Rosanvallon, P. (1985). *Le moment Guizot*. París: Gallimard.
- Schmidt-Nowara, C. (ed.) (2012). Global Horizons and Local Interests in the Era of the Constitution of Cadiz, número especial del *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, 37 (2).
- Simal, J. L. (2012). *Emigrados. España y el exilio internacional, 1814-1834*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Skuy, D. (2003). *Assassination, Politics, and Miracles: France and the Royalist Reaction of 1820*. Montreal-Kingston-Ithaca-Nueva York: McGill-Queen's University Press.
- Späth, J. (2012). *Revolution in Europa 1820-1823. Verfassung und Verfassungskultur in den Königreichen Spanien, beider Sizilien und Sardinien-Piemont*. Koln: SH Verlag.
- Spini, G. (1950). *Mito e realtà della Spagna nelle rivoluzioni italiane del 1820-21*. Roma: Perrella.
- Spitzer, A. B. (1971). *Old Hatreds and Young Hopes. The French Carbonari against the Bourbon Restoration*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Stites, R. (2014). *The Four Horsemen. Riding to Liberty in Post-Napoleonic Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (1992). El liberalismo francés después de Napoleón (de la anglofobia a la anglofilia). En *Revista de Estudios Políticos*, 76, 29-43.
- (2013). *La monarquía doceañista (1810-1837). Avatares, encomios y denuestos de una extraña forma de gobierno*. Madrid: Marcial Pons.
- (2015). The image of the British system of government in Spain. En J. Astigarraga (ed.). *The Spanish Enlightenment revisited* (pp. 193-211). Oxford: Voltaire Foundation.
- Vick, B. E. (2014). *The Congress of Vienna. Power and Politics after Napoleon*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Vorländer, H. (2012). What is «Constitutional Culture»? En S. Hensel, U. Bock, K. Dirksen y H.-U. Thamer (eds.). *Constitutional Cultures: On the Concept and Representation of Constitutions in the Atlantic World* (pp. 21-41). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars.
- Wood, G. S. (1969). *The Creation of the American Republic, 1777-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

EL MODELO FRANCÉS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL: EL MOMENTO MODERADO¹

The French Model in the Construction of the Spanish State: The Moderate Moment

JUAN PRO

Universidad Autónoma de Madrid

juan.pro@uam.es

Cómo citar/Citation

Pro, J. (2017).

El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado.

Revista de Estudios Políticos, 175, 299-329.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.10>

Resumen

La construcción del Estado en España tuvo en la primera mitad del siglo XIX un momento especialmente intenso de definición de sus bases doctrinales y de los grandes rasgos de su estructura institucional y territorial. Tras un primer impulso bajo el gobierno reformista del último periodo de Fernando VII, fue en el reinado de Isabel II cuando se dieron los pasos decisivos, bajo la hegemonía política del partido moderado. En ambos periodos, la influencia francesa fue notoria. Autores como Sáinz de Andino, Burgos, Silvela, Ortiz de Zárate, Oliván y Colmeiro tomaron el modelo de Estado de Francia para sustentar un giro político conservador después de desalojar a los progresistas del poder y poner fin a las grandes medidas de la revolución liberal española. La apropiación del modelo francés incluía tanto fórmulas institucionales concretas como un concepto de Estado identificado con la Administración, y también un tipo de Administración específico, fuertemente centralizado, que era el resultado de las reformas de la Monarquía de Julio sobre el modelo napoleónico.

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto HAR2012-32713 del Plan Nacional de I+D+i.

Palabras clave

Construcción del Estado; Estado-nación; España; Francia; siglo XIX.

Abstract

In the first half of the nineteenth century the construction of the Spanish State had an especially intense moment of definition, both of its doctrinal basis and of the broad strokes of its institutional and territorial structure. After a first effort under the reformist government during the final period of Fernando VII, it was during the reign of Isabel II that the decisive steps were taken, now under the political hegemony of the moderate party. During both periods, French influence was notorious. Authors like Sainz de Andino, Burgos, Silvela, Ortiz de Zárate, Oliván, and Colmeiro took up the French model of State to sustain a conservative political turn, following the eviction of the progressives from power, putting an end to the major initiatives of the Spanish liberal revolution. The appropriation of the French model included both specific institutional formulas such as the concept of State identified with the Administration, and a specific type of strongly centralized Administration, which was the result of the reforms of the Napoleonic model by the July Monarchy.

Keywords

State-building; Nation-State; Spain; France; Nineteenth Century.

SUMARIO

I. ILUSTRACIÓN Y REVOLUCIÓN. II. LOS ORÍGENES AFRANCESADOS DEL ADMINISTRATIVISMO ESPAÑOL. III. VÍAS Y FACTORES DE CIRCULACIÓN DEL MODELO. IV. LOS ADMINISTRATIVISTAS DEL MOMENTO MODERADO. V. DEL MODELO FRANCÉS A LA REALIDAD ESPAÑOLA. VI. LA MADUREZ DEL SISTEMA Y SUS MATIZACIONES. VII. UN BALANCE DE LA REAPROPIACIÓN DEL MODELO FRANCÉS. BIBLIOGRAFÍA.

La construcción del Estado en España, como en otros países, ha sido resultado de una pugna entre proyectos dispares que pretendían orientar el proceso. Diversos imaginarios de Estado influyeron en mayor o menor medida en el resultado, en función de las circunstancias históricas y de la relación de fuerzas entre los grupos que los patrocinaban; pero ninguno obtuvo un triunfo completo, en el sentido de lograr que se construyera un Estado inspirado por un único modelo. En la medida en que los imaginarios concurrentes en la construcción histórica del Estado español contemporáneo contenían una valoración de los ejemplos a los que se podía mirar en otros países, el proceso no siguió la pauta de un único modelo de Estado extranjero.

Fueron varias las fuentes de inspiración europeas; pero entre todas ellas la de Francia fue sin duda la influencia predominante, tal vez como efecto de una influencia francesa más general sobre España, sostenida —tanto en el plano cultural como político— a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Sin desdeñar la existencia de admiradores del modelo británico, que ocasionalmente hicieron notar esa inspiración, ni la ocasional mirada de los constructores del Estado español hacia doctrinas y soluciones institucionales procedentes de otros espacios europeos como Alemania, Italia o los Países Bajos, este trabajo pretende señalar las modalidades específicas de apropiación del modelo de Estado francés, cuya penetración en el imaginario jurídico y político de la España del XIX fue tan profunda que cabe considerarla hegemónica por comparación con cualquier otro modelo de referencia.

Más allá de la similitud formal con originales franceses en muchas de las instituciones estatales que se crearon en España a lo largo del siglo XIX —y especialmente en el periodo álgido de construcción del Estado durante la década moderada (1844-1854)—, hubo una apuesta por algo más general, que se ha dado en llamar el modelo francés. Ese modelo implica hacer del Estado un tutor con influencia predominante sobre la sociedad y sus

actividades; un Estado uniforme y centralista, que actúa directamente a través de la Administración pública y que se identifica con ella: el Estado es la Administración. En ese modelo, los cuerpos intermedios son un obstáculo que debe ser eliminado para dejar expedita la acción del Estado, único representante legítimo de los intereses colectivos; y esa acción es de la mayor importancia, pues el Estado está llamado, mediante la Ley y la Administración, a reconstruir la realidad del país en una dirección determinada (Rosanvallon, 2007: 12-17).

Al mismo tiempo, se intentará mostrar que esa inspiración francesa sobre las grandes líneas que definieron el Estado nacional construido en España en el siglo XIX ni fue constante ni constituyó una mera imitación. No fue constante, puesto que la inestabilidad de gobiernos y regímenes que caracterizó a la España decimonónica puso alternativamente en el poder a personas y partidos con miradas distintas hacia la experiencia de otros países, y fue en el periodo de hegemonía política del Partido Moderado durante el reinado de Isabel II cuando esa admiración por el modelo francés se hizo notar con toda su fuerza. Por otro lado, no fue una mera imitación, puesto que, a pesar de los discursos admirativos y de la referencia frecuente a ejemplos franceses, la apropiación fue selectiva y conllevó una adaptación de las piezas originales a las circunstancias españolas de aquel momento, interpretadas a través de los intereses que representaba el moderantismo.

No cabe duda de que en Francia, como en cualquier país, el modelo de Estado que se fue imponiendo históricamente fue objeto de controversias intelectuales y de luchas de poder². No hubo —obvio es decirlo— un concepto unívoco de la Administración Pública ni una sola forma de entender el Estado³. Sin embargo, en la circulación de ideas y modelos entre uno y otro país es frecuente pasar por alto en gran medida ese pluralismo que en todas partes existe y, borradas las diferencias de origen, identificar a la corriente dominante como modelo de referencia. En el caso que nos ocupa, la recepción del modelo francés acabaría produciéndose a partir de una lectura selectiva del administrativismo de aquel país, realizada unilateralmente por un grupo de autores entre los que había una marcada sintonía de cultura política.

² Lorente (2009), por ejemplo, ha recordado una de estas intensas controversias jurídicas sostenidas en Francia, a propósito del debate de 1814-1830 sobre la constitucionalidad del Consejo de Estado y la naturaleza del gobierno representativo.

³ Esta diversidad original del «laboratorio» francés ha sido puesta de manifiesto por Mannori y Sordi (2001), entre otros.

I. ILUSTRACIÓN Y REVOLUCIÓN

La penetración de conceptos franceses en la doctrina y la práctica españolas sobre la administración se había iniciado ya en el siglo XVIII, vinculada a las dos grandes innovaciones de la época: el derecho natural y la ciencia de la policía. No obstante, y aunque ambas corrientes penetraron y tuvieron incidencia en autores españoles, la universidad española fue bastante refractaria a las dos. La tradición del derecho común, con la novedad del estudio del derecho patrio a partir de 1741, ganó ampliamente la partida a un derecho natural y de gentes que, tras un momento de implantación incipiente bajo los gobiernos reformistas de Carlos III, pareció demasiado peligroso en términos políticos y fue proscrito a partir de 1794 (Pro, 2014).

Algo parecido ocurrió con el concepto de *policía*, cuya penetración fue también superficial y se limitó a albergar bajo un nuevo vocablo concepciones más tradicionales de la monarquía española, como era la del gobierno político y económico de los pueblos. Ciertamente, el concepto de *policía* había venido apareciendo en obras españolas de los siglos XVI, XVII y XVIII, como traslación de su uso en Europa continental, tanto en Francia como en Alemania⁴. En algunas ocasiones, *policía* parece haberse utilizado como sinónimo del buen orden de las ciudades que los gobernantes deben promover, por lo que incluye todas las funciones que en España se venían denominando de gobierno político y económico de los pueblos, sin añadir matices a este concepto tradicional. Otras veces, *policía* se usaba en un sentido más restringido, que se limita a las políticas de seguridad, sanidad y aseo de las ciudades, manteniendo el término de *gobierno político y económico* para el conjunto de la administración civil de nivel local.

Ese significado restringido, distinto del que predominaba en Francia, sería de uso creciente a partir del quiebro que supuso el motín contra Esquilache de 1766⁵. Desde entonces, el término *policía* sería de uso más frecuente⁶, pero ya referido de forma predominante al control institucionalizado del orden público. Así, por ejemplo, se utilizó para denominar la Superintenden-

⁴ Como han acreditado González Alonso (1995), Sánchez León (2005) y García Moneris (2008). En esta última obra, las autoras subrayan el cambio producido en el siglo XVII, ligado a la desacralización del poder y la aparición de la «razón de Estado».

⁵ Sánchez León (2005) pone de relieve este cambio a partir de 1766, cuando la vinculación del orden con el comercio —presente en autores como Campomanes o Bernardo Ward— dejó paso a visiones de la policía más vinculadas a la institucionalización del control social; repliegue defensivo que mostraría las limitaciones del reformismo ilustrado.

⁶ Por ejemplo, en Vizcaíno (1781) y Dou (1800-1803).

cia General de Policía (vigente en 1782-1792 y recreada luego dos veces, por Carlos IV en 1807 y por Fernando VII en 1824), pues aquella policía no reunía las competencias de fomento de la economía que implicaría el concepto original francés, acercándose más al sentido actual de la policía de seguridad⁷. Un caso aparte sería la obra de Valeriola (1798), mera traducción de una de las obras francesas fundamentales sobre esta materia, el *Traité de la Police* de Delamare (1705-1738). En cualquier caso, se deduce de estos usos que, aunque el concepto de *policía* convivió con el más castizo de *gobierno político y económico de los pueblos* en la España de finales del Antiguo Régimen, no caló en el análisis ni en el enfoque de los asuntos de gobierno, estructurado en España en torno a este otro concepto más localista, que resistió bien a la novedad.

Fue la Constitución de Bayona —cuya inspiración francesa está fuera de duda— la que dio carta de naturaleza legal en España al concepto de *policía* en 1808, al crear un ministerio con esa denominación. Se trataba de la culminación de la lectura restrictiva del concepto, limitándolo a las funciones represivas y de control del orden público; pues al mismo tiempo se creaba un Ministerio del Interior que desempeñaría las funciones de administración civil y fomento de la riqueza⁸. De esta manera, se desgajaban en dos las funciones gubernativas que tradicionalmente se había atribuido a una autoridad única (Pro, 2008: 231-249). La Constitución de Cádiz rompió en 1812 con el concepto francés y, al denominar *de Gobernación del Reino* a la Secretaría encargada del orden público, enlazó de forma más directa con la tradición hispana del gobierno político y económico de los pueblos. No solo por el término elegido para dar nombre al ministerio, sino sobre todo porque volvía a reunir en una misma mano las funciones de seguridad y las de impulso a la vida económica. No obstante, ni el esquema ministerial de José Bonaparte ni el de las

⁷ *Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo de 17 de marzo de 1782 por la que se dispone la creación de una Superintendencia General de Policía para Madrid y su Rastro* (Archivo Histórico Nacional, Consejos, lib. 1525, 33); *Real Cédula de 13 de junio de 1792 por la cual se suprime la Superintendencia General de Policía de Madrid y su Rastro* (*Gaceta de Madrid*, 51, 26 de junio de 1792, p. 424); *Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo de 13 de diciembre de 1807 por la cual se manda guardar y cumplir el Real Decreto en que se restablece la Superintendencia General de Policía de Madrid, su jurisdicción y su rastro* (Biblioteca Nacional, R/34927, p. 137). *Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo de 13 de enero de 1824 mandando guardar y cumplir el Real decreto inserto para el establecimiento de la Superintendencia de la Policía del Reino* (Archivo Histórico Nacional, Reales Cédulas, 3.824).

⁸ Constitución de 1808, art. 27. Real Decreto de 6 de febrero de 1809 (*Prontuario...*, I: 10-11 y 83-94).

Cortes de Cádiz se mantuvieron tras la desaparición de ambos regímenes. La restauración de la monarquía absoluta por Fernando VII significó inicialmente la vuelta a las instituciones del Antiguo Régimen con su sistema de gobierno jurisdiccional, que en la práctica había dejado de funcionar y se mostraba a todas luces inadecuado para hacer frente a los nuevos desafíos del momento.

II. LOS ORÍGENES AFRANCESADOS DEL ADMINISTRATIVISMO ESPAÑOL

La solución que pasaba por levantar una administración que pusiera orden en el país, aunque viniera lastrada por su origen francés y por haber sido adoptada en el marco de la revolución liberal, acabó por ser asumida por los gobiernos del último periodo de Fernando VII como antídoto contra la revolución. En un momento de crisis profunda del absolutismo, atrapado entre la inoperancia de las viejas instituciones, las conspiraciones liberales y la resistencia de los ultras a cualquier tipo de cambio institucional, la monarquía encontró una posible salida en la vía reformista consistente en reforzar y racionalizar la administración (Luis, 2002). Esa vía la encarnó desde el Gobierno Luis López Ballesteros, ministro de Hacienda entre 1823 y 1832. Resulta significativo que dos de sus colaboradores más destacados fueran antiguos afrancesados, como Javier de Burgos y Pedro Sáinz de Andino: ellos plantearon algunas de las más importantes líneas de reforma, en las que se adivinan ya los fundamentos del futuro Estado administrativo que se iba a construir tras el cambio de régimen⁹. Si el primer paso se había dado en 1823¹⁰, con la creación de la Presidencia del Consejo de Ministros, llamada a dar un sentido de conjunto a la acción del Gobierno, el paso decisivo fue la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino en 1832¹¹.

La solución adoptada entonces no fue la de las Cortes de Cádiz, que habían apostado por mantener un departamento gubernativo indiferenciado para todas las cuestiones de «interior», en la tradición española. La solución de

⁹ Javier de Burgos había colaborado con el régimen de José Bonaparte como subprefecto de Almería. Y Sáinz de Andino había sido sucesivamente secretario general de la Subprefectura de Jerez y subprefecto de Écija (López Tabar, 2001: 61).

¹⁰ El Real Decreto de 31 de diciembre de 1824 reguló el Consejo de Ministros, estableciendo que la primera Secretaría de Estado y del Despacho llevara aneja la Presidencia en ausencia del rey (*Gaceta de Madrid*, 2, 4 de enero de 1825, p. 5).

¹¹ *Real Decreto del 5 de noviembre de 1832 mandando establecer la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento general del Reino (Decretos del Rey..., 17: 237).*

los reformistas de Fernando VII fue más bien la de los afrancesados, que consistía en dividir las funciones gubernativas en dos alas, reservando el nombre de *policía* solo para las funciones de seguridad interior (como se hizo al refundar la Superintendencia de Policía en 1824, ya para todo el Reino y no solo para la capital) e introduciendo para las restantes la denominación —también de origen francés— de *Administración*.

La creación de la Secretaría de Fomento respondía a la propuesta de Javier de Burgos de crear un ministerio que se encargara de la administración interior, propuesta que respaldó López Ballesteros en 1830¹². Cambió varias veces de nombre en los años siguientes, llamándose *Secretaría de Interior* y finalmente de *Gobernación*¹³. Pero la idea fue siempre la misma: la de canalizar a través de este nuevo departamento ministerial la expansión de una Administración pública centralizada que, mediante el mecanismo expeditivo de lo gubernativo —como opuesto a lo jurisdiccional— asegurara el orden interior y fomentara las actividades productivas (de ahí los sucesivos cambios de denominación).

Fue en las obras de Burgos y Sáinz de Andino, de 1826 y 1829 respectivamente, en las que se empezó a utilizar el término *administración* como versión moderna del gobierno político y económico de los pueblos¹⁴. No era un mero cambio de palabra, sino expresión del paso de un conjunto de prácticas locales en manos de autoridades dotadas de jurisdicción a una nueva idea, la de Administración Pública, que materializaba la presencia de un Estado centralizado sobre todo el territorio (de ahí la mención *del Reino* en el nombre del ministerio, que reemplazaba a *de los pueblos*). Tanto Burgos como Sáinz de Andino tenían —como hemos dicho— un pasado afrancesado y miraban a Francia como modelo de referencia para sus propuestas de reforma; el texto de Javier de Burgos de 1826, con el que se abrió toda una época, incluso había

¹² *Minuta de una exposición dirigida a S.M. el Rey por su Ministro de Hacienda Don Luis López Ballesteros en 10 de octubre de 1830, proponiendo la creación de un Ministerio del Interior y algunas importantes mejoras de Hacienda*, Archivo General de Palacio (Madrid), Papeles Reservados de Fernando VII, caja 293.

¹³ La Secretaría de Fomento pasó a denominarse *Secretaría de Estado y del Despacho del Interior* por Real Decreto de 13 de mayo de 1834 (*Gaceta de Madrid*, 84, 15 de mayo 1834, p. 385) y *Secretaría de Gobernación del Reino* por Real Decreto de 4 de diciembre de 1835 (*Gaceta de Madrid*, 347, 8 de diciembre 1835, p. 1386).

¹⁴ Burgos, 1834 [1826]. Pedro Sáinz de Andino: *Exposición al Rey N.S. sobre la situación política del Reyno y medios de su restauración* (Madrid, 1829), Biblioteca de la Universidad de Sevilla, Manuscritos, 330/166. Del texto de Sáinz de Andino hay ediciones modernas en Suárez y Berazaluze (1968), t. I, vol. 2, y en García Madaria (1982: 53-268).

sido dirigido al rey desde París, donde su autor se hallaba comisionado por el Gobierno para resolver encargos diplomáticos y financieros. El término de *administración*, que estos autores fueron pioneros en proponer, constituía un galicismo, menos evidente que el ya manido y denostado de *policía*, definitivamente relacionado con el ejercicio de la represión para controlar el orden público, pero también procedente de Francia, pues la expresión castellana habitual para estas funciones era la de gobierno político y económico, no la de administración civil.

El nuevo concepto de *administración* llegaba estrechamente ligado a la difusión de la obra de Bonnin, tanto en su versión original extensa como abreviada (Bonnin, 1809, 1829). Concebida en el marco del imperio napoleónico, esta obra alcanzó una gran difusión en toda Europa, con traducciones al portugués, al alemán y al italiano. En España hubo una primera edición en 1834, aunque sin duda la obra era conocida antes en su idioma original (Bonnin, 1834). La importancia de esta obra ha llevado a considerar a su autor como el padre de lo que en la época empezó a llamarse la *Ciencia de la Administración Pública* (Langrod, 1957). En ella, efectivamente, se sentaron los principios que guiaron el desarrollo del Estado bonapartista sobre la base del despliegue de su burocracia. El concepto de *administración* sustituía al de *policía* que se había utilizado en la monarquía francesa del Antiguo Régimen, adaptando sus prácticas al marco de un Estado de derecho.

Bonnin fue quien primero plasmó de forma explícita el lugar que se le asignaba a la Administración en el nuevo Estado surgido de la Revolución francesa y desarrollado durante el periodo napoleónico: ese modelo de Administración densa y potente cuya expansión debía hacer realidad la construcción del Estado nacional y las promesas de modernización que este entrañaba. Por otro lado, al abogar por crear una ciencia de la Administración, lo que planteaba Bonnin era la posibilidad de sacar del debate político la mayor parte de las reformas y de las opciones administrativas, bajo la consideración de que eran materia técnica, de ciencia, que se debían dejar en manos de los expertos y no hacer depender de las ideas contrapuestas de los partidos. Esta forma de elevar los saberes administrativos a la categoría científica y situarlos por encima de las luchas políticas resultó atractiva para los conservadores españoles, y especialmente para aquellos que se dedicaban al estudio de la Administración. El argumento de Bonnin era una aplicación particular del principio más general de Auguste Comte, con quien Bonnin mantuvo una estrecha amistad desde 1829 y de quien se consideraba orgullosamente uno de los primeros discípulos (Pickering, 2009, II: 230-231). Para el fundador del positivismo, en efecto, la totalidad de las cuestiones políticas y sociales deberían quedar algún día al margen de las confrontaciones partidistas, para ser objeto de soluciones científicas incontestadas, tan pronto como madurase la nueva *ciencia social*

que preconizaba y fuese ejercida por una casta sacerdotal de gobernantes científicos sin ideología. Sin llegar tan lejos, Bonnín estaba proponiendo algo parecido, al elevar la dignidad del estudio de la Administración y otorgarle la legitimidad de lo científico, camino que haría de los administrativistas los guías de la construcción del Estado y de su actuación sobre la sociedad (Flores, 1983).

La incorporación del concepto francés de Administración, así como los inicios de su implementación al servicio de un proyecto político conservador, data pues, del último periodo del reinado de Fernando VII, la llamada *omnínosa década* (1823-1833). Aquel fue un periodo crucial en la definición de las bases del Estado español contemporáneo y en la adopción de una inspiración francesa para esa operación, que tiene por tanto una raíz autoritaria tanto o más que la relacionada con el constitucionalismo liberal. Tras la brecha abierta por los pioneros Javier de Burgos y Sáinz de Andino en tiempos de Fernando VII, la verdadera creación de una doctrina administrativista en España estuvo vinculada al auge del partido moderado —al cual pasaron ambos autores—, a partir de que conquistara el poder, primero brevemente en 1834 y 1838, y luego de forma más estable en 1843.

III. VÍAS Y FACTORES DE CIRCULACIÓN DEL MODELO

En 1834 se tradujo al castellano el *Abregé des principes d'Administration* de Bonnín (Bonnín, 1834). En 1835 (en París) y en 1838 (en Madrid) se editaron también en español los *Eléments de Droit politique* de Macarel, publicados en Francia cinco años antes (Macarel, 1835, 1838). No se trata, en este último caso, de una obra de derecho administrativo, pero tuvo una gran relevancia en la formación de los juristas españoles, puesto que se estuvo prescribiendo como manual universitario por orden ministerial hasta 1850 (Gallego, 2002: 158-160). La importancia de la obra, que en su traducción al español se extendía hasta referirse a la totalidad del derecho público, procedía del hecho de que exponía las instituciones —tanto políticas como administrativas— del Estado francés de Louis-Philippe con pretensiones de universalidad, como si fueran los «principios que rigen en los gobiernos constitucionales de Europa». A partir de la segunda mitad de los años treinta, pues, los juristas españoles estudiaron el derecho y el Estado —como nociones universales— a través de una obra que exponía las instituciones de Francia y su funcionamiento concreto, lo cual no podía dejar de tener consecuencias sobre las concepciones de quienes estaban llamados a participar en primera línea en la construcción del Estado a través del despliegue de su Administración. La huella explícita de aquel libro se ha

encontrado incluso en la obra cumbre del administrativismo español, de Manuel Colmeiro (1850) (Gallego, 1982).

Para entonces, la influencia francesa penetraba ya de manera imparable, por diversas vías. Las traducciones tuvieron, sin duda, una gran incidencia: no solo las mencionadas de Bonnín y Macarel, sino también otras de menor importancia, como las de Gabriel Bourbon Leblanc en 1816 (Bourbon-Busset, 1824) y R. Gandillot en 1833 (Gandillot, 1834). La traducción de estos autores no solo apunta hacia una difusión de sus obras en España, sino que da la medida también de un conocimiento previo de las mismas por parte de una élite intelectual y profesional española que, en su mayor parte, conocía el francés y podía leer las obras en su lengua original: al apostar por traducirlas y publicarlas en España, asumían la existencia de una demanda potencial de lectores tan pronto como se abrió la transición hacia un Estado de derecho y —tal vez— la relevancia intelectual de los textos en la situación española de aquel momento.

Pero junto a estas traducciones, la circulación de personas fue otra vía de transposición de ideas y de modelos. Francisco Agustín Silvela (1803-1857) era hijo del magistrado Manuel Silvela, a quien sus compromisos con el régimen de José Bonaparte —había sido alcalde de Casa y Corte en el Madrid josefino— le obligaron a partir al exilio bajo la acusación de afrancesado con la restauración borbónica. Francisco Agustín, por tanto, se había criado y educado en Francia, donde se había licenciado en Leyes por la Universidad de París en 1833 (Pérez Núñez, 2002). Tras regresar a España fue nombrado magistrado del Tribunal Supremo y publicó su célebre *Colección de Administración*, que, contra lo que podría dar a entender su título meramente recopilatorio, contenía un alegato contra la pieza clave de la concepción del Estado del liberalismo progresista: la Ley para el gobierno político-económico de las provincias de 1823¹⁵, a la que Silvela llamaba «nuestra Ley administrativa por esencia» (Silvela, 1839: VII).

La Ley de 1823 constituía a los ayuntamientos y a las diputaciones provinciales en órganos representativos del vecindario y, por tanto, dotados de autonomía política y de amplias competencias administrativas. Silvela identificó que sobre esa pieza recaía todo el diseño estatal del liberalismo revolucionario y que ahí estaba la discrepancia principal con quienes, desde el Partido Moderado, se planteaban poner fin al ciclo revolucionario en España. Aquel liberalismo posrevolucionario miraba a Francia, a la Francia de la monarquía de Orléans, como modelo de estabilización para traer una política de orden al

¹⁵ Decreto XLV de las Cortes de 3 de febrero de 1823: *Ley para el gobierno económico-político de las provincias* (*Colección de los decretos...*, 1823, X: 171-222).

sur de los Pirineos. Silvela reclamaba someter a los poderes locales en el marco de un Estado centralista que se sirviera de la administración directa para controlar la vida de los pueblos. Su modelo indisimulado eran las leyes de organización municipal francesas de 21 de marzo de 1831 y 18 de julio de 1837 y la Ley de consejos generales de 10 de mayo de 1838¹⁶. Más en general, su modelo de Administración era el de Francia, al que consideraba necesario recurrir por su «notable grado de perfección» (Silvela, 1839: XXXVI) y así lo mostraba al tratar prácticamente de todos los temas que debía abarcar la Administración Pública, en el sentido expansivo que se le daba en Francia: del poder ejecutivo, del gobierno municipal, las diputaciones provinciales, tribunales administrativos, gobiernos políticos, Consejo de Estado, ministerios, direcciones generales, agricultura, industria, comercio, minería, instrucción pública, policía general, sociedades económicas, imprenta, hospitales, beneficencia, cárceles, hermandades, caminos y canales, bibliotecas, museos, teatros y espectáculos, caza y pesca, estadística, división territorial... Los autores de referencia, por último, eran para él también franceses: Bonnin, Bourbon Leblanc y Gandillot (Gallego, 2001: 70-74).

La recepción del derecho administrativo francés en España se produjo en el marco de una reacción política contra la hegemonía progresista, la autonomía municipal y todo lo que representaba la Constitución de 1837. De hecho, la confrontación entre moderados y progresistas en torno a la legislación municipal, que por entonces comenzaba, continuaría —cada vez más enconada— hasta que la Ley de ayuntamientos moderada de julio de 1840 fuera contestada por el levantamiento progresista de septiembre, que llevó a la abdicación de María Cristina y a la regencia de Espartero (Castro, 1979). Tan pronto como los moderados recuperaron el poder por la fuerza en diciembre de 1843, volvieron a poner en vigor su ley de ayuntamientos que, renovada en 1845, se mantendría mientras estuvo vigente la Constitución de aquel año¹⁷.

Silvela había abierto un camino por el que enseguida iban a transitar otros autores, un camino cuyo trazado tenía un origen indudablemente francés. Una generación de administrativistas, vinculados todos ellos al moderantismo, fueron desarrollando la doctrina adecuada para orientar y legitimar el

¹⁶ Leyes francesas que reproduce en su *Colección* (Silvela, 1839: 69-79, 81-99 y 171-179).

¹⁷ *Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos, sancionada en Barcelona á 14 de Julio de 1840, y mandada publicar por S.M. en 30 de Diciembre de 1843, con las modificaciones contenidas en el Real decreto de la misma fecha (Gaceta de Madrid, 3395, 31 de diciembre 1843, pp. 1-3). Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1845 (Gaceta de Madrid, 3776, 15 de enero 1845, pp. 1-3).*

despliegue de la Administración Pública española que por aquellos años tomaba impulso. En todos ellos, la legislación municipal del trienio y sus epígonos progresistas más recientes eran atacados como una de las claves fundamentales para cambiar el modelo de Estado, junto a otras instituciones quizá más evidentes, como la Milicia Nacional, arma política del progresismo.

El libro-programa de Silvela se publicó en 1839, el mismo año en que el abrazo de Vergara selló la liquidación de la guerra en el norte, anunciando el pronto final de la primera guerra carlista, que efectivamente se produciría en 1840 con la derrota de Cabrera. Se cerraba así un largo periodo de conflictos armados y de inestabilidad política que había comenzado con la invasión francesa de la Península en 1808. Al salir de aquel ciclo de guerra y revolución, España había cambiado drásticamente de tamaño —por la pérdida de sus dominios americanos— y debía enfrentar su refundación como un Estado nacional. A esta ruptura en la concepción del poder y en la identidad de los españoles se unía el hundimiento de los aparatos administrativos de la vieja monarquía, arruinada y desorganizada hasta el extremo durante este proceso. De lo que se trataba en aquel momento era de dilucidar quién construiría el Estado nacional en España (objeto de las enconadas luchas políticas entre progresistas y moderados) y con arreglo a qué modelo lo construiría.

Los moderados ganaron aquella pugna, utilizando el modelo francés como herramienta para dar forma a su Estado administrativo y para legitimarlo. El recurso a Francia como modelo de referencia estaba relacionado con un proyecto de Estado muy concreto, que consistía en desarrollar la Administración Pública como antídoto contra la revolución. No cualquier Administración, desde luego, sino una Administración Pública centralizada al estilo francés, que llegara por sus propios medios a controlar todas las actividades políticas, económicas, sociales o culturales del país. Estos autores entendían el Estado como Administración, y la construcción del Estado nacional como el despliegue de una Administración densa, profesionalizada y numerosa, dejando en segundo plano los componentes representativos y garantistas del Estado constitucional. La mirada a Francia no era inevitable, puesto que existían alternativas que muchos políticos e intelectuales habían conocido en sus periodos de exilio, en viajes de estudios o por sus lecturas: por encima de todas, Inglaterra, que ofrecía el modelo alternativo de un Estado desarrollado como garantía de los derechos individuales, a través tanto del Parlamento como de un poder judicial efectivo e independiente. Esa alternativa, que contaba con muchos partidarios entre las filas progresistas, les parecía a todos estos autores inapropiada para el objetivo de poner orden en el país, homogeneizarlo con una autoridad central fuerte e impulsar su desarrollo económico con la intervención del Estado. Francia era el ejemplo a seguir para todo ello.

Y esta misma opción política, que implicaba la elección de un marco de referencia predominantemente francés, suponía también una elección en cuanto al pasado español con el que se buscaba enlazar. El historicismo seguía constituyendo un elemento cultural común de los discursos políticos a derecha e izquierda de las grandes luchas políticas del momento. Todos buscaban en el pasado las fuentes de legitimación de la nación, pero en un pasado que cada uno seleccionaba y reconstruía según su criterio. Para este grupo de administrativistas cercanos al Partido Moderado, las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 no formaban parte de ese pasado que había que reclamar como propio: tanto aquel episodio como la Edad Media imaginada para sustentarlo tendían a definir un modelo de Estado en gran medida jurisdiccional y parlamentario (Lorente y Garriga, 2007). La alternativa era entroncar con la tradición española por otra vía, como eran las prácticas de gobierno local de la vieja Monarquía, el llamado gobierno político y económico de los pueblos, del que se podían sacar fórmulas concretas y un estilo general de gobierno que, convenientemente adaptado, constituía un precedente adecuado para desarrollar desde arriba una Administración Pública eficaz y expeditiva (Pro, 2016b). La clave estaba en llevar a la construcción del Estado nacional una forma de gobierno basada en la autoridad de administrar y no en la elección de representantes ni en la negociación implícita en los procedimientos jurisdiccionales. Complementariamente, el discurso de apropiación de la historia española debía cambiar desde la reivindicación de las libertades castellanas y aragonesas de la Edad Media hacia la alabanza de las grandezas imperiales logradas bajo la monarquía absoluta (Cirujano, Elorriaga y Pérez Garzón, 1985; Pro, 2000).

IV. LOS ADMINISTRATIVISTAS DEL MOMENTO MODERADO

Siguiendo la estela de Silvela, en los años cuarenta se produjo un aluvión de publicaciones sobre la Administración en España. Procedían de autores «rescatados» del Antiguo Régimen, como Burgos, Sáinz de Andino y Ortiz de Zárate, junto a otros nuevos, como Oliván, Posada Herrera y Gómez de la Serna: una pléyade de autores que culminó con Colmeiro. El momento álgido de producción doctrinal del administrativismo moderado fue el de la oposición a Espartero en 1841-1843. Hay que recordar que en 1841 aparecieron las *Ideas de Administración* de Javier de Burgos y un primer libro de Ortiz de Zúñiga —que se servía de las orientaciones de aquel—, al cual seguiría otro en 1842 (Ortiz de Zúñiga, 1841, 1842). En el mismo 1842 salió a la luz la primera edición del texto de Oliván (Oliván, 1843 [1842]), y en 1843 los de Posada Herrera (1843) y Gómez de la Serna (1843).

Javier de Burgos (1778-1848), de quien ya hemos mencionado su pasado afrancesado, hubo de exiliarse en Francia por aquel motivo entre 1812 y 1819. A su regreso, y después de pasar por un expediente de «purificación», trabajó como periodista y traductor de obras francesas al español, e incluso desempeñó tareas al servicio del Gobierno antes de integrarse en la Administración de Fernando VII desde 1827. Caben pocas dudas de que su aportación al reformismo administrativo de aquellos años, encabezado por López Ballesteros, tenía que ver con su conocimiento de la experiencia francesa, con cierta brillantez intelectual para transponerla a España y con un designio de orden que le había acompañado desde que en mayo de 1810 hubiera asumido la subprefectura de Almería al servicio del Gobierno de José I (no muy distinto del que le habría inspirado ya antes, como capitán del Batallón de Milicias Honradas de Motril). Tras exponer a Fernando VII sus propuestas de reforma de la Administración —no por casualidad desde París, en 1826—, acabó siendo secretario de Estado de Fomento en el primer Gobierno de María Cristina y firmó la decisiva división provincial de 1833 (Gay, 1993).

Esta disposición puso los fundamentos para crear en España una Administración pública moderna, racionalizando la estructura territorial del Estado para un largo periodo de tiempo. Se venía preparando al menos desde la creación de una comisión ministerial en 1825 y contaba con antecedentes muy importantes —que en parte convenía no imitar, por razones simbólicas— como la división de España en prefecturas por el Gobierno afrancesado (1810) y la división provincial de los constitucionales (1822) (Burgueño, 1996). Directamente o a través de los trabajos previos, la división de 1833 se inspiraba en la división de Francia en departamentos por la Revolución (1790); y la figura que entonces se creó de los subdelegados de Fomento, antecedentes directos de los gobernadores provinciales que Burgos había propuesto ya desde la exposición de 1826, también venía en principio de los prefectos franceses. No obstante, son muy grandes las diferencias entre el modelo original francés, más revolucionario y estrictamente racionalista, y su aplicación en España, más respetuosa de tradiciones históricas como las de los reinos preexistentes en la monarquía (Pérez Núñez, 1998, 2011). Y esta diferencia nos da una medida de la manera en que se produjo la apropiación en España del modelo francés: mediando una simplificación de los matices presentes en el caso que se tomaba como ejemplo, una adaptación a las circunstancias del país de destino y una instrumentalización al servicio de un proyecto político, proyecto que, en el caso de España, no era el de una ruptura revolucionaria con el pasado, sino simplemente el de una mejora en la eficacia del control que el poder central ejercía sobre el territorio.

Tras aquel importante servicio a la construcción del Estado desde un Gobierno aún neoabsolutista como el que encabezó Cea Bermúdez, Javier de

Burgos permaneció cercano a las posturas monárquicas más conservadoras y se integró en el Partido Moderado. Formó parte del Estamento de Próceres del Estatuto Real (1834-1836), fue nombrado senador vitalicio (1845) y ministro de Gobernación, ya en la década moderada, con Narváez como presidente (1846). Toda esta relevancia que se le concedía está en relación con su papel orientador de la construcción del Estado, manifiesto en tres textos fundamentales: la ya citada Exposición de 1826, la Instrucción a los subdelegados de Fomento de 1833 y sus *Ideas de Administración* de 1841. Estas últimas procedían de una serie de conferencias pronunciadas en el Liceo de Granada y publicadas después en el periódico *La Alhambra* de aquella ciudad. En ellas, además de esbozar un modelo administrativo calcado del francés, se defendía que esa Administración Pública poderosa era necesaria —entre otras cosas— para proteger a la industria nacional de la competencia extranjera hasta el momento en que tuviera fuerza suficiente para competir en un mercado libre (Burgos y Roca, 1987 [1841]). Era el argumento del nacionalismo económico que en aquel mismo año sistematizó List en Alemania, argumento que alejaba definitivamente a Burgos —y con él al programa de los moderados españoles— del modelo británico.

Manuel Ortiz de Zúñiga (1806-1874), otro de los autores de referencia del administrativismo conservador isabelino, no tenía un pasado afrancesado ni de exilio en Francia. Su primera obra en este terreno tenía más que ver con la traslación a la modernidad de las prácticas locales del gobierno político y económico de los pueblos del Antiguo Régimen que con la observación de modelos extranjeros (Ortiz de Zúñiga, 1832). Pero en sus obras posteriores encontramos detalles que muestran la preponderancia del grupo afrancesado en el administrativismo del gran momento moderado de 1841-1843. En la obra de 1842 retomaba los trabajos de Silvela y Oliván, se apoyaba en Javier de Burgos, al que citaba ampliamente, y, como tantos otros autores de aquel grupo, apelaba a la autoridad de autores franceses como Gérando, Macarel, Fleurigeon, Émile-Victor-Masséna Foucart, Claude-Joseph Lalouette, Albin Lerat de Magnitot y Huard Delamarre, siendo visible la influencia de Bonnin (Ortiz de Zúñiga, 1842).

Alejandro Oliván (1796-1878) fue más allá que sus predecesores, al plasmar en su obra íntegramente un modelo de Estado grande que habría de materializarse en una Administración profesional perfectamente jerarquizada y centralizada, que supervisara mediante departamentos especializados de funcionarios la totalidad de las actividades del país (Pro, 2016b). Oliván se había educado en Francia desde niño, no por razón de exilios familiares ni de circunstancias políticas, sino porque en la región del Alto Aragón, donde nació, era esta una opción frecuente entre las familias acomodadas. Tras su formación en un internado de Sorèze —en plena época napoleónica— volvió

a Francia varias veces, ahora ya sí como refugiado: la primera en 1823, tras la segunda restauración absolutista; la segunda en 1836, tras el movimiento revolucionario progresista de aquel verano; y la tercera en 1840, también como consecuencia del acceso al poder de los progresistas. Tenía un excelente conocimiento de la realidad francesa y una marcada francofilia, que le hacía mirar hacia los asuntos de aquel país con admiración y tener una visión muy francesa sobre los propios asuntos españoles (Martín-Retortillo, 1997).

En Oliván encontramos de manera explícita la esencia del afrancesamiento que en otros autores permanece más bien implícita: la voluntad de llevar a España al punto en el que Francia se encontraba ya, sin pasar por sus experiencias históricas previas, esto es, fundamentalmente, ahorrándole la Revolución:

En esa Francia, cuyas vicisitudes son un libro abierto a las naciones que busquen la experiencia sin pasar por los duros trances que cuesta el adquirirla por sí, todos los gobiernos que se han sucedido en el espacio de cuarenta años, han puesto en armonía con su propia esencia y estructura las formas administrativas del país (Oliván, 1843 [1842]: 23-24).

Su francofilia era, quizá, la más nítida, llegando a defender el centralismo como modelo superior de administración con la comparación de la experiencia de Francia respecto a la de Gran Bretaña. Según Oliván, el papel que en el sistema británico se dejaba a los poderes locales y a la iniciativa privada determinaba fracasos memorables y una menor eficacia en general (Oliván, 1843 [1842]: 25-27).

Oliván había iniciado una carrera militar y científica, que cambió en 1836 por la dedicación prioritaria a la política y la Administración. Se le confirieron multitud de cargos burocráticos en los que se fue fraguando un perfil técnico, de especialista en las arduas tareas de formación de las instituciones del Estado naciente. Fue varias veces diputado (de 1837 a 1851), senador (desde 1851) y subsecretario de Gobernación, una vez ministro (de Marina, en 1847) y vocal o presidente de innumerables comisiones: el Consejo de Agricultura, Industria y Comercio, el Consejo de Instrucción Pública, la Junta consultiva de Monedas, la Comisión de Pesas y Medidas, la Junta central de Estadística, la Junta directiva de la Deuda... Lidió, por tanto, con operaciones como los censos de población, el catastro de la riqueza rústica y urbana, la ley de aguas, el arreglo de la deuda pública, la unificación monetaria o la introducción del sistema métrico decimal, en todas las cuales aplicó su idea de la Administración Pública de matriz francesa.

Desde el punto de vista doctrinal, su obra *De la Administración pública en relación a España* puede ser leída como un esbozo utópico de los límites hasta los que se podía llevar la idea de los moderados de construir en España

ese Estado grande con una administración numerosa y presente en todas partes. Aquel desarrollo de la idea común de los administrativistas sería el que mejor realizaría la pretensión, típicamente francesa, de conceder al Estado un papel preponderante en la organización de la vida social.

V. DEL MODELO FRANCÉS A LA REALIDAD ESPAÑOLA

En la práctica, la apuesta que hemos visto en autores como Silvela u Oliván por el modelo francés de la tradición jacobina, dispuesto a barrer toda clase de cuerpos intermedios y a hacer del Estado —materializado en su Administración— el único representante legítimo de la colectividad, para reconstruir completamente la realidad del país mediante la Ley y la acción administrativa, tenía mucho de irreal en las circunstancias españolas del momento. Funcionó como un marcador de rumbo para definir a grandes rasgos la Administración Pública española durante la década moderada (1844-1854), pero no se daban las condiciones para llevar el modelo hasta sus últimas consecuencias. La relación de fuerzas entre el poder central y los poderes locales era radicalmente distinta que en Francia, y requería mucho más de pactos y negociaciones (Martí y Romeo, 2006; Calatayud, Millán y Romeo, 2009).

Aunque el libro de Oliván funcionara como símbolo de las aspiraciones máximas del moderantismo en cuanto a la construcción del Estado, la solución por la que transitó en la práctica aquel proceso se pareció mucho más a la que había esbozado Ortiz de Zúñiga. Frente al Estado fuerte que se hace presente en la vida social mediante su propia Administración centralizada, Ortiz había vislumbrado la idea de convertir a los ayuntamientos en auxiliares administrativos del Gobierno, aunque eliminando de los mismos toda autonomía política para someterlos a los dictados del centro. Este sucedáneo de Estado centralizado resultaba factible porque en la práctica era como ya estaba funcionando la Administración española, sirviéndose de las corporaciones locales para llegar hasta los rincones del territorio donde no podía llegar por sí misma debido a la escasez de funcionarios, de recursos económicos y de comunicaciones eficientes (Pro, 2016a). Manteniendo, pues, la ficción del Estado unitario y el gobierno centralizado, la práctica administrativa tenía mucho más de confederación de municipios y de negociación permanente con las oligarquías que los gobernaban. Fue así como los moderados desvirtuaron el modelo francés en el que se habían inspirado originalmente, incorporando partes del mismo en la formulación concreta de las instituciones y en la definición teórica del Estado, pero sirviéndose de una estructura general *de facto* diferente, adaptada a las circunstancias que caracterizaban a España al término de la primera guerra carlista (1840).

La labor iniciada en el plano doctrinal entre 1839 y 1843 culminó en 1845 con la Constitución que impusieron unilateralmente los moderados, corrigiendo la de 1837 en un sentido más monárquico, autoritario y centralista (Marcuello, 2007). La Constitución venía acompañada de normas tan importantes como la Ley de ayuntamientos, que afianzó la doctrina moderada que convertía a los entes locales en agentes administrativos del Gobierno, sin vida política propia. En la propia Constitución se realizó otro cambio de gran envergadura, como fue la sustitución del concepto de *poder judicial*, que aparecía en el título 10 de la Constitución de 1837, por el de *administración de justicia* (tít. X de la Constitución de 1845). El cambio no era solo terminológico, sino que reflejaba la renuncia a considerar a la justicia como un poder independiente del Estado, sometiénola a la lógica gubernativa de la administración, como un departamento más de la misma. Al hacer esto, se confinaba a los jueces y tribunales a una función específica, supervisada desde el Gobierno, y se liberaba a la Administración de todo control judicial (Solla, 2007).

No es casualidad que en el mismo año 1845 se regulara en España la jurisdicción contencioso administrativa, pieza clave del nuevo Estado, que convertía a la Administración en juez y parte de los posibles conflictos en los que incurriera con los ciudadanos¹⁸. De este modo, se apartaba a los jueces y tribunales de la defensa de los derechos constitucionales frente a la Administración, dando un salto de gigante hacia el modelo de gobierno expeditivo y unilateral que iba implícito en la expansión de la lógica de lo administrativo. Este tipo de justicia, privada de independencia y sometida a la Administración, procedía también de Francia y era uno de los componentes básicos de su específico modelo de Estado. Era la herencia de la obra revolucionaria de 1790, pasada por el tamiz de las reformas napoleónicas, cuando empezó a instalarse en España en los años treinta y cuarenta del siglo XIX (Clavero, 2007: 410).

La intención política —y selectiva— de las apelaciones al modelo francés resulta evidente; pero también lo es que cuando aquel modelo no encajaba con los intereses del moderantismo, se corregía o se abandonaba en lo que fuese necesario, aludiendo a la diferencia en las circunstancias de los dos países. Un ejemplo claro puede ser el de la Hacienda pública, y en particular sus instrumentos para distribuir la carga tributaria. Después de muchos intentos fallidos para reemplazar la anquilosada Hacienda Real del Antiguo Régimen

¹⁸ *Ley de 2 de abril de 1845 sobre organización y atribuciones de los consejos provinciales* (*Gaceta de Madrid*, 3860, 9 de abril 1845, pp. 1-2); *Ley de 6 de julio de 1845 que resuelve la organización y atribuciones del Consejo supremo de Administración del Estado* (*Consejo Real*) (*Gaceta de Madrid*, 3955, 13 de julio 1845, p. 1).

(desde 1810 hasta 1842), la llamada reforma de Mon de 1845 hizo realidad un nuevo sistema tributario, más ajustado a los principios constitucionales y a las necesidades del siglo XIX¹⁹. El modelo fueron los impuestos de producto que en Francia había creado la Revolución, y especialmente uno de ellos, el que gravaba las actividades agrícolas y la propiedad de la tierra: la *Contribution foncière* francesa de 1790 fue transformada en la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería española (Fuentes Quintana, 1978).

Sin embargo, el sistema no fue completado con su pieza fundamental, que era el levantamiento de un catastro para conocer el reparto de la propiedad y hacer equitativas las cotas de la contribución correspondiente. Aquello habría significado que la carga cayera sobre los grandes propietarios en proporción a su riqueza, los mismos propietarios que debían proporcionar la base social del régimen moderado. Para evitarlo, se argumentó que el catastro había sido un fracaso en Francia y que constituía una obra demasiado costosa para las posibilidades económicas de un país más pobre, como era España. Con esa justificación, se desvirtuó el sistema tributario francés, orientado a garantizar la proporcionalidad en el pago de los impuestos directos como manifestación fiscal de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. Y en lugar de levantar un catastro riguroso por parte del Estado, una Comisión especial de Hacienda presidida por Javier de Burgos optó por el sistema de cupos territoriales; es decir, un reparto del impuesto entre las provincias, y de estas a los municipios, dejando que en cada pueblo o ciudad fueran los poderes locales quienes repartieran la carga entre los vecinos. Para hacerlo, estos poderes de composición oligárquica elaborarían unas listas de propiedades sin medición objetiva ni valoración técnica, llamadas primero *padrones de la riqueza* y luego, desde 1850, *amillaramientos*. Los grandes propietarios y los poderosos locales adquirieron así la capacidad de eludir la carga fiscal que les correspondía y repartirla según una lógica clientelar que perjudicaba a los menos influyentes (Pro, 1992, 1994, 1996; Vallejo, 2001).

El mecanismo permaneció vigente durante toda la segunda mitad del siglo XIX, y en algunas zonas de España hasta bien entrado el siglo XX. Era un mecanismo muy representativo del funcionamiento de hecho del nuevo Estado, en el que gran parte de las actuaciones administrativas descansaban sobre unos ayuntamientos de constitución oligárquica, pero sin vida política propia. En el caso de la tributación, la peculiar adaptación que consistía en copiar el impuesto francés, pero sin el catastro que permitía repartirlo de

¹⁹ *Ley de 23 de mayo de 1845 de presupuesto general de gastos e ingresos del Estado* (*Gaceta de Madrid*, 3925, 13 de junio 1845, pp. 1-2; 3926, 14 de junio, pp. 1-3; 3927, 15 de junio, pp. 1-3 y 3928, 16 de junio, pp. 1-3).

manera equitativa, significó la pervivencia de una ocultación fiscal masiva, una distribución de la carga marcadamente regresiva y una limitación de la capacidad recaudatoria de la Hacienda pública, en beneficio de los grandes propietarios atrincherados en el poder municipal y en detrimento de las posibilidades financieras de actuación del Estado en todos los terrenos. Modelo francés sí, pues, pero desvinculado de sus raíces revolucionarias y puesto al servicio del mantenimiento de un orden social y político que los moderados no deseaban poner en peligro.

VI. LA MADUREZ DEL SISTEMA Y SUS MATIZACIONES

Los avances del administrativismo moderado en los años cuarenta culminaron al final de aquel decenio con la publicación del *Derecho administrativo español* de Manuel Colmeiro, autor con quien también culminó la institucionalización del administrativismo en España (Colmeiro, 1850). En 1847 ganó la cátedra de Derecho Político y Administración en la Universidad Central de Madrid (que desempeñó hasta 1881). Y tres años después publicaba aquel manual para la enseñanza del Derecho Administrativo, que sería la obra de referencia en su materia.

Puesto que el Derecho Administrativo no se codificó, siguiendo el precedente de Francia, los manuales vinieron a desempeñar la función del código inexistente, proporcionando una visión de conjunto del derecho vigente en ese campo. Y entre los manuales, los de Colmeiro fueron los más exitosos durante toda la segunda mitad del XIX, hasta que vinieron a ser reemplazados por los de Vicente Santamaría de Paredes, ya en las últimas décadas del siglo²⁰. Aunque la parte creativa y sistematizadora corresponde a los autores anteriores, Colmeiro tiene, pues, ese valor de suma madura de un derecho ya no proyectado, sino en vigor. Al igual que sus predecesores en España —a todos los cuales cita abundantemente—, los franceses están también en la obra de Colmeiro: Montesquieu, Bonnin, Macarel, Gerando, Foucart, Alphonse Béranger de la Drôme, Tanneguy Duchâtel, Auguste Vivien, Henrion de Pansey, el vizconde de Cormenin (Louis-Marie de Lahaye)... Con la diferencia de que esta vez las calidades del autor español fueron tales que, por primera vez, se invirtió la tendencia en la circulación de escritos sobre la Administración Pública, llegando a ser citado de manera elogiosa por franceses como Anselme Batbie y Edouard

²⁰ Hablamos de ellos en plural, porque fueron dos los manuales de Colmeiro: el *grande* (Colmeiro, 1850) y el *chico* (Colmeiro, 1858) y también fueron dos los de Santamaría de Paredes (1881, 1885).

Laferrière (Batbie, 1861-1868, I: 8; Laferrière, 1887-1888, I: 27-34). Este último declaró haberse inspirado en la obra de Colmeiro no solo por las noticias que daba de España sino por su método general (Nieto, 1965: 59).

Como síntesis del modelo de Estado que habían perseguido los moderados, encontramos descrita nítidamente en Colmeiro la preeminencia del Estado sobre la sociedad y de la Administración sobre cualquier otro componente del Estado. Para Colmeiro, «el gobierno es la personificación del estado», dado que «posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente: dicta la ley, declara el derecho y provee al bien común, o legisla, juzga y administra» (Colmeiro, 1850, I: 5). Ese Estado es fundamentalmente Administración y se rige por una lógica administrativa en todas sus funciones e instituciones («Administrar, pues, equivale a gobernar; es decir, ejercer el poder ejecutivo»). Las funciones y facultades del Estado son las de la Administración, y las describe con extensión comparable a la que le había dado Oliván, como un aparato omnipresente en la vida social, económica y política del país:

Nada hay indiferente para la administración desde lo más grande hasta lo más pequeño; o por mejor decir, nada parece pequeño a los ojos de una administración solícita por el bien del estado; porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su acción y su perseverancia infatigable (Colmeiro, 1850, I: 8).

Al explicar el sentido de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el libro quinto, Colmeiro justifica la necesidad de que los actos administrativos no se sometan a la jurisdicción ordinaria de jueces y tribunales, para evitar que estos fiscalicen a la Administración y, por ese medio, pudieran poner límites a la arbitrariedad del Gobierno (Colmeiro, 1850, II: 217-298). El ideal que trajera de Francia Silvela once años antes estaba ya plenamente realizado sobre el papel: plasmado en una nueva Constitución y nuevas leyes que la desarrollaban, y sustentado por una doctrina madura que no tenía apenas contestación. Sabemos, no obstante, que el sistema real no era el mismo que describían estos textos y que, por tanto, estos seguían funcionando como un modelo ideal que legitimaba el orden establecido, apelando al prestigio de que era así como se hacían las cosas en la admirada Francia.

Lógicamente, no existió una total unanimidad entre los administrativistas españoles de aquel momento (como no había existido tampoco entre los franceses). Algunos matices pueden establecerse entre las propuestas de los diferentes autores. Por ejemplo, José Posada Herrera asumió en sus *Lecciones de Administración* posiciones más centradas, reivindicando las virtudes de la Instrucción de 1823 y la posibilidad de conservar un cierto grado de autonomía local en el

marco del nuevo Estado (Posada Herrera, 1843). No es extraño que esta postura viniera de un jurista procedente del partido progresista y que por entonces se pasaba a las filas moderadas, antes de integrarse, a partir de 1858, en la opción centrista que representaba la Unión Liberal. Tampoco parece casualidad que este administrativista políticamente ubicuo, que discrepaba en aspectos importantes del modelo de Estado de los moderados más «puros», fuera el que menos referencia hiciera al modelo francés y el que menos se apoyara en autores de aquel país, llegando incluso a criticar a Bonnin. Aun así, cita tanto a Bonnin como a Macarel, Condillot, Alexis de Tocqueville, Cormenin, Henrion de Pansey, Adolphe Trebuchet, Maurice Mejan, etc.

En todo caso, el tipo de Administración que materializaría la construcción del Estado nacional era en la obra de Posada Herrera tan ambicioso como en las de Oliván o Burgos: una Administración con funciones económicas (pesas y medidas, moneda, bancos, comercio, aduanas, mercados, obras públicas, caminos, canales, minas, aguas, propiedad del suelo, patentes...), funciones morales (instrucción pública, imprenta, policía urbana, higiene, beneficencia, casas de corrección...) y funciones tutelares (sobre la infancia, por ejemplo). No se trataría, pues, de un Estado mínimo como el que soñara la economía política clásica británica, sino de un Estado nacionalizador y grande, inspirado por el ideal jacobino, aunque fuera al servicio de principios conservadores y no revolucionarios.

Otra matización hay que señalar: la influencia alemana en esta corriente administrativista no fue desdeñable. Pero dos precisiones hacen que la influencia alemana observable no contradiga el predominio de la francesa: por un lado, por razones de proximidad, de conocimiento del idioma y de vínculos históricos y culturales seculares, gran parte de los elementos que se tomaban de Alemania llegaban a través de su previa aclimatación en Francia, como si fueran novedades francesas. Un ejemplo podría ser el sistema de formación en Ciencia de la Administración o Ciencia política separada del Derecho, algo que procedía de las universidades alemanas y que fue llevado a Francia por autores franceses como Georges Cuvier, Edouard de Laboulaye, Louis Wolowski, Charles Vergé o August Vivien durante la Restauración borbónica y la Monarquía de Julio (Osborne, 1989). La tendencia que por un momento hubo en España a instalar en las facultades de Filosofía y Letras —y no en las de Derecho— la enseñanza de la Ciencia de la Administración respondía a ese influjo, y también la creación, en 1842, de la Escuela especial de Administración²¹.

²¹ *Real Decreto de 29 de diciembre de 1842 por el que se establece en Madrid una Escuela especial de Administración (Gaceta de Madrid, 3009, 2 de enero de 1843, p. 2).*

La otra precisión importante que hay que hacer con respecto a la influencia alemana es que ganó importancia a medida que fue avanzando el siglo y sobre todo después de la unificación de Alemania en 1870. Para entonces el administrativismo español ya estaba formado e institucionalizado —sobre bases francesas— y había pasado el momento de mayor influencia sobre la construcción de las instituciones del Estado-nación. Esa influencia alemana, que consistía fundamentalmente en incorporar el método jurídico para superar las exposiciones meramente descriptivas de los decenios centrales del XIX, es visible en manuales como el de Gascón (1917)²². En los últimos decenios del XIX y los primeros del XX, la vieja Ciencia de la Administración hispana, que reciclaba materiales franceses, se transformó en verdadero derecho administrativo que pasaba por aplicar a una Administración Pública ya formada en su mayor parte una técnica jurídica procedente de autores alemanes como Otto Mayer o Paul Laband (Gallego, 2002: 54).

Por otra parte, la apropiación de lo francés fue selectiva, crítica e instrumental, no una mera imitación. Algunos autores lo señalaron de manera explícita: Ortiz de Zúñiga indicó al referirse a los grandes autores franceses de referencia que había que tener cuidado de «no dejarse deslumbrar con teorías de difícil aplicación a España y a nuestra situación actual» (Ortiz de Zúñiga, 1842: XI). Algo parecido a lo que quería señalar Posada Herrera al advertir que la atención al modelo francés no debía llevar a «abandonar nuestros usos, nuestras costumbres, para adoptar los usos y costumbres extrañas» (Posada Herrera, 1843: 202); pero es que incluso el más francés de los administrativistas moderados, Silvela, fue también claro en este punto:

Presentar el cuadro de la administración francesa no es pretender que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta), sin atender a lo que pueda haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres. Además de que, lo que es bueno en sí, no es francés, ni español, ni ruso: es de todas las naciones y de todas las edades (Silvela, 1839: XXXVI).

Con las matizaciones apuntadas, el desarrollo del administrativismo conservador de raíz francesa fue espectacular durante los años de hegemonía política del partido moderado bajo el reinado de Isabel II. Avanzada aquella época, el éxito se plasmó en la aparición de una carrera universitaria específica de Derecho administrativo en 1857, con títulos de bachiller, licenciado y doctor. Fuera ya del periodo de estudio aquí acotado, que se limita al reinado de Isabel II, la idea de Estado de aquellos administrativistas moderados tuvo un

²² De este libro se hicieron hasta 13 ediciones, la última en 1955.

largo recorrido, puesto que las grandes líneas que habían trazado para el desarrollo de la Administración Pública serían visibles hasta la crisis de la Restauración, cuando no hasta el franquismo. De hecho, cuando ya en la Restauración dejaron de usarse en la enseñanza universitaria del derecho las obras de referencia del administrativismo moderado, y especialmente la de Colmeiro, fue para sustituirlas por obras como las de Santamaría de Paredes, quien seguía realzando el papel de la Administración como encargada de cumplir los fines del Estado (Santamaría de Paredes, 1881: 42).

VII. UN BALANCE DE LA REAPROPIACIÓN DEL MODELO FRANCÉS

La fuerte impronta francesa en el modelo de Administración y de Estado que perseguían los moderados ha sido reconocida por una amplia historiografía²³. El alcance de esa filiación ha sido oscurecido en ocasiones por el afán patriótico de los autores de la época —y de algunos comentaristas y estudiosos actuales—, que han subrayado la originalidad de las instituciones españolas por la vía de magnificar las diferencias que se pueden sin duda señalar entre el original y la copia. Ciertamente, la apropiación del modelo francés no devino en una traslación literal del mismo, sino en su instrumentalización al servicio de un proyecto político posrevolucionario, lo cual requería multitud de adaptaciones y correcciones. Los administrativistas españoles rechazaban el seguidismo de lo francés que identificaban con la Constitución de 1812 y el periodo en que estuvo vigente, pasando por alto que a pesar de la comparación que se pueda hacer con la francesa de 1791, aquella fue la menos francesa de las constituciones españolas del XIX²⁴. La crítica al tipo de Estado que se encuentra en la Constitución de 1812 y en la Ley de 1823 la hacían estos administrativistas en nombre de principios y doctrinas que tomaban fundamentalmente de Francia, de la Francia posrevolucionaria.

El Estado francés que se tomaba como modelo era el de la Monarquía de Julio, resultado final de un conjunto de transformaciones realizadas sobre la Administración fundada y desarrollada en el periodo napoleónico. La clave de aquel modelo era el anclaje de la Administración en el poder ejecutivo, que nombraba y separaba a los empleados públicos, dictaba los reglamentos y organizaba a los funcionarios en cuerpos y carreras (Fuentetaja, 2013: 38-42).

²³ Pueden señalarse como ejemplos de esta historiografía las obras de Santamaría (1973) y Nieto (1996), entre otras.

²⁴ Por ejemplo, Javier de Burgos al final de las conferencias de Granada de 1841, en Burgos y Roca (1987 [1841]).

Un cierto sentido militar latía detrás de la jerarquización y disciplina de estos cuerpos civiles, e incluso detrás del mecanismo de ocupación del territorio, con unos prefectos que debían asegurar la paz en sus departamentos y dirigir el despliegue en los mismos de la acción administrativa. El sistema se apoyaba en la protección de la Administración frente a los jueces y tribunales, establecida ya en época revolucionaria como principio, al prohibir a los jueces interferir en la acción de los funcionarios públicos para defender derechos fundamentales de los ciudadanos²⁵. La Constitución napoleónica del año VIII (1799) perfeccionó este sistema creando el Consejo de Estado, en el que radicaba una jurisdicción especial controlada por la propia Administración para resolver este tipo de conflictos. Tras la revolución de 1830, el modelo se llevó hasta sus últimas consecuencias con el sometimiento completo de los municipios y de los consejos departamentales a los todopoderosos prefectos en las leyes de 1831, 1837 y 1838.

Lo que se buscaba al tomar a Francia como modelo de referencia era dar un giro político al curso que los progresistas habían impuesto a la construcción del Estado nacional desde la entrada en vigor de la Constitución de 1837. Un giro que asegurara de forma efectiva la tutela de la Corona sobre el conjunto del sistema político a través de un poder ejecutivo todopoderoso, un Gobierno central dotado de una Administración pública jerarquizada que, mediante una cadena de mando que pasara por los gobernadores provinciales y llegara hasta los ayuntamientos, hiciera de estos dependencias administrativas funcionales en el nivel local. Las doctrinas francesas, legitimadas por la existencia de una supuesta Ciencia de la Administración, hablaban de la superioridad del modelo centralista, la necesidad de privar de toda autonomía política a las corporaciones locales, la protección de la Administración frente a la intromisión de los jueces... en fin, de elementos que, debidamente reconstruidos en un país diferente y con menos recursos humanos y materiales, podría dar el resultado apetecido de poner fin al ciclo revolucionario, apartar las disidencias políticas y el autogobierno municipal, y lograr una nación uniforme controlada desde arriba por un régimen político que —dicho sea de paso— se hacía al mismo tiempo poco representativo y marcadamente autoritario.

La apelación de los administrativistas a fuentes y autores franceses tenía, fundamentalmente, una función de legitimación para este giro político. Pero para que ese efecto legitimador funcionara, la Ciencia de la Administración tenía que ser elevada a la categoría de mito, casi sacralizada. Contando con que muy pocos leerían las obras originales de los autores franceses a los cuales se aludía, bastaba con citarlos y esperar que el prestigio de su origen francés y

²⁵ Constitución francesa de 1791, tít. III, cap. V, art. 3.

su supuesto carácter científico hicieran el resto. No obstante, hoy resulta obvio, de entrada, que aquellas obras no tenían nada de ciencia: se propugnaban las virtudes de un modo concreto de organización de las instituciones porque protegían y desarrollaban determinados valores cuyo sentido político se hurtaba al profano. Ninguna investigación, ninguna discusión profunda, ninguna experimentación, ninguna contrastación histórica sustentaba las afirmaciones de los autores que se citaban como autoridades científicas. Lo que se encuentra en todos ellos (Bonnin, Macarel, Gandillot...) es la descripción de un modelo —el de Francia— elevado a la categoría de universal, tras dar por hecha su superioridad.

Sabemos que la alusión continua a los autores franceses tenía esa función de legitimación de un giro político de largo alcance en los años cuarenta porque, tan pronto como ese giro estuvo iniciado y la construcción del Estado tomó el rumbo que los moderados pretendían, empezaron a ser menos frecuentes tales citas. Aunque el administrativismo español siguió inspirándose fundamentalmente en doctrinas francesas hasta la época de la Restauración, esa filiación se hizo menos explícita con el tiempo, y, sobre todo, dejó de insistirse en el valor científico de las propuestas que se hacían en materia de Administración Pública y de atribuir a la Administración cualidades mesiánicas para la felicidad de la nación. Una vez consolidado el modelo moderado, las alusiones a la doctrina francesa empezaron a resultar innecesarias, e incluso podían constituir una carga. En la obra con la que culminó el administrativismo español del siglo XIX, el *Derecho administrativo español* de Colmeiro (1850), habían desaparecido las apelaciones a una Ciencia de la Administración y el papel legitimador de la doctrina francesa era ya mucho más discreto, aunque la inspiración del modelo administrativo francés siguiera siendo palpable en su descripción de la normativa española vigente (Gallego Anabitarte, 2002: 248-253).

Bibliografía

- Batbie, A. (1861-1868). *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*. Paris: Cotillon, 7 vols.
- Bonnin, Ch. J. B. (1809). *Principes d'administration publique pour servir à l'étude des lois administratives suivies du projet de ce code: et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif*. Paris: Clament frères, 2ª ed.
- (1829). *Abrégé des «Principes d'administration»*. Paris: Amable-Costes.
- (1834). *Compendio de los principios de Administracion*. Madrid: Imprenta de José Palacios, traducido por D. J. M. Saavedra.
- Bourbon-Busset, G. de (1824). *Filosofía política*. Madrid: Imp. de Miguel de Burgos.
- Burgos, J. de (1834 [1826]). *Exposicion dirigida á S.M. el Sr. D. Fernando VII desde Paris en 24 de enero de 1826... sobre los males que aquejaban á España en aquella época, y medidas que debia adoptar el gobierno para remediarlos*. Cádiz: Imprenta de Ana Benítez.

- Burgos, J. de y Roca, E. (1987 [1841]). *Las ideas de administración de Javier de Burgos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Burgueño, J. (1996). *Geografía política de la España constitucional: La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Calatayud, S., Millán, J. y Romeo, M. C. (2009). El Estado en la configuración de la España contemporánea. Una revisión de los problemas historiográficos. En S. Calatayud, J. Millán y M. C. Romeo (eds.). *Estado y periferias en la España del siglo XIX* (pp. 9-130). Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Castro, C. de (1979). *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cirujano Marín, P., Elorriaga Planes, T. y Pérez Garzón, J. S. (1985). *Historiografía y nacionalismo español (1834-1868)*. Madrid: CSIC.
- Clavero, B. (2007). Justicia en España entre historia y Constitución, historias y constituciones. En *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870* (pp. 399-428). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*. Madrid: Imprenta Nacional, 1820-1823, 10 vols.
- Colmeiro, M. (1850). *Derecho administrativo español*. Madrid-Santiago-Lima: Calleja, 2 vols.
- (1858). *Elementos del derecho político y administrativo de España*. Madrid-Santiago-Valparaíso-Lima: Calleja.
- Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII, y Reales Ordenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal y Consejos de S.M.*. Madrid: Imprenta Real, 1824-1834, 11 vols. (vols. 8 a 18 de la Colección Legislativa).
- Dou y de Bassols, R. L. de (1800-1803). *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*. Madrid: Benito García, 9 vols.
- Flores Cruz, C. (1983). Bonnin y la ciencia administrativa. *Revista de Administración Pública* (México), 54, 547-556.
- Fuentes Quintana, E. (1978). El estilo tributario latino: características principales y problemas de su reforma. En *Ciencia social y análisis económico. Estudios en homenaje a Valentín Andrés Álvarez* (pp. 195-279). Madrid: Tecnos.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (2013). *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización*. Madrid: Civitas.
- Gallego Anabitarte, A. (1982). Los cuadros del Museo del Prado (I): Reflexiones histórico y dogmático-jurídicas con ocasión del artículo 132 (y 133.1) de la Constitución española de 1978. En *Administración y Constitución: estudios en homenaje al profesor Mesa Moles* (pp. 227-310). Madrid: Presidencia del Gobierno.
- (2001). Influencias nacionales y foráneas en la creación del Derecho administrativo español. En *Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español* (pp. 31-76). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2002). *Formación y enseñanza del Derecho público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*. Madrid: Marcial Pons.
- Gandillot, R. (1834). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: José Espinosa.

- García Madaria, J. M. (ed.) (1982). *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- García Moneris, C. y E. (2008). «Civilidad» y «Buen gobierno»: la «Policía» en el siglo XVIII. *Saitabi*, 58, 393-422.
- Gascón y Marín, J. (1917). *Tratado elemental de Derecho administrativo: principios y legislación española*. Madrid: Imprenta Clásica Española.
- Gay Armenteros, J. C. (1993). *Política y administración en Javier de Burgos*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial.
- Gómez de la Serna, P. (1843). *Instituciones del derecho administrativo español*. Madrid: V. Lalama, 2 vols.
- González Alonso, B. (1995). Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español. En *De la Ilustración al liberalismo: Symposium en honor al profesor Paolo Grossi* (pp. 157-196). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Laferrière, E. (1887-1888). *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris: Berger-Levrault, 2 vols.
- Langrod, G. (1957). La ciencia de la Administración Pública en Francia: orígenes y contorno europeo actual y pasado. *Revista de Ciencias Sociales*, I (3), 495-525.
- López Tabar, J. (2001). *Los famosos traidores: los afrancesados durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Lorente, M. (2009). Un día en la vida del centauro liberal (libertad de los modernos vs. jurisdicción administrativa en la restauración francesa, 1814-1830). *Historia y Política*, 22, 15-44.
- Lorente, M. y Garriga, C. (2007). *Cádiz, 1812: la Constitución jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Luis, J. Ph. (2002). *L'utopie réactionnaire: épuration et modernisation de l'état dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime (1823-1834)*. Madrid: Casa de Velázquez.
- Macarel, L. A. (1833). *Éléments de droit politique*. Paris: Néve.
- (1835). *Curso completo de derecho publico general*. París: Librería española de Lecointe, 3 vols.
- (1838). *Elementos de Derecho político*. Madrid: Yenes, 2 vols.
- Mannori, L. y Sordi, B. (2001). *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Laterza.
- Marcuello, J. I. (2007). *La Constitución de 1845*. Madrid: Iustel.
- Martí Martínez, M. y Romeo Mateo, M. C. (2006). El juego de los espejos o la ambivalente relación del territorio y la nación. En C. Forcadell y M. C. Romeo (eds.). *Provincia y nación. Los territorios del liberalismo* (pp. 51-72). Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1997). *Alejandro Oliván: reflexiones sobre su vida y su obra*. Madrid: Civitas.
- Nieto, A. (1965). Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española del Derecho administrativo. *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, 3 (1), 43-68.
- (1996). *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la regencia de María Cristina de Borbón*. Barcelona: Ariel.
- Oliván, A. (1843 [1842]). *De la administración pública con relación a España*. Madrid: Boix, 2ª ed.

- Ortiz de Zúñiga, M. (1832). *Deberes y atribuciones de los correjedores, justicias, y ayuntamientos de España*. Madrid: Jordán, 5 vols.
- (1841). *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*. Granada: Sanz.
- (1842). *Elementos de derecho administrativo*. Granada: Sanz, 3 vols.
- Osborne, T. R. (1989). The German Model in France: French Liberals and the Staatswissenschaften, 1815-1848. *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, 1, 123-139.
- Pérez Núñez, J. (1998). El primer contenido administrativo de la provincia: los subdelegados. En *In memoriam. Estudios dedicados a Antonio María Calero* (pp. 101-122). Pozoblanco: Ayuntamiento de Pozoblanco/Diputación de Córdoba.
- (2002). Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), ideólogo de la administración centralizada. *Revista de Administración Pública*, 157, 119-156.
- (2011). *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación: los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la Monarquía constitucional, 1832-1836*. Madrid: UAM-Dykinson.
- Pickering, M. (2009). *Auguste Comte: An Intellectual Biography*. Cambridge: Cambridge University Press, 2 vols.
- Posada Herrera, J. de (1843). *Lecciones de Administración*. Madrid: Establec. Tipogr., 3 vols.
- Pro, J. (1992). *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*. Madrid: CGCCT-Ministerio de Economía y Hacienda.
- (1994). Fraude, statistique et pouvoir dans l'Espagne libérale (1840-1868). *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, XLI (2), 253-268.
- (1996). Las contribuciones de producto *antiguas* de 1845. En F. Comín y R. Vallejo (dirs.). *La reforma fiscal de Mon-Santillán, ciento cincuenta años después* (pp. 119-134). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (2000). La imagen histórica de la España imperial como instrumento político del nacionalismo conservador. En J. Martínez Millán y C. Reyero (eds.). *El siglo de Carlos V y Felipe II: la construcción de los mitos en el siglo XIX* (pp. 217-235). Madrid: Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, vol. II.
- (2008). Innovación del lenguaje y policía de las costumbres: el proyecto de los afrancesados en España. En A. Ávila y P. Pérez Herrero (comps.). *Las experiencias de 1808 en Iberoamérica* (pp. 231-249). Alcalá de Henares-México: Universidad de Alcalá-Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2014). El Derecho y los derechos. En M. Á. Cabrera y J. Pro (eds.). *La creación de las culturas políticas modernas, 1808-1833* (pp. 69-95). Madrid-Zaragoza: Marcial Pons Historia-Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- (2016a). The Origins of State Bureaucracy in Nineteenth Century Spain. En J. C. Garavaglia, Ch. Lamouroux y M. J. Braddick (eds.). *Serve the Power(s), Serve the State. America and Eurasia* (pp. 132-167). Newcastle, Cambridge Scholars.
- (2016b). El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX. *Historia y Política*, 36, 19-48.
- Prontuario de las leyes y decretos del Rey Nuestro Señor don José Napoleón I desde el año de 1808*. Madrid: Imprenta Real, 1810, 2ª ed., 3 vols.
- Rosanvallon, P. (2007). *El modelo político francés: la sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Sánchez León, P. (2005). Ordenar la civilización: semántica del concepto de policía en los orígenes de la ilustración española. *Política y Sociedad*, 42 (3), 139-156.
- Santamaría de Paredes, V. (1881). *Curso de derecho político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*. Valencia: Ferrer de Orga.
- (1885). *Curso de derecho administrativo según principios generales y la legislación actual de España*. Madrid: Ricardo Fe.
- Santamaría Pastor, J. A. (1973). *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- Silvela, F. A. (1839). *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o estudios prácticos de administración*. Madrid: Imprenta Nacional.
- Solla, J. (2007). Justicia bajo administración (1834-1868). En *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870* (pp. 289-324). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Suárez, F. y Berazaluze, A. M. (eds.) (1968). *Documentos del reinado de Fernando VII*. Pamplona: Universidad de Navarra, 8 tomos en 22 vols.
- Valeriola, T. (1798). *Idea general de la policía ó Tratado de policía*. Valencia: Benito Monfort.
- Vallejo Pousada, R. (2001). *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Vizcaíno Pérez, V. (1781). *Tratado de la jurisdicción ordinaria para dirección, y guía de los alcaldes de España*. Madrid: Joaquín Ibarra.

LOS REPUBLICANOS ESPAÑOLES Y LOS OTROS. IMPACTO E INFLUENCIA DE LOS MODELOS REPUBLICANOS FORÁNEOS, 1840-1874¹

Spanish Republicans and *the Others*. Impact and
Influence of Foreign Republican Models, 1840-1874

FLORENCIA PEYROU

Universidad Autónoma de Madrid

florencia.peyrou@uam.es

Cómo citar/Citation

Peyrou, F. (2017).

Los republicanos españoles y los otros. Impacto e influencia
de los modelos republicanos foráneos, 1840-1874.

Revista de Estudios Políticos, 175, 331-356.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.11>

Resumen

La referencia a repúblicas o democracias de todo tipo y de todos los tiempos fue una constante en la cultura política republicana de la España decimonónica. En el caso de los modelos del pasado constituían en algunas ocasiones un factor legitimador como precedente histórico de gran longevidad, coronado frecuentemente por éxitos económicos y militares, y en otras, una manera de reconocer y distanciarse de los errores del pasado. En el caso de las alusiones a modelos vigentes en la época, eran la demostración de la viabilidad, de la posibilidad de la democracia y la república, y del progreso y desarrollo en todos los terrenos que estas formas de Estado y de gobierno traían consigo inevitablemente. Muchas veces, además, la alusión a repúblicas del pasado o a las existentes en ese preciso momento era una manera de hacer política nacional en tiempos de represión política, sobre todo durante el período isabelino. El presente texto está dedicado a analizar la manera en que, durante las décadas centrales del siglo XIX, los republicanos españoles

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto HAR2012-32713 del Plan Nacional de I+D+i.

gestionaron la historia y la memoria democrático-republicana, y los modelos de repúblicas foráneos.

Palabras clave

Republicanismo; república; España; historia; memoria.

Abstract

Nineteenth century Spanish republicans constantly referred to democracies and republics of all kinds and all periods. Historical models were usually used as legitimizing factors, as they provided long-standing and successful precedents - above all in military and economic terms. They also served to allow recognition and avoidance of errors from the past. References to existing 19th century republics served to demonstrate the viability of democracy and republicanism, and the progress and development that these forms of State and government inevitably encouraged. Occasionally, reference to existing or past republics was a means of doing national politics in times of political repression, above all during the reign of Isabella II. This article is devoted to analyzing the way 19th century Spanish republicans managed democratic/republican history and memory, including regarding foreign republican models.

Keywords

Republicanism; Republic; Spain; History; Memory.

SUMARIO

I. REPÚBLICAS HISTÓRICAS Y MODELOS DE REFERENCIA. II. EPÍLOGO: DE LOS MODELOS DE REFERENCIA A LOS PROYECTOS DE ESTADO. BIBLIOGRAFÍA.

En 1856, el demócrata español Roque Barcia reconocía con amargura que «España odia(ba) a los extranjeros». A su juicio, ese odio procedía de dos instintos: del instinto nacional que se rebelaba contra las pretensiones usurpadoras a las que habían tenido que hacer frente en numerosas ocasiones, y del instinto «del monopolio del sistema» que rechazaba las propuestas reformistas que se elaboraban allende las fronteras. Ese odio había llegado «a ser tan nuestro como nuestra sangre» y constituía la base de la intolerancia civil y religiosa, y de la «parálisis» que había sumido al país en la postración. Sin embargo, ese odio no era esencia de la españolidad, sino fruto del sistema político, económico y social que dominaba en España. Y Barcia comentaba con audacia que, si en Suiza rigiera «una institución cuyo resorte capital consis(tiera) en la fascinación del lujo, del boato, del esplendor», si allí existiera «la enseñanza perpetua de una corte que no es grande sino porque es ceremoniosa y fingida», si las propiedades estuvieran amortizadas, se pusieran trabas a la producción, se recaudaran impuestos monstruosos, en definitiva, si se implantara en Suiza «nuestra política, nuestra moral, nuestra administración», los suizos estarían también sumidos en la vileza y la abyección (Barcia, 1856: 127-129).

Los republicanos españoles, por el contrario, miraban al exterior y proponían reformas y medidas ya practicadas en otros lares «con resultados materiales y morales magníficos» (Orense, 1862: 18). Sobre todo, se fijaban en repúblicas o democracias de todo tipo y de todos los tiempos. La referencia a los modelos del pasado permitía legitimar sus aspiraciones y estrategias, ya que las experiencias pretéritas eran vistas como precedentes coronados por éxitos económicos y militares. En el caso de las alusiones a modelos vigentes durante el lapso estudiado, eran la demostración de la viabilidad, de la posibilidad de la democracia y la república, y del progreso y desarrollo en todos los terrenos que estas formas de Estado y de gobierno traían consigo inevitablemente. En ocasiones, además, la alusión a repúblicas del pasado o a las existentes en ese preciso momento era una forma de hacer política *nacional* en tiempos de represión, sobre todo durante el período isabelino. El presente texto está dedicado a analizar la manera en que, durante las décadas centrales del siglo XIX,

los republicanos españoles *gestionaron* la historia y la memoria democrático-republicana, y los modelos de repúblicas foráneos.

I. REPÚBLICAS HISTÓRICAS Y MODELOS DE REFERENCIA

Los primeros republicanos españoles aparecieron en la esfera pública alrededor de 1840. En su mayoría eran liberales avanzados descontentos con el principio posrevolucionario de la soberanía compartida entre la corona y las Cortes instituido en 1837 y con los proyectos reactivos que los gobiernos moderados diseñaron hasta 1840, que terminaron rechazando el sistema de la monarquía constitucional y defendiendo que la única solución posible para garantizar la libertad era la supresión del trono. Tras la caída de Espartero, la política represiva que llevó a cabo el moderantismo en el poder y el carácter restringido del régimen que se instauró entonces fue aumentando, de manera gradual y desigual, el contingente de individuos radicalizados que se fueron persuadiendo de la imposibilidad de que la monarquía constituyera el escenario real de una verdadera libertad individual y ejercicio de la soberanía nacional (Peyrou, 2008a y 2008b). El distanciamiento de la corona estuvo además determinado por varias cuestiones. En primer lugar, por la promulgación de la Constitución de 1845, que reforzó enormemente los poderes de la corona; en segundo lugar, por la práctica parlamentaria que se desarrolló durante el reinado de Isabel II, que privilegió el poder ejecutivo en detrimento del legislativo y abusó de disoluciones y reales decretos; por último, por la incapacidad de la corona de situarse por encima de los partidos políticos constituyendo un verdadero poder moderador y su asimilación progresiva al partido moderado (Marcuello, 1986; Burdiel, 2004). Posteriormente, la experiencia del Bienio terminó de demostrar a muchos demócratas la imposibilidad de combinar trono y libertad. De hecho, A. Borrego se referiría al «giro» que, desde 1856, había «tomado la democracia española como partido republicano» (Borrego, 1885: 2). Este proceso, debido a la represión del momento, resulta muy difícil de rastrear, pero parece evidente si tenemos en cuenta el Manifiesto publicado en 1858 por la Junta Nacional del Partido Democrático Español, que proclamaba como forma política del Estado la República, o el hecho de que en 1868 el Partido Democrático se transformara en Partido Demócrata Republicano Federal².

² «Manifiesto político de la Junta Nacional del Partido Democrático Español», Madrid, 1 de febrero de 1858. PRO FO 72, 936, Howden a Malmesbury, 1-5-1858.

La mayoría de estos sectores consideró durante mucho tiempo que mientras se garantizara la libertad y la soberanía nacional la cuestión de la forma de gobierno no era especialmente relevante. Así, no teorizaron tanto sobre la república como sobre la necesidad de someter a la monarquía a la voluntad de la nación (García Rovira, 1998). La *democracia*, en definitiva, era lo más importante, incluso para aquellos que se declaraban partidarios de la caída del trono. Democracia, en líneas generales, significaba sufragio «universal» o muy extendido, predominio del poder legislativo, descentralización administrativa y un conjunto de libertades civiles, políticas, sociales y económicas. Por ello, un modelo muy bien valorado por los demócratas españoles fue el británico, conocido por algunos de ellos tras distintos períodos de exilio en Inglaterra durante los años 1820 y 1830.

Un ejemplo en este sentido es José María Orense, que estuvo establecido en Londres desde 1823 hasta aproximadamente 1832. Allí observó el sistema representativo y los movimientos políticos que tuvieron lugar durante ese período, particularmente la campaña a favor de la libertad de los católicos, que se inició en 1823 de la mano del irlandés O'Connell y concluyó con la emancipación de los mismos en 1829. A su vuelta a España, Orense se mostró inicialmente partidario del modelo de monarquía constitucional británica en la que la Corona, los Lores y los Comunes estaban perfectamente equilibrados en el Parlamento. De hecho, en 1844 abogó por el establecimiento de un senado hereditario y nombrado por el rey y se declaró admirador de la «escuela inglesa», que debía servir de paradigma en el terreno constitucional³. En 1858 seguía pensando que para establecer un régimen democrático bastaba con imitar «todo lo bueno» del «método inglés»; pero ahora se refería únicamente a la garantía de los derechos individuales, y criticaba la existencia de dos Cámaras legislativas y el derecho a veto de la corona. Cinco años más tarde, Orense explicaba que «la monarquía verdaderamente constitucional», tal y como se practicaba en Inglaterra desde 1688 y a la que él había aspirado en un principio, consistía en una «transacción entre el gobierno popular o republicano [...] y la monarquía pura» que requería «mucho buena fe en su cumplimiento» para que no se convirtiera en una farsa (Orense, 1863: 7). Pero esto era precisamente lo que había ocurrido en España, y lo que había ido empujándolo hacia el republicanismo. El marqués se fue convenciendo de que la buena marcha de la monarquía constitucional dependía de «las buenas o malas intenciones del monarca» y de que era inherente a los reyes el «rodearse de los enemigos de los ciudadanos» (Orense, 1870: 4). A partir de ahí, empezó a defender con más ahínco los modelos de los Estados Unidos de América y

³ *Diario de Sesiones de Cortes*, 20-11-1844, p. 541.

Suiza. Sin embargo, en ningún momento antepuso la forma de Estado al régimen político en general, por lo que aquella nunca fue para él el factor determinante a la hora de valorar los modelos foráneos. A la vez que se declaraba republicano, Orense reconocía que la libertad era una verdad en Inglaterra, Estados Unidos, Suiza, Bélgica, Piamonte, Portugal y Brasil, y una farsa en Francia, Austria, Prusia, España «y la docena de las Repúblicas Hispano-Americanas» (Orense, 1862: 22).

Por el mismo motivo, el modelo inglés nunca fue desechado. *La Discusión* señalaba en 1857 que los dos únicos países que habían alcanzado la libertad eran Inglaterra y Estados Unidos⁴, mientras que Fernando Garrido, tres años más tarde, expresaba el buen concepto que tenía del Reino Unido, sobre todo por la garantía de las libertades y derechos individuales y su prosperidad económica. A su juicio, las instituciones inglesas debían ser contempladas «si no como un modelo perfecto y digno de imitación en todas sus partes, al menos como una prueba de comparación».

La cámara popular es uno de los poderes principales de aquel país. Verdad es que la corona y la cámara de los Lores participan con el parlamento, del poder soberano, pero su participación es harto secundaria. La mayoría de la cámara popular, y no la de la cámara aristocrática, es quien decide, quien da el triunfo o la derrota a los ministerios; y la influencia del parlamento es tan grande, tan irresistible su autoridad, que nadie duda en Inglaterra que una ley discutida y aprobada por él, aunque tuviera por objeto abolir los privilegios de la aristocracia, o transformar la forma de gobierno del país, no encontraría resistencia (Garrido, 1860: 21 y 23).

Este predominio de la democracia convertía la gestión de la memoria y la historia de las repúblicas del pasado en un asunto complejo, porque por lo general estaban bastante lejos de adecuarse a las maneras en que, en las décadas centrales del siglo XIX, los demócratas y republicanos españoles comprendían ese concepto. Por ello, si bien estos últimos se declararon en todo momento herederos de la Revolución de 1789, «madre de las Cortes del año 12», y principio inaugural del movimiento europeo hacia la democracia, la República de 1793, y posteriormente la de 1848, fueron generalmente rechazadas⁵. Los republicanos, por tanto, valoraron de forma unánime la

⁴ *La Discusión*, 1-3-1857. Pi y Margall también escribía por esas fechas que pedía lo que existía en Estados Unidos e Inglaterra. *La Discusión*, 15-7-1858.

⁵ *La Asociación*, 2-9-1856. También Ordax Avecilla señalaba la Revolución francesa impulsora de la regeneración de España: la «exorbitante masa de ideas que la

dimensión revolucionaria universal y los principios de 1789, pero no los modelos concretos de organización política que surgieron de esos acontecimientos (Castro, 1990: 149).

La Primera República estaba manchada por la experiencia del Terror. En un artículo anónimo que se publicó en *El Huracán* en 1841 se afirmaba que «nosotros no pretendemos imitar a la comisión de salvación pública ni a los girondinos, que no les hemos estudiado para modelos, que no les reconocemos ni a unos ni a otros como jueces únicos competentes e inapelables de los principios bajo que han de girar las revoluciones modernas»⁶. En 1856, el periódico *La Asociación* disculpaba «en cierto modo los sucesos del 93» por considerarlos «hijos de circunstancias fatales y en extremos estraordinarias», pero rechazaba absolutamente su reproducción en «ningún pueblo de Europa», y añadía que «son cuando menos necios los que piensan en los sucesos del 93 para hacer que marche la causa de la libertad y se afiance». Y Pi y Margal añadía que «la democracia misma del 93 no fue la nuestra»: si aquella estaba basada en la existencia de «un poder fuerte y de un Estado» que absorbían «por completo al individuo» y en «el orgullo de las castas vencedoras», lo que denominaba «democracia moderna» se fundaba sobre «la autonomía de la voluntad humana, es decir, sobre un principio eminentemente racional, sobre la igualdad, sobre la justicia»⁷.

También se rechazaba el modelo de una república una e indivisible, ya que era un obstáculo para la igualdad. Orense explicaba que la centralización del poder, adoptada por la Convención para «adquirir fuerzas y poder lidiar con la Europa coaligada», había sido «buena como medida transitoria», pero era «una calamidad como medida permanente». «Con la centralización», sentenciaba, «una nación se convierte en esclava de los dominadores de la capital» (Orense, 1862: 57). Castelar, por su parte, afirmarí más tarde que «una República centralizada, en que la administración de la capital y la dirección del gobierno se exageren y se extremen, caerá en manos de una oligarquía de burócratas» (Castelar, 1874: 354). La centralización fue también uno de los principales factores de rechazo de la II República francesa, aunque no el único.

La revolución de febrero tuvo un impacto notable en muchos republicanos españoles. Es conocido el testimonio de Castelar:

Revolución francesa puso en circulación y el rechazo a la conquista napoleónica, hicieron que España se encontrase a sí misma, a partir de las Cortes y Constitución de Cádiz» (Avecilla, 1843: V-VI).

⁶ *El Huracán*, 18-11-1841.

⁷ *La Asociación*, 2-9-1856. F. Pi y Margall, «¿Cuál ha sido la conducta política de la democracia? ¿Cuál debía ser?», *La Razón*, 1-4-1856.

Tenía 17 años. La revolución de 1848, aquel hermoso canto de libertad, que había despertado a tantos pueblos dormidos, que había sonreído a tantas almas apagadas, resonó en mi corazón con tan deleitosísima armonía, que inclinado por educación y por sentimiento a ideas religiosas [...] me apasioné de la Democracia, creyendo siempre ver en ella la realización del Evangelio. La Libertad, la Igualdad, la Fraternidad, ¿no son reflejo de la trinidad divina en el alma? (Castelar, 1856: IV).

Sixto Cámara, por su parte, afirmaba que 1848 había influido «poderosamente en el movimiento político de los pueblos y en las composiciones y recomposiciones de la opinión» (Cámara, 1848: V). Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos no fue valorado de la misma manera. Para Orense, el modelo francés de 1848 había dejado «un gran ejército, un enorme presupuesto, una centralización que ahogaba al país y solo se tomó de los Estados Unidos lo de la presidencia, que confiada a cualquiera, hubiera sido un gran disparate, confiada a Napoleón, fue de parte del pueblo un suicidio» (Orense, 1862: 78). Más tarde, el mismo autor pidió a sus correligionarios que «escarment[aran] con la desgracia de Francia y evit[aran] en cuanto sea dable, cuando t[uvieran] la República, que tras la presidencia pud[iera] volver la monarquía». El poder central debía tener «por principal objeto conservar la unidad nacional. El gobierno de los pueblos deb[ía] residir en los Estados» (Orense, 1870: 5). También desde el periódico *La Discusión* se señaló que «lo hecho en 1848» se había reducido a «llamar república lo que antes se llamaba monarquía»⁸.

Los franceses no servían tampoco como modelo de referencia en lo que se refiere a las estrategias. Para Orense, se caracterizaban por «hacer primero las cosas y pensarlas después». Y añadía que alemanes e ingleses constituían en este extremo un mejor ejemplo a seguir, explicando «hasta la saciedad su sistema para que todos sepan cuál es. Es el camino más largo, pero más seguro» (Orense, 1862: 16). Y Emilio Castelar señalaba, en una línea similar, que el problema de Francia eran sus «cambios bruscos del absolutismo a la anarquía y de la anarquía al absolutismo», sus «excesos de libertades reprimidos por excesos de dictaduras», las «tendencias a la igualdad» que daban lugar a «oligarquías burocráticas» y la combinación de «proclamación de principios humanitarios con procedimientos de terror, de guerra, de matanza» (Castelar, 1874: 22). Por otro lado, Orense también afirmaba que las dos repúblicas francesas sí constituían una buena muestra de que los republicanos sabían rectificar, de que buscaban «sólo el bien» y eran capaces de eliminar conductas y

⁸ *La Discusión*, 13-11-1860.

estrategias perniciosas: en 1793, se había abusado en Francia del cadalso político, «y su primer cuidado en 1848, sin exigirlo nadie de los otros partidos, fue abolir la pena de muerte en materias políticas». Mazzini fue aún más radical en Roma, un año más tarde: «la abolió enteramente» (Orense, 1862: 19).

Francia constituyó, en definitiva, una referencia compleja. Si bien los modelos republicanos ensayados allí eran rechazados, fue un referente constante para los demócratas y republicanos españoles, que se vieron muy influidos por sus «moldes organizativos», sus principios cardinales (libertad, igualdad, fraternidad), su simbología (gorros frígios, banderas tricolores, himnos) e imágenes y en ocasiones ideario⁹. Por lo demás, el rechazo de lo francés derivaba también de una intensa xenofobia y del hecho de que constituía el principal modelo de referencia para el liberalismo moderado (Elorza, 1997: 114-118). Hubo que esperar hasta el establecimiento de la III República en Francia para que esta se convirtiera en modelo de referencia para un sector del republicanismo español, aunque la centralización continuó siendo unánimemente condenada. Si Salmerón la valoraba como «una república mesurada, prudente, pero enérgica» (De Diego, 2008: 236), fue sobre todo defendida por Castelar. Establecida gracias a un «mutuo acuerdo» entre monárquicos que «abandonaron sus ideas de monarquía» y republicanos que «abandonaron sus principios impracticables», el régimen francés finisecular se caracterizaba por «el gobierno sin arbitrariedades, el orden sin marasmo, la libertad sin motines, la democracia sin exageraciones, la República sin utopías, la estabilidad sin reacción y el progreso sin sacudimiento»¹⁰. En cualquier caso, el «referente primordial en el imaginario republicano» durante la Restauración siguió siendo, como en épocas anteriores, más la Revolución de 1789 que «la coetánea Tercera República» (De Diego, 2008: 231).

Otra memoria complicada de gestionar fue la de las repúblicas clásicas y medievales. Dada la primacía que para los republicanos decimonónicos tenían los derechos y libertades individuales, parecía muy difícil evitar la conclusión de que «jamás fueron democracias», como afirmó José González Menéndez en 1841; algo que reiteraría veinte años más tarde Vicente Martínez Muller: «fueron repúblicas aristocráticas basadas en el privilegio»¹¹. Orense, por su parte, señalaba la existencia en ellas de esclavos que «hacían todos los trabajos», y afirmaba que los individuos estaban sacrificados al Estado

⁹ La influencia de la simbología francesa en el republicanismo español, en Orobon (2005).

¹⁰ *El Globo*, 29-8-1878.

¹¹ *El Huracán*, 10-2-1841. V. Martínez Muller, «El horizonte y la democracia», *La Discusión*, 19-4-1860.

(Orense, 1862: 78). Sin embargo, constituía un precedente muy apetecido como para desecharlo sin más, por la legitimidad histórica que podía aportar a los proyectos republicanos y para evitar las acusaciones de improvisación y novedad. De hecho, había gran empeño en insistir en que la república no era nueva:

[...] no ha dejado de estar en práctica en el mundo, al menos desde Solón acá. Hoy en Grecia, al otro día en Italia, esotro en Flandes, el de más allá en la Germania, y hasta en un rincón de la misma Rusia, luego en Suiza, en Noruega y otros puntos, siempre ha vivido, más o menos esplendente, más o menos pura (García Ruiz, 1861: 32).

Por ello se realizaron algunos esfuerzos por vincular a las repúblicas antiguas con la concepción moderna de la democracia. Eugenio García Ruiz fue uno de los publicistas que más se explayaron en este extremo, aunque ello implicara dar cabida a algunos anacronismos. Pero es que a García Ruiz no le interesaba especialmente describir con exactitud los modelos de Atenas, Roma, Florencia o Génova, sino que a partir de estos precedentes históricos podía cumplir un doble objetivo: deslegitimar a la fracción socialista del movimiento democrático —en un momento de intensas polémicas—, y difundir los principios del partido en un momento de libertades restringidas. Era, pues, una manera de hacer política interna y de difundir el programa republicano-democrático, especialmente las libertades individuales y los derechos políticos. Así, el autor señalaba que «de Atenas, de la legislación de Solón han partido y parten todos los pensadores que quieren la democracia, es decir, la libertad y la igualdad dentro del Estado», mientras que «de Esparta, de la legislación de Licurgo, han partido y parten todas las escuelas socialistas, comunistas y reaccionarias, que quieren que el Estado absorba el individuo por completo» (García Ruiz, 1861: 13).

A su juicio, Solón había instaurado la libertad individual, la libertad del trabajo, el derecho de propiedad, el derecho de asociación y la libertad de enseñanza. Además:

El poder soberano le depositó en la asamblea de Atenas y de toda la nación ática, y todo ciudadano tenía derecho de asistir a ella y votar; decidiendo así el más pobre como el más rico, el más sabio como el más ignorante, sobre todas las leyes, sobre la paz y la guerra, sobre los impuestos y sobre los grandes y pequeños intereses sociales (García Ruiz, 1861: 21).

El credo democrático, que aprovechaba para enumerar (y que se podía resumir en «autonomía del individuo lo mismo que derechos inherentes a la

naturaleza del hombre, inagenables e ilegislables»), había sido, en definitiva, «reconocido y casi completamente practicado por Solón». Y desde entonces nunca había dejado de estar en práctica en algún punto: en Tebas, Rodas, Roma, las repúblicas italianas (que «llegaron a ser en los siglos medios tres potencias formidables» o en las ciudades libres alemanas, particularmente en Lübeck, Bremen y Hamburgo, que «merced a su gobierno democrático [...] se convirtieron en centros de comercio y de industria tan florecientes en el norte como lo eran en el sur Florencia, Pisa y Génova». Y sentenciaba, «con vida pública, con ciudadanos, con democracia en una palabra todo progresa» (García Ruiz, 1861: 35, 36, 61, 71).

García Ruiz aludía también a los Concejos Soberanos de Flandes, a la ciudad de Novgorod durante los siglos XIII al XV, donde «la soberanía residía en la universalidad de los ciudadanos», y a Suiza. Allí, desde el siglo XIV, no había dejado de reinar la libertad; allí, «merced al espíritu democrático, que predomina en la confederación», existía una «industria floreciente y una agricultura sin disputa la más perfeccionada de Europa» (García Ruiz, 1861: 89). El autor explicaba el funcionamiento de la confederación y el régimen específico de cada uno de sus cantones. Su conclusión era contundente:

La democracia domina en general en este país hace ya más de 550 años: merced a ella, el pueblo que le habita es sencillo, trabajador, industrioso, inteligente y el de mejores costumbres de Europa, de la cual se ha hecho respetar, sin embargo de no contar con más de dos millones y medio de habitantes. Una cosa notable nos ofrece hoy este venturoso país, y es que, sin embargo de existir la más completa libertad de conciencia, no se altera por esto la admirable armonía que preside a todas las aspiraciones sociales. Todos los suizos son patriotas, todos los suizos son libres, todos los suizos se consideran como hermanos (García Ruiz, 1861: 102).

Sin embargo, Suiza no fue una referencia muy extendida en la publicística democrático-republicana, tal vez porque, como señaló el propio García Ruiz y reiteró posteriormente Ceferino Tresserra, los gobiernos internos de la Confederación eran muy desiguales, cada uno de ellos gozaba de libertades distintas y «algunos carec[ía]n de las más principales como la de cultos, imprenta, comercio, etc.» (Tresserra, 1870: 3).

El modelo más influyente —y admirado— para los demo-republicanos españoles fue indiscutiblemente el de los Estados Unidos de América. Ya en 1835, el mariscal de campo Pedro Méndez Vigo, uno de los primeros liberales españoles que manifestó abiertamente su republicanismo, señalaba que el gobierno republicano nunca había sido «mejor entendido y aplicado que en los Estados Unidos de América», «república feliz» basada en los siguientes

principios: sufragio universal, juicio por jurados, separación del gobierno y las leyes de las cuestiones religiosas. Vigo explicaba que, en los primeros años de existencia de esta república, «se batieron en la imprenta, en las juntas populares, en la tribuna, dos partidos que eran el federalista, o aristocrático, y el democrático. A la entrada de Jefferson a la presidencia, el segundo dominó y desde entonces ha ido desapareciendo el primero, hasta el punto de que en el día ninguno osa hacer profesión de él». Como consecuencia, no había un pueblo «en que los derechos del ciudadano fuesen más respetados, en que los individuos tuviesen más participación en el gobierno, en que las masas estuviesen más perfectamente niveladas en todos los goces sociales» (Méndez Vigo, 1835: 87, 130, 133).

Poco después, en 1841, era el cura párroco de Baños de Béjar, José González Menéndez, quien manifestaba su admiración por los «Estados angloamericanos» porque formaban «una poderosa confederación puramente democrática»: «allí no ecsiste aristocracia de nacimiento, de clase ni de elección, ni aún esa que se quiere titular de talento: la de riqueza menos aún puede ecsistir porque allí la riqueza produce comodidad y goces a su poseedor, pero no poder, ni político ni social». Menéndez no dejaba de señalar el punto negro de la esclavitud, pero también dejaba claro su rechazo en aras de un régimen de verdadera igualdad. Tampoco ocultaba su admiración por la prosperidad que reinaba en los Estados Unidos:

Los caminos de hierro, los canales, la navegación de vapor en ninguna nación ni aún en la inglesa se hallan tan generalizados y perfeccionados los capitales superabundan, el bienestar material, la cultura e instrucción del pueblo no admite cotejo con otro alguno, y por último allí no existe la mendicidad y el extranjero que acaba de arribar con disposiciones para el trabajo está seguro de encontrar al momento una existencia¹².

En definitiva, para él «la república federada anglo-americana» era la «más semejante a las instituciones que destinamos a la península»¹³. Menéndez afirmaba conocer este modelo político gracias a la lectura de Tocqueville, de Chevalier, de Murat y de la «mayor parte de los modernos viajeros que han ecsaminado y descrito el estado de aquellas poderosas y felices repúblicas»¹⁴. La obra de Tocqueville fue crucial. Publicada en Francia en 1835, se editó una primera traducción en España ya en 1843 (Imp. D. N. Sánchez), seguida de

¹² *El Huracán*, 11-2-1841.

¹³ *El Huracán*, 12-2-1841.

¹⁴ *El Huracán*, 11-2-1841.

nuevas ediciones en 1854 (Imp. J. Trujillo) y 1855 (Imp. I. Cumplido). Posteriormente fueron muy importantes también las traducciones de Edouard Laboulaye, Emile Jonveaux y J. A. Spencer, entre otros (Capellán, 2011). Los lectores españoles contaron además con relatos y descripciones de viajes realizadas por ilustres compatriotas. Ramón de la Sagra, por ejemplo, recorrió los Estados Unidos de abril a septiembre de 1835, y publicó sus impresiones en París un año más tarde (Sagra, 1836). También el demócrata cubano Antonio Angulo Heredia pasó una temporada en el mencionado país y relató lo que allí vio en unos *Estudios sobre los Estados Unidos de América y el Self Government*, que se publicaron en Madrid en 1865 y fueron previamente unas lecciones impartidas en el Ateneo.

Si bien Ramón de la Sagra dejaba claro en la introducción de su libro que, pese al entusiasmo con que hablaba de las instituciones de la federación, su intención no era presentarla como «modelo de imitación a la desgraciada España» (sobre todo porque consideraba que el pueblo español estaba muy mal dispuesto para digerir «los sazonados frutos del árbol frondoso y robusto que vegeta[ba] en el privilegiado suelo de los Estados Unidos»), los republicanos y demócratas que escribieron posteriormente sí lo hicieron. Es preciso señalar, por lo demás, que Sagra no hacía ninguna mención a la política, sino que se centraba en caminos y canales, acueductos, barcos de vapor, manufacturas, cárceles, hospitales y hospicios, educación, comercio, navegación, rentas, milicia, bancos, pesos y medidas, topografía y cultivos (Sagra, 1836: XII).

Eugenio García Ruiz señalaba en la obra ya mencionada que «aparte del borrón de la esclavitud, la democracia ha reinado en los Estados Unidos». Y a la democracia se debía el que el pueblo norteamericano hubiera aumentado su población desde 1787, de cuatro millones de habitantes a los cerca de cuarenta millones que había a la altura de 1860. También a la «verdadera libertad» se debía su marina inmensa, su industria floreciente, su comercio extenso y sus fabulosas riquezas. García Ruiz destacaba la elección de los representantes por sufragio de todos los ciudadanos mayores de 25 años, mientras que el Senado era elegido por la autoridad legislativa de cada Estado. El presidente tenía veto una sola vez, y no era más que el jefe del ejército y la armada. Su cargo duraba cuatro años. Subrayaba también la existencia del jurado y la ausencia de títulos de nobleza, así como la garantía de los derechos individuales ilegislables. Por último, alababa el sistema penitenciario, que mitigaba los castigos y trataba de llevar a los criminales por el camino de la virtud (García Ruiz, 1861: 107-111).

Fernando Garrido, por las mismas fechas, también celebraba la libertad que reinaba en los Estados Unidos, causa a su vez de su impresionante prosperidad. Garrido señalaba el aumento de población, el aumento de la marina mercante, su nivel de ilustración, su «superávit presupuestario», el modesto

salario del presidente y el reducido número de su ejército. Pero lo más importante eran las instituciones políticas:

[...] son las más libres que se hayan practicado por ahora, en nación alguna. Los derechos individuales están garantizados por la ley y por la costumbre. La libertad de imprenta es verdadera libertad, puesto que no tiene traba legal que se oponga a su ejercicio. [...] el derecho de reunión, sin armas o con ellas, no tiene límites; y respecto al de asociación, baste decir que las hay fundadas con el objeto ostensible de disolver la confederación de los Estados que componen la república. Todos los cargos públicos son de elección popular, y como el jurado aplica las leyes, la opinión pública es, en todos los casos, el verdadero soberano del país. La religión, completamente independiente del Estado, es un acto de conciencia y no un deber social, lo que produce la sinceridad en los actos religiosos y la moralidad de los sacerdotes de todos los cultos, porque, dependiendo su subsistencia de la voluntad de los feligreses y no del gobierno que para nada interviene en tales asuntos, tienen que ser por fuerza modelos de probidad y virtud, si quieren que el sacerdocio les produzca para vivir. Cuarenta y tantas religiones distintas se practican simultáneamente en los Estados Unidos (Garrido, 1860: 37).

Garrido mencionaba también el punto negro de la esclavitud, pero confiaba en que desaparecería en un corto plazo. Que dos republicanos de tendencias tan distintas (socialista y federal uno, individualista y unitario el otro) coincidieran en su valoración de este modelo constituye una muestra más de la fundamental unidad que caracterizaba a la cultura política republicana de las décadas centrales del siglo XIX (Peyrou, 2009). Los sectores individualistas rechazaron toda relación con el socialismo para alejar de las filas republicanas el fantasma del desorden y la anarquía y por identificarlo con la «absorción del individuo por el Estado». Sin embargo, ninguno de los que se identificaron con la reforma social defendieron este extremo y se limitaron a defender —como hizo el propio Garrido— «el principio de asociación» para la producción y/o el consumo. Todos defendían, por lo demás, «la autonomía o soberanía individual, y como resultado de esta, la soberanía nacional, declarando que el hombre tiene derechos propios naturales que la sociedad y las leyes deben respetar y garantizar» (Garrido, 1860: 1294). Una soberanía individual que no se hallaba mejor garantizada que en los Estados Unidos. Por otro lado, las referencias a este modelo nunca fueron demasiado extensas, no se tendió a hacer estudios en profundidad y las alusiones se caracterizaban más bien por su carácter superficial. Esto, unido a que los demócratas y republicanos españoles entendieron y defendieron —hasta el Sexenio— el federalismo de acuerdo con la lectura que del mismo realizara Tocqueville (como

descentralización administrativa y centralización gubernativa), contribuyó también a la general aceptación del modelo (Peyrou, 2010).

Solo Antonio Angulo realizó un análisis más detallado del funcionamiento institucional de los Estados Unidos, y en particular de su régimen federal. En sus *Estudios sobre los Estados Unidos de América* empezaba subrayando que Europa tenía «mucho que aprender, sobre todo en el orden político, de la gran república americana», y añadía que esta última debía ser «el modelo práctico e histórico que tengan siempre a la vista los que deseen sinceramente contribuir con sus esfuerzos a la inevitable aunque lenta evolución de nuestra patria por el camino del progreso». A la vez, reconocía también la dificultad de este objetivo, teniendo en cuenta que, a diferencia de la norteamericana, «la democracia europea» tenía que «destruir pacífica o violentamente los restos de injustas instituciones de otros tiempos». Angulo destacaba la garantía de los derechos y libertades individuales que reinaba en los Estados Unidos, pero a su juicio, los dos puntos clave del sistema norteamericano eran la democracia y el *self-government*. En cuanto a lo primero, Angulo destacaba el sufragio «universal» masculino y el hecho de que no hubiera «cuerpo ni individuo alguno» a quien se confiara por completo el poder supremo. El pueblo «nunca se desprend[ía] de todos sus derechos para transferirlos a las manos de sus delegados». El pueblo, sentenciaba, se gobernaba «a sí mismo por medio de delegados con poder limitado» (Angulo, 1865: 14 y 69-70).

En lo que respecta a lo segundo, se refería al sistema federal. Su obra destaca por ser la comprensión más acertada del complejo mecanismo institucional introducido por la Constitución de 1787. Si hasta entonces los demócratas y republicanos españoles habían definido el federalismo como una «descentralización» que consistía en que el municipio y la provincia (aunque fueran denominados «estados federales») tuvieran independencia en cuanto a sus «intereses locales y provinciales», según Garrido, o a sus «gobiernos interiores, económicos y administrativos», de acuerdo con Romualdo Lafuente, ahora se detallaban más las competencias que tenía, de acuerdo con la Constitución de 1787, cada estado federal (Peyrou, 2010: 268).

Angulo explicaba que el ayuntamiento constituía «por sí solo un Estado libre e independiente, perfectamente organizado» (1865: 62). Legislaba sobre contribuciones municipales y ejecutaba «sus propias resoluciones sin intervención ni sanción ninguna del llamado gobierno general», y añadía:

El carácter intrínseco de los Estados Unidos es el de una agregación nacional; es una nación compuesta de una tríada nunca conocida ni realizada hasta entonces en la historia y formada por los estados particulares, todo el pueblo y los Estados Unidos. [...] El pueblo, es decir, la reunión de muchas unidades individuales soberanas, aceptó la constitución que dio nacimiento a los Estados Unidos.

Ciertos derechos no concedidos y tan soberanos en su naturaleza como los renunciados a favor del gobierno de la Unión, quedaron radicando en el pueblo de cada estado. Estos derechos de los estados particulares consagran y preservan el derecho soberano del pueblo [...]. El Congreso puede legislar únicamente sobre objetos distintamente definidos en la Constitución, pero no sobre aquellos, con mucho más numerosos e importantes, que el pueblo de cada Estado particular ha reservado a su resolución propia. El congreso no puede nunca intervenir en los derechos especiales de los Estados y de las distintas localidades, ni posee omnipotencia parlamentaria [...]. Ningún Estado particular es jefe ni cabeza, sino que todos se hallan unidos en virtud de derechos y prerrogativas iguales en principio. Ni el Congreso ni el presidente, aún en nombre de la Unión, se hallan revestidos de poderes y derechos que disminuyan o pongan en peligro los de cada Estado. Así el presidente, al paso que ejerce el supremo poder ejecutivo en nombre de la totalidad del pueblo, no tiene influencia oficial ninguna sobre el poder ejecutivo de cada uno de los Estados. Tampoco tiene el Congreso derecho alguno para legislar sobre los asuntos internos de los Estados particulares, y de esta manera la descentralización de los poderes garantiza la general independencia. El presidente es el funcionario por cuyo medio entran las naciones extranjeras en tratos oficiales con los Estados Unidos, pues cada Estado particular ha cedido en favor de la Unión su derecho especial a tratar con el extranjero. Excepto los casos enumerados en la Constitución fundamental, y relativos a los derechos concedidos a la Unión, el poder central ejercido en nombre de todo el pueblo por el presidente y el Congreso no puede pesar jamás sobre las porciones especiales del pueblo que constituyen cada estado distinto. Así, la individualidad del Estado conserva sus derechos de una manera tan sagrada como cada miembro particular de la comunidad (Angulo, 1865: 75-77).

Era la primera vez que se mostraba una comprensión más precisa del modelo federal norteamericano, basado, como es bien sabido, en la atribución de competencias al gobierno federal por parte del poder constituyente (el pueblo de los diferentes estados), que conservaba el conjunto de poderes no transferido, y en un reparto de competencias entre dos niveles de poder que tenían la autoridad última sobre las mismas, sin que se produjera ningún tipo de ordenamiento jerárquico. Este modelo derivaba de una noción de *soberanía desdoblada* proveniente de Althusius que no tuvo impacto por lo general en el constitucionalismo europeo (ni en los republicanos decimonónicos), donde dominaba la nación de soberanía absoluta e indivisible de Bodino y Hobbes (Chopin, 2002; Fleiner-Gerster, 1993).

Esta mejor comprensión del modelo federal de los Estados Unidos pudo contribuir en la atribución de competencias *políticas* a las distintas unidades territoriales en que debía dividirse España, algo en que la mayoría de los

republicanos coincidía ya a la altura del Sexenio, aunque esto es indudablemente resultado de un proceso más complejo que no cabe relatar en este artículo. Solo convendría señalar que, pese a todo, hasta 1874 ningún republicano defendió un reparto de competencias entre las distintas entidades soberanas en pie de igualdad. En todos los proyectos se vislumbra una jerarquía en la que la preeminencia última correspondía al gobierno nacional. Los poderes municipales-provinciales no tenían competencias sobre el «pueblo» de su demarcación, sino que operaban sobre cuestiones administrativas del territorio. Solo había un pueblo español, cuyas leyes políticas debían ser elaboradas por la Asamblea Nacional (Peyrou, 2010: 276).

A partir de 1868, el modelo norteamericano se convirtió en una referencia omnipresente en las Cortes y los debates constitucionales, valorado por todos los grupos revolucionarios que defendían los derechos individuales, y especialmente por la minoría republicana que apreciaba además ausencia de monarquía. El «pro-norteamericanismo político» continuó durante la Restauración entre los republicanos federales y los krauso-institucionistas. Si para los primeros los Estados Unidos conformaban un ejemplo de «democracia federal donde la unidad de la nación se presentaba en perfecta armonía con la autonomía del individuo, del municipio y la provincia», para los segundos era un modelo a imitar de «sistema democrático constitucional» (Capellán, 2011: 64, 67)¹⁵.

En cuanto a las repúblicas latinoamericanas, durante muchos años estuvo fuera de duda que no constituían ningún modelo a seguir debido a «la inestabilidad del poder»¹⁶. Pedro Méndez Vigo celebró en la obra ya mencionada que las independencias de estos países se hubieran llevado a cabo sobre las bases de la soberanía popular y el derecho de los pueblos a gobernarse por sí mismos, de que los partidarios del derecho divino no hubieran podido oponerse al entusiasmo revolucionario, y que los nuevos Estados no estuvieran bajo la influencia de las viejas monarquías europeas. Pero los Estados hispano-americanos eran presa de continuas facciones. El problema, a su juicio, derivaba de la gran diferencia de intereses que reinaba entre las distintas clases que componían la «sociedad hispano-americana». La población se había unido para lograr la independencia, y una vez «conseguido el grande objeto, entraron en combate aquellos mismos intereses». Combate individual entre los aspirantes a unos mismos destinos y combate de principios entre los que pre-

¹⁵ Pi y Margall manifestó su admiración por la República de los Estados Unidos («tu eres la democracia [...]; tu fuiste la primera en escribir los sagrados e imprescriptibles derechos del hombre») en *A la República de los Estados Unidos de América*, publicada en 1896 (Pi y Margall, 1998).

¹⁶ *El Huracán*, 10-2-1841.

tendían mantener la herencia colonial y los que pedían cambios consiguientes a la nueva estación política del país. Los principios de privilegio e igualdad, intolerancia y libertad, entraron entonces en colisión. «En las constituciones de algunos estados y en sus leyes orgánicas se quiso contentar a muchos», con la consecuencia de «la desmoralización de todas las clases» (Méndez Vigo, 1835: 45, 80, 81). Esta visión se mantuvo durante muchos años. En 1854, por ejemplo, se reiteraba que «en casi todos los estados de América» reinaban desórdenes. Eran «teatro de las ambiciones de muchos que se disputa[ban] el mando» y no había allí «constituciones verdaderamente democráticas»¹⁷. Esta visión solo fue modificada por Castelar.

En 1874 explicaba la complejidad de los procesos que habían tenido lugar en América del sur. Las transformaciones súbitas, decía, eran muy difíciles:

[...] no bastaba con adquirir la independencia para adquirir un gobierno ordenado, ni con proclamar la República para tener una educada democracia [...]. La inexperiencia de aquellos pueblos recién nacidos a la vida pública, las dificultades de las innovaciones recién planteadas en la sociedad, que es de suyo conservadora; la secular educación colonial, las consecuencias naturales de una guerra en que habían de brotar todos los inconvenientes de la dictadura y del caudillaje; cuanto dependía de circunstancias ajenas, completamente ajenas a las instituciones, fue atribuido por nuestra ciega reacción al influjo letal de la República (Castelar, 1874: 8).

Sin embargo, consideraba que el período revolucionario, marcado por las guerras civiles, la anarquía y las dictaduras, ya había concluido. Se había pasado ahora a un período de estabilización y organización. La estabilización pasaba por dos caminos: que los poderes supremos nacieran de las leyes, y no de las revoluciones; y que la presidencia legalmente constituida, terminara su mandato también de manera legal y en el plazo correspondiente. Esta «maravillosa transformación» había tenido ya lugar en América:

El antiguo pueblo colonial, educado como nosotros en largo absolutismo; salido apenas de la servidumbre; lanzando de la tremenda guerra por la independencia a las terribles guerras civiles; de los estremecimientos epilépticos de la anarquía al reposo letal de la dictadura; mezclado con razas que parecen inaccesibles a nuestra cultura [...]; ha adquirido por sí mismo el sentido político necesario para fundar en la ley sus poderes (Castelar, 1874: 11).

¹⁷ *El Tribuno*, 13-9-1854.

Castelar comentaba la situación de algunas de estas repúblicas: en Chile el poder era estable y el gobierno, amovible; Argentina tenía una Constitución semejante a la suiza: «dos presidentes han llenado con sus nombres un lustro»; «el general Mitre concluyó pacíficamente su presidencia, depuso el poder cuando lo exigió la ley. El doctor Sarmiento le ha sucedido en el mando, y le ha sucedido por el voto solemne regular del pueblo». En México, Juárez rendía un «culto religioso» a la legalidad: «él ha restaurado la patria y la República [...]». Pero su mérito mayor ha consistido en conservar el gobierno legal contra todas las facciones y todos los facciosos». Pero el ejemplo más digno, para Castelar, era el de Perú. Tras la muerte del coronel Balta, todo indicaba el advenimiento de una dictadura militar. El pueblo de Lima y Callao se armó para defender sus derechos y «la dictadura pasó rápida, fugaz como un delirio. El pueblo peruano volvió por sus leyes, volvió por su soberanía, volvió por su derecho». El nombramiento del doctor Pardo significaba, a su juicio, que habían pasado en América «las revoluciones anárquicas, las dictaduras sangrientas, el régimen vulgar del sable». Y concluía: «El Nuevo Mundo ha venido a la vida para realizar en toda su pureza la democracia moderna. [...] La amovilidad del poder y su responsabilidad, la separación entre la Iglesia y el Estado, la enseñanza laica, la federación de los pueblos, han hallado en el nuevo continente sólidas bases para erigirse con verdadero rigor y verdadera estabilidad». En definitiva, América había «establecido en el mundo moderno los dos principios esenciales a la vida: la democracia, y el organismo de esta vida, la República» (Castelar, 1874: 13-14).

II. EPÍLOGO: DE LOS MODELOS DE REFERENCIA A LOS PROYECTOS DE ESTADO

Los republicanos y demócratas españoles insistieron en la necesidad de establecer en España el sufragio «universal», pero también otorgaron una importancia fundamental a la garantía de un conjunto de derechos y libertades civiles, políticas, económicas y sociales, y a algunas otras medidas e instituciones como la descentralización, la milicia nacional o el jurado. Desde este punto de vista, se apoyaron abundantemente en ejemplos extranjeros, que no tenían por qué ser exactamente repúblicas o democracias, para legitimar el modelo de Estado que pretendían edificar. Orense, en este sentido, no dejó de señalar su objetivo de aplicar las reformas que habían producido buenos resultados ya en Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Bélgica, Holanda o Suiza, entre otros países. Y explicitaba que el sufragio universal funcionaba en los Estados Unidos, mientras que «Inglaterra con sus reformas marcha hacia él». También había funcionado en Francia en 1848 y 1849, y la presencia en la

Asamblea de legitimistas y la elección de Luis Napoleón demostraban que las elecciones habían sido «una verdad». Había libertad de imprenta y seguridad individual garantizada por el *habeas corpus* en Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica y Suiza. En los tres primeros países reinaba el derecho de reunión pacífica y de asociación, y además había Milicia Nacional, descentralización provincial y municipal, y los alcaldes eran nombrados por los pueblos, mientras que en Suiza se habían abolido las aduanas.

Había juicios por jurados en Estados Unidos e Inglaterra en materia civil y criminal, y en Francia en materia criminal. En Inglaterra y Estados Unidos, además, reinaba la libertad de enseñanza y de establecimiento de bancos, y en ambos países se habían abolido las quintas, las matrículas del mar, los pasaportes, las loterías, los estancos de la sal y del tabaco, los derechos de puertas y los derechos de consumo (en este último punto precisaba que en Inglaterra se venían disminuyendo desde hacía varios años y la tendencia era a extinguirlos). En varios estados austríacos existía enseñanza primaria gratuita, Toscana había establecido la contribución única, directa y general, en Silesia se habían realizado reformas de las leyes hipotecarias para crear bancos territoriales, y en Francia se habían reformado los aranceles en sentido liberal. La contribución progresiva se había establecido en Baviera y era la idea dominante de los reformadores ingleses y franceses. Todas estas reformas, concluía Orense, formaban el verdadero sistema liberal y constituían la base del modelo estatal que se pretendía erigir en España (Orense, 1851, 1862).

Al mismo tiempo, como se ha señalado, los demócratas y republicanos españoles no dejaron de tener un modelo de referencia ineludible, y este modelo fue el de los Estados Unidos de América. Este modelo no funcionó solo como medio de difusión o legitimación de las reformas defendidas por estos sectores. Tuvo verdaderas consecuencias en el *horizonte de futuro* que contribuyeron a diseñar, ya que dio lugar a proyectos de organización política y territorial nacional y transnacional inspirados en el mismo. En primer lugar, se reclamaba la formación de unos Estados Unidos Ibéricos tras la unión de España y Portugal. Fernando Garrido, en este sentido, propuso en *La Regeneración de España* una federación integrada por 18 estados (Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Vascongadas, Aragón, Navarra, Cataluña, Baleares, Asturias, Galicia, Extremadura, Tras os Montes, Beira, Alentejo, Sevilla, Valencia, Andalucía, Murcia y Canarias). Señalaba también que «los vascos y catalanes que ocupan las dos vertientes de los Pirineos, y que desde hace poco más de cien años están divididos en dos naciones distintas, se unirían formando parte de la nación porque sintieran más simpatías; probablemente sería España; pero nadie los violentará imponiéndoles una nacionalidad forzada, si quieren como ahora, vivir divididos» (Garrido, 1860: 332).

Sin embargo, como se ha señalado ya, nunca se reconoció, como lo hizo la Constitución norteamericana de 1787, la existencia de un pueblo realmente plural, ni tampoco un reparto de competencias entre las distintas entidades soberanas en pie de igualdad. Los proyectos federales más importantes, aquellos que se elaboraron a partir de 1868, no precisaron con exactitud las competencias que corresponderían a cada entidad ni la manera en que se efectuaría el reparto de las mismas, y mantuvieron un modelo jerárquico en el que las entidades de menor tamaño quedaban sometidas al control de los organismos superiores. En el proyecto de Salmerón y Chao, de 1872, el Estado nacional era «el órgano superior del derecho», al que le incumbía «establecer los principios y reglas cardinales que han de presidir la constitución y funciones de todos los poderes en los Estados particulares, y fijar los principios fundamentales de justicia y sanción penal, bajo los cuales podrán estos legislar libremente». El municipio y el cantón serían «soberanos en su esfera interior de acción, sin más límite que los derechos de la personalidad humana y los principios constitucionales del Estado o Estados superiores». Ahora bien, en los cantones habría un delegado del poder ejecutivo de la nación que velaría por «la inviolabilidad de los derechos constitucionales». Eso sí, no podría intervenir de ningún modo en el gobierno y administración de los mismos. También habría un delegado del Tribunal Supremo que podría interponer recursos de casación contra las sentencias de tribunales inferiores opuestos «a los preceptos constitucionales o a la legislación general de la nación» (Salmerón y Chao, 1873: 7 y 12).

El proyecto realizado un año más tarde por Cala y Díaz Quintero, por su parte, establecía que la Constitución y las leyes «que en su consecuencia dicten las cortes» eran «las leyes supremas de la nación», y que los cantones estaban «obligados a conformarse» con ellas. Los cantones debían proporcionar al Estado federal el contingente que les correspondiera en milicia cuando lo exigieran las Cortes de la federación, y contribuir en proporción de su riqueza a los gastos del gobierno federal. Ningún cantón podría ajustar «con otro pactos de carácter puramente político», aunque sí podrían celebrar «convenios [...] sobre objetos de legislación, administración o justicia». Solo al Congreso federal se le reconocía la facultad explícita de «dictar las leyes», y mientras que las funciones de este último estaban bien detalladas (mantener la paz interior, declarar la guerra, unificar pesos y medidas, etc.), no ocurría lo mismo con las funciones de los cantones. Sí se afirmaba que cada organismo conservaría «toda la plenitud de su soberanía no delegada expresamente en la Constitución nacional», lo cual no resultaba muy preciso, y tendría «libertad absoluta de formar su constitución regional», pero cada una de estas constituciones estaría sujeta «al juicio del Senado federal» (Díaz Quintero *et al.*, 1873: 9, 22, 24, 31).

El proyecto de Constitución de 1873, redactada principalmente por Castelar, estipulaba que los Estados tendrían la facultad de darse constituciones políticas, pero estas deberían estar sujetas al juicio y sanción de las Cortes federales y no podrían contradecir en ningún caso a la Constitución de la Federación. La atribución de competencias se efectuaba de arriba abajo: los Estados podrían regir su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción y todos los asuntos civiles y sociales que no hubieran sido remitidos al Poder federal por la Constitución federal. Además, no podrían legislar «ni contra los derechos individuales, ni contra la forma democrática republicana, ni contra la unidad y la integridad de la Patria, ni contra la Constitución federal»¹⁸.

Por otro lado, tras la formación de los Estados Unidos Ibéricos debía venir la de los Estados Unidos de Europa, un objetivo que, definido de distintas maneras, y con los precedentes de Saint Pierre, Rousseau, Kant, habían defendido los sansimonianos en las páginas de *Le Globe*, Buchez desde *L'Européen*, Lamennais en *L'Avenir* y posteriormente Considérant, Leroux, Mazzini, Ruge, Victor Hugo, Enfantin... Por lo general se soñaba con una confederación europea basada en un nuevo derecho de gentes internacional que aseguraría la paz continental a través del arbitraje de los conflictos por parte de un tribunal especial. Este tipo de ideas se defendieron en los numerosos Congresos por la Paz y la Unidad de Europa que se celebraron en Londres (1843 y 1851), Bruselas (1848), París (1849), Francfort (1850), Edimburgo (1853) o Ginebra (1861 y 1867 —a este último asistieron Victor Hugo, Quinet, Favre, Reclus, Stuart Mill y Castelar, y de él surgió el proyecto de Liga para la Paz y la Libertad que publicó el periódico *Les Etats Unis d'Europe* de 1868 a 1939—) (López Cordón, 1975: 39-41).

En España, *El Eco del Comercio* pidió en marzo de 1848 la formación de unos «Estados Unidos de Europa», porque Europa constituía «solo una gran nación, aunque dividida en varias provincias» (Basabe, 2010: 514). Unos años después, Orense señalaba que la marcha de las ideas en Europa tendía al establecimiento de un sistema lo más parecido posible al de los Estados Unidos, y Garrido pedía «la federación de todas las naciones de Europa, con el fin de facilitar el desarme de todos los ejércitos». Las contienidas se dirimirían en «parlamentos europeos». La federación permitiría «estrechar los lazos que unen a las razas del continente», permitir la libertad de comercio y la libre circulación de «cosas y personas» (Orense, 1853: 23; Garrido, 1860: 193).

¹⁸ Proyecto de Constitución Federal (1873). Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/78037393211469684865679/index.htm>.

Sin embargo, tampoco en este caso se pretendió imitar sin más el modelo norteamericano, sino que lo que se quería formar era realmente una Confederación de Estados. Para ello, era necesario que los distintos países europeos se organizaran primero federalmente. Garrido hablaba de 12 federaciones (suiza, francesa, ibérica, italiana, germánica, griega, polaca, holandesa, escandinava, británica, magiar-eslava, rusa) que constituirían «un cuerpo político cuyos lazos en nada coartarían la independencia de cada una» (1860: 356). Por lo demás, la confederación se organizaría con el objetivo de garantizar la libertad a todas las naciones integrantes, y de «generalizar en el mundo, entre los pueblos más bárbaros y atrasados, los principios de la libertad, de la justicia y de la tolerancia». Como consecuencia de estos principios, ninguna nación europea podría mantener ejércitos permanentes. Solo existiría un ejército confederal, integrado por un pequeño contingente proveniente de cada federación para defender las fronteras de «bárbaros o salvajes». La confederación funcionaría gracias a tres instituciones fundamentales: un congreso de diputados «nombrados cada uno por cada medio millón de habitantes», un senado compuesto de «tres o más miembros por cada estado», y un poder ejecutivo «compuesto de doce miembros, uno nombrado por cada estado».

El congreso discutiría las leyes, el senado las aprobaría o desaprobaría, y el poder ejecutivo las pondría en práctica. El senado debería reunirse una vez cada año, para constituirse en gran jurado y fallar sin apelación las quejas, que individuos, municipios o provincias tuvieran contra sus naciones respectivas, o unas naciones contra otras. Estas tres corporaciones no deberían disolverse nunca y podrían renovarse por terceras o quintas partes anualmente. Las atribuciones de las corporaciones de la federación europea se reducirían a dirigir las relaciones exteriores de Europa. A velar porque ningún gobierno atentase contra los derechos y libertades de su nación, ni de otra alguna fuese o no confederada. A legislar cuanto se refiere a las relaciones internacionales, correos de mar y tierra, telégrafos, grandes líneas de caminos de hierro, obras de utilidad europea (Garrido, 1860: 358).

Todos los ciudadanos europeos serían electores y elegibles para las corporaciones europeas. Podrían votar aunque no residieran en su país de origen, bastando únicamente acreditar unos meses de residencia. La Constitución federal consignaría los derechos individuales, «que constituyen el dogma de la democracia», y ningún poder nacional ni provincial podría legislar sobre ellos ni coartarlos. La capital de esta gran Confederación no estaría en ninguna de las capitales existentes. «Como en los Estados Unidos» debería situarse en una ciudad neutral, como alguna de las hanseáticas o alguna de Suiza, «por más central y como honor concedido a la república que ha conservado su libre

federación [...] durante trescientos años». La Confederación europea, concluía Garrido, aseguraría a todos los pueblos e individuos la libertad, representaría un ahorro de 4000 millones de reales anuales, e inauguraría una nueva era de paz, progreso y orden (Garrido, 1860: 360).

El proyecto de configurar unos Estados Unidos europeos nunca desapareció del horizonte republicano español, y el modelo para ello fue siempre el norteamericano. Castelar, de hecho, afirmaba en 1874 que «para llegar a los Estados Unidos de Europa» era «necesario imitar a los Estados Unidos de América». Este modelo jugó un papel fundamental en la cultura política democrático-republicana de las décadas centrales del siglo XIX pero fue leído e interpretado de manera particular; se tendió a enfatizar aquellas características que formaban parte sustancial del programa democrático; y su influencia no dio lugar a meras copias o imitaciones: en el caso de la «federación» española se trataría más bien de una descentralización política y administrativa, y en el de la europea, de una confederación. En cualquier caso, este y otros modelos extranjeros constituyeron referencias constantes en la publicística de los sectores demócratas y republicanos, y contribuyeron a dotar a la cultura política que configuraron de una importante dimensión transnacional: la mirada hacia el exterior no fue únicamente una manera de legitimar sus propuestas o difundir sus programas, sino que derivaba de una identidad de *patriotas defensores de la emancipación de los pueblos* que los vinculaba a activistas y movimientos democráticos foráneos, y los situaba en un movimiento general de lucha revolucionaria por la «libertad universal» (Peyrou, 2015).

Bibliografía

- Angulo, A. (1865). *Estudios sobre los Estados Unidos de América: la democracia y el self-government*. Madrid: A. Durán.
- Avecilla, J. O. (1843). *Examen crítico-filosófico. Revolución de mayo de 1843*. Madrid: Compañía Tipográfica.
- Barcia, R. (1856). *Catón político*. Madrid: T. López Amor.
- Basabe, N. (2010). *Del Imperio a la Federación. La idea de Europa en Francia, 1800-1848*. [Tesis doctoral inédita] Universidad Complutense de Madrid.
- Borrego, A. (1885). *Causas de la razón de ser del republicanismo en España*. Madrid: sn.
- Burdiel, I. (2004). *Isabel II. No se puede reinar inocentemente*. Madrid: Espasa.
- Cámara, S. (1848). *Espíritu moderno, o sea, carácter del movimiento contemporáneo*. Madrid: Manuel Álvarez.
- Capellán, G. (2011). La república norte-americana como modelo político para el krausismo español. *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, 46, 43-71.
- Castelar, E. (1856). Prólogo. En F. Garrido, *La República democrática, federal, universal*. Madrid: La Asociación.
- (1874). *Historia del movimiento republicano en Europa*. Madrid: Manuel Rodríguez, t. I.

- Castro, D. (1987). Jacobinos y populistas. El republicanismo español a mediados del siglo XIX. En J. Álvarez Junco (ed.). *Populismo, caudillaje y discurso demagógico* (pp. 181-218). Madrid: CIS.
- (1990). La Revolución Francesa y el republicanismo español del siglo XIX. En L. Busquets (ed.). *Cultura hispánica y revolución francesa* (pp. 147-159). Roma, Bulzoni.
- (1994). Orígenes y primeras etapas del republicanismo en España. En N. Townson (ed.). *El republicanismo en España (1830-1977)* (pp. 35-58). Madrid: Alianza.
- Chopin, T. (2002). *La république «une et divisible». Les fondements de la Fédération Américaine*. Paris: Plon.
- De Diego, J. (2008). *Imaginar la República. La cultura política del republicanismo español, 1876-1908*. Madrid: CEPC.
- Díaz Quintero, F., Cala, R. y Benot, E. (1873). *Proyecto de Constitución democrática federal de la República española*. Madrid: s.n.
- Duarte, À. (2004). *Història del republicanisme a Catalunya*. Vic: Eumo.
- Elorza, A. (1997). El tema de Francia en el primer republicanismo español. En J. R. Aymes y J. Fernández Sebastián (eds.). *L'Image de la France en Espagne (1808-1850)* (pp. 107-126). Bilbao: UPV.
- Fleiner-Gerster, T. (1993). *El federalismo en Europa*. Barcelona: Hacer.
- García Rovira, A. M. (1998). Radicalismo liberal, republicanismo y revolución (1835-1837). *Ayer*, 29, 63-90.
- García Ruiz, E. (1861). *La democracia, el socialismo y el comunismo según la filosofía y la historia*. Madrid: C. González.
- Garrido, F. (1860). *La regeneración de España*. Barcelona: Salvador Manero.
- (1868). *Historia del reinado del último Borbón de España*. Barcelona: Salvador Manero, t. III.
- Gil Novales, A. (1996). Del liberalismo al republicanismo. En J. A. Piqueras y M. Chust (eds.). *Republicanos y repúblicas en España* (pp. 81-97). Madrid: Siglo XXI.
- López Cordón, M. V. (1975). *El pensamiento político internacional del federalismo español*. Barcelona: Planeta.
- Marcuello, J. I. (1986). *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Markoff, J. (1999). *Olas de democracia*. Madrid: Tecnos.
- Méndez Vigo, P. (1835). *España y América en progreso*. Paris: Fournier.
- Orense, J. M. (1851). *Demostración de que las reformas propuestas por Orense están ya ensayadas*. Bayona: Lespes.
- (1853). *Histoire du parti libéral en Espagne*. Bruselas: J. H. Briard.
- (1862). *La democracia tal cual es*. Madrid: J. A. García.
- (1863). *Treinta años de gobierno representativo en España*. Madrid: J. A. García.
- (1870). *Derecho público republicano-democrático-federal*. Madrid: J. Fernández.
- Orobon, M. A. (2005). Marianne y España: la identidad nacional en la Primera República española. *Historia y Política*, 13, 79-98.
- Pascual Sastre, M. I. (2002). *La Italia del Risorgimento y la España del Sexenio democrático*. Madrid: CSIC.
- Peyrou, F. (2008a). *Tribunos del pueblo*. Madrid: CEPC.

- (2008b). La formación del Partido Demócrata Español, ¿crónica de un conflicto anunciado? *Historia Contemporánea*, 37 (2), 343-372.
- (2009). Harmonia en la discordia. Reflexions al voltant de la cultura política democrático-republicana a Espanya, 1840-1868. *Recerques*, 58-59, 31-57.
- (2010). Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo, 1808-1868. *Espacio, Tiempo y Forma*, 22, 257-278.
- (2015). The role of Spain and the Spanish in the Creation of Europe's Transnational Democratic Political Culture, 1840-1870. *Social History*, 40 (4), 497-517. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03071022.2015.1076126>.
- Pi y Margall, F. (1998). *A la República de los Estados Unidos de América* (1896). Barcelona: Biblioteca de Catalunya.
- Sagra, Ramón de la (1836). *Cinco meses en los Estados Unidos de la América del Norte*. Paris: P. Renouard.
- Salmerón, N. y Chao, E. (1873). *Proyecto de bases de la Constitución republicano federal de España*. Madrid: Labajos.
- Tresserra, C. (1870). *Catecismo de la Federación republicano-democrática*. Madrid: C. Moliner.

MODELOS DE REFERENCIA DEL PARTIDO LIBERAL EN LA REGENCIA DE MARÍA CRISTINA (1885-1902)¹

Models of Reference of the Liberal Party During the Regency of María Cristina (1885-1902)

CARLOS FERRERA CUESTA

Universidad Autónoma de Madrid

josecarlos.ferrera@uam.es

Cómo citar/Citation

Ferrera Cuesta, C. (2017).

Modelos de referencia del Partido Liberal en la Regencia de María Cristina (1885-1902).

Revista de Estudios Políticos, 175, 357-383.

doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.12>

Resumen

La Restauración canovista puede considerarse la culminación del Estado liberal en España. Caracterizada por la alternancia entre conservadores y liberales, correspondió, sin embargo, a estos últimos el mayor protagonismo en su diseño político-administrativo, al menos en los años de la Regencia de María Cristina (1885-1902). Frente a la idea tradicional, que ha visto la Restauración como un periodo de anquilosamiento, los liberales mostraron una vocación reformista. Esta se vio alimentada por el contacto con los modelos políticos de Gran Bretaña y Francia, pero también con las experiencias de otros países, como Italia, Alemania o Bélgica. Tal apertura fue utilizada, igualmente, como un instrumento de legitimación del partido, pues mostraba su empeño en incluir al país en la senda de la modernidad, identificada con Europa.

Palabras clave

Regencia de María Cristina; Partido Liberal; modelo político.

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto HAR 2012-32713 del Plan Nacional de I+D+i.

Abstract

The Canovas Restoration can be considered as the peak of the Spanish liberal state. It was characterized by the alternation between conservative and liberal parties, although the latter had the major role in its political and administrative structure, at least during the Regency of María Cristina (1885-1902). In opposition to traditional ideas about Restoration as a period of stagnation, the liberals displayed a reformist vocation. They were enhanced by their encounter with the political models of the United Kingdom and France, but also the experience of other countries such as Italy, Germany and Belgium. Likewise, this openness was used as a strategy for achieving legitimacy, evincing the efforts of the party to forge the inclusion of the country in a modernity identified with Europe.

Keywords

María Cristina, Regency; Spanish Liberal Party; political models.

SUMARIO

I. LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA POR EL EXTERIOR. II. UN ESTADO LIBERAL DE DERECHO. III. LA EXTENSIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL. IV. EL IDEAL ASEDIADO POR LA UTOPIÍA. *BIBLIOGRAFÍA.*

Este texto se centrará en las influencias externas en el modelo de Estado del Partido Liberal durante la Restauración, en especial en el período de la Regencia de María Cristina de Habsburgo, momento en que el protagonismo de dicho grupo resultó innegable. Si bien la autoría de la Constitución de 1876 había correspondido básicamente a los conservadores, hegemónicos en el poder en los primeros años del reinado de Alfonso XII, en los siguientes los liberales disfrutaron de largas temporadas en el Gobierno, como ocurrió en el quinquenio 1885-1890, lo que les permitió desarrollar el edificio constitucional mediante la aprobación de diversas leyes y culminar el largo proceso de establecimiento del Estado liberal en España. No obstante, serán frecuentes las alusiones al periodo previo y al inmediatamente posterior.

Como método de trabajo se han escogido discursos, preferentemente parlamentarios, y textos procedentes de artículos o libros de diversos miembros del Partido Liberal. Se ha recurrido a autores implicados directamente en aspectos determinados de la formulación de aquel modelo de Estado o a personalidades señeras de aquella agrupación política. Asimismo, se ha querido recoger una muestra amplia para destacar que la invocación de los modelos extranjeros fue algo generalizado. Por supuesto, en un trabajo de este tipo no pueden estar todos los que fueron.

En toda Europa los liberales idealizaron el Estado inglés, constituido durante toda la centuria en paradigma de libertad y estabilidad fundamentada en un orden elitista. Fue el caso de Italia, donde sirvió de base a todas las familias liberales (Cammarano, 1992). Algo similar ocurrió en España, pues aquel país había servido de referente a moderados y progresistas en el periodo isabelino y lo siguió haciendo en la Restauración (Varela Suanzes-Carpegna, 2010, y Sierra, 2009). Así lo demostraron fuera del Partido Liberal Cánovas del Castillo (Cánovas del Castillo, 1884: 80 y ss.), o Gurmésindo de Azcárate (Cape-llán, 2005: 341 y ss.). En la misma línea Alonso Martínez hablaba de un «camino inglés»:

[...] precisamente la aspiración de los pueblos modernos, la que constituye su ideal y su sumo dorado, que es el self-government, en ninguna parte se ha realizado con tanta perfección como en Inglaterra, en un país monárquico y al amparo de un Trono secular. Por consiguiente, felicitándonos de eso, entremos de lleno, de buena fe y con ánimo viril en ese camino (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* [en adelante, *DSCD*], 7 de mayo de 1887: 2346).

En síntesis, aquel modelo descansó en el caso del Partido Liberal en la defensa de un régimen parlamentario, un Estado descentralizado, pequeño pero eficaz a la hora de impulsar la economía y desplegar unas activas políticas exteriores y coloniales. Asimismo, como el resto de sus correligionarios europeos, los liberales dinásticos españoles intentaron resolver los conflictos nacidos del tránsito de una sociedad rural a una industrial y de masas, especialmente acuciantes con motivo de la crisis de la última década del siglo XIX. A tal efecto, apuntaron soluciones económicas, educativas, sociales y territoriales, cuyo balance fue menos exitoso que el alcanzado en la aprobación de leyes de cariz político por las limitaciones fiscales, derivadas de esa crisis y por su debilidad para armonizar diferencias internas e intereses encontrados de distintos grupos de presión (Kahan, 2003). Algo especialmente pertinente en el caso español, donde la permanencia en el poder, otorgada por el monarca y no por las urnas, se sustentaba en la capacidad de mantener la cohesión interna y de no alterar excesivamente el orden existente. Asimismo, en este último aspecto Inglaterra perdió paulatinamente cierta preeminencia como ejemplo a seguir, porque, según se ha señalado para el caso francés e italiano, se observó la decadencia de lo liberal ante el paso a una sociedad de masas y se percibió una incapacidad comparativa del país frente a otros Estados europeos; de ahí que los expedientes utilizados en Alemania, Bélgica o Suiza cobrasen importancia (Quagliariello, 1997: 43).

A lo largo de la Restauración los partidos dinásticos mostraron su vocación de atraer a grupos políticos próximos (Cabrera, 1998). En esa línea, el partido de Sagasta integró de forma progresiva a los constitucionalistas del Sexenio, encabezados por el propio Sagasta, a los centralistas de Alonso Martínez, procedentes en su mayoría de la antigua Unión Liberal, a los demócratas, pertenecientes al grupo radical, nacido también tras la Gloriosa, junto a los republicanos posibilistas de Castelar. Tal disparidad multiplicó las posiciones contradictorias, las tensiones y los pactos que el mismo Alonso Martínez reconocía al justificar la aceptación por su grupo centralista de la Ley del Jurado, porque los constitucionales habían acatado la Constitución de 1876 (*DSCD*, 26 de abril de 1887: 2.065). Asimismo, los vaivenes se vieron acrecentados por la considerable autonomía de que gozaban los ministros en el desempeño de su labor, que podía cambiar el sentido de una legislación en un

mismo gobierno cuando se producía uno de los tan frecuentes cambios de cartera. Algo en absoluto irrelevante, como demuestra el que convivieran en el partido en ese periodo posiciones librecambistas y proteccionistas, clericales y partidarias de una cierta secularización, y más o menos restrictivas ante la ampliación de derechos; aunque, con el correr de los años —ya a comienzos del siglo xx—, sí pudo hablarse de un creciente predominio de las posiciones democráticas, representadas en las figuras de Montero Ríos, Moret y Canalejas, que, por otra parte, confluían con el republicanismo en numerosas propuestas educativas y socioeconómicas.

Las conexiones entre los liberalismos españoles y extranjeros fueron permanentes a lo largo del siglo xix y respondieron al enfoque de la circulación de modelos, presente en los estudios culturales actuales, que señala una doble dirección de apropiaciones, adaptaciones e incluso reexportaciones (Burke, 2010: 135). En la Restauración tales contactos se intensificaron, porque a los mecanismos tradicionales de acceso al exterior se añadieron otros nuevos, propios de un mundo con un peso creciente de los medios de comunicación, de la industria editorial y de la prensa. Por supuesto, el exilio mantuvo su importancia en el conocimiento de las sociedades foráneas; como demostraron los casos de Sagasta, Albareda, Vega de Armijo o Martos; tampoco fueron extrañas las estancias en el extranjero por negocios o estudios, como ocurrió con Moret o Romanones, respectivamente. Sin embargo, la vocación internacional existente en los ámbitos de sociabilidad de la clase política de la época fue posible por el fácil acceso a textos escritos en el exterior. La Academia de Ciencias Morales y Políticas la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, la de la Historia, en permanente contacto con historiadores europeos (Peiró, 1995: 149), o el Ateneo dispusieron de buenas bibliotecas, nutridas con obras de referencia de autores extranjeros en los campos de la política y de las ciencias sociales, y en sus salones existió una labor de difusión de conocimientos mediante cursos, tertulias y conferencias. Por ejemplo, la Academia de Ciencias Morales y Políticas, que abrió sus puertas durante la Regencia a liberales como Montero Ríos, Vega de Armijo, Pelayo Cuesta o León y Castillo, sirvió de foro selecto de difusión de ideas. Los debates sobre el sufragio universal, el salario o la cuestión social estuvieron inspirados en las obras de Scherer, Mithoff y Janet, respectivamente; asimismo, en su amplia biblioteca se adquirían, ya en 1860, 150 volúmenes en francés y se mantenían suscripciones con la *Revue des Deux Mondes*, el *Journal de Savants*, el *Journal des Economistes* o *The Edinburgh Review* (Diego, 2009: 149, 178 y 540). En el Ateneo de Madrid, cuya presidencia, de acuerdo al turno dinástico, recayó con frecuencia en liberales como Moret, Martos o Echegaray, los cursos y conferencias presentaron un enfoque comparativo que incluía temas como la política penitenciaria, de regadíos, los regímenes políticos o las reformas municipales

(Villacorta Baños, 1985: 88 y ss.). Así, el diputado Urzáiz confesaba en un debate parlamentario que había aprendido los sistemas políticos europeos en aquella institución (*DSCD*, 19 de noviembre de 1901: 1615). Por su parte, en un liberalismo que se orientaba a finales de la centuria hacia la sociología, su biblioteca constituía un ejemplo de apertura a las producciones extranjeras representativas del organicismo o del evolucionismo (Gómez Orfanel, 2003: 221). Otro tanto ocurrió con la Institución Libre de Enseñanza, empeñada en abrir el país a las corrientes intelectuales europeas y con fuertes conexiones —no siempre fáciles— con el partido de Sagasta, dado que en la Regencia fueron sus rectores Montero Ríos y Moret y en su nómina de profesores figuraron Germán Gamazo, Albareda o Romero Girón (Moreno Luzón, 2012). Papel similar desempeñaron los periódicos de gran tirada, que acostumbraban a incorporar secciones con noticias y comentarios de lo ocurrido en otras capitales; igualmente, las revistas más especializadas difundieron análisis y bibliografía foránea. Fue el caso de *La Revista de España*, fundada por Albareda, o de *La España Moderna* (Asún, 1989).

Los estudios universitarios también estuvieron bien conectados con el exterior. En un mundo en el que la enseñanza superior se centraba en el derecho y donde la clase política estaba integrada por un porcentaje abrumador de abogados, predominó la enseñanza del derecho administrativo, tomado de Francia desde mediados de la centuria (Gallego Anabitarte, 1998). Durante la Restauración hubo un mayor hincapié en el derecho político, a medida que se produjo una creciente identificación entre el poder ejecutivo con la Administración, como veremos más adelante. El *Curso de Derecho Político* del liberal Santamaría de Paredes se convirtió en manual de referencia universitario y resulta curioso, a efectos del tema abordado, señalar que en el prólogo del tratadista francés Maurice Block, incluido en la edición de 1909, aquel mostraba su admiración por un autor que, pese a «habitar en el extremo de Europa», estaba al corriente de las discusiones mantenidas en los «grandes centros literarios y científicos de Europa» (Santamaría de Paredes, 1909: 7 y 22). La obra de Santamaría de Paredes se inspiraba en el krausista belga Ahrens, muy influyente en los demócratas e institucionistas del momento, y en su idea armónica de un Estado encargado de garantizar el derecho y de cumplir parte de los fines de la sociedad mientras esta no alcanzase una plena autonomía. Por su parte, el también importante manual de Romero Girón y de García Moreno, *Colección de las Instituciones Políticas y Jurídicas de los Pueblos Modernos*, proporcionaba un conocimiento exhaustivo de las constituciones, códigos, leyes electorales y provinciales de diversos países europeos (Romero Girón y García Moreno, 1885).

En suma, el estar al día de lo acontecido en el exterior se convirtió en un símbolo de estatus, igual que lo era desplegar una buena oratoria o la

exhibición de conocimientos históricos. No es de extrañar, por tanto, que en los debates parlamentarios o en los discursos académicos se intercalasen con regularidad menciones acerca de las experiencias de otros países ante problemáticas paralelas; aunque también lo es que el conocimiento casi nunca venía de primera mano sino a través de traducciones, como demuestra el hecho de que en el seno del Partido Liberal Vega de Armijo y Moret coparon las carteras del Ministerio de Estado gracias a su conocimiento de la lengua francesa.

Hemos hablado de circularidad de modelos y, desde luego, la información fluyó en ambas direcciones, aunque en este trabajo adoptaremos un enfoque unidireccional Europa-España. Baste decir que, en general, el país fue visto como un ejemplo de atraso y desgobierno cuya única opción era emular al exterior. En ese sentido, *The Times* se felicitaba por la entrada de Moret en el Ministerio de Gobernación, porque aplicaría los «principios constitucionales y administrativos aprendidos en Inglaterra» (*The Times*, 18 de junio de 1888). Aunque también hubo excepciones: en un artículo de 1888, titulado «Le Corps diplomatique et le corps consulaire en Espagne», se resaltaba la novedad de la organización consular española frente a las más arcaicas de Europa (*Revue de droit international*, 1888: tomo XX). Tampoco la cultura española quedó rezagada de la europea, pudiéndose considerar a la España de la Restauración pionera en la ruptura entre el realismo literario y el modernismo (Labanyi, 2011). Geraldine Lawless, contraria a presentar un esquema de modernidad con un centro integrado por Francia y Gran Bretaña y unas periferias fallidas, ha destacado de aquel movimiento un concepto de temporalidad denso, de confluencia entre el pasado, el futuro y lo intemporal. Tal cambio de visión habría estado relacionado con la paralela expansión y contracción del concepto de tiempo: la primera, ocasionada por el acortamiento de las distancias y la simultaneidad de las noticias a causa del ferrocarril y la prensa; la segunda, por el encogimiento de la historia humana, reducida a la nada por el descubrimiento de las eras geológicas, y por el paulatino desvanecimiento del ideal de progreso (Lawless, 2011: XV y 205). Tales categorías parecían bien asimiladas en un temprano discurso de Montero Ríos sobre la civilización moderna. El orador liberal presentaba una lucha atemporal de la libertad contra la Iglesia y el Estado que conectaba las distintas épocas y concluía con un presente de incertidumbre y un futuro lleno de potencialidades. (Montero Ríos, 1875). Igualmente, Echegaray —él mismo ligado al Partido Liberal— reflejó esa circularidad. Su teatro neorromántico expresó cabalmente la cultura de la élite liberal de la Restauración con sus nociones de libertad, anhelo de armonía social y doméstica, y las ansiedades ante lo que amenazaba tal aspiración de estabilidad, que en el caso del teatro del siglo XIX se encontraba en la mujer por su capacidad de destruir el matrimonio y la propiedad familiar. El dramaturgo fue un hombre abierto a las tendencias

teatrales de su tiempo y a lo largo de su carrera muchas de sus obras se inspiraron en los melodramas franceses, en el simbolismo de Maeterlinck o en Ibsen; sin embargo, de la misma manera, tales piezas se tradujeron y representaron con éxito en otros países (Hernández, 1991: 256).

I. LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA POR EL EXTERIOR

Moreno Juste ha resaltado el lugar de Europa como una variable independiente en el devenir histórico español por actuar como referente simbólico o legitimador (Moreno Juste, 2003). En el caso del Partido Liberal tal función fue evidente, pues el continente se identificó básicamente con la civilización, aunque ocasionalmente sus experiencias actuasen de alarma en la prevención de peligros, acercándose así a la imagen negativa existente de otros lugares, como solía ocurrir con los Estados Unidos o las repúblicas latinoamericanas. Incluso en la lucha política, cuando las posiciones gubernamentales eran atacadas por la oposición, se producía ocasionalmente una reivindicación nacional frente a la importación de modelos. Alonso Martínez lo expresó bien al señalar que los sistemas de Gran Bretaña y Estados Unidos no eran exportables a España por el diferente nivel cultural de sus poblaciones; pero también por fallos de origen que alejaban a aquellos países de una completa ejemplaridad, como ocurría en el primero, donde una justicia civil bárbara permitía «llevar a los niños al cadalso» (*DSCD*, 13 y 19 de mayo de 1882: 3602 y 3672).

En los últimos años la historiografía española ha tendido a matizar la idea del atraso español, señalando que cuestiones como la excesiva influencia de las fuerzas locales o las dificultades económicas encontraron paralelismos en el resto del continente (Calatayud *et al.*, 2009). En todo caso, dentro del Partido Liberal el exterior sirvió de referente legitimador de las propuestas. En ese sentido, en su crítica a la política religiosa canovista, Pons y Montels afirmaba que el Partido Constitucional era «el fiel intérprete de los sentimientos que dominaban en la culta Europa» (*Revista de España*, 52: 277 y ss.); asimismo, Alonso Martínez recordaba que «toda Europa» era hostil a la intolerancia religiosa que los conservadores querían establecer en la Constitución (*DSCD*, 12 de mayo de 1876).

Una aproximación a la cultura política de los liberales de la Restauración permite observar una continuidad con la existente dentro del progresismo en el reinado de Isabel II. Entre sus rasgos cabría destacar la cuestión clave de la representación, presente en el liberalismo europeo desde sus inicios, y que reflejó la ambivalencia ante un pueblo, simultáneamente venerado por su bondad y temido por su falta de preparación. No obstante, a diferencia de otras corrientes más conservadoras, en los liberales dinásticos existió un

sustrato optimista —inspirado en el liberalismo británico y acentuado con el auge de las ideas democráticas—, que confiaba en una lenta y progresiva ampliación de la ciudadanía política a medida que el desarrollo de la riqueza y de la educación elevaran el nivel general de la población (Sierra *et al.*, 2010: 301 y ss.).

Este último aspecto concitó gran parte de los esfuerzos de los liberales, quienes pudieron legitimar parte de sus limitaciones en la falta de preparación del pueblo español, al tiempo que abrían un horizonte de optimismo cuando esa formación hubiera aumentado. A tal efecto, concedieron la centralidad a la educación a través de su labor gubernativa y de la colaboración con instituciones como la Institución Libre de Enseñanza o el Fomento de las Artes, si bien la falta de recursos y las diferencias con los conservadores mermaron bastante su capacidad de maniobra. Junto a una amplia libertad educativa, opuesta a las tendencias restrictivas de los conservadores de comienzos de la Restauración, plantearon, de acuerdo con los ideales institucionistas, una enseñanza más moderna e integral, basada en la renovación pedagógica e inspirada, de nuevo, en Europa. En respuesta a Manuel Becerra, el ministro de Fomento Albareda defendía la introducción de la asignatura de Gimnasia en el sistema educativo, como hacían Italia, Alemania o Gran Bretaña (*DSCD*, 17 de noviembre de 1881: 1056). Por las mismas fechas se impulsaba el Congreso Pedagógico Nacional a partir de experiencias similares suizas, belgas y alemanas. En su sesión inaugural, Moret apostaba por la creación de un Ministerio del ramo que centralizase proyectos, dada la debilidad de los poderes locales (Congreso Pedagógico Nacional, 1882); algo reiterado por Víctor Balaguer «como hacían todos los países», aunque la idea no fructificaría hasta 1900 (*DSCD*, 10 de marzo de 1883: 1366).

La preocupación por las masas quedó patente en los debates sobre la aprobación de la Ley del Sufragio Universal en 1890 y en los años siguientes. Detractores y defensores recurrieron a ejemplos tomados del exterior para mostrar su carácter disolvente o necesario y acorde con los tiempos. Es cierto que su implantación vino acompañada por la generalización de prácticas fraudulentas, denunciadas por los propios partidos dinásticos cuando estaban en la oposición y orilladas al ocupar el poder. Tal actitud respondió, junto a un interés por manipular el voto, a una concepción presente en Europa de que el sufragio servía muchas veces más de herramienta de representación, educación de la ciudadanía y legitimación del régimen político, que de elección de gobernantes (Rosanvallon, 1992). Es cierto que esta última cuestión no quedó del todo ignorada con lo que podría hablarse de un periodo de transición a formas representativas más actuales. Entre los liberales se debatieron mecanismos sobre la mejor manera de reflejar la opinión pública, paralelos a los descritos por Noiret en Gran Bretaña, Francia o Bélgica (Noiret, 1990). Así, Gamazo

defendía como instrumentos correctores de la universalidad el voto por clases, el corporativo y el cualitativo (*DSCD*, 13 de noviembre de 1889: 1225); a su vez, Romanones reconocía los esfuerzos de Bélgica en lograr una mejor representación mediante la introducción de los criterios de proporcionalidad o del referéndum (*DSCD*, 13 de noviembre de 1889: 2857), y Moret elogiaba este último sistema recurriendo a los ejemplos suizo y belga, por su capacidad de «corregir los males del sistema de partidos», incluidos sus pactos y transacciones (Moret, 1895a).

En cualquier caso, predominó una idea de representación asociada a una concepción elitista. Esta quedó patente, por ejemplo, en los argumentos tranquilizadores de Romanones, cuando recurría al caso francés para ilustrar que el predicamento de las clases directoras en España impediría la degeneración del sufragio universal en una tiranía de las masas (*DSCD*, 24 de febrero de 1890: 2853). Uno de esos instrumentos de control se constituyó en el ámbito local a través de la manipulación del voto y del establecimiento de un modelo de intermediación —presente igualmente en las vecinas Inglaterra e Italia—, justificado por la falta de preparación del electorado. La tradición liberal se había caracterizado por su defensa de un modelo descentralizado. Sin embargo, a lo largo de la centuria se había evolucionado a fórmulas centralizadoras en toda Europa, inspiradas en Francia, a medida que el Estado abandonaba su tradicional papel regulador de relaciones y adquiría protagonismo en la transformación social a través de la Administración, entendida como medio de garantizar la extensión de los avances liberales y de doblegar las resistencias locales (Moral *et al.*, 2007: 10).

El control benigno desde el centro comportaba un certificado de arraigo, escenificado en la visita del candidato al distrito durante las elecciones y en el despliegue de relaciones personales y promesas asociadas. La única actividad parlamentaria de la mayoría de los diputados de segunda fila fue transmitir exposiciones de vecinos y sociedades, así como presentar proposiciones de ley sobre carreteras y ferrocarriles para sus distritos; asimismo, en el ámbito privado la clase política consumía gran parte de su tiempo en atender y gestionar favores de su entorno (Aglietti, 2011). Por tanto, las élites guiaban y representaban a la sociedad, aunque, ocasionalmente, según confesaba Alonso Martínez, hubiesen de resistir las presiones de la opinión pública, como habían hecho Bismarck o Cavour en sus respectivos países (*DSCD*, 26 de abril de 1887: 2069). La política consistía en reflejar esa tutela mediante los instrumentos de teatralización disponibles en la cultura de la época. De esta manera, los comportamientos descansaban en el manejo de una oratoria brillante, en la exhibición de conocimientos, entre los que se valoraban los referidos a situaciones foráneas, según se ha indicado anteriormente; también en la creación de un ambiente de camaradería y cooperación entre las élites de distinto signo,

desplegado en asociaciones de todo tipo y en las Cortes, donde las polémicas políticas se animaban con exageradas cortesías junto a protestas si se entendía que los ataques traspasaban las fronteras del honor.

Durante la Restauración, la triunfante centralización política coexistió con una voluntad de descentralización administrativa, traducida en el intento de recuperar el municipio, y, junto a él, la provincia como base de una idealizada sociedad orgánica. Adolfo Posada encontró la misma orientación en los dos partidos dinásticos, aunque menos intensa en el conservador; cuestión reflejada en los numerosos proyectos legislativos del período. En su opinión, ambos grupos habían aspirado al ideal británico de autonomía municipal, pero la falta de condiciones para su ejecución les había inclinado hacia la descentralización, «movimiento compartido en otros países europeos» (Posada, 1910: 330 y ss.). En ese sentido, Santamaría de Paredes se apoyaba en una pléyade de autores foráneos, desde Tocqueville a Persico, pasando por Bluntchli, para sostener el carácter natural de municipios y provincias (Santamaría de Paredes, 1909: 72 y 77). En la Ley provincial de 1882 tal entidad dejaba de ser una mera división territorial y se convertía en expresión de lo local, inspirándose en lo que se ha definido como modelo belga o «foral modernizado» (Tussell, 1973), aunque en la práctica la transacción con los conservadores erosionase su posición en beneficio de la fuerza otorgada a los gobernadores provinciales. A su vez, con el incremento del tamaño de las ciudades y de la consiguiente complejidad de la gestión, acrecentados por la persistencia de mecanismos caciquiles, se potenció la municipalización de los servicios, según las experiencias británicas, belga e italiana (Posada, 1910: 340), así como abundaron las propuestas de constituir municipios con mayor capacidad ejecutiva, inspirados en los norteamericanos, y gestionados por técnicos, como los alemanes (Moret, 1895b).

II. UN ESTADO LIBERAL DE DERECHO

La inestabilidad política del periodo isabelino y la experiencia del Sexenio intensificaron en los liberales españoles el anhelo por evitar las confrontaciones intestinas. A título de ejemplo, Vega de Armijo añoraba la estabilidad constitucional de otros países y argumentaba que el mantenimiento de la Constitución de 1837 podría haber servido de cauce para la regeneración del país sin los sobresaltos de los continuos cambios producidos en las décadas siguientes (*DSCD*, 19 de mayo de 1876: 1565). Santamaría de Paredes elogiaba la estabilidad belga y consideraba digna de estudio su longevidad constitucional (Santamaría de Paredes, 1909: 778). El escenario de entendimiento político radicaba en unas Cortes donde, según Canalejas, «se debía conciliar

la opinión de todos» para que «la obra del Parlamento» surgiera «como expresión armónica de la voluntad general» (*DSCD*, 26 de mayo de 1894: 4407). De ahí, la necesidad de mejorar el funcionamiento parlamentario. Moret y Canalejas defendieron que los presidentes de las cámaras emulasen a los británicos en su independencia de los partidos, junto a la creación de comisiones parlamentarias encargadas de elaborar ponencias escritas que favoreciesen la altura de los debates, al igual que ocurría en Francia y Bélgica (Moret, 1899), y el último sostenía el impulso de comisiones informadoras sobre cuestiones económicas, similares a las inglesas, en su defensa de la función educativa del Parlamento (*DSCD*, 19 de enero de 1888: 712).

En el hemiciclo se producía la obra de atracción de todos aquellos que estando fuera del régimen político eran susceptibles de colaborar con él, fuesen los republicanos o incluso los socialistas. Esa armonía servía de fundamento a la práctica turnista, de la que existían paralelismos en el transformismo italiano y el rotativismo portugués. Concretamente, en España y Portugal se imitó en el periodo el voto limitado británico, por el que los electores votaban a menos candidatos que el número de diputados a ser elegidos, y que garantizaba un mínimo de actas al partido de la oposición (Dardé, 2015). En el mismo sentido, el conservador Romero Robledo sostenía la coincidencia de fondo entre las familias liberales, ilustrada con el ejemplo británico:

Recuerdo también, como programa de la otra parte que forma ese Gobierno, una declaración del Sr. Alonso Martínez en los últimos días de las pasadas Cortes: «un whig es un tory en la oposición»; es decir que un constitucional es un conservador en la oposición (*DSCD*, 7 de noviembre de 1881: 847).

La armonía entre partidos y el mejor funcionamiento institucional quedaban reflejados en la concepción bipartidista predominante en el liberalismo europeo. Inspirada en la obra de autores como Bluntchli, denigraba a los partidos con intereses parciales, ya fuesen los religiosos, los regionales o los de clase. Frente a ellos se prefería la complementariedad de los dos partidos, guiados por el interés general: el liberal, motor de las reformas de la sociedad, y el conservador, encargado de refrenar los excesos (Romanones, 1892: 14). Navarro Rodrigo, quien llamaba a Sagasta «nuestro leader», encontraba en Inglaterra el modelo de partido integrador adoptado por los sagastinos, acorde a la práctica política de una Restauración en la que el requisito para ser llamado por el monarca a gobernar era mostrar unidad:

Somos constitucionales porque queremos derechos y libertades y garantías de la constitución y nos llamamos liberales a la manera de los whigs en Inglaterra, que prescindieron de su nombre para que ingresaran en el partido los torys que

habían avanzado, los radicales de la Escuela de Manchester y los irlandeses que seguían a O'Connell (*DSCD*, 1 de junio de 1878: 241).

El anhelo de armonía se reflejaba en la aceptación de la monarquía como forma de Estado. Santamaría de Paredes, siguiendo la tradición de Constant, defendía la de carácter constitucional, cuyo origen Castelar atribuía a la escuela krausista europea, porque sus poderes arbitrarios permitían el verdadero *self-government* (Santamaría de Paredes, 1909: 362). Fuese por la influencia del krausismo en el seno del Partido Liberal, o por la citada idea de la complementariedad y transacción dentro de los grupos políticos que, según Alonso Martínez, permitía alcanzar los logros de Inglaterra al ritmo del «estado social de nuestro país», la monarquía se convertía en modelo de estabilidad con libertad y justificaba el abandono de toda veleidad republicana (*DSCD*, 27 de marzo de 1888: 2129). Una solidez demostrada a la postre en la longevidad de la Restauración y el desenvolvimiento de un régimen político capaz de mantener unas relativas libertades sin elevada contestación hasta su última época (Varela Ortega, 2001: 501 y ss.).

Todos los monárquicos recurrieron al modelo inglés, tanto los defensores de un mayor poder del rey como los partidarios de limitarlo en beneficio del Parlamento. La monarquía británica sirvió de basamento del régimen de la Regencia con su cesión de poderes regios al gobierno y a partidos no definidos constitucionalmente, que fue adoptada por Cánovas para evitar repetir las luchas entre moderados y progresistas del reinado de Isabel II (Lario, 1999). No obstante, los logros de aquel país aparecieron frecuentemente como algo inalcanzable por la menor madurez del pueblo español. Por el contrario, Bélgica e Italia resultaron más cercanas, como declaró Sagasta en referencia a esta última en 1876, al justificar su aceptación de la Constitución canovista de soberanía compartida con el argumento de que el modelo italiano de carta otorgada había asegurado el perfecto desenvolvimiento de los principios liberales. Además, cobraba un valor especial por gobernar un país latino y haber protagonizado un progreso acelerado desde una situación de atraso equiparable a la española (Sagasta, 1883: 6). En la misma línea, Moret resaltaba el logro de aquel país por haber escapado de la miseria, eliminado el papel moneda y restaurado el crédito (*DSCD*, 16 de diciembre de 1881: 1890).

La inclinación hacia la monarquía provocó debates con las otras fuerzas políticas. Albareda destacaba la superioridad de los liberales sobre los seguidores de Cánovas a la hora de garantizar la supervivencia de la institución, como demostraban la experiencia inglesa o la italiana frente a la francesa, donde las soluciones conservadoras habían precipitado la llegada de la república (*DSCD*, 19 de enero de 1888: 718). Más arduo fue el debate con los republicanos, pues muchos de los liberales, antiguos defensores de la misma forma de

Estado en los años finales de la monarquía isabelina y en el Sexenio, se alejaban de ella en la Restauración. Serrano Fatigati recurría a Mill, Spencer y Bluntchli para argumentar la necesidad de contar en las democracias con un «principio de unidad superior», que solo podía salvaguardar el trono (Pedregal, 1882: 18 y ss.). Y de nuevo Sagasta veía en Gran Bretaña e Italia el ejemplo de monarquías democráticas al que se acercaba la española gracias a las políticas de su partido (*DSCD*, 8 de febrero de 1888: 1012).

Ese entramado político consolidó la construcción de un Estado de derecho, en un proceso paralelo al descrito a escala europea por Lutz Raphael. En la Restauración predominó una cultura jurídica, inspirada en el neoescolasticismo y en el krausismo, corrientes defensoras de la existencia de un orden natural ideal del que el derecho podía ser, bien un instrumento encargado de su mantenimiento, bien un impulso para su alcance (Raphael, 2008). En ese sentido, en 1879 Alberto Aguilera definía ese orden por la independencia judicial, el funcionamiento del jurado y la autonomía de las instituciones científicas y universitarias respecto a las intromisiones de otros poderes (Aguilera y Velasco, 1879: 4). De nuevo, esa realidad encontraba referencias en Europa y, en particular, en Alemania, donde había afianzado su proyecto de unidad nacional. Por su parte, Romero Girón recurría a ejemplos franceses, alemanes, británicos y escandinavos al reivindicar la inamovilidad de los jueces, la reducción de personal y el ascenso por antigüedad (Romero Girón, 1883: 9 y ss.).

El derecho y sus ejecutores los abogados adquirían un papel privilegiado (Scholz, 1992). En ese contexto, el presidente del Tribunal Supremo, Alonso Colmenares, los consideraba en el Congreso Jurídico Español de noviembre de 1886 auxiliares en la consolidación de la libertad y el orden, del progreso y de la sociedad en su conjunto; tal relevancia imponía a sus funcionarios un comportamiento virtuoso, incluso en la vida privada, pues los vicios «trascendían a lo público». Se respondía, así, a un clima prevalente en Europa desde mitad de siglo, partidario de conformar un cuerpo judicial seleccionado por competencia técnica y respetabilidad social; aunque en la práctica la cooptación y las recomendaciones no desaparecieran en ningún sitio. Asimismo, la justicia debía modernizarse a partir de métodos estadísticos, que, de acuerdo a los casos tomados del exterior —por ejemplo, de la obra de Krohne y de Ferri—, permitiría combatir «los ejércitos de la delincuencia» y clasificar a esos malhechores por sus características biológicas. En la inauguración del mismo congreso, el ministro de Gracia y Justicia, Alonso Martínez, establecía paralelismos entre la reunión, los antiguos concilios visigodos y los contemporáneos congresos científicos alemanes, al tiempo que exhortaba a cooperar con las Cortes para culminar la codificación, de cuyas ventajas disfrutaban las naciones europeas y americanas más avanzadas (*Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1886, 69: 14, 188 y 437).

España estuvo inscrita en la segunda oleada de codificaciones europeas, iniciadas en la década de 1860, y completó el proceso precisamente en la Regencia. Según Tomás y Valiente, para la elaboración del Código Civil se siguió la metodología italiana —aunque el propio Sagasta habló de una deuda con Francia—, basada en la creación de una comisión general de codificación de carácter extraparlamentario a fin de evitar la excesiva prolongación de los debates en las cámaras (Tomás y Valiente, 1985). En cuanto al contenido, pueden observarse diversas posiciones acerca de sus fuentes de inspiración. Federico de Castro habló en su momento de imitación francesa por el trasfondo individualista de sus redactores (Castro, 1959), algo negado por Mozos con el argumento de la pervivencia foral. En su opinión, las similitudes provendrían más de la existencia de un tronco común de derecho romano, así como del hecho de que los redactores tomaron como base el proyecto de Bravo Murillo de 1851, sí inspirado en el país vecino. Incluso lo foral no constituiría algo extraño, en su opinión, sino una muestra de modernidad, como habrían mostrado los posteriores códigos alemán de 1897 y suizo de 1910 (Mozos, 1989, vol. I: 23 y 64). Alonso Pérez, quien lo ha situado en la estela de una codificación europea de carácter conservador, ha coincidido en la idea de una cultura jurídica europea, así como en el recurso a referentes externos explícitos por un afán de legitimidad (Alonso Pérez, 1990). También se ha añadido al francés el peso del código italiano de 1865, así como el del tratadista radical belga Laurent, decisivo en cuestiones de sociedades y contratos (Salvador y Santdiuenge, 1990). Sin duda, a la complejidad del Código ayudó la transacción entre los propios grupos liberales: según Alonso Martínez, los demócratas habían admitido la no obligatoriedad del matrimonio civil a cambio de que los centralistas aceptasen el jurado y el sufragio universal; de esta manera, se salvaguardaba el influjo de la Iglesia como se hacía en toda Europa y su partido demostraba que se podían conseguir las libertades de la Gran Bretaña victoriana bajo Alfonso XIII y la Regente, pero adaptándose «al estado social del país» (*DSCD*, 27 de marzo de 1888: 2.127 y 2.129).

En el ámbito penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, equiparada a la de cualquier país europeo por Alonso Martínez en la exposición de motivos del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, buscó un equilibrio entre la persecución del delito y las garantías para los acusados. En este último sentido, la norma estableció el juicio oral, aunque Vicente Amat lamentaba su escasa implantación una década después de ser aprobada, a diferencia de lo ocurrido en Francia o Bélgica (Amat, 1890: 27); también los tribunales colegiados a escala provincial, cuyo funcionamiento, según Romero Girón, había mostrado su eficacia en Francia, Alemania, Escandinavia e Inglaterra y permitiría reducir la influencia caciquil (Romero Girón, 1883: 15). Ya en la Regencia se implantó el jurado en 1888, seña de identidad en la tradición liberal

mantenida en ese momento solo por el sector demócrata del partido. En la discusión de la Ley Moret lo defendió con el argumento de su buen funcionamiento en Gran Bretaña (*DSCD*, 17 de febrero de 1887: 3702); por el contrario, Alonso Martínez, partidario de una visión más restrictiva, prefería reservarlo a las causas más graves, justificando su postura con la experiencia de Francia, Bélgica, Italia y Alemania, que lo abandonaban rápidamente en favor de los tribunales colegiados (*DSCD*, 7 de mayo de 1887: 2345).

La importancia del derecho reforzó la legitimidad del Parlamento como foco creador de leyes capaces de impulsar el progreso del país, así como lo extenso de los debates legislativos y el esfuerzo por estar informado y adecuarse a las experiencias vividas en países del entorno. Igualmente, el derecho se entendió como algo expansivo, que debía cubrir bajo su manto armónico otros ámbitos. En el citado Congreso Jurídico Español, Cristino Martos presentaba junto al republicano Labra una enmienda sobre la base de los trabajos de una pléyade de autores extranjeros, como Schaeffe, Schmoller, Brentano, Wagner, Lampertico, Cimbali, Molinari y Laveleye, y otros españoles, como Caballero, Pérez Pujol, Comas o Azcárate, en defensa de una modificación del derecho civil acorde con las nuevas condiciones de la vida económica. A fin de implantar el sentido orgánico en el orden civil y conseguir el funcionamiento armonioso de las instituciones, debía atenderse a fenómenos como el trabajo infantil, incluir nuevos tipos de contratos o aceptar simultáneamente el carácter colectivo y privado de la propiedad (*Revista General de Legislación y jurisprudencia*, 1886, 69: 633). Coincidían en esos supuestos con una crítica común en otros países como Alemania, que ha alcanzado a la investigación española actual en su censura al excesivo individualismo de aquel código civil español (John, 1989: 243). En la misma línea, Canalejas habló años más tarde de abarcar con el derecho, y, por tanto, con el código, el problema social, pues era el único capaz de resolverlo (Canalejas, 1894).

Esa cultura jurídica, predominante en Europa, mostró una tendencia a identificar el orden social con el estatal, a su vez engrasado a partir de la certeza y previsibilidad del derecho (Hespanha, 2002). Esto implicó que la justicia perdiese peso como poder independiente del Estado y se convirtiese en un mero apéndice administrativo (Lorente *et al.*, 2012). El liberal Santamaría de Paredes expuso con argumentos krausistas que la consecución de una sociedad ideal libre y autorregulada requería fortalecer transitoriamente el Estado. De ahí su elogio al modelo francés, cada vez mejor aceptado en países vecinos como Suiza, Alemania o Inglaterra, por equilibrar de forma armónica el poder ejecutivo —identificado con el administrativo—, y el legislativo, mediante la complementariedad de las leyes emanadas de este y los reglamentos, aprobados por el primero (Santamaría de Paredes, 1909: 57). Un modelo transmitido servilmente en los estudios universitarios a lo largo de la centuria, pues el

programa de la carrera de Derecho puso en conocimiento más la administración del país vecino que una ciencia de la administración general (Gallego Anabitarte, 1998: 67).

La misma pretensión armónica inspiró la Ley para el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa de 1888, debida a la pluma del propio Santamaría de Paredes. Respaldata una vez más por una enumeración de ejemplos extranjeros que identificaban la solución abordada con la estela de la civilización europea, supuso abdicar del tradicional principio liberal de asignar la competencia a los jueces para transferírselo al Consejo de Estado, compuesto por jueces y funcionarios (*DSCD*, 14 de diciembre de 1887: 227 y ss.). No obstante, pese a los proclamados deseos de síntesis, la realidad de un país con un elevado analfabetismo y tribunales especiales en los ámbitos militares y hacendísticos otorgó una preponderancia a la Administración.

En paralelo, se produjo una construcción lenta de la burocracia desde mediados de siglo, guiada por principios de eficacia benthamita y de reducción de las cargas estatales, que hubo de enfrentarse a la tutela del patronazgo gubernamental (Dreyfuss, 2012). La administración independiente no empezó a consolidarse en Inglaterra, Francia o Estados Unidos hasta finales de la centuria, mientras que España siguió un proceso similar, aunque más retardado, pues en el periodo analizado no pasó de las buenas intenciones. No obstante, al igual que los conservadores, los liberales esgrimieron numerosas tentativas inspiradas en el extranjero. En 1883 Sagasta basaba todo su programa de reformas políticas en las transformaciones administrativas de Inglaterra y de Holanda y dos años más tarde abogaba por una administración barata, sencilla y ajena a interferencias con una ley clara de empleados, otra de incompatibilidades y una organización de la administración por carreras especiales (*DSCD*, 14 de febrero de 1883: 1342).

III. LA EXTENSIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL

La crisis económica finisecular, las tensiones derivadas de las relaciones internacionales y el tránsito a una sociedad de masas propiciaron que el proyecto de los liberales dinásticos trascendiese la arquitectura político-administrativa y abordase otros campos con una visión integral del Estado, especialmente en las década de 1890. No es de extrañar, pues, que un individualista como López Puigcerver, varias veces ministro de Hacienda en la Regencia, reivindicase el aumento de los impuestos, como ocurría en todos los países (*DSCD*, 15 de diciembre de 1881: 1842).

Un primer aspecto a destacar fue la mejora de la capacidad militar. En la década de 1880 los liberales esgrimieron la bandera reformista, respaldada por

una parte importante de la oficialidad media, con el objetivo de modernizar la institución (Headrick, 1981: 249 y ss.). Tal proyecto quedó vinculado por Sagasta al clima internacional de paz armada, que forzaba a una disyuntiva entre «economías o fortaleza» (*DSCD*, 18 de febrero de 1889: 1.436). Aunque liberales como Moret recurriesen al ejemplo francés de un Estado impulsor del asociacionismo en círculos militares (*DSCD*, 12 de marzo de 1887: 1145), las fórmulas habitualmente seguidas giraron de forma predominante sobre cuestiones de táctica, armamento y estructura a partir de las experiencias proporcionadas por la propia Francia y, sobre todo, Alemania, los dos países europeos con un ejército terrestre más poderoso. Si el ministro de la Guerra Cassola se inspiró infructuosamente en el modelo prusiano de reclutamiento obligatorio y una oficialidad reducida y conformada por el mérito, Canalejas recurría al proyecto francés de Boulanger y a la experiencia italiana en cuanto a la aceptación de la redención en metálico del servicio militar en determinados casos (*DSCD*, 2 de marzo de 1888: 1557).

Tales medidas alcanzaron poca concreción por los problemas presupuestarios y por el temor de Sagasta a enfrentarse a la jerarquía militar. Sin embargo, en la década siguiente, pese a la consolidación de criterios presupuestarios restrictivos, no se abandonaron completamente las propuestas de cambio, como las argumentadas por López Domínguez en defensa de las academias militares especializadas, adoptadas de Francia, frente a una única de carácter general (*DSCD*, 22 de mayo de 1893: 1053). Más decididas resultaron las medidas encaminadas a reforzar la flota de guerra, compartidas por ambos partidos dinásticos. De esta manera, se sucedieron los proyectos en la década de los 1880, intensificados en el quinquenio 1885-1890 con los planes Moret-Antequera, Berànger y Rodríguez Arias. Lastrados por las tradicionales insuficiencias financieras y organizativas, consiguieron renovar parcialmente la escuadra a partir del llamado modelo de la Jeune École francesa, tendente a construir barcos pequeños, como cruceros y torpederos, fuertemente armados (Rodríguez González, 1988).

Indudablemente, las preocupaciones militares tuvieron mucho que ver con la necesidad de respaldar una política exterior y colonial, acorde con el escenario geopolítico de los últimos años de la centuria. En el primero de los aspectos es conocida la diferencia existente en la década de 1880 entre liberales y conservadores, y el rechazo de los primeros de la doctrina del recogimiento, preconizada por Cánovas del Castillo. En ese sentido, el ministro de Estado Vega de Armijo afirmaba que las naciones de «segundo orden» debían tener, por ese motivo precisamente, una política exterior inteligente y activa para ser respetadas, como había hecho Italia; igualmente, abogaba por imitar a los Parlamentos de Inglaterra, Francia, Bélgica y de la propia Italia a la hora de hacer públicos los documentos diplomáticos en un *Libro rojo* y discutirlos

en el hemiciclo para que los asuntos exteriores interesasen a la opinión pública (*DSCD*, 20 de junio de 1884: 673-674). Una de las realizaciones más significativas de este empeño fue la apertura en el extranjero en octubre de 1886 de las cámaras de comercio creadas en abril del mismo año. Reflejo de una visión integral de la política exterior, que incluía el reforzamiento de los lazos económicos con otros países, respondieron al modelo semiprivado francés, basado en la adscripción de comerciantes e industriales bajo tutela del Estado (Bahamonde *et al.*, 1988).

Respecto a la política colonial, los liberales oscilaron entre el sistema de asimilación francesa de los territorios ultramarinos, propugnado por el ala derecha del partido, y el autonomismo británico de la *British North America Act* canadiense de 1867, sostenido por el sector demócrata (Roldán de Montaud, 2000). Martos, desde un concepto spenceriano de patria, entendida como un organismo en evolución hacia el ideal liberal, elogiaba el modelo británico por su capacidad de unificar en la India «un imperio musulmán y uno cristiano con una organización federal bajo una sola monarquía» (Martos, 1888: 43). Sin embargo, Sagasta siempre había considerado incompatibles la realidad cubana y la de las colonias autónomas británicas debido a la menor proporción de población blanca en la isla caribeña (*DSCD*, 29 de octubre de 1881: 711). Por tanto, a lo largo de la década de 1890 predominó la asimilación, patente en la reforma del ministro Maura de 1893, que incluía medidas de cierta descentralización y de limpieza administrativa, y fue considerada por su autor superior en competencias otorgadas a la autonomía concedida por Gran Bretaña a Irlanda (*DSCD*, 13 de marzo de 1893: 2555 y 2560). Solo con el agravamiento de la rebelión cubana, y a fin de evitar la intervención norteamericana, se recurrió al segundo. Moret, a quien el reformista cubano Nicolás Azcárate había animado a convertirse en el «Gladstone español» acelerando la autonomía de la isla (Archivo Maura, leg. 335-9), redactó como ministro de Ultramar un decreto en ese sentido en noviembre de 1897. Anteriormente había sostenido con argumentos organicistas la superioridad de la autonomía sobre la independencia como mejor garante del desarrollo social de una colonia (Moret, 1895c).

Desde el punto de vista económico, los liberales habían seguido tradicionalmente las doctrinas de los optimistas franceses, concretadas en el librecambio y en el rechazo al intervencionismo estatal. Sin embargo, al igual que ocurrió en el resto de Europa, la crisis finisecular erosionó tales posiciones y empujó, incluso a sus más ardientes defensores, a un cierto intervencionismo inspirado en Stuart Mill o John Elliot Cairnes, entre otros, aunque lejos del socialismo de cátedra alemán.

Uno de los ámbitos más señalados fue el de la política agrícola, esencial en el imaginario liberal, apegado todavía en esta época a cifrar la estabilidad

social en la existencia de un abundante campesinado acomodado. La crisis de los años 1880, provocada por la competencia de los productos ultramarinos, supuso un quebranto de tales posiciones y marcó nuevas fracturas dentro de la formación. El sector democrático se aferró al libre comercio y persiguió una política de modernización agrícola con la inclusión de mejoras en la formación técnica, en la comercialización y en el acceso al crédito. Montero Ríos, quien consideraba obligación del Estado remover obstáculos a la iniciativa privada, recurrió a las experiencias de crédito agrícola y de reformas de las leyes hipotecarias italianas, alemanas y escocesas (Montero Ríos, 1887). Años antes, Romero Girón había reivindicado, igualmente, la reforma del crédito territorial a partir de la elaboración de un catastro parcelario similar al francés que garantizase una distribución más equitativa de la carga fiscal sobre la propiedad de la tierra y proporcionara seguridad a los acreedores (Romero Girón, 1883: 35).

En un mismo sentido, se desgranaron a lo largo de la década nuevas medidas justificadas a partir de la exitosa experiencia europea. El ministro de Fomento Albareda recordaba en las Cortes su gestión en favor de las carreteras secundarias, como se había hecho en Francia, Bélgica y Holanda, que permitían a «mujeres y niños llevar sus productos a todos los rincones en pequeños carromatos» (*DSCD*, 5 de julio de 1883: 2666). Moret esgrimía el sistema francés de conservación conjunta de la red ferroviaria y de los caminos vecinales en un real decreto, aprobado el 21 de abril de 1893. El ministro de Fomento Navarro Rodrigo mostraba su acuerdo con el conservador conde de San Bernardo en destinar fondos para estaciones agronómicas, como hacían Alemania e Italia (*DSCD*, 17 de febrero de 1887: 672). El también ministro Gamazo defendía las leyes de regadíos, aprobadas por diferentes países, que evitaban «la pérdida de agua en el mar» (*DSCD*, 24 de abril de 1883: 2143). De la misma manera, Moret los consideraba esenciales para combatir la dureza del suelo (*DSCD*, 19 de abril de 1883: 2072), y a comienzos de la centuria siguiente pondría como modelo la agricultura de regadío egipcia (Moret, 1905). En suma, medidas que implicaban un ambicioso programa necesitado de un tiempo y de unos recursos difíciles de conseguir en los años finales del siglo XIX, por lo que en la agricultura española acabó imponiéndose el proteccionismo, respaldado por la mayoría de los conservadores y por el sector gamacista de los propios liberales.

El giro intervencionista se vio reflejado también en una mayor sensibilidad hacia la cuestión social, similar a la existente en otros países del entorno, aunque con retraso por la lentitud en la industrialización. Sin duda, persistieron los recelos a toda regulación del mercado, amparados en ejemplos extranjeros. En 1879, en un discurso sobre la huelga de ferrocarriles de Pittsburgh, Vega de Armijo presentaba el contra-modelo de unos Estados Unidos débiles

ante ese tipo de conflictos por su carácter republicano y por la libertad de asociación existente y consideraba a los sindicatos «sectas» empeñadas en «huelgas inútiles y criminales» (Vega de Armijo, 1879). Mucho después, López Puigcerver acusaba a Canalejas de socialista por romper con la tradicional alianza de los liberales con el capital y las clases neutras para acercarse a los obreros, con lo que aislaba socialmente al partido, como le había ocurrido a Millerand en Francia (López Puigcerver, 1902: 49). Sin embargo, junto a estas posiciones, cobró predominio un reformismo —igualmente significativo en el Partido Conservador—, sensible a la pobreza derivada del desarrollo capitalista decimonónico e inspirado por el higienismo y por una visión orgánica, cuya aspiración armónica requería la mejora de la situación obrera (Felipe Redondo, 2013). Muestras de esa nueva sensibilidad fueron exhibidas por Canalejas, quien en 1894 abogaba, como decíamos anteriormente, por la extensión del derecho al mundo del trabajo, o por Moret cuando, al analizar el anarquismo desde las categorías formuladas por el italiano Lombroso, que calificaban a sus seguidores de enfermos, también atribuía el auge del movimiento a problemas reales derivados de una sociedad «evidentemente injusta» (Moret, 1896). El programa reformista liberal se inspiró en la experiencia británica en su intento de mejorar las condiciones obreras a través de la educación, el cooperativismo, los jurados mixtos, las regulaciones de la higiene y del trabajo infantil y femenino, aunque avanzó con muchos titubeos. Conoció un impulso tras la formación de la Comisión de Reformas Sociales por Moret, si bien sus trabajos avanzaron con extremada lentitud; quedó patente en el empeño por acudir a la Conferencia de Berlín de 1890 sobre regulación laboral. En junio de 1894, el liberal Alberto Aguilera presentó dos proyectos reguladores del trabajo de la mujer y de los niños, cuyos preámbulos recogían las experiencias de «la sociología» y «de los países europeos», con el fin de limitar dicha actividad aunque sin regular de forma señalada las relaciones laborales. A finales de siglo, el Partido Liberal, al igual que sus correligionarios europeos, se aproximó al «nuevo liberalismo», defensor de un giro social e intervencionista estatal (Forner, 1993: 28 y ss.). Dicha preocupación quedó patente en la creación por Canalejas, uno de los adalides de este cambio estratégico, del Instituto del Trabajo en 1902, inspirado en el Ministerio de Trabajo belga y en la Office du Travail francesa.

IV. EL IDEAL ASEDIADO POR LA UTOPIA

En un discurso parlamentario de 1886, Canalejas elogiaba la paz moral traída al país por los liberales en la Regencia, y la grandeza de un Parlamento donde se agrupaban «hombres ilustres» junto a todas las utopías, desde la

tradicional a la federal (*DSCD*, 26 de junio de 1886: 673). Ese sentimiento, típicamente liberal de fortaleza asediada simultáneamente por la reacción y el socialismo, reaparecía en el mismo autor cuando consideraba que, ante el agravamiento de la cuestión social, no cabía caer en utopías sino avanzar con un horizonte de reformas a largo plazo en la dirección del ideal (Canalejas, 1894: 13).

El sueño de un Estado moderno, complemento de una sociedad pujante y armónica, encontró referentes constantes en los demás países europeos, en una muestra de apertura de una clase política a lo acontecido en su entorno y necesitada de legitimación en su toma de decisiones. A lo largo del siglo XIX el modelo político preferido había sido el inglés. Sin embargo, a medida que otras naciones fueron consolidando sus propios Estados y dicha institución amplió sus competencias, se amplió el panorama inspirador. El escaparate de los países vecinos animó a los liberales dinásticos de la Restauración a recurrir a las experiencias de unos u otros según sus necesidades, a adaptarlas a las nuevas circunstancias y a legislar abundantemente a partir de ellas. De esa manera, se transmitía una impresión de modernidad acorde con un modelo que dirimía la práctica política entre la alternativa de la conservación y de la reforma y servía para crear una identidad como partido, según hemos visto a través de las afirmaciones de Moret, Canalejas o Romanones.

Es cierto que su éxito fue relativo. Como sabemos, el régimen de la Restauración descansó en un consenso entre los partidos dinásticos que obligó a frecuentes transacciones. Estas resultaron igualmente habituales para salvar las discrepancias existentes en el seno del propio partido de Sagasta, como demostró la aceptación del sufragio universal por parte de sus sectores más derechistas a cambio de lograr el mantenimiento de las legislaciones históricas en el Código Civil o de reducir el peso del jurado. Por último, el temor a la oposición que pudieran despertar determinadas medidas, la débil fiscalidad, las estructuras caciquiles y la fugacidad de los ministerios también mermaron la obra legislativa, dejando lo planteado en proyectos o en normas de escasa aplicación. Sin embargo, no puede obviarse que existió un debate intelectual que mostró a una clase política concededora de lo acontecido en su entorno.

Tras el Desastre de 1898 los liberales dinásticos intensificaron el discurso regeneracionista y modernizador de las décadas anteriores. De nuevo, el exterior señaló el camino de las reformas. Moret acudía a los ejemplos de las iglesias liberales británica y estadounidense al culpar al fanatismo religioso del atraso del país (Moret, 1908). En su prólogo a la obra de Demolins, Santiago Alba lamentaba el abandono de la educación en España, patente en el hecho de que todo el presupuesto nacional en ese ramo fuera inferior a lo gastado únicamente por el municipio de París (Demolins, 1899: XXVIII). Canalejas censuraba, también a partir de Demolins, la existencia de unas Cortes integradas por una «casta de representantes de profesiones liberales», inoperantes

—en comparación con las cámaras francesas e italianas— por su tendencia a los pactos secretos y por la longevidad de los diputados (Cascales Muñoz, 1902: XXVII). En los primeros años del siglo xx la reforma permaneció en la agenda de los principales líderes liberales, conscientes de la necesidad de cambios educativos y sociales. En la segunda década se asistió a la crisis definitiva del turismo y en los intentos de recomponerlo los liberales volvieron a recurrir a expedientes europeos. En 1919 Romanones explicaba que la Gran Guerra había barrido a los partidos tradicionales y era tiempo de fórmulas de concentración multipartidista; por su parte, los partidarios de fortalecer el partido con nuevas incorporaciones por su izquierda, como García Prieto, sostuvieron la necesidad de una transformación constitucional para democratizar y europeizar el país (Moreno Luzón, 2003). Sin embargo, entonces la situación sociopolítica resultó más compleja para un régimen afectado por problemas de representatividad y carente de la estabilidad de los primeros años de la Restauración a la hora de enfrentar los retos de la sociedad de masas y las amenazas procedentes de ámbitos calificados despectivamente de proclives a lo utópico, como el socialista o el católico.

Bibliografía

- Aglietti, M. (2011). *Cortes, Naziones e Cittadinanza. Imaginatio e rappresentazioni delle istituzioni politiche nella Spagna della Restauración (1874-1900)*. Bolonia: CLUEB.
- Aguilera y Velasco, A. (1879). *Ley sobre organización judicial del Imperio de Alemania de 27 de enero de 1877, comparada con las demás legislaciones orgánicas de Europa y América y precedida de un juicio crítico*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de García y Caravera.
- Alonso, M. (1990). Ideal Codificador, Mentalidad bucólica y orden burgués en el Código civil de 1889. En Asociación de Profesores de Derecho Civil. *Centenario del Código civil* (vol. 1, pp. 17-50). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Amat, V. (1890). *La administración de justicia ante la opinión*. Barcelona: Imprenta de Henrich y Compañía.
- Asún, R. (1989). El europeísmo de *La España Moderna*. En M. Artola, G. Tortella et al. *La España de la Restauración. Política, economía y cultura* (pp. 469-487). Madrid: Siglo XXI.
- Bahamonde, A., Martínez, J. y del Rey, F. (1988). *La Cámara de Comercio e Industria de Madrid 1887-1987. Historia de una institución centenaria*. Madrid: Cámara de Comercio e Industria.
- Burke, P. (2010). *Hibridismo cultural*. Madrid: Akal.
- Cabrera, M. (1998). *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración*. Madrid: Taurus.
- Calatayud, S., Millán, J. y Romeo, M. C. (2009). *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*. Valencia: PUV.
- Cammarano, F. (1992). Il modello político britannico nella cultura del moderatismo italiano di fine secolo. En R. Camurri (ed.). *La Scienza Moderata, Fedele Lampertico e l'Italia liberale* (pp. 309-338). Milano: FrancoAngeli Storia.

- Canalejas, J. (1894). *Discurso leído en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en la sesión inaugural del curso 1894 a 1895*. Madrid: Tipografía de los Hijos de M. G. Hernández.
- Cánovas del Castillo, A. (1884). *Problemas Contemporáneos*. Madrid: [s.n].
- Capellán, G. (2005). *Gurmesindo de Azcárate*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- Cascales Muños, J. (1902). *El problema político al inaugurarse el siglo XX: el régimen parlamentario y el funcionarismo*. Madrid: Librería de Victoriano Suárez.
- Castro y Bravo, F. (1959). *Código civil de España. Estudio preliminar*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica.
- Congreso Nacional Pedagógico (1882). *Actas de las sesiones celebradas*. Madrid: Gregorio Hernando.
- Dardé, C. (2015). Elecciones y reclutamiento parlamentario en España. En J. Moreno Luzón y P. Tavares de Almeida (eds.). *De las urnas al hemiciclo. Elecciones y parlamentarismo en la Península Ibérica (1875-1926)* (pp. 17-44). Madrid: Marcial Pons.
- Demolins, E. (1899). *¿En qué consiste la superioridad de los anglosajones?* Valladolid: Imprenta Castellana.
- Diego, E. (2009). *La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1857-2007: cultura y política en la España contemporánea*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la Burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*. Buenos Aires: Biblos.
- Felipe, J. de (2013). Movimiento obrero, intervención estatal y el ascenso de lo social (1840-1923). En M. A. Cabrera (ed.). *La ciudadanía social en España. Los orígenes históricos* (pp. 91-130). Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria.
- Forner, S. (1993). *Canalejas y el Partido Liberal Democrático*. Madrid: Cátedra.
- Gallego Anabitarte, A. (1998). *Las Facultades de Derecho Españolas y la Influencia francesa*. Madrid: UAM.
- Gómez Orfanel, G. (2003). El Ateneo entre dos siglos: centro de formación de élites y de debates. Los intelectuales y el regeneracionismo. En *Ateneo de Madrid 1901. Centenario de la Información del Ateneo de Madrid sobre oligarquía y caciquismo* (pp. 221-242). Caracas: Editorial Fundamentos.
- Headrick, D. (1981). *Ejército y política en España (1866-1898)*. Madrid: Tecnos.
- Hernández, L. (1991). *El teatro de Echegaray: un enigma crítico*. Michigan: Ann Harbor.
- Hespanha, A. M. (2002). *Cultura jurídica europea. Síntesis de un milenio*. Madrid: Tecnos.
- John, M. (1989). *Politics and the law in late nineteenth-century Germany. The Origins of the Civil Code*. Oxford: Clarendon Press.
- Kahan, A. S. (2003). *Liberalism in Nineteenth Century. The Political culture of Limited Suffrage*. Houndmills: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403937643>.
- Labanyi, J. (2011). *Género y modernización en la novela realista española*. Valencia: Cátedra.
- Lario, A. (1999). *El rey, piloto sin brújula*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Lawless, G. (2011). *Modernity's Metonyms. Figuring Time in Nineteenth-Century Spanish Stories*. Lewisburg: Bucknell University Press.
- López Puigcerver, J. (1902). *La cuestión religiosa y el problema social*. Madrid: Imprenta de Eduardo Arias.

- Lorente, M., Martínez, F. y Solla, M. J. (2012). *Historia legal de la justicia en España (1810-1978)*. Madrid: Iustel.
- Martos, C. (1888). *Discurso leído en el Ateneo Científico y Literario de Madrid el 27 de noviembre de 1888*. Madrid: Establecimiento Tipográfico Sucesores de Rivadeneyra.
- Montero Ríos, E. (1875). *Discurso pronunciado por el Excmo Sr. D. Eugenio Montero Ríos, presidente de la Real Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación en la sesión inaugural del curso 1875-1876, celebrada el 30 de noviembre de 1875*. Madrid: Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia.
- (1887). *El crédito agrícola. Discurso leído ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en la recepción pública del Excmo. Don Eugenio Montero Ríos el domingo 26 de junio de 1887*. Madrid: Tipografía de Manuel G. Hernández.
- Moral, J., Pro, J. y Suárez, F. (2007). *Estado y territorio en España. 1820-1930*. Madrid: Catarata.
- Moreno Juste, A. (2003). Del «problema de España» a «la España europeizada»: excepcionalidad y normalización en la posición de España en Europa. En J. C. Pereira (coord.). *La política exterior de España (1800-2003)* (pp. 295-317). Barcelona: Ariel.
- Moreno Luzón, J. (2003). Los políticos liberales y la crisis del liberalismo. En Manuel Suárez Cortina (ed.). *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español 1808-1950* (pp. 359-398). Madrid: Marcial Pons.
- (2012). Los institucionistas, el Partido Liberal y la regeneración de España. En J. Moreno Luzón y F. Martínez López (eds.). *La Institución Libre de Enseñanza y Francisco Giner de los Ríos: nuevas perspectivas* (vol. 1, pp. 143-179). Madrid: Fundación Francisco Giner de los Ríos.
- Moret, S. (1895a). *Discurso leído por D. Segismundo Moret el día 9 de noviembre de 1895 en El Ateneo con motivo de la apertura de sus cátedras*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- (1895b). El problema municipal de Madrid. *La España Moderna*, 84, 123-141.
- (1895c). La insurrección de Cuba ante la metrópoli. *La España Moderna*, 79, 42-61.
- (1896). *Discurso pronunciado en el Ateneo con motivo de la apertura de sus cátedras, 3 de diciembre de 1896. Doctrina filosófica y social del anarquismo*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- (1899). *Discurso pronunciado en El Ateneo el 18 de diciembre de 1899 con motivo de la apertura de sus cátedras. De las causas que han producido la decadencia y desprestigio del sistema parlamentario*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- (1905). *La transformación de Egipto. Conferencia pronunciada en El Ateneo de Madrid el 16 de mayo de 1905*. Madrid: Imprenta Eduardo Arias.
- (1908). *Discurso pronunciado en el Círculo Liberal de Zaragoza el 18 de noviembre de 1908*. Madrid: La Prensa.
- Mozos, J. L. (1989). *El Código civil. Debates Parlamentarios 1885-1889*. Madrid: Senado.
- Noiret, S. (ed.) (1990). *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Pedregal, M. (1882). *Concepto de democracia*. Madrid: Establecimiento tipográfico de Montoya y cía.
- Peiró, I. (1995). *Los guardianes de la Historia*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Posada, A. (1910). *Evolución legislativa del Régimen Local en España 1812-1909*. Madrid: Librería de Victoriano Suárez.

- Rodríguez González, A. (1988). *Política naval de la Restauración (1875-1898)*. Madrid: Editorial San Martín.
- Quagliariello, G. (1997). L'Isola che non c'è più. Il «modelo inglese» ed una crisi di fine secolo, *École Française de Rome. Les familles politiques en Europe Occidentale au XIX^e siècle* (pp. 41-68). Rome: École Française de Rome.
- Raphael, L. (2008). *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*. Madrid: Siglo XXI.
- Roldán de Montaud, I. (2000). *La Restauración en Cuba. El fracaso de un proceso reformista*. Madrid: CSIC.
- Romanones, C. de (1892). *Biología de los partidos políticos*. Madrid: Establecimiento tipográfico de Ricardo Álvarez.
- Romero Girón, V. (1883). *Discurso leído por el Excmo. Sr. Romero Girón, ministro de Gracia y Justicia, en la solemne apertura de los tribunales el 15 de septiembre de 1883*. Madrid: Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia.
- Romero Girón, V. y García Moreno, A. (1885). *Colección de las Instituciones Políticas y Jurídicas de los Pueblos Modernos*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de J. Góngora.
- Rosanvallon, P. (1992). *Le sacre du citoyen, histoire du suffrage universel en France*. Paris: Gallimard.
- Sagasta, P. M. (1883). *Colección de los discursos pronunciados en el Congreso de los Diputados por el Excmo. Sr. D. Práxedes Mateo Sagasta*. Madrid: Montoya y Compañía.
- Salvador, P. y Santiduumenge, J. (1990). La influencia del *Avant-Project de révision du Code Civil* belga en el Código Civil español de 1889. En Asociación de Profesores de Derecho civil, *Centenario del Código Civil* (vol. 2, pp. 1.927-1.966). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santamaría de Paredes, V. (1909). *Curso de Derecho Político*. Madrid: Imprenta de Ricardo Fe.
- (1914). *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*. Madrid: Imprenta Española.
- Scholz, J. (1992). La competence judiciaire. Sur l'histoire contemporaine de la justice espagnole. En *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España* (pp. 297-348). Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Sierra, M. (2009). El espejo inglés de la modernidad española: el modelo electoral británico y su influencia en el concepto de representación liberal. *Historia y Política*, 21, 139-167.
- Sierra, M., Peña, M. A. y Zurita, R. (2010). *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*. Madrid: Marcial Pons.
- Tomás y Valiente, F. (1985). Los supuestos ideológicos del Código Civil: el procedimiento legislativo. En M. Artola, G. Tortella y A. M. Bernal (eds.). *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura* (pp. 369-399). Madrid: Siglo XXI.
- Tusell, J. (1973). *La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Varela Ortega, J. (2001). *Los amigos políticos*. Madrid: Marcial Pons.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2010). El constitucionalismo español en su contexto comparado. *Instituto de Estudios Latinoamericanos*, 13, 1-26.

- Vega de Armijo, M. de (1879). *La huelga en los ferrocarriles de los Estados Unidos de América del Norte*. Madrid: Imprenta y Librería de Eduardo Martínez.
- Villacorta Baños, F. (1985). *El Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid (1885-1912)*. Madrid: Centro de Estudios Históricos.

EL SISTEMA AUTONÓMICO EN ACCIÓN

Crónica del curso de la Universidad Autónoma de Madrid celebrado en Miraflores de la Sierra los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2016

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Universidad de Zaragoza

pgv@unizar.es

«El Estado autonómico en acción» fue el título escogido por los profesores Juan José Solozábal y Manuel Aragón para celebrar, en su novena edición, el observatorio anual sobre el Estado autonómico, celebrado en Miraflores de la Sierra los días 8, 9 y 10 de septiembre de 2016. El encuentro, enmarcado en el proyecto de investigación «Las posibilidades del Estado Jurisdiccional Autonómico: tras la sentencia del *Estatut* en la actual situación de crisis económica y bloqueo constitucional» (DER 2012-34428), volvió a contar con la presencia de reconocidos profesionales y académicos y, un año más, con el apoyo fundamental de la Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y autonómicos.

En esta ocasión no estuvo presente, por primera vez, el profesor Francisco Rubio Llorente, cuya intervención ponía broche final a las reflexiones de este encuentro. Por ello los dos directores del curso, Aragón y Solozábal, dedicaron sus primeras palabras a la memoria de su maestro y a su importante legado, del que era reflejo el nutrido grupo de expertos, y de amigos, reunidos en la sierra de Madrid para seguir debatiendo aquellos temas que tanto preocuparon a Rubio.

I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO SUJETO AUTONÓMICO

Partiendo de la consideración del Estado autonómico como Estado jurisdiccional, la primera mesa llevó por título «El Tribunal Constitucional como sujeto autonómico» y comenzó con las intervenciones de los profesores Solozábal y Aragón, que realizaron un repaso de la jurisprudencia del Tribunal dictada en el último año en materia territorial. Solozábal diferenció, junto a una línea continuista, de marcado carácter centralista, otra rectificadora que, aun careciendo de perspectiva como para ser considerada tendencia, sí que era lo

suficientemente significativa como para ser tenida en consideración. En el primer grupo de Sentencias se encontraban, a título de ejemplo, las SSTC 93, 156, 197, 198 o 214/2015, pronunciamientos en los que el Tribunal reforzó los poderes del Estado, apoyándose en una interpretación amplia de títulos competenciales de carácter horizontal, como los apartados 1º y 13º del artículo 149.1, o del sistema de bases en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18º). En cualquier caso, son decisiones a las que se formularon sólidos votos particulares discrepantes, lo que dificulta sin lugar a dudas su consideración como sentencias señeras a la hora de continuar construyendo el Estado autonómico.

Frente a ellas, el Tribunal también había dictado durante los últimos meses algunas sentencias que fortalecieron los poderes autonómicos. Solozábal destacó la STC 271/2015, de 17 de diciembre, y consideró correcta la comprensión que la misma realiza de la compatibilidad entre la norma autonómica y la básica estatal. El Tribunal consideró que computar al *nasciturus* como miembro de la unidad familiar en los procesos de admisión de alumnos de centros docentes no universitarios mantenidos con fondos públicos no vulneraba la legislación básica estatal en la materia (art. 82.4 LOE). Es decir, admitiendo el carácter básico de la norma estatal, en un sentido formal y material, el Tribunal elude declarar la inconstitucionalidad mediata de la disposición autonómica mediante una interpretación más flexible que a la que nos había acostumbrado estos últimos años. Juan José Solozábal también destacó dentro de este grupo la STC 41/2016, de 3 de marzo, que resolvió el primero de los recursos interpuestos contra la LRSAL¹. Aunque sobre ella se volverá al abordarse la mesa dedicada a Administración local, debemos adelantar que la misma, cuando declara la inconstitucionalidad de alguna de sus disposiciones, lo que está tutelando, en última instancia, es la autonomía política y financiera de las CC. AA. Asimismo, se hizo referencia a la STC 57/2015, de 18 de marzo, donde el Tribunal, si bien declara inconstitucionales algunos preceptos de la Ley cántabra de ordenación del litoral por ser contrarios al principio de autonomía local, también reconoce la constitucionalidad de otros cuando entran en juego intereses supramunicipales.

En definitiva, estamos ante tres pronunciamientos (SSTC 57/2015, 271/2015 y 41/2016) en los que el Tribunal trata de buscar un equilibrio, olvidado durante estos últimos años, en la distribución territorial del poder. Solo el paso del tiempo determinará si se trata de un criterio que adquiere

¹ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

firmeza y se consolida o, por el contrario, nos encontramos ante una excepción en el marco de un proceso marcadamente centralizador.

Manuel Aragón centró su exposición en el análisis de las SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, y 118/2016, de 23 de junio. Con anterioridad, de forma tangencial, abordó críticamente el problemático control jurisdiccional de los decretos leyes autonómicos, cuestión que, como veremos, constituyó el núcleo de la ponencia de Ignacio García González. Además, con la cautela debida, Aragón mostró su conformidad con el recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Ley Orgánica de Estatutos de Autonomía o su modificación, introducido por LO 12/2015, de 3 de octubre, puesto que, como recordó, dichas normas acometen un desarrollo inmediato de la Constitución y el recurso previo de inconstitucionalidad, sin privar al Tribunal de la posibilidad de conocer de un recurso *ex post*, presenta una lógica semejante a la prevista en el artículo 68 LOTC respecto a los tratados internacionales.

En la STC 259/2015 el Tribunal abordó la impugnación de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre, del *Parlament*, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Es decir, poniendo negro sobre blanco, como indicó Aragón, sobre el inicio del proceso jurídico de independencia. En la Sentencia el ponente apreció un cambio de la posición del Tribunal respecto a la interpretación conforme acometida en la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre el ambiguo derecho a decidir. Ciertamente, en la STC 259/2015 el Tribunal señala con claridad el procedimiento previsto en el artículo 168 CE para tratar de materializar esta aspiración política. Un precepto que considera vulnerado al no haberse seguido el cauce constitucionalmente establecido para abordar una redefinición del orden constitucional como la que pretende la antedicha Resolución (FJ 7). Recuérdese a este respecto que la dilución del derecho a decidir en un derecho de participación terminó provocando la celebración de unas elecciones autonómicas leídas políticamente en clave plebiscitaria el 27 de septiembre de 2015.

Manuel Aragón mostró su conformidad con la Sentencia cuando afirmó que el cauce previsto en el artículo 168 CE es el adecuado para que, como resultado, se produzca la secesión de una parte del territorio nacional. Pero sin que ello sea una concreción del derecho a decidir, sino una manifestación de la potestad del soberano para decidir su ámbito democrático. Aragón concluyó esta cuestión señalando que la incorporación constitucional del derecho a decidir, entendido como eufemismo del derecho de autodeterminación, no sería posible ni siquiera a través de la vía del artículo 168 CE, pues ello chocaría, frontalmente, con el concepto mismo de Constitución.

También quiso abordar Aragón Reyes la STC 118/2016, en la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LO 1/2010,

de 19 de febrero, por la que se atribuyó al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía foral y los recursos interpuestos contra las normas forales fiscales de los territorios históricos, así como las cuestiones prejudiciales sobre la validez de las mismas (DA-5 LOTC). Unas normas de naturaleza reglamentaria, atendiendo a que el artículo 6.2 de la Ley de Territorios Históricos² atribuye en exclusiva al Parlamento vasco la facultad para dictar normas con rango de ley. Sin embargo, aunque no nos encontremos ante reglamentos independientes, subordinados en exclusiva a la Constitución, las normas forales sí tienen una capacidad de obligar parecida a la de la ley. Es más, regulan materias que en la Comunidad Foral de Navarra lo son por normas aprobadas por el Parlamento autonómico, de forma que el legislador orgánico perseguía dotar de un régimen de impugnación semejante a ambos tipos de disposiciones.

Aragón criticó la exigua capacidad argumentativa del Tribunal a la hora de justificar la constitucionalidad de la reforma de la LOTC, pues si bien se mostró más próximo a la inconstitucionalidad de la misma, también fue flexible con aquellos razonamientos orientados a justificar el rango de ley de las normas forales fiscales. Sin embargo, la STC 118/2016, para justificar la conformidad a la Constitución de la DA-5 LOTC —aps. 1 y 2 en lo que aquí respecta—, configuró un modelo de justicia constitucional por razón del derecho que aplica, y no del objeto. En efecto, la Sentencia disocia entre aquellos supuestos en los cuales los problemas que se plantean son de constitucionalidad o de legalidad ordinaria, atribuyendo al Tribunal Constitucional el conocimiento de los primeros y a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el de los segundos. En el fundamento jurídico tercero el Tribunal delimita su propio ámbito de competencia al determinar que al mismo corresponde el conocimiento de aquellos casos en los que se discute la compatibilidad de una norma foral fiscal con la Constitución, con el Estatuto de Autonomía del País Vasco, con la Ley de Concierto o con las normas estatales reguladoras de los diferentes tributos que configuran la estructura general impositiva del Estado. En el resto de supuestos, incluidos aquellos casos en los que se ponga en entredicho la eventual contradicción entre una norma foral fiscal con una Ley autonómica vasca, con un tratado o convenio internacional o con las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, los competentes serán los órganos judiciales ordinarios.

Ángel J. Gómez Montoro abordó las novedades en materia de ejecución de resoluciones y sentencias del Tribunal Constitucional tras la aprobación de

² Ley 25/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

la LO 15/2015, de 16 de octubre. Una reforma, como se recordó, y como se deduce de su exposición de motivos de la propia norma, que nace indudablemente vinculada a la situación política en Cataluña. Quizá por ello el debate sobre la posibilidad de atribuir poderes de ejecución al Tribunal Constitucional se ha afrontado en ocasiones con una formidable vehemencia, de la que trató de huir el ponente desde un primer momento.

La LO 15/2015 refuerza unos poderes con los que ya contaba el TC, y de los que son muestra diferentes pronunciamientos, contenidos en autos y sentencias dictados en los últimos años. Por tanto, lo que no puede discutirse de la reforma es su naturaleza, es decir, la posibilidad de que el máximo intérprete de la Constitución goce de poderes de ejecución para garantizar la observancia de sus pronunciamientos. Recurriendo al derecho comparado, Gómez Montoro recordó que el §35 BVerfGG³ atribuye al Tribunal Constitucional Federal alemán la condición de dueño de la ejecución. Lo controvertido es la construcción de un concepto dogmático de ejecución y, en especial, las concretas medidas atribuidas al Tribunal Constitucional por LO 15/2015, ya que, para parte de la doctrina, constituyen una vulneración soterrada del cauce previsto en el artículo 155 CE. Es decir, se trataría de medidas más próximas al control político del artículo 155 CE que al control jurídico previsto en el artículo 153 CE, constituyendo una manifestación más de la progresiva juridificación de la política.

Las mayores dudas de constitucionalidad se encuentran en la posibilidad de que el Tribunal suspenda en sus funciones a las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento (art. 92.4.b) LOTC), así como la ejecución sustitutoria de sus resoluciones pudiendo requerir, en este caso, la colaboración del Gobierno de la Nación (art. 92.4.c) LOTC). Estas medidas fueron recurridas por los Gobiernos vasco y catalán, y, este último, yendo más allá de lo apuntado en el Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, del *Consell de Garanties Estatutàries*, amplió el objeto de su recurso a la letra a) del artículo 92.4. En tanto dicta sentencia sobre la constitucionalidad de estas medidas, el TC ha evitado ponerlas en práctica y, en el incidente de ejecución resuelto por ATC 141/2016, de 19 de julio —incidente de ejecución de la antedicha STC 259/2015—, ha adoptado una posición que, en opinión de los intervinientes, ha sido meditada y prudente⁴.

³ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht.

⁴ Esta cautela ha sido mantenida con posterioridad, con ocasión del ATC XX/2016, de 6 de octubre, en el que el TC se ha limitado a deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si así lo estimaba, ejerza las acciones que correspondan acerca de la eventual responsabilidad en que hubiera podido incurrir la presidenta del

La primera mesa la cerraron las intervenciones de Enric Fossas y Josep Maria Castellà, quienes analizaron, precisamente, las reacciones en Cataluña a los pronunciamientos contrasoberanistas del Tribunal Constitucional. Fossas diferenció a este respecto entre tres tipos de reacciones. La primera de ellas sería la deslegitimación del TC que comenzó con la manifestación contra la Sentencia del *Estatut*, al tiempo, paradójicamente, que las instituciones catalanas continuaron, y continúan, solicitando la tutela jurisdiccional del mismo. El segundo nivel lo encontraríamos en el cuestionamiento de la doctrina del propio Tribunal y los subsiguientes intentos de sortearla. Aquí se situaría la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias, para tratar de soslayar la doctrina sentada por el Tribunal en STC 103/2008, de 11 de septiembre. También cabría incluir en este punto la creación de una Agencia Catalana de Protección Social, si bien sin delimitar las competencias que la misma asumiría. De forma que su constitucionalidad ha sido avalada por STC 128/2016, de 7 de julio, pues, como es sabido, las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen objeto del control de constitucionalidad. Por último, como colofón a esta actitud desleal hacia el Tribunal, debemos hacer alusión al desacato de sus resoluciones, siendo muestra de ello las Resoluciones del *Parlament* 5/XI, de 20 de enero, y 263/XI, de 27 de julio de 2016 que, respectivamente, crean la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente y ratifican su informe y conclusiones. Ambas vulneraban lo dispuesto en STC 259/2015 y, consecuentemente, dieron lugar a sendos incidentes de ejecución resueltos por los antedichos AATC 141/2016 y XX/2016.

Por su parte, Josep Maria Castellà distinguió entre la deslegitimación que se produjo tras la lectura supuestamente centralista que se realizó del *Estatut* por STC 31/2010, de 28 de junio, la deslegitimación del TC por el hecho de haber enjuiciado una norma ratificada en referéndum por los ciudadanos de Cataluña y, en última instancia, la deslegitimación de la justicia constitucional en abstracto como categoría. En suma, tres deslegitimaciones de diferente naturaleza, aunque normalmente se traten de forma conjunta.

Al igual que Manuel Aragón, Castellà también se mostró disconforme con la ambigüedad contenida en la STC 42/2014 sobre el llamado derecho a decidir, que contrasta con la rotundidad de la doctrina establecida en las SSTC 76/1994, de 14 de marzo y 103/2008, de 11 de septiembre, en materia de referéndum. En opinión del ponente, la distinción que se deduce de su lectura entre actos preparatorios y el propio procedimiento de reforma

Parlament, iniciativa esta para la que el TC ya estaba facultado antes de la LO 15/2015, a pesar de la ambigua redacción de la LOTC en materia de ejecución.

constitucional indujo a parte de la academia catalana a ver entre aquellos la posibilidad de convocar un referéndum. Si bien Castellà destacó la posibilidad de encontrarnos ante un razonamiento oblicuo, al recordar que el artículo 166 CE, al remitirse exclusivamente a los apartados 1 y 2 del artículo 87 CE, excluye la iniciativa legislativa popular como cauce para iniciar el proceso de reforma constitucional. También criticó la falta de determinación contenida en las SSTC 138 y 259/2015, pues si bien esta última, como dijimos, señala directamente al artículo 168 CE, ambas se remiten en varias ocasiones a la abierta doctrina establecida en la STC 42/2014.

Para finalizar, y como una muestra más del desacato deliberado de las resoluciones del Tribunal, Castellà Andreu recordó que, pocos días después de haberse dictado el ATC 141/2016, el *Parlament* ratificó en Pleno el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (Resolución 263/XI, de 27 de julio), un documento que contiene la hoja de ruta para iniciar el proceso de «desconexión» con el resto de España y que encierra no pocas contradicciones. Castellà quiso destacar el contrasentido que supone otorgar carácter vinculante a los contenidos constitucionales determinados por el Foro Social Constituyente y, simultáneamente, la convocatoria de una Asamblea Constituyente no sometida a ningún poder. Así mismo, alertó de los riesgos de este tipo de pronunciamientos por parte de un Parlamento, recordando que la independencia en 1776 de las trece colonias se articuló a través de un texto que, jurídicamente, no fue nada más que una declaración: su éxito se debió, exclusivamente, a la concurrencia de una relación real de poder. Esta tesis fue compartida por Edmundo Matía, quien en el debate quiso incidir en la idea de que los Parlamentos no tienen derechos, sino competencias y atribuciones; algunas de ellas pueden tener carácter declarativo, pero las Cámaras, insistió, no son un particular en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.

II. LA DIMENSIÓN INTERNA DEL ESTADO AUTONÓMICO: HOMOGENEIDAD Y TRASCENDENCIA DE LOS CAMBIOS EN LA ARENA AUTONÓMICA

En la segunda mesa del curso, moderada por Paloma Biglino, se estudiaron las modificaciones producidas en el funcionamiento de los Parlamentos autonómicos tras la aparición de un nuevo escenario político en el que, junto a la irrupción de dos nuevas fuerzas políticas —Podemos en todos los Parlamentos y Ciudadanos en la mayoría—, se ha producido un leve repunte de las fuerzas nacionalistas —que han pasado, en conjunto, de 108 a 113 escaños—. Así lo puso de manifiesto César Aguado Renedo, encargado de abrir la mesa y

quien aproximaría a los presentes a la problemática formación de gobierno en un escenario de fragmentación parlamentaria. En el análisis quedaron al margen los casos de Galicia y Euskadi, pues celebraron sus elecciones el pasado 25 de septiembre y, en el momento de celebrarse el curso, su Parlamento no reflejaba el cambio político acontecido en el resto del Estado.

Aguado indicó que, tras la celebración de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, fue superado un escenario político caracterizado por las mayorías absolutas. De este modo, de una situación en la que en ocho Parlamentos autonómicos el Gobierno estaba sostenido por un solo grupo que contaba con la mitad más uno de los escaños, se pasó a otra en el que no existe ni un solo caso así. Solo se acercan a esta situación Castilla y León y Murcia, pero en ambas comunidades el Partido Popular se quedó a un escaño de obtener la mayoría absoluta. Y solo en Extremadura y Castilla La-Mancha, recordó el ponente, los dos principales partidos —PP y PSOE— siguen ocupando más del 90 % de los escaños.

Ante la inexistencia de un pacto entre populares y socialistas a nivel autonómico, César Aguado señaló que la izquierda podía tener una mayor facilidad para alcanzar acuerdos de investidura, pero no de gobernabilidad. Pues, como se recordará, Podemos no asumió responsabilidades de gobierno en ninguna de las comunidades en las cuales apoyó la investidura. Aguado Renedo evidenció las dificultades que puede entrañar facilitar la formación de un gobierno y, simultáneamente, ejercer como oposición. Pero en cualquier caso abogó por una mayor cultura del pacto en un escenario de atomización parlamentaria para garantizar la gobernabilidad, pues han sido notorios los problemas con los que han contado buena parte de los Ejecutivos autonómicos para sacar adelante los proyectos de ley de presupuestos de sus respectivas comunidades.

Como contrapartida, indudablemente, lo que provoca este escenario es una revalorización del Parlamento como institución en el entramado autonómico, después de unos años de continuada presidencialización. Juan M^a Bilbao Ubillos abordó esta cuestión, y aun consciente de los riesgos de pasar de un parlamentarismo presidencialista a otro de asamblea, y siendo crítico con los excesos u ocurrencias que tampoco han sido infrecuentes durante este último año, valoró positivamente el protagonismo recuperado por las instituciones parlamentarias. Pero más allá de ello, que ha sido provocado en última instancia por una alteración del sistema de partidos, Bilbao destacó la puesta en marcha, en autonomías como la C. Valenciana o Galicia, de reformas que han alterado el funcionamiento del Parlamento, *ad intra* y *ad extra*, fomentando en este último caso la participación de los ciudadanos.

Les Corts modificaron su Reglamento en noviembre de 2015 para incorporar la perspectiva de género a la composición de la Mesa de la Cámara y a

las de sus comisiones. Esta reforma se une a la llevada a cabo en marzo de aquel año, de forma previa al cambio de ciclo político, por la que se incorporó un Título dedicado al Parlamento abierto. En esta línea, en Galicia se aprobó la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, una norma que prevé, por ejemplo, la posibilidad de que personas físicas y jurídicas presenten proposiciones no de ley a la Cámara (art. 16).

Pero no todo son luces en este nuevo contexto. Los Parlamentos en España, los autonómicos y las Cortes Generales, siguen careciendo de los medios suficientes para ejercer su función de control al Ejecutivo, especialmente en materia presupuestaria. A ello se une que, en un contexto de crisis económica, la supresión de los órganos auxiliares de las Cámaras ha sido vista políticamente como un sacrificio necesario, aunque su impacto en la consecución del equilibrio presupuestario autonómico ha sido muy discreto.

Como se subrayó, nos encontramos ante una coyuntura única para revitalizar al Parlamento, pero algunas de las medidas propuestas son más cosméticas que efectivas, como el traslado de la actividad parlamentaria fuera de su sede para acercarla a la ciudadanía, o la apertura de dicha sede a la celebración de eventos populares, que poco contribuyen a fortalecer a las Cámaras en el entramado institucional.

La superación de un escenario de mayorías absolutas sí ha fortalecido, *a priori*, la posición del Parlamento en el control de los decretos leyes, un tema que sería analizado por Ignacio González García. A título de ejemplo, el ponente señaló que en la Región de Murcia, desde que el Partido Popular perdió la mayoría absoluta en mayo de 2015 hasta septiembre de 2016, aunque se convalidaron los cuatro decretos leyes aprobados por el Gobierno, todos ellos, con posterioridad, fueron modificados durante su tramitación como proyecto de ley, una situación novedosa en comparación con la dinámica que se había desarrollado desde la introducción de esta figura normativa en el ordenamiento jurídico murciano por LO 7/2013, de 28 de noviembre.

Ignacio González valoró positivamente la introducción de los decretos leyes en los sistemas de fuentes de, hasta la fecha, nueve CC. AA. Es cierto que parte de la doctrina se ha mostrado crítica con la posibilidad de que los Ejecutivos autonómicos puedan recurrir a la legislación de urgencia pero, en opinión de González García, el problema no estriba en la posibilidad de que los Ejecutivos autonómicos puedan valerse de esta figura normativa excepcional para dar una respuesta jurídica a situaciones extraordinarias, sino en la ausencia de mecanismos adecuados de control y en el incorrecto uso de esta figura normativa por parte de los Gobiernos, como muestran la aprobación por decreto ley de normas autoaplicativas, de contenido heterogéneo, de otras para las que bastaría el ejercicio de la potestad reglamentaria o algunas que se

dictan como reacción frente a pronunciamiento judiciales. Pero no en la posibilidad de que los Ejecutivos autonómicos puedan valerse de esta figura normativa *excepcional* para dar una respuesta jurídica a situaciones *extraordinarias*.

El control de los decretos leyes autonómicos abre, ciertamente, algunos interrogantes. El primero respecto a la legitimación para recurrirlos, pues, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.2 LOTC, las instituciones autonómicas no podrían hacerlo, correspondiendo tan solo a las instituciones del Estado. A esta legitimación responden los recursos presentados ante el TC por el presidente del Gobierno, que han dado lugar a las SSTC 93 y 107/2015, en las que el Tribunal dictamina la extensión al control de los decretos leyes autonómicos de la —generosa y perfectible— doctrina constitucional relativa a los conceptos de extraordinaria y urgente necesidad.

En estos pronunciamientos se determina, con base en el principio democrático (art. 1.1 CE), que a nivel autonómico solo se pueden añadir cautelas o exclusiones adicionales a las previstos a nivel estatal con el fin de preservar más intensamente la posición de sus Parlamentos. Sin embargo, del análisis realizado por Ignacio González se deduce que esta no ha sido la tónica dominante y que, en el fondo, se ha perdido una buena oportunidad de ensayar fórmulas de control adicionales en la tramitación parlamentaria de los decretos leyes autonómicos. Por ejemplo, en ninguna de las nueve CC.AA. que han incorporado esta fuente normativa a su sistema se prevé la obligatoriedad de tramitar el decreto ley, una vez convalidado por la Cámara, como proyecto de ley, una medida que abriría el paso a la realización del principio de pluralismo político al permitir la presentación de enmiendas y que, sobre todo, y dejando al margen la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto —STC 111/1983, de 2 de diciembre—, sería más respetuosa con la naturaleza provisional de este tipo de normas. Es más, en ocasiones, recordó González García, no se exige la mayoría simple, sino la absoluta, para acordar su tramitación como proyecto de ley (art. 192 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura).

En este contexto de revitalización del Parlamento, Susana Sánchez Ferro abordó las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos reguladas en los EE.AA., una vez que el TC declaró que el ámbito de aplicación del artículo 71 CE quedaba circunscrito a los miembros de las Cortes Generales (STC 36/1981, de 12 de noviembre). Consecuentemente, en su intervención Sánchez Ferro desarrollaría los elementos más problemáticos, en el ámbito autonómico, respecto a la inviolabilidad, la inmunidad y el aforamiento de los parlamentarios.

Respecto a la primera de ellas, Sánchez Ferro comenzó por destacar la regulación contenida en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de Murcia, que atribuye la inviolabilidad a los parlamentarios de la Asamblea Regional desde su proclamación. La libertad de expresión protegida por la prerrogativa

de la inviolabilidad no viene constreñida por el deber de prestar juramento o promesa (STC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5), que permite la plena adquisición de la condición de parlamentario, pero la inviolabilidad carece de sentido hasta que no da comienzo la actividad de la Cámara. Por ello Sánchez Ferró apuntó que esta regulación puede plantear visos de inconstitucionalidad, si atendemos a que la razón última de la prerrogativa es garantizar la libre formación de la voluntad del órgano legislativo.

En punto a la inmunidad, la ponente resaltó que la regulación estatutaria de esta prerrogativa ha tendido a ampliar su ámbito de aplicación a los supuestos de retención, además de a los de detención a los que hace referencia la CE. Previsión esta —también acogida por el artículo 22 RS— que puede tener cierta virtualidad práctica cuando pretendan instruirse, por ejemplo, diligencias de identificación a un parlamentario autonómico. Por el contrario, como es sabido, los Estatutos no han recogido la institución del suplicatorio. Y cuando las CC. AA. han tratado por ley de convertir en plena la inmunidad parcial reconocida estatutariamente el TC ha declarado la inconstitucionalidad de la ley por considerar que la misma vulneraba el proceso previsto para acometer una reforma estatutaria (STC 36/1981).

En cuanto a la inculpación y procesamiento penal se refiere, a nivel autonómico solo destaca especialmente como prerrogativa el aforamiento ante el Tribunal Superior de Justicia de la comunidad autónoma. En relación con este, Sánchez Ferró se mostró disconforme con la posibilidad de extenderlo a las causas civiles, e insistió en que el aforamiento debía circunscribirse al ámbito penal. La interpretación de las prerrogativas debe ser en cualquier caso restrictiva, aunque sin olvidar su necesidad y, sobre todo, su carácter irrenunciable. Una necesidad que a juicio de la ponente exigiría que se mantuvieran como tales en los textos estatutarios, puesto que, en su opinión, la supresión de las disposiciones que las regulan propuesta por alguna doctrina y por varios partidos políticos podría afectar al contenido esencial del artículo 23 CE.

La segunda mesa concluiría con la intervención de Óscar Sánchez, y vertería sobre las últimas modificaciones acometidas en los sistemas electorales autonómicos. Algunos de ellos favorecidos por el nuevo escenario político, como la introducción de una circunscripción única en la Región de Murcia y la rebaja al 3% de su barrera electoral (Ley 14/2015, de 28 de julio). Y otros, por el contrario, tratando de lograr en exclusiva un sistema más favorable para los intereses partidistas de la mayoría parlamentaria, quedando muy lejos de lo que debe entenderse, señaló Sánchez, como regeneración democrática. Sería el caso del afrontado en 2014 en Castilla-La Mancha y cuya constitucionalidad, no obstante, fue avalada por STC 15/2015, de 5 de febrero.

El ponente destacó algunas propuestas de reforma no culminadas a día de hoy que pretenden, manteniendo una correcta representación de las

diversas partes del territorio, incrementar la proporcionalidad del sistema. En este punto, hizo especial hincapié en la reforma planteada en Asturias, que complementa a las tres circunscripciones existentes —central, occidental y oriental— con una cuarta de restos, para evitar que dichos votos no tengan ninguna repercusión en el resultado electoral. La misma también persigue la apertura de las listas electorales o la elección por primarias del cabeza de lista, medidas que aunque el ponente no entró a valorar, sí quiso destacar que encajan mejor en un contexto de regeneración democrática que la modificación del sistema electoral con intereses espurios.

III. FUENTES, ESTADO AUTONÓMICO Y UNIÓN EUROPEA: DESARROLLOS Y TENDENCIAS

La tercera mesa fue moderada por Edmundo Matía y contó con las intervenciones de María Ángeles Ahumada Ruiz, Antonio López Castillo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, quienes abordaron algunos de los aspectos más problemáticos del sistema de distribución competencial español y, en especial, los derivados de la incorporación de la normativa europea a un ordenamiento jurídico descentralizado.

Ahumada Ruiz comenzó su exposición señalando el protagonismo que ha tenido el TC a la hora de definir *ad casum* la extensión de lo básico en las competencias de carácter concurrente, así como la estrecha vinculación que existe entre la extensión de las bases y el principio de supletoriedad, cuyo contenido ha vaciado el TC progresivamente hasta establecer que el legislador carece de una competencia de carácter universal para regular, de manera supletoria, aquellas materias en las que son competentes las CC.AA. Desde las SSTC 118/1996 y 61/1997, la cláusula de supletoriedad pasó a indicar al operador jurídico, exclusivamente, el modo en que debe colmar las lagunas del ordenamiento autonómico. Es decir, a los efectos que aquí nos interesan, que no cabe el recurso a la misma para evitar el incumplimiento en la trasposición del derecho comunitario, tal y como puso de relieve la STJUE de 24 de octubre de 2013, en la que, como consecuencia de un recurso de incumplimiento interpuesto por la incorrecta trasposición de la Directiva de aguas (Directiva 2000/60/CE), se recordó a España que, aunque la remisión al artículo 149.3 CE es respetuosa con el principio de identidad nacional, la cláusula de supletoriedad se encuentra desactivada *de facto* en nuestro ordenamiento.

Teniendo ello presente, el legislador aprobó la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, cuya exposición de motivos señala que la norma se dicta para dar cumplimiento al derecho comunitario. Pero ello no se hace con base en el principio de supletoriedad, sino

apoyándose en una interpretación generosa del sistema de bases previsto en el artículo 149.1.13º CE. Ahumada Ruiz analizó la STC 142/2016, de 21 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra algunas de las disposiciones de esta norma y que, una vez recordado que el derecho comunitario no prejuzga el reparto interno de competencias, expulsa del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que van más allá del carácter mínimo, directriz y global que el Tribunal viene asociando a las bases. Es decir, ni el principio de supletoriedad, ni tampoco una interpretación laxa de lo básico, pueden servir de fundamento para adaptar el ordenamiento nacional al comunitario, pues ello implicaría subvertir el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución.

Ahumada Ruiz también analizó la posición del Tribunal sobre dos reglas de preferencia en aquellos supuestos en los cuales la jurisdicción ordinaria decide sobre la norma aplicable al caso concreto: la primacía del derecho comunitario y el principio de prevalencia recogido en el artículo 149.3 CE. Y si bien respecto a la primera la posición del Tribunal se ha mantenido constante, recordando la naturaleza desconcentrada del control de «comunitariedad» (v. gr. STC 232/2015, de 5 de noviembre), en relación a la segunda se ha producido un cambio notable que la ponente quiso destacar. Se trata de la posición adoptada en la STC 102/2016, de 25 de mayo, que ha abierto una línea jurisprudencial seguida por las SSTC 116 y 127/2016. En ellas el Tribunal, mediante la inadmisión de tres cuestiones de inconstitucionalidad, invita abiertamente a los jueces ordinarios a inaplicar un tipo de normas postconstitucionales con rango de ley. En concreto, aquellas normas autonómicas que sean una mera *lex repetita* de las bases estatales cuando estas se vean modificadas con posterioridad. Una cuestión controvertida pues, como señaló Ahumada, ello implica atribuir al Estado no solo la posibilidad de dictar leyes básicas sino también, en última instancia, de definir qué es lo básico, lo cual ha correspondido hasta ahora al Tribunal Constitucional, como es lo propio de un sistema concentrado de la constitucionalidad, en el que el juicio de competencia casa mal con el principio de prevalencia y en el que se había consolidado, si bien no de forma pacífica, la doctrina de la inconstitucionalidad mediata (STC 163/1995, de 8 de noviembre). Por esta razón a este haz de Sentencias se les ha formulado un sólido voto particular discrepante firmado por la magistrada Adela Asúa al que se adhieren, en el caso de la STC 127/2016, cuatro magistrados más.

Antonio López Castillo abordó la ejecución del derecho europeo por parte de las comunidades autónomas. A tal efecto se centró en la fase descendente de la participación de las CC. AA. en las relaciones con la UE, aunque insistió en la importancia de que las mismas participasen más intensamente en la fase ascendente en aquellas materias en las que les quedase un estrecho

margen de actuación en sede de ejecución. El ponente recordó la posición del TC respecto a la aplicación del derecho comunitario, consistente en la consideración de que el mismo no constituye un título competencial diferenciado, sino que dicha ejecución corresponde al Estado o a las CC.AA. según quién ostente la titularidad de la competencia afectada por la norma comunitaria (STC 252/1988, de 20 de diciembre). Y en esta línea destacó la reciente STC 141/2016, de 21 de julio, donde el Tribunal reafirma su tradicional doctrina a este respecto y en la que es especialmente cuidadoso en relación a los títulos competenciales en los que se puede fundamentar el Estado para ejecutar el derecho de la Unión. En concreto, limitando el alcance del «proteico» artículo 149.1.13º, en la línea de la STC 142/2016 a la que se había referido Ahumada Ruiz con anterioridad.

Antonio López destacó que, en un plano normativo, esta doctrina ha sido acogida por los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006 (v. gr. arts. 61.3.d) EACV, 113 EAC o 93.2 EAAR), si bien estas disposiciones, como no puede ser de otra forma, deben ser interpretadas a la luz de la STC 31/2010 (FJ 123). A nivel constitucional, por el contrario, se continúa guardando silencio sobre el proceso de integración europeo, más allá de la remisión que desde 2011 realiza el artículo 135 CE a la UE y al TFUE. Por ello, en opinión del ponente, se debería *européizar* nuestra Constitución en un futuro proceso de reforma teniendo en consideración, especialmente, la imbricación europea en la organización territorial del Estado.

Una vez establecido el reparto de competencias en la ejecución del derecho comunitario, Tomás de la Quadra-Salcedo abordó las responsabilidades derivadas de su incumplimiento por parte de las CC.AA. Con tal propósito diferenció entre los mecanismos con los que cuenta la Unión Europea para asegurarse de que su derecho es observado por los Estados miembros y aquellos que, a nivel interno, tiene el Estado para garantizar que las CC.AA. aplican correctamente la normativa europea.

Entre los primeros, sin olvidar la cuestión prejudicial (art. 267 TFUE), procedimiento que persigue una aplicación uniforme del derecho de la Unión, destaca el recurso por incumplimiento (arts. 258-260 TFUE) en el que, como es sabido, cabe diferenciar entre una fase precontenciosa y otra estrictamente jurisdiccional. Y dentro de esta, en sentido estricto, solo puede hablarse de condena cuando se produce un segundo incumplimiento: un incumplimiento sobre incumplimiento (*manquement sur manquement*). Solo si el Estado no adopta las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal que ya ha reconocido un primer incumplimiento, la Comisión puede someter de nuevo el asunto al TJUE e indicar la suma de tanto alzado y/o la multa coercitiva que deba ser abonada por el Estado miembro doblemente incumplidor.

El ponente, teniendo presente esta distinción, y considerando el último informe publicado por la Comisión Europea sobre el control de aplicación del derecho de la Unión⁵, sintetizó las principales infracciones por las que había sido denunciado nuestro Estado y entre las que destacaba, más que la trasposición tardía de las Directivas, su incorrecta transposición. A pesar de ello, en el año 2015 el TJUE no impuso a España ninguna sanción por estos motivos, si bien, a finales de aquel año, seguían pendientes siete casos en los que la Comisión consideraba que nuestro Estado no había dado cumplimiento a las respectivas sentencias dictadas conforme al artículo 258 TFUE.

De la Quadra-Salcedo también se refirió, por último, a la posibilidad de que, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sea sancionado un Estado miembro y, con especial intensidad, aquellos pertenecientes a la eurozona tras la entrada en vigor del *six pack* y del *two pack*. Al margen de los concretos mecanismos establecidos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, el ponente quiso destacar que dicha responsabilidad, que constituye uno más de los instrumentos con los que cuenta la Unión para velar por el cumplimiento de su derecho, se sustancia por un cauce diferente al previsto en los artículos 258 a 260 TFUE.

A nivel interno, Tomás de la Quadra-Salcedo indicó que la garantía del cumplimiento del derecho comunitario corresponde a las Cortes Generales y al Gobierno, según dispone el artículo 92 CE. Pero recordó que el margen de actuación de estas instituciones es limitado, al menos de forma preventiva. La posibilidad de dotar en España de efectividad al principio de supletoriedad (art. 149.3 CE) está en manos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Y este solo lo ha admitido en supuestos excepcionales, como la STC 130/2013, de 4 de junio, en la que se declaró la constitucionalidad del artículo 6.2 LGSubv⁶, al entender que perseguía garantizar el cumplimiento del derecho de la Unión en caso de pasividad de las CC.AA. Estrechamente relacionado con ello, el ponente también quiso destacar, como mecanismo para prevenir el incumplimiento del derecho comunitario, la tendencia del Estado a realizar una amplia interpretación del contenido de lo básico. Una vía, como hemos visto, que también ha sido limitada por el Tribunal (SSTC 141 y 142/2016).

En última instancia, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento ya se ha consumado, y España ha sido condenada, se hizo referencia al RD 515/2013,

⁵ Informe de la Comisión Europea de 15 de julio de 2016. Contenido disponible en línea: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/com_2016_463_es.pdf [última consulta: octubre 2016].

⁶ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

de 5 de julio, que regula los criterios para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea a la Administración incumplidora. Este reglamento se dicta en desarrollo de la DA-2 de la LOEPSF⁷, y es aplicable a todos los supuestos de incumplimiento más allá de las sanciones impuestas en el ámbito de la normativa europea en materia de estabilidad. Precisamente por ello la constitucionalidad de la antedicha DA-2 LOEPSF es controvertida, pero la misma, como recordó el ponente, fue avalada por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 9). Una situación que contrasta con la existente en Alemania, donde el reparto de estas responsabilidades se realiza minuciosamente a nivel constitucional (art. 104 a. 6 GG).

IV. PODER JUDICIAL Y ESTADO AUTONÓMICO

En la cuarta mesa, que también fue moderada por Edmundo Matía, se analizó, como novedad en esta edición, la situación del Poder Judicial en el contexto de nuestra estructura territorial. Las tres ponencias comprendidas en la mesa correrían a cargo de M^a Luz Martínez Alarcón, Asunción de la Iglesia Chamarro y Alicia González Alonso.

Martínez Alarcón comenzó recordando, a partir de la doctrina fijada en la STC 56/1990, de 29 de marzo, la distinción entre la competencia exclusiva del Estado sobre Administración de Justicia en sentido estricto (149.1.5º) y la posibilidad de que las CC. AA. asuman funciones en relación a lo que, sin pretender ser un pleonismo, es conocido como la administración de la Administración de Justicia. Es decir, la diferencia entre la función estrictamente jurisdiccional y aquellos otros elementos, materiales o personales, que le sirven de sustento pero no se encuentran integrados propiamente en aquella. Si bien, con base en el artículo 122 CE, la LOPJ optó por considerar a los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales. El Tribunal, en la antedicha STC 56/1990, avaló la constitucionalidad de la LOPJ al tiempo que indicaba que lo que correspondía al Estado, en todo caso, era la fijación de los elementos esenciales de dicho estatuto jurídico (STC 56/1990, FJ 10), de forma que, como señaló la ponente, posiblemente no sea la regulación adoptada por la LOPJ la única opción constitucionalmente posible.

Aunque hubo quien defendió la revisión de esta doctrina, abogando a favor de una mayor descentralización en materia de Justicia, el Tribunal ha tenido ocasión de ratificarla con ocasión del recurso de inconstitucionalidad

⁷ LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

interpuesto contra la LO 19/2003, de 23 de diciembre, que diseñó el modelo de oficina judicial y adscribió funcionalmente al Ministerio de Justicia a los secretarios judiciales, denominados letrados de la Administración de Justicia tras la entrada en vigor de la LO 7/2015, de 21 de julio. En efecto, la STC 163/2012, de 20 de septiembre, recuerda que es al Estado a quien corresponde, sin perjuicio de su conocimiento por la jurisdicción constitucional, la determinación del estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, y a las CC. AA., en virtud de la cláusula subrogatoria contenida en sus Estatutos, aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia».

M^a Luz Martínez, para finalizar, quiso evidenciar que, mientras se mantengan las funciones atribuidas a los letrados de la Administración de Justicia por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, lo que puede albergar dudas de constitucionalidad es su adscripción al Ministerio de Justicia, y no al propio Consejo General del Poder Judicial, pues esta norma, como es sabido, atribuye a los antiguos secretarios judiciales funciones que dudosamente quedan al margen del ejercicio de la función jurisdiccional. En este sentido fue destacada la STC 58/2016, de 17 de marzo, en la que, a consecuencia del planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal declara contrario a la Constitución el primer párrafo del apartado 2 del art. 102 bis LRJCA⁸, por vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE).

Asunción de la Iglesia analizó la posición del Tribunal Superior de Justicia en el entramado autonómico, recordando que la constitucionalización (art. 152.1 II CE) de este órgano judicial trae causa de la enmienda *in voce* introducida por el diputado Roca Junyent, cuyo fundamento era que las CC. AA., en un principio aquellas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, contasen con instituciones judiciales acomodadas a su realidad territorial, si bien insertas en la estructura general del poder judicial.

El reconocimiento estatutario de los Tribunales Superiores de Justicia se generalizó en todas las CC. AA., con la excepción de La Rioja, cuyo Estatuto no lo incorporó hasta 1999. Sin embargo, dicha generalización no se realizó en ciertos casos con la adecuación técnica debida, siendo regulados estos órganos judiciales como una institución más de la comunidad autónoma (art. 24.2 EAAnd de 1981⁹) o como parte de las competencias autonómicas (art. 19

⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

⁹ LO 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. Derogada por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

EAC de 1979¹⁰). Aunque su denominación pudiese resultar engañosa, fue indiscutible que, con base en el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE), el Tribunal Superior de Justicia no era un órgano *de* la comunidad autónoma sino un órgano de la jurisdicción ordinaria radicado en su territorio. Y así lo reconoció desde fechas tempranas la jurisprudencia constitucional (STC 38/1982, de 22 de junio).

Las reformas estatutarias acometidas a partir del año 2006, y previamente el fracasado Plan Ibarretxe, trataron de alterar este esquema. Fruto de esta tendencia son destacables los apartados 5 y 6 del artículo 95 EAC, que preveían la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en el nombramiento del presidente del Tribunal de Justicia de Cataluña y en el de los presidentes de sus Salas. Ambos fueron declarados inconstitucionales por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial (STC 31/2010, FJ 48), pero ambos eran un claro reflejo de la importancia política que supone participar en la configuración de un órgano con competencia estatutaria para conocer de los casos de aforamiento. Por esa razón De la Iglesia se mostró crítica con el artículo 330.4 LOPJ, que prevé la participación de los Parlamentos autonómicos en la designación de una de cada tres vacantes en las Salas de lo Civil y lo Penal.

Los Tribunales Superiores de Justicia, atendiendo a su configuración como máximo órgano judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma, estaban llamados a culminar el control jurisdiccional del derecho autonómico. Evidentemente, plantea problemas teóricos admitir, por un lado, la heterogeneidad entre ordenamientos autonómicos y, por otro, atribuir el control del derecho autonómico al Tribunal Supremo, un órgano que realiza una función unificadora en la interpretación del derecho. A pesar de ello, la LOPJ no ha excluido por completo al derecho autonómico de la función nomofiláctica del Tribunal Supremo, tal y como puso de relieve Alicia González Alonso al inicio de su ponencia, que versó sobre esta problemática. Ejemplo de ello es el artículo 5.4 LOPJ que, como es conocido, atribuye al TS la competencia para conocer de aquellos supuestos en que el recurso de casación se fundamenta en infracción de un precepto constitucional.

A pesar de ello, González Alonso destacó que, a efectos prácticos, el margen de actuación de este precepto es limitado tal y como se desprende del análisis de las SSTS de 23 de noviembre de 1994 (Rec. 7571/1990) y de 24 de enero de 1996 (Rec. 8106/1994). En la primera de ellas, la Sala Tercera del TS entendió que para interponer un recurso de casación ante este órgano judicial,

¹⁰ LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Derogada por LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

no cabía alegar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) para acreditar la ilegalidad de un reglamento autonómico en relación con una ley emanada del Parlamento de la propia comunidad autónoma. Aunque la Sentencia cuenta con un voto particular, suscrito por el magistrado Peces Morate, en el que muestra su disconformidad con esta limitación, poco tiempo después el Tribunal Supremo reconsideró su doctrina adoptando una postura todavía más estricta. En efecto, en la STS de 24 de enero de 1996, el Tribunal inadmitió un recurso semejante al considerar que cuando no precede casación, alegar la infracción de un precepto constitucional, cualquiera que sea, no puede fundar un recurso inexistente. El magistrado Enriquez Sancho, en uno de los tres votos particulares que se formularon a la Sentencia, esgrimió que dicha interpretación vaciaba de contenido al artículo 5.4 LOPJ. Y Rodríguez-Zapata consideró en otro voto particular que únicamente cabría rechazar aquellos recursos en los que se invocasen normas constitucionales irrelevantes o de manera manifiestamente infundada, como es el principio de jerarquía normativa recogido en el artículo 9.3 CE. Si bien, como recordó Alicia González, en este supuesto la invocación de los preceptos constitucionales no carecía de justificación, pues la ley autonómica que provocó este proceso fue finalmente declarada inconstitucional por STC 289/2000, de 30 de noviembre. Esta doctrina trajo como consecuencia que los recurrentes buscaran directamente el amparo del TC sin intentar con anterioridad la tutela del TS (STC 26/2002, de 11 de febrero).

Una vez señalada la conveniencia de modificar esta doctrina del TS, y constatada su progresiva flexibilización, González Alonso indicó que la reforma introducida en el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo, por LO 7/2015, de 21 de julio, no ha supuesto una mejora sustancial a la hora de establecer un control más eficaz del derecho autonómico. Desde la entrada en vigor de la reforma, la LRJCA unifica el recurso de casación, al derogar el recurso de casación en unificación de doctrina y en interés de ley, y regula con detalle aquel que se sustancia ante el Tribunal Supremo por infracción del derecho estatal o de la UE. Sin embargo, como se señaló, en aquellos supuestos en los que la casación se fundamenta en una infracción del derecho autonómico, el artículo 86.3 LRJCA se limita a determinar, no sin problemas cuando la Sala de que se trate no tenga más que una Sección, quién ha de conformar la Sala del TSJ que debe conocer del mismo. Pero no se especifican los supuestos en los cuales cabe dicho recurso, quedando puesto de relieve que, a día de hoy, el control del derecho público autonómico queda en manos de los juzgados de lo contencioso, salvo que quepa apelación o conozca en primera instancia el Tribunal Superior de Justicia.

Alicia González, por último, manifestó que el exiguo sistema de controles establecido sobre el derecho público autonómico contrasta con el previsto

para el derecho privado de las CC.AA. Por ejemplo, destacó la reducida *summa gravaminis* que abre las puertas a la presentación de un recurso de casación foral en aquellas CC. AA. que, siendo competentes para conservar, modificar y desarrollar su derecho civil propio, han regulado esta especialidad procesal. Y denunció que precisamente en aquellos supuestos donde los derechos y las libertades de los ciudadanos pueden ser lesionados por la actuación de un poder público, sea donde se establece un sistema de controles más laxo.

V. EL CONTROL PRESUPUESTARIO SOBRE LAS CC. AA. Y LOS ENTES LOCALES

Las siguientes mesas fueron moderadas por José Tudela Aranda y versaron sobre la problemática implementación del principio de estabilidad presupuestaria en un Estado descentralizado. En la primera de ellas intervinieron José Luis García Guerrero y Josu de Miguel Bárcena, quienes abordaron el impacto que dicho principio ha tenido en la extensión de la autonomía política y financiera de las CC.AA. Con posterioridad tomaron la palabra Antonio Arroyo Gil, Pedro Luis Martínez Pallarés y Fernando Simón Yarza, para abordar la repercusión que ha tenido la LRSAL en el ámbito local una vez que habían sido resueltos los dos primeros recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esta norma (SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio).

García Guerrero contextualizó el reforzamiento del principio de estabilidad presupuestaria en un escenario globalizador, partiendo de la tesis de que la globalización, jurídicamente entendida, constituye un embate al concepto racional-normativo de Constitución. Y ello, entre otras cuestiones, porque los sucesivos avances en el proceso de integración económica de las economías nacionales no están siendo adoptados por un poder constituyente, sino por aquellos constituidos. En efecto, como señaló el ponente, la globalización avanza en buena medida gracias al impulso que le imprimen los gobiernos nacionales mediante la negociación y firma de tratados internacionales.

Ha sido en la UE donde se ha llegado más lejos este proceso de integración, mediante la configuración de una unión monetaria entre 19 de sus Estados miembros a día de hoy. Aunque desde el punto de vista de la teoría económica pudiera ser lógico el equilibrio de las finanzas públicas en el marco de una unión monetaria, es cierto, como fue advertido, que los esfuerzos acometidos para lograrlo están teniendo una repercusión indudable en el Estado social español. El ajuste de las cuentas públicas se ha realizado fundamentalmente en la vertiente del gasto y en el ámbito autonómico afectando directamente a dos pilares fundamentales del Estado de bienestar, como son la

sanidad y la educación. Por último, García Guerrero se lamentó de las dificultades que tienen los Estados para alcanzar en un contexto de mundialización dicho ajuste por la vía del ingreso, pues, como es sabido, la política fiscal es un instrumento fundamental de los Estados para ser más competitivos en un mercado global.

Josu de Miguel también destacó el impacto que ha tenido en el Estado social la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y, subsiguientemente, dudó de la inocuidad del reformado artículo 135 CE. En su exposición incidió en algunas de las cuestiones más controvertidas de la LOEPSF. Entre ellas, De Miguel centró su atención en la desactivación de la cláusula de no *bailout* (art. 8.2 LOEPSF) tras la puesta en funcionamiento de diferentes instrumentos de financiación adicionales regulados con vocación de permanencia, en el Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre. Esta situación tiene muchos visos de perpetuarse mientras a las CC. AA. les siga compensando ver constreñida su autonomía política a cambio de financiarse a un coste menor que el de mercado. Como ejemplo de esta limitación de su autonomía, De Miguel destacó la incorporación en los planes de ajustes de siete CC. AA. del compromiso de flexibilizar sus horarios comerciales, pues es evidente que no se trata de una condición directamente encaminada a facilitar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

El ponente también se refirió a la STC 101/2016, de 25 de mayo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal por LO 9/2013, de 20 de diciembre. La Sentencia avala la constitucionalidad de esta norma apoyándose en el artículo 157.3 CE y evitando, de esta forma, los problemas que hubiese supuesto razonar a partir del artículo 135 CE. Y es que, como fue señalado, es controvertido que las deudas que no suponen un incremento de los recursos públicos puedan ser consideradas «deudas públicas» a los efectos del límite del volumen de deuda del artículo 135 CE.

De Miguel Bárcena insistió asimismo en la importancia de definir correctamente el déficit estructural, una cuestión fundamental para comprender la dimensión de la implementación del principio de estabilidad presupuestaria. Y en este contexto se mostró contrariado con la remisión a la normativa europea que para su cálculo prevé el artículo 11.6 LOEPSF, a pesar de la literalidad del artículo 135.5 b) CE. Es cierto que la constitucionalidad de esta disposición ha sido avalada por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 3 c), e incluso parece razonable que estos criterios sean fijados a nivel comunitario, pero esta discordancia no es sino una muestra más de la poca pulcritud con la que se afrontó la reforma constitucional de 2011.

Tras analizar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. en materia de Administración local, Antonio Arroyo Gil expuso

las cuestiones más controvertidas de la ya mencionada LRSAL, que han dado lugar a las SSTC 41 y 111/2016. En primer lugar, destacó la declaración de inconstitucionalidad de la asunción obligatoria por parte de las CC.AA. de servicios en materia de asistencia social o atención primaria a la salud (STC 41/2016, FJ 13 c), declaración del TC que no se realizó en razón de la afección hacia la autonomía local, sino para proteger, *de facto*, las competencias sectoriales autonómicas en servicios sociales o en sanidad. Lo mismo cabe decir del FJ 16 de la STC 41/2016, en el que el Tribunal declara la inconstitucionalidad del artículo 57 bis LRBRL¹¹, que regula, sin rango de Ley Orgánica, un supuesto de compensación triangular en el que se habilitaba al Estado a retener recursos del sistema de financiación de las CC. AA. para pagar directamente los compromisos asumidos por estas con las entidades locales, ya que de nuevo lo que el TC tutela es la autonomía, financiera en este caso, de las CC.AA. E incluso cuando el Tribunal considera inconstitucional que la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio sea acordada por «Decreto del órgano de gobierno» de la comunidad autónoma (STC 41/2016, FJ 7), lo que se está preservando no es propiamente la autonomía local, sino la potestad de autoorganización autonómica.

Una lógica distinta sigue la declaración de inconstitucionalidad por la STC 111/2016 (FJ 8) de la DA-16 LRBRL, que habilitaba a la Junta de Gobierno para adoptar determinados acuerdos en caso de que el Pleno no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria. El Tribunal, sin negar la capacidad representativa de la junta de gobierno local, consideró que las ventajas previstas por esta disposición para facilitar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria no superan con amplitud suficiente los perjuicios irrogados en el principio democrático como principio medular o definitorio de la autonomía local. Además, el Tribunal, a los efectos de salvaguardar otro principio constitucional, como es el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), dota de eficacia *ex nunc* desde la publicación de la Sentencia a este pronunciamiento. Tomás de la Quadra recordó que algunos municipios, como Cádiz, aprovecharon el lapso temporal que medió entre que se dictó la Sentencia —9 de junio—, y su publicación en el BOE —15 de julio—, para aprobar sus presupuestos con base en la DA-16 LRBRL. También la junta de gobierno de Zaragoza se sirvió de este intervalo de tiempo para aprobar su plan económico-financiero, poniéndose de relieve la necesidad de que el Tribunal modifique el instante a partir del cual debe limitar, en su caso, los efectos de sus sentencias.

Pedro Luis Martínez Pallarés abordó la posición de las Diputaciones Provinciales en el entramado institucional, que en un principio se había visto

¹¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

fortalecida tras la aprobación de la LRSAL. En este sentido, destacó la ampliación de las competencias instrumentales, en especial las funciones coordinadoras, que de forma un tanto asistemática y confusa, y vinculada al concepto «coste efectivo de los servicios», se atribuyen en favor de las diputaciones provinciales en relación con la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial (art. 36.1, c y h), en especial la redacción que esta norma da al artículo 26.2 LRBRL, que le atribuye la coordinación de una serie de servicios esenciales en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Como señaló el ponente, al depender de la conformidad de los municipios, dicha atribución normativa se aleja del concepto de coordinación —obligatoria— acuñado por la jurisprudencia constitucional. Además, como fue indicado, buena parte del refuerzo perseguido por la LRSAL de estas administraciones quedó mermado tras la STC 111/2016. Ello sin olvidar que esta erosión ha sido más intensa en aquellas CC.AA., como Aragón o Cataluña, donde la comarca disputa a la Diputación el papel protagonista como Administración local supramunicipal, pues, en estos casos, fue la propia LRSAL la que veló por los intereses comarcales, modulando con ello el protagonismo de la Administración provincial (DA Tercera y Sexta LRSAL).

Durante la exposición se hizo alusión a la interpretación conforme realizada por el TC del artículo 36.1 g) LRBRL, que desactivó el traspaso en bloque a las diputaciones de la prestación de servicios de administración electrónica y contratación en municipios de menos de 20.000 habitantes (STC 111/2016, FJ 11). Y teniendo en consideración que las competencias prestacionales no son las desempeñadas mayoritariamente por las diputaciones, también merece especial atención la neutralización del segundo párrafo del artículo 36.2,a), que abría la puerta a la inclusión en el Plan Provincial de Obras y Servicios de fórmulas de prestación unificada de los servicios municipales para reducir sus costes efectivos. En opinión del TC, dicha previsión es constitucional en tanto no se considere que atribuye a la Diputación unas facultades concretas de coordinación, sino que las mismas deberán ser especificadas por regulación sectorial o por la legislación autonómica sobre régimen local (STC 111/2016, FJ 12). En cualquier caso, a efectos prácticos, Martínez Pallarés destacó los problemas que estaban encontrando las entidades locales para calcular con éxito el coste efectivo de sus servicios, concepto nuclear de la disposición en discordia y cuyo cálculo es obligatorio con base en el artículo 116 ter LRBRL.

En definitiva, el ponente señaló que si bien la STC 111/2016 puede ser acertada desde un punto de vista competencial, dicha Sentencia tiene una repercusión política notable a la hora de debilitar a la Administración provincial, al diferir al legislador autonómico su efectiva concreción. Máxime cuando en un escenario de parlamentarismo atomizado como el actual, la supresión

de las diputaciones es una propuesta formulada por algunas formaciones políticas que ha sido, incluso, objeto de negociación de cara a la formación de gobierno.

Fernando Simón Yarza abordó los diferentes instrumentos con que cuenta el Estado para garantizar que las entidades locales observan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido hizo referencia a las medidas preventivas y correctivas previstas en los artículos 18.5, 19, 20.2 LOEPSF. En relación a la aprobación y seguimiento de los planes económico-financieros, el ponente destacó el alcance de los artículos 21-23 LOEPSF y del artículo 116 bis LRBRL, que amplía el contenido de estos documentos y cuya constitucionalidad ha sido avalada por STC 41/2016 (FJ 15). Especial atención recibió el régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre¹² (art. 28 c), que debe ser destacado junto con el artículo 36 LES¹³, en la medida en que sirvió de base al Ministerio de Hacienda para retener fondos a 139 municipios a finales de agosto de 2016 por no entregar en plazo la liquidación de sus presupuestos. Pero más allá de estos casos concretos, hay que señalar que en líneas generales las finanzas municipales se encuentran saneadas y, en opinión de Simón Yarza, una sólida razón de la buena situación económica en la que se hallan la mayoría de los municipios es la conocida como regla de gasto: una condición instrumental de naturaleza preventiva que facilita el ahorro de los ingresos extraordinarios (art. 12 LOEPSF).

VI. LOS DESAFÍOS Y PROBLEMAS PENDIENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO

La sesión de clausura del curso fue moderada por el profesor Solozábal Echeverría y contó con la participación de José Tudela, Paloma Biglino, Francisco Balaguer, Pedro Cruz y Manuel Aragón. La sesión se dedicó al estudio del elenco de problemas por los que atraviesa la organización territorial del poder en España, entre los que ocupa un papel protagonista la situación política derivada del desafío independentista de las instituciones catalanas. Respecto de esta cuestión, cabe anticipar que todos los ponentes coincidieron en la necesidad de dar a Cataluña un trato constitucional singular, que sea lo suficientemente sugerente como para seducir a los independentistas *coyunturales*

¹² Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹³ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

y, al mismo tiempo, no implique el reconocimiento de un privilegio irrazonable para esta comunidad en detrimento del resto. Un equilibrio que, como también se puso de manifiesto, no parece sencillo de encontrar.

José Tudela inició su intervención reconociendo el éxito de un modelo que, solo con una débil constitucionalización, logró ser referente en el ámbito internacional hasta mediados de la primera década de este siglo. Sin embargo, desde entonces, es indudable que el Estado autonómico sufre un deterioro notable como consecuencia, en primer lugar, de una sobredimensión del principio de autonomía a la que ha seguido, con posterioridad, otra del principio de unidad. Y precisamente el ponente criticó que ha sido la falta de un desarrollo ideológico-constitucional de estos dos principios, frente al proceso de construcción nacional acometido en algunas CC. AA., la razón de muchos de los retos a los que se enfrenta España en la actualidad. Tudela Aranda, sin desmerecer el bagaje positivo de estos últimos cuarenta años de descentralización política, defendió la necesidad de construir un nuevo modelo, pues en su opinión algunos de los problemas que padecemos, especialmente aquellos relacionados con nuestra crisis de integración nacional, exigen posiblemente un nuevo paradigma para ser resueltos.

Paloma Biglino centró su intervención en los problemas de articulación técnica del Estado, tratando de dejar a un lado aquellos relacionados con la integración nacional, aunque no pudo escapar de estos últimos en el turno de debate. Durante su exposición hizo especial hincapié en los problemas presupuestarios de las CC. AA., desde la perspectiva de los ingresos y de los gastos. En este sentido, criticó la dependencia financiera de las CC. AA., acentuada tras la puesta en marcha de los mecanismos extraordinarios de financiación y, así mismo, la ausencia de mecanismos eficaces de control del gasto. Respecto a esto último, incidió en la idea de que la sobreabundancia de medios, pensando en las potenciales duplicidades que pueden existir entre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y los órganos de control externo, no garantiza necesariamente un control más eficaz de los recursos públicos. En cualquier caso, Biglino recordó que la mayoría de las medidas adoptadas para superar la actual crisis de legitimidad se han orientado a fomentar la participación de los ciudadanos en lugar de a fortalecer los controles. Y apuntó que quizá hayamos errado en el diagnóstico del problema, porque las dificultades que atravesamos no son tanto de legitimidad de origen sino de resultado.

La ponencia de Balaguer Callejón giró principalmente sobre el dificultoso encaje de un referéndum sobre la integridad territorial del Estado en el marco de una democracia pluralista. El ponente recordó que este tipo de democracia se asienta en el pluralismo político y en el territorial. Y con aquel encaja mal la reducción de un problema complejo a una decisión

binaria, en la que no quedan satisfactoriamente protegidos los derechos de las minorías. Basta con atender a la consulta celebrada en Reino Unido en junio de 2016, un proceso participativo que fue puesto en marcha, frívolamente, con la pretensión de alcanzar una posición más ventajosa en el marco comunitario, y que todo parece indicar que terminará con la salida de este Estado de la UE. El resultado del referéndum se vio condicionado por el «error» difundido en campaña, admitido después de la votación por los partidarios del *leave*, de que Reino Unido pagaba 350 millones de libras semanales a la Unión. Balaguer señaló las posibles concomitancias entre el Brexit y el proceso catalán y, aunque se mostró flexible a la hora de redefinir territorialmente el Estado, remarcó que la identificación del derecho a decidir con un proceso referendario constituía una involución desde el punto de vista del constitucionalismo occidental.

Cruz Villalón destacó que al referéndum debería recurrirse, exclusivamente, en una situación extrema, pero aseguró tener la convicción de que todavía quedaba espacio para el diálogo, para una negociación sincera. Y en este escenario, reivindicó el papel de los constitucionalistas como científicos de la Constitución. Conocedores de la historia constitucional y del derecho comparado, corresponde a los constitucionalistas racionalizar la toma de decisiones y adoptar una actitud propositiva a la hora de abordar el problema de integración territorial español. El ponente puso en valor el pacto constitucional de 1978 al tiempo que rechazó el inmovilismo como posición política. Y apostó por un federalismo asimétrico para refundar el Estado, a pesar de sus riesgos y de las mayores dificultades técnicas que entraña gestionar la diversidad en un contexto descentralizado.

La última mesa del curso concluiría con la intervención de Manuel Aragón, quien abogó por afrontar la actual crisis del Estado autonómico con urgencia, seriedad e intensidad. Aragón Reyes insistió en que en un Estado constitucional, de derecho y pluralista, hay obligaciones que cumplir y límites que no se deben traspasar, pues aunque el derecho no lo pueda todo, sin él no se puede nada. Por ello reclamó a los agentes políticos pericia para articular jurídicamente las reformas necesarias que permitan mejorar el actual modelo, con cultura federal y lealtad institucional. Y se mostró partidario de iniciar un proceso de revisión constitucional, que debía haberse acometido, en su opinión, una vez fijados los límites del actual modelo constitucional tras la publicación de la STC 31/2010, pero siendo conscientes, en cualquier caso, de que la Constitución debe limitarse a garantizar la ideología nacionalista sin fundamentarse en ella.

Sin solución de continuidad, el curso fue clausurado por los profesores Solozábal y Aragón, quienes reiteraron su gratitud a la Fundación Manuel Giménez Abad por el apoyo prestado y felicitaron a los secretarios del curso,

en esta ocasión Antonio Cidoncha y Alicia González, por su organización. Pero sus últimas palabras, con las que se cerró la novena edición de este encuentro, estuvieron reservadas, como no podía ser de otro modo, al recuerdo del maestro Francisco Rubio Llorente y a su reconocido legado académico.

MANUEL ARIAS MALDONADO: *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*, Barcelona, Página Indómita, 2016, 448 págs.

La edición de este libro coincide con lo que parece un cambio de rumbo en las democracias occidentales. El modelo representativo, construido inicialmente por la cultura política anglosajona y asentado desde el final de la II Guerra Mundial en Europa, se enfrenta al empuje de una serie de movimientos que acusan al sistema de partidos tradicionales y a la contención liberal expresada en el Estado de derecho de haber provocado la crisis económica, el crecimiento de la desigualdad social y la frustración de las perspectivas de vida individuales. El nacionalismo, el populismo, la xenofobia y el proteccionismo vuelven a ser valores en alza, en gran medida gracias a la transformación de una opinión pública que antes filtraba y ordenaba los discursos que consumían los ciudadanos, pero que ahora parece superada por una revolución digital que crea canales paralelos para hacer llegar discursos que, aunque parecían desterrados de las sociedades avanzadas, solo estaban aquilatados por lo políticamente correcto.

Si se quiere entender por qué Donald Trump se ha convertido en presidente de Estados Unidos, el Reino Unido ha votado en referéndum abandonar la Unión Europea o algunos países de Europa del Este abrazan la retórica autoritaria, el libro del que aquí damos noticia será de gran ayuda. El autor, Manuel Arias Maldonado, es profesor de la Universidad de Málaga y además colaborador habitual de diversos medios de comunicación: la altura académica y la transferencia de conocimiento a la sociedad se dan la mano para facturar una obra compleja y llena de matices, que satisfará a todo tipo de lectores porque al margen de la densidad ensayística, está escrita con el ánimo divulgativo que siempre ha caracterizado a quien la escribe.

La tesis que recorre el libro es clara: hay que tomar cierta distancia de la pretensión de considerar al sujeto político como un ente que construye sus decisiones exclusivamente en base a elementos y reflexiones racionales. El sujeto político es y ha sido siempre un sujeto *postsobrano*, depende tanto de su equipaje genético y biológico como del paisaje cultural para ir conformando una realidad evolutiva en la que puede entereverse un predominio de los valores cooperativos sobre los conflictivos (Pinker). Como se sabe, desde el siglo XIX se han llevado a cabo grandes reflexiones sobre la hipótesis regulativa *kantiana* y cartesiana que dibujaba un sujeto racional y autosuficiente. Marx abrió un enorme campo de estudio al afirmar que la conciencia estaba condicionada por la realidad material y económica. Weber dibujó al hombre moderno en una jaula de hierro burocrática y sentó las bases para que la Escuela de Frankfurt pusiera en cuestión los beneficios para la autonomía individual del maridaje entre capitalismo y la cultura de masas. Aún hoy el

postestructuralismo más tardío reduce la vida del sujeto a un vaivén de ideologías y lenguajes que cancelarían por completo cualquier posibilidad de comprender la realidad fuera de las vanguardias iluminadoras.

El presente libro es actual e importante por dos motivos: recoge y aborda la revolución que para la reconsideración del sujeto suponen las neurociencias y vuelca el sentido de su análisis en la cuestión política, algo que no suele hacerse habitualmente cuando se trata de abordar la propia subjetividad. Se realiza en la primera parte una síntesis muy interesante sobre los afectos, las emociones, los sentimientos y los estados de ánimo, cualidades innatas a la actividad cerebral que funcionan como un *hardware* que permite al individuo enfrentarse a los distintos retos vitales. La tradición política moderna cuenta con aportaciones sobresalientes que de forma rudimentaria intuyeron la presencia por ejemplo del miedo (Hobbes) o la simpatía (Adam Smith) como factores internos que determinan la necesidad de construir instituciones para salvaguardar la convivencia o favorecer el triunfo práctico de unos modelos económicos sobre otros. El autor, no obstante, rechaza que como algunos autores contemporáneos señalan (Jonathan Haidt y, en parte, Joshua Greene), cada ser humano tenga una ética política incorporada de fábrica. Considera, en cambio, que los sistemas de creencias que pretenden adecuar la realidad a las ideas interactúan con los afectos para construir representaciones políticas y dotar a los sujetos de atajos cognitivos que simplifiquen los razonamientos relacionados con la vida pública y privada. La izquierda apela en sus fundamentos a la compasión y a la confianza recíproca para construir una sociedad solidaria, mientras que la derecha juega con la decepción y el miedo para reclamar la necesidad de combinar la libertad y la seguridad en dosis adecuadas.

Todas estas cuestiones no parecían importantes en un mundo más o menos estable y con unas jerarquías de poder y autoridad ampliamente compartidas. La globalización y la multiplicación de estilos de vida han venido fomentando una pluralización social que si bien inicialmente tenía virtudes estabilizadoras, ahora parece evolucionar hacia formas de polarización que recuerdan a otros periodos históricos. Estos cambios se ven potenciados por otros factores paralelos, que tienen especial relevancia cuando se trata de detectar fenómenos políticos que actualmente están recuperando las emociones para intentar *mayorizar* propuestas que parecían desterradas del canon comparado de la democracia liberal. En el libro se hace referencia, por ejemplo, al capitalismo libidinal, que, como viene apuntándose desde hace décadas (Lyotard o Lipovetsky), promueve técnicas de consumo directamente dirigidas al deseo y a favorecer la gestión personal de las emociones. Asimismo, el autor considera clave la aparición de la revolución digital y las redes sociales, elementos que están transformando profundamente el concepto tradicional de esfera pública y sobre los que merece la pena pararse un poco más.

Efectivamente, desde que apareció su obra de referencia al respecto, Castells vino anunciando la sustitución de los viejos medios de comunicación por otras formas digitales de participación, que permitirían una democratización de la opinión pública, la multiplicación de los canales informativos y la inevitable modificación de las agendas gubernamentales. El presente libro proyecta una mirada escéptica sobre esta afirmación, mediante la descripción de las distintas dimensiones de lo que Arias Maldonado denomina globalmente como sentimentalización de la conversación política. Particularmente, las redes sociales agudizan la polarización antes aludida porque producen un «efecto túnel» (la expresión es nuestra) como consecuencia de la sustitución del discurso político por consignas publicitarias. En un contexto despojado de jerarquías, decretado el fin de las ideologías, se abre entonces la puerta a modelos de democracia posfactuales, donde el ciudadano no distingue entre lo complejo y lo simple, entre lo real y lo figurado, en gran medida porque la satisfacción política se traduce en nuestros días en una simple *sensación* de empoderamiento derivada de la participación en los canales que ofrecen las nuevas tecnologías.

Continúa el autor dando cuenta de los afectos políticos que pueden vislumbrarse ya con cierta claridad en el momento histórico que nos ha tocado vivir. Interesante resulta la caracterización que hace del populismo como nueva religión política que supone una vuelta al romanticismo en la medida en que pretende la transformación de lo constituido, del mundo de lo ordinario, en un acontecimiento constituyente permanente, donde los obstáculos de lo real se difuminan en favor de un voluntarismo cuya premisa es la ignorancia de los escenarios futuros. Las relaciones públicas al servicio de una clase política sin escrúpulos han descubierto que el votante es feliz manteniendo posiciones radicales, mientras que la mutación del elector escéptico que ocupaba antes el centro se consigue introduciendo en el cuerpo político emociones como la ira, el resentimiento o la rabia. Arendt ya apuntó tempranamente, en sus consideraciones *Sobre la Revolución*, que tales sentimientos imposibilitan la consolidación de un contrato social con carácter universal. Naturalmente, en el libro también hay un apartado específico para analizar la emergencia por doquier de afectos nacionales cada vez más frecuentes, en forma de xenofobia o movimientos secesionistas que consideran extemporánea la solidaridad, precisamente una de las nociones revolucionarias menos anclada en la racionalidad.

Pese a esta aproximación diríamos que pesimista, donde quizá podría haberse profundizado un poco más en la incertidumbre normativa de los escenarios dibujados, Arias Maldonado analiza los distintos enfoques que vienen estudiando la posibilidad de dar a las emociones un papel positivo en la construcción del hombre político. A este respecto, se abordan los siempre interesantes trabajos de Cass Sunstein, que en los últimos años, a partir de la

distinción entre pensamiento rápido y lento del nobel de Economía Daniel Kahneman, ha venido desarrollando la tesis del «paternalismo libertario», una aproximación a la relación entre lo público y lo privado que alcanza pleno significado en las clásicas diatribas doctrinales americanas sobre los límites de intervención del Estado. Si el mercado nos engaña mediante estrategias psicológicas (Akerlof y Shiller), parece legítimo que las instituciones tengan un deber informacional, para cambiar comportamientos que pueden dañar la salud, la economía personal o el medio ambiente. Claro que está por ver si este tipo de aproximaciones terminarán por imponerse también en el ámbito de lo político. Precisamente, en este contexto, es justo reconocer que el patriotismo constitucional, pese a sus buenas intenciones, no ha conseguido movilizar el corazón de los ciudadanos y quizá, como Martha Nussbaum apunta, sea necesario volver a repensar el consenso superpuesto *rawlsiano* teniendo en cuenta elementos emocionales débiles como la ejemplaridad, los relatos históricos compartidos o los discursos presidenciales del estilo del mejor Obama.

Pero ¿cuál es la posición del autor sobre el asunto que recorre el libro? Pues una defensa apasionada de la razón escéptica. Ello supone una reivindicación, para empezar, del modelo liberal clásico como mejor antídoto para refrenar y contener las emociones del sujeto político, de acuerdo a la tradición anglosajona. Dicho sujeto debería reconstruirse teniendo en cuenta la importancia de la soledad como mecanismo evolutivo que permite poner en valor la necesidad de la sociabilidad, fortaleciendo la idea de que la democracia constitucional es el único sistema que permite sostener un pluralismo razonable y adoptando una perspectiva ciudadana irónica (Rorty), que mira los asuntos públicos con los ojos de un escéptico que es consciente de las limitaciones de la propia política. Ahora bien, conviene no confundirse: Arias Maldonado no considera que el hecho de reconocer que las emociones jueguen un papel importante en la configuración del hombre contemporáneo se constituya como la evidencia del fracaso de la razón moderna. Más bien al contrario, mostrar los límites de la misma y la importancia de los afectos en la formación de nuestro comportamiento no es más que otra manifestación ilustrada del empeño por mantener una actitud meliorista ante el mundo y, sobre todo, la política. Buen colofón para una obra de gran envergadura, donde lo normativo y lo descriptivo encuentran un buen equilibrio y cada párrafo contiene una riqueza argumental de gran altura.

Josu de Miguel Bárcena
Universidad Autónoma de Barcelona

SALVATORE BONFIGLIO: *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino, Giappichelli Editore, 2016, 198 págs.

Los derechos fundamentales, en su constante evolución, representan la piedra angular del constitucionalismo contemporáneo. Este es el tema central del último libro de Salvatore Bonfiglio, titulado *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, publicado por la editorial Giappichelli. Bonfiglio es profesor de Derecho Constitucional Italiano y Comparado y estimado conocedor de los sistemas constitucionales modernos. En esta obra trata de analizar todas las relaciones entre las libertades fundamentales y las principales variables internas y externas al panorama jurídico actual.

El libro se divide en tres partes y se destaca por el alto equilibrio en sus contenidos. El primer capítulo empieza con el análisis de las diferentes concepciones de los derechos humanos: a partir de las bases teológicas y morales, profundiza la concepción histórico-social y alcanza la consagración de los mismos en la época moderna del constitucionalismo. De esta reconstrucción, subrayamos la oportuna referencia no solo a los aspectos históricos, sino también al impacto que esta multitud de posturas interpretativas ha generado en la definición de estas libertades que, por su carácter originario, han encontrado mejor actuación en las Constituciones de la segunda mitad del siglo XIX. Este concepto de «materia prima» del constitucionalismo moderno impulsa el segundo capítulo, donde el autor describe el papel que desempeñan hoy en día los principios fundamentales en los regímenes constitucionales. A este respecto, se valora positivamente el uso de la comparación, sobre todo para identificar la estabilidad que los derechos fundamentales confieren al ordenamiento jurídico, siendo a la vez un límite al poder constituyente. Este último, como recuerda Bonfiglio, es un «poder de facto y no jurídico» y debe ser analizado en toda su naturaleza excepcional; la Constitución, por el contrario, organiza y limita el poder a través de sus principios, afirmándose y logrando estabilidad en el tiempo a través de una interpretación evolutiva de la misma. En este contexto, el libro profundiza dos tendencias muy frecuentes en el debate actual: por un lado, el constitucionalismo global y, por el otro, el *societal constitutionalism*, es decir, la acción impetuosa de los actores globales que desean interpretar la relación entre la economía y el derecho a la luz de unos meta-códigos, que pretenden asumir el papel de «Constituciones independientes». De hecho —recuerda el autor—, todo este proceso conduce a una fragmentación excesiva de la protección de los derechos fundamentales que, de alguna forma, se percibe como sectorial, alejándose de aquella necesaria unidad que no permite la erosión del mismo concepto de Constitución.

El análisis, entonces, se enfoca sobre la evolución de la interpretación de los principios constitucionales, en su relación con la protección de los

derechos fundamentales. En estos apartados, se destaca un agudo sentido del fenómeno político y jurídico actual por parte del autor que, mientras analiza este tema a través de las claves doctrinales, plantea una reflexión sutil sobre la aplicación de las libertades fundamentales por parte del operador jurídico, en su habitual utilización de criterios como la razonabilidad y el principio de igualdad. Para cumplir con esta difícil tarea de equilibrar todas las variables, el intérprete actúa «lentamente, con pequeños pasos en una cuerda floja, atento a los límites de la discrecionalidad, la seguridad jurídica y la certeza de los derechos», siempre consciente de la realidad de los hechos. A partir de aquí, el autor persigue la defensa de lo que parece ser el papel delicado del juez, que a menudo aparece como prominente, pero tal vez solo porque el sistema sufre en su interior de otras deficiencias, como las que proceden de una inapropiada acción política. El razonamiento científico, en este capítulo, está enriquecido con observaciones sobre los fenómenos que han afectado el marco y la protección de los derechos fundamentales. Con sensibilidad jurídica, Bonfiglio aborda la renovada y poco delineada figura del *homo economicus*, en su desesperada búsqueda de «uniformar los diferentes aspectos de la vida, para que domine el ser social». Así, el peso asumido por las instituciones económicas se cruza con el regreso poco oportuno a disciplinas únicamente estatales.

Esta sección de la obra es apreciable, en particular, por el espacio dedicado a la interacción entre los derechos humanos, los procesos «aún inmaduros» de una sociedad inclusiva y la condición jurídica de los extranjeros. En este sentido, se pone de relieve la complicada tarea del jurista ante los nuevos problemas dictados por una sociedad multicultural que pide una reinterpretación de los principios constitucionales, «capaz de fomentar la cohesión social, mediante la aplicación del principio de igualdad a la esfera de los derechos fundamentales de los extranjeros». Una vez más, el autor pretende aclarar que solo una redefinición en el sentido amplio de los derechos sociales y políticos puede llevar a una más sólida y eficaz cohesión de la comunidad. En este ámbito, también se fortalece el impacto del principio laborista de la Constitución italiana, no solo como criterio fundamental de la República o como contribución a un progreso social y material de la nación, sino como motor de participación: este cambio en la interpretación, que incluye inevitablemente a los extranjeros que residen de forma legal en el Estado, favorece un «derecho a la ciudadanía social». Este concepto no corresponde a una situación jurídica en sentido estricto, sino a un derecho de toda persona a que se le reconozca una ciudadanía. A partir de aquí, se expone la teoría —bien apoyada y apreciada— de una ciudadanía de los derechos humanos, vinculada al Estado donde el sujeto decide residir y operar de forma estable. Siguiendo este curso, el autor analiza también el contexto europeo, tratando de sugerir cómo

el ordenamiento supranacional debería evolucionar para superar la situación crítica en la que se encuentra: no se trata de seguir con el gobierno de las diferencias —afirma Bonfiglio— sino fomentar el nacimiento de una verdadera ciudadanía europea en clave multicultural, que tenga en cuenta la diversidad de los sujetos a los que se refiere.

La tercera parte del libro empieza profundizando con más detalle la naturaleza de los derechos fundamentales, esta vez dentro de la dimensión intercultural, entre la teoría general y la comparación jurídica. Una vez más, el uso del método comparativo confiere un mayor alcance a esta sección de la obra. A través de un hilo histórico que fortalece toda la construcción de los argumentos tratados, el autor justifica su planteamiento con la necesidad de abandonar el relativismo cultural que ha caracterizado históricamente a la doctrina constitucionalista, para lograr una más viable «contaminación», a través de una comparación crítica y positiva con las Constituciones que provienen de los sistemas jurídicos no occidentales. De hecho, como bien se argumenta, «los estudios jurídicos pueden ser muy útiles para fomentar la contaminación cultural entre diferentes valores, ideas, prácticas individuales y grupos minoritarios». Se trata, en concreto, de ayudar al intérprete a desarrollar «la función práctica del derecho», que es crucial para la protección efectiva de los derechos fundamentales. Este apartado termina con el análisis de los sistemas legales orientales, africanos y los de América Latina.

En su intento comparativo, prevalece la relación entre la dignidad humana y los derechos personales, que Bonfiglio trata de sondear a través de las instituciones más típicas de la tradición occidental, a la prueba de las otras experiencias jurídicas. En este marco, el autor trata también el tema de la universalidad de la doctrina de los derechos humanos, tanto desde un punto de vista jurídico, ético y filosófico, así como en ámbitos semánticos (como la sociología y la antropología) que afectan hoy en día temas como la violencia de género, la mutilación genital femenina o el supremo interés del niño. De hecho, «los derechos fundamentales —recuerda el autor— pueden cambiar de piel, incluso por el impacto de la innovación científica y tecnológica en la dinámica social». A partir de aquí, se presenta la necesidad de replantear las categorías normativas, con el fin de evitar que estos avances puedan crear una desigualdad no deseada. Esta es la complicada labor que actualmente le compete al derecho, siendo a la vez práctica social y experiencia histórico-cultural.

Propiamente por este motivo, el libro culmina con un enfoque especial sobre la Constitución como experiencia histórico-cultural. A través de la reconstrucción lógica que ya se había aclarado en muchas otras partes del texto y que precisa una elección marcada en este ámbito, el autor cree que ha llegado el momento para adoptar una concepción de la teoría jurídica abierta

aún más a la ciencia social, relacionada con la condición individual de la persona. Este enfoque «impuro», que sugiere una nueva lectura de los principios fundamentales a través de una clave histórico-jurídica, sería necesario para evitar el regreso a una falsa «connotación natural» de los derechos, que se pierde —como está ampliamente demostrado por el autor— en un nivel de protección abstracto y poco incisivo. En este apartado, entonces, se desvelan las razones que apoyan a un «constitucionalismo mestizo», que —con palabras de Bonfiglio— «incluso antes de representar una exigencia hermenéutica, se acerca más a un «modo de pensar» para el jurista, atento a la diversidad y la contaminación cultural e institucional».

Coincidimos con el autor en la forma de aplicar la comparación, que en sí misma relativiza los datos normativos y entonces tiene que ser acompañada por un estudio adecuado de las variables históricas y sociales, para comprender plenamente todos los significados más importantes de una institución determinada. El «constitucionalismo mestizo» no abandona totalmente la doctrina clásica, pero queda anclado a la realidad positiva de todos aquellos principios que, por ser generales, podrían no resultar plenamente eficaces en un contexto global y multicultural. En definitiva, se trata de un «meta-código constitucional» que pone en relación las diferentes culturas, eliminando el espectro del extremismo ideológico y el fanatismo religioso.

El libro de Salvatore Bonfiglio nos ofrece ideas importantes e interesantes. La estructura articulada no impide el desarrollo del enfoque central de la obra, en la que se evidencia un extremo rigor científico y una apreciada dialéctica entre la teoría jurídica y los problemas sociales más relevantes. Se destaca el uso funcional del método comparativo, continuamente enriquecido con referencias doctrinales y consideraciones histórico-culturales apropiadas. Una obra que convence al lector, especialmente adecuada para la formación del jurista y que se enfrenta a un público más amplio.

Claudio Di Maio
Universidad de Calabria

CARLOS CLOSA AND LORENZO CASINI: *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 490 págs.

Este libro viene a ocupar un vacío existente en la floreciente literatura sobre regionalismo comparado a través de un análisis abarcador de distintos procesos y estructuras de gobernanza regional y multilateral. Los autores proponen abordar el complejo tema de los modelos de gobernanza a través de un

mapeo de los diseños institucionales subyacentes a una muestra de 85 organizaciones internacionales. Los objetivos de esta obra son: i) explicar por qué distintas organizaciones internacionales adoptan diferentes diseños institucionales y ii) explorar qué instrumentos legales son adoptados para promover la integración. Los autores siguen un planteamiento institucionalista formal orientado a formular una clasificación de los modelos de integración basada en diferentes tipos de diseño institucional y de instrumentos normativos, en el intento de brindar herramientas conceptuales que faciliten la comparación de organizaciones creadas en épocas diversas y localizadas en regiones distintas del sistema internacional. El análisis desarrollado por Closa y Casini se articula a partir de la suposición de que la integración es un proceso formal basado en la creación de estructuras normativas legalmente vinculantes que garantizan la credibilidad de los compromisos asumidos por los Estados miembros.

La tesis principal del libro es que existe una correlación entre los objetivos de la acción colectiva y el diseño institucional adoptado para perseguir dichos objetivos. Los Estados que se adhieren a una organización internacional aceptan contraer compromisos formales a fin de alcanzar beneficios colectivos que no podrían conseguir individualmente por falta de recursos y capacidades. El diseño institucional de las organizaciones internacionales proporciona la estructura que regula el comportamiento de los Estados miembros, restringiendo su capacidad de infringir los compromisos asumidos. Por medio del análisis de los compromisos formales que subyacen al funcionamiento de las organizaciones regionales/internacionales bajo examen, los autores demuestran que el diseño institucional (es decir, la intensidad y la amplitud de los compromisos contraídos) varía dependiendo de los objetivos perseguidos por la organización. Closa y Casini afirman que cuanto mayores sean el número de objetivos comunes y el alcance de los cambios introducidos por la acción colectiva, más intensos serán los compromisos institucionales establecidos por los Estados miembros por medio de tratados internacionales.

La estructura del libro está articulada en tres macrocapítulos. En el primer capítulo (pp. 1-153), Carlos Closa presenta el enfoque teórico institucionalista legalista-formal (*rational choice institutionalism*) sobre el cual se articula el trabajo de comparación de los distintos modelos de formalización adoptados por distintas organizaciones internacionales, situando el libro en la extensa y fragmentada literatura sobre regionalismo e integración (pp. 1-8). Closa afirma que poner el enfoque en la formalización de los compromisos legales y de los procedimientos de toma de decisión permite no solo comparar las modalidades de interacción entre actores en el marco de una muestra considerable (*large-N*) de organizaciones internacionales, sino también comprobar la existencia de una correlación entre objetivos y diseño institucional. A nivel epistemológico, Closa cuestiona la utilidad de los planteamientos idiosincráticos acerca de la

unicidad de procesos de integración desarrollados en regiones caracterizadas por historias, geografías y costumbres distintas. Como alternativa, el capítulo propone la adopción de un planteamiento de ciencia política *mainstream* basado en la comparación de elementos clasificados bajo categorías conceptuales comunes, como los objetivos y el diseño institucional de una organización internacional. En primer lugar, Closa desarrolla una tipología de objetivos perseguidos por las organizaciones internacionales, que incluyen —entre otros— el libre comercio, la unión aduanera, la unión económica, la integración, la armonización de políticas públicas, la seguridad, la defensa de la soberanía territorial y de los derechos humanos (p. 13). Closa demuestra que el incremento y la profundización de los objetivos de integración conllevan una creciente formalización del proceso de acción colectiva y el fortalecimiento de los compromisos legales por medio de la revisión de la estructura institucional de la organización. El capítulo nos brinda también un mapeo de las reglas (acceso, salida y suspensión) y de los requerimientos (geográficos, religiosos y políticos) que regulan la *membership* de distintas organizaciones regionales en África, las Américas, Europa y Asia (pp. 10-69). El autor presenta un panorama global marcado por múltiples superposiciones, tanto a nivel de objetivos como de membresías, particularmente intensas en África y en América latina, sobre todo en el ámbito económico-comercial. Entre las explicaciones propuestas hay la competencia entre proyectos geopolíticos promovidos por distintas potencias regionales, la tendencia a la multiplicación de plataformas regionales como herramienta de consolidación externa e interna por parte de regímenes débiles y la presencia/ausencia de actores externos capaces de promover una racionalización de las arquitecturas de gobernanza regional (p. ej., la UE en África).

En segundo lugar, Closa nos brinda un mapeo de los distintos diseños institucionales adoptados por las organizaciones internacionales, enfocado en el tema de la delegación de autoridad por parte de los Estados. El autor identifica dos polos opuestos: la creación de órganos supranacionales independientes y el establecimiento de órganos intergubernamentales controlados por los Estados miembros (p. 75). A través del análisis de los órganos claves de los esquemas de integración regional, como los órganos de toma de decisión (consejos de jefes de Estado), las secretarías, los órganos judiciales (Cortes) y los Parlamentos supranacionales, el capítulo identifica distintos niveles de intergubernamentalismo que operan en las organizaciones internacionales. Lo que emerge del estudio de los procedimientos de toma de decisión y de voto es que en algunos casos los Estados delegan poder de iniciativa legislativa a órganos supranacionales (ECOWAS, UE, IGAD y LAFTA), mientras que en otros (MERCOSUR, UNASUR, SADC, ASEAN, etc.) el poder de decisión queda firmemente en las manos de representantes de los Estados miembros y en particular de los jefes de Estado (*presidential intergovernmentalism*) (p. 81).

El mapeo realizado por Closa nos presenta una radiografía sumamente interesante del funcionamiento de distintas organizaciones internacionales. Por un lado sobresale una tendencia general hacia el intergubernamentalismo; por el otro, se puede apreciar una significativa complejidad y variedad a nivel de las herramientas de *governance*, lo cual nos exige llevar el debate más allá de la dicotomía entre integración supranacional y cooperación intergubernamental. El capítulo concluye identificando siete modelos de integración que son el resultado de la aplicación de los criterios (objetivos, *membership*, estructura institucional, reglas de toma de decisión y tipos de legislación secundaria) que sustentan la clasificación operada por Closa: i) áreas de libre comercio, ii) uniones aduaneras y mercados comunes, iii) comunidades, iv) uniones políticas, v) organizaciones geográficas/identitarias de no integración, vi) organizaciones de seguridad, vii) agencias funcionales (pp. 143-144).

En el segundo capítulo Lorenzo Casini analiza los mecanismos de integración legal que caracterizan el desarrollo de regímenes internacionales. El objetivo del capítulo es llevar a cabo una clasificación funcionalista de dichos instrumentos legales a través del derecho administrativo global, que nos permita definir cuáles son las soluciones legales más comunes y efectivas en los procesos de integración. Casini identifica cuatro tipologías de organización internacional: i) las organizaciones intergubernamentales formales (Naciones Unidas, OMS, UNICEF, etc.); ii) las organizaciones híbridas público-privadas que ejercen funciones públicas (Gates Foundation, World Anti-Doping Agency, etc.); iii) las redes transnacionales (instrumentos de gobernanza débilmente formalizados que involucran a Estados, organizaciones internacionales y actores privados, como el Comité de Basilea); y iv) los regímenes informales. Casini usa la banca de datos a disposición para demostrar que la producción normativa ha crecido de manera desmedida a nivel regional y multilateral, abriendo las puertas al surgimiento de un régimen regulatorio global. Los casos de la OMS en el sector salud, de la OIT en sector laboral y de la OIEA en el sector de la energía atómica son emblemáticos del surgimiento de regímenes regulatorios multilaterales que permiten el establecimiento de reglas, normas y estándares que están afuera del control individual de los Estados naciones.

El capítulo explora las características y la naturaleza de las normas producidas por las organizaciones internacionales, distinguiendo entre normas legalmente vinculantes (de aplicación directa o indirecta) y normas no vinculantes. El incremento constante de la función jurídico-normativa de las organizaciones internacionales, observa Casini, ha generado un número creciente de mecanismos de supervisión ejercidos por órganos judiciales supranacionales con poderes de resolución de controversias y revisión administrativa, como en el caso de la Unión Africana, de la Comunidad Andina, de ECOWAS y de la UE. Esta tendencia ha generado una expansión significativa de la burocracia transnacional,

cuyo objetivo es promover la convergencia normativa a través de estándares, buenas prácticas, reglamentos y directivas. Un caso emblemático es la UE, con sus 30 agencias descentralizadas. Sin embargo, esta tendencia se observa también en organizaciones africanas (ECOWAS) y latinoamericanas (UNASUR). Casini busca entender cuál es el valor legal de dicho cuerpo normativo: ¿en qué casos podemos realmente hablar de ley? ¿Cuándo de *soft-law*? Casini toma el ejemplo de las buenas prácticas establecidas por la OMS, las cuales, a pesar de ser formalmente no vinculantes, son incorporadas voluntariamente por los Estados miembros en la legislación doméstica.

El capítulo luego enfrenta el tema de los crecientes conflictos entre normas internacionales y ordenamientos domésticos. Casini nos muestra cómo en algunos casos se ha decidido darle aplicabilidad directa a las normas «regionales» (UE, CAN, ECOWAS), mientras que en otros (MERCOSUR, CARICOM, Liga Árabe, etc.) se ha optado por la incorporación doméstica no automática. El capítulo expone de manera eficaz la correlación entre el crecimiento de las normas internacionales y el desarrollo de burocracias internacionales (secretarías, cortes supranacionales, mecanismos de solución de controversia, etc.), las cuales ejercen funciones que van desde el apoyo administrativo al monitoreo y la implementación. El surgimiento de administraciones internacionales ha generado una creciente demanda de contrapartes burocráticas nacionales capaces de interactuar con las normas y los actores internacionales (públicos y privados) que las producen. Además, el creciente impacto de las normas internacionales sobre las políticas públicas nacionales pone un tema de legitimidad y representatividad de las instituciones internacionales, que está generando tensiones y reacciones políticas alarmantes a nivel doméstico. El capítulo concluye identificando tres instrumentos de gobernanza a través de los cuales los Estados persiguen la integración legal en el marco de los regímenes internacionales investigados: i) *indirect rule* —normas internacionales determinan la creación de organismos a nivel doméstico que son regulados por las autoridades nacionales (UE); ii) *role splitting* — actores domésticos juegan un doble rol de terminal nacional para la recepción de normas regionales y de representases de los gobiernos a nivel regional (como en los casos de ASEAN y UNASUR); iii) *normative supremacy* —el establecimiento de una jerarquía entre normas internacionales y derecho doméstico (esto se produce en los regímenes internacionales más formalizados, como la ONU y la UE). El uso de estas herramientas de gobernanza varía dependiendo de la profundidad de los objetivos de integración, así como de factores de naturaleza geográfica e histórico-cultural (p. ej., diferentes tradiciones legales). La conclusión de Casini es que cuanto mayor sea el nivel de integración en una organización regional, más intensa será la aplicación de normas a través del instrumento de la supremacía normativa.

En el tercer capítulo, Omri Sender analiza específicamente el diseño institucional y las funciones de las secretarías generales de seis organizaciones regionales: APEC, ECOWAS, EFTA, MERCOSUR, NAFTA y OEA. El objetivo del capítulo es explorar las variaciones en el diseño institucional de un órgano clave para el funcionamiento de una organización internacional, así como brindar opciones a los tomadores de decisiones para fortalecerlo. A través del análisis detallado de las funciones, del presupuesto y de la estructura organizacional de las seis secretarías, Sender muestra el constante crecimiento de la participación de las secretarías no solo en la gestión administrativa sino también en la formulación de políticas regionales. El autor propone una conceptualización del rol de las secretarías construida sobre distinción entre secretarías facilitadoras y secretarías *policy-shaping* (p. 449). Las primeras ocupan un rol de apoyo administrativo, movilizándolo información, monitoreando la implementación y brindando apoyo técnico, y sus mandatos son estrictamente limitados. Las segundas tienen la autoridad para formular políticas en el marco de mandatos que pueden tener amplitud variable, como demuestran los seis casos de estudio desarrollados. Sobre la base de los resultados del mapeo, Sender afirma que las secretarías facilitadoras son un modelo atractivo en aquellas organizaciones internacionales que persiguen objetivos específicos y limitados (NAFTA o APEC) y cuyos Estados miembros no están dispuestos a asumir compromisos vinculantes para avanzar en la integración (MERCOSUR). En cambio, el modelo de secretaría *policy-shaping* resulta atractivo para organizaciones marcadas por un alto nivel de consenso político entre los Estados miembros, los cuales deciden invertir recursos para enfrentar desafíos comunes en múltiples áreas de política pública. El capítulo termina con una sección normativa en la cual el autor promueve una serie de recomendaciones *policy-oriented* finalizadas a mejorar el funcionamiento de las secretarías. Entre los elementos claves se mencionan: i) la confianza por parte de los Estados miembros, ii) un mandato claro, iii) un liderazgo competente, iv) un diseño institucional adecuado, iv) recursos materiales suficientes (p. 454).

En su conjunto, esta obra brinda un mapeo detallado y conceptualmente riguroso de los modelos de integración a través del análisis de las estructuras de gobernanza desarrolladas en distintas regiones del sistema internacional. Utilizando las herramientas de la ciencia política y del derecho comparado, los autores nos entregan una serie de clasificaciones basadas en criterios claves, como el diseño institucional y la producción normativa. Estas herramientas tienen un enorme potencial para estimular ulteriores esfuerzos de comparación transregionales por medio de los cuales vamos a poder entender el funcionamiento y las características de diferentes procesos de integración desde una perspectiva comparada. En este sentido, la primera y más grande contribución de este libro es haber aplicado de manera teórica y metodológicamente

rigurosa el enfoque institucionalista formal al estudio del regionalismo comparado. Como afirma Closa (p. 9), el enfoque institucionalista legalista permite superar algunas de las dicotomías que han dificultado el desarrollo de la literatura sobre regionalismo comparado (p. ej., estudios de la Unión Europea vs. regionalismo o regionalismo formal vs. regionalismo informal), y avanzar así en la tarea de comparación que representa hoy en día el gran desafío de la literatura sobre regionalismo y gobernanza internacional.

Los autores han decidido centrarse en la explicación de cómo los objetivos de la acción colectiva influyen el diseño institucional y el modelo de integración adoptado por los Estados miembros de una organización internacional. Sin embargo, esta obra nos entrega herramientas conceptuales y metodológicas que van a permitir investigar otros temas claves, como los efectos del diseño institucional sobre las modalidades y los resultados (*outcomes*) de gobernanza regionales que se van produciendo en el sistema internacional contemporáneo. El libro tiene también el mérito de introducir algunos temas claves, como la importancia de los actores y de las instituciones domésticas en la formulación e implementación de normas internacionales (p. 153), y el uso creciente de instrumentos del derecho privado para ejecutar funciones públicas a nivel internacional (como en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica). La adopción por parte de los autores de un enfoque híbrido que combina ciencia política y derecho administrativo global resulta en un uso de conceptos que la literatura de relaciones internacionales tiende a mantener separados como organizaciones internacionales y regímenes internacionales. En este sentido, a lo largo del libro se puede percibir una tensión debida al uso de conceptos que remontan a debates y fases distintas de la literatura sobre acción colectiva. Sin embargo, esta tensión conceptual no debilita la claridad de los argumentos y los resultados de la comparación.

Finalmente, es oportuno destacar la contribución empírica de este trabajo, cuya base de datos abarca una muestra de 85 organizaciones internacionales (regionales y multilaterales) localizadas en las principales regiones del sistema internacional. El trabajo brinda una descripción muy detallada de las estructuras institucionales y del funcionamiento de dichas organizaciones, ayudándonos a observar la significativa variedad de modelos de integración y gobernanza que se están articulando en el mundo. Por todas estas razones, este libro representa una herramienta imprescindible para aquellas personas interesadas en investigar temas relacionados con el regionalismo comparado y los sistemas de gobernanza regional y multilateral desde un punto de vista institucional.

Giovanni Agostinis

Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política

KARL-PETER SOMMERMANN (hrsg.): *Öffentliche Angelegenheiten - interdisziplinär betrachtet. Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König*, Berlin, Duncker & Humblot, 2016, 142 págs.

La presente recopilación de estudios es fruto de un simposio en homenaje al jurista Klaus König (1934), uno de los más reconocidos expertos alemanes en ciencia de la administración, que fue director general en la Oficina del Canciller alemán entre 1982 y 1987 y director del Instituto de investigación en Administración Pública de la *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, en Speyer, de 1996 hasta 1999. Con motivo de su octogésimo aniversario, se celebró en Speyer, en mayo de 2014, un seminario con miembros del mencionado Instituto y otros reconocidos profesores de otras universidades alemanas, así como figuras de la política, para homenajear a su antiguo director, ya emérito desde 2003 (Ziekow, 2003; Benz, 2004).

La publicación contiene, además de información sobre los participantes y las últimas contribuciones de K. König (2008; 2015), siete estudios especializados que arrojan luz sobre las *res publicae* (*Angelegenheiten des Gemeinwesens*) desde diversos ángulos de la ciencia de la administración, ofreciendo una perspectiva no tanto *interdisciplinar*, como reza en su subtítulo, sino más bien una perspectiva *múltiple* en teoría y práctica (pp. 9-120).

Se inicia el volumen con una extensa contribución del catedrático emérito de Derecho Público de Hamburgo, antiguo ministro del Interior en Schleswig-Holstein y primer delegado federal para la Protección de Datos y la Libertad de Información en Alemania, Hans Peter Bull (1936), sobre el tema de la decadencia del prestigio y de la legitimación de los parlamentos. El autor parte del peligro de una «confrontación permanente entre la «política» y el «pueblo»» para la capacidad de la sociedad «de crear y preservar un marco pacífico y libre de convivencia entre los hombres concebido por todos como justo» (pp. 9-26).

La segunda colaboración, la más larga de la presente recopilación, debida al catedrático de Ciencia Política y de la Administración de Duisburg-Essen, Nicolai Dose, aborda la teoría económica del federalismo en el contexto de su reforma en Alemania. Profundizando en la transformación iniciada por la llamada Reforma Federal I del 2006 hacia una «federalismo separado» (*Trennföderalismus*), denominado también «federalismo de configuración innovativa», que aspira a aumentar la competitividad entre los *Länder* bajo el lema de una «desconcentración de competencias y finanzas», Dose analiza los supuestos previos que implican la teoría económica al suponer como principal efecto de esta transformación política una «mayor eficiencia administrativa de los servicios públicos» (pp. 27-48).

Previo a las concreciones de König sobre el núcleo de su doctrina administrativa del gobierno, que constituyen el centro del presente libro,

esbozando brevemente las bases del concepto de «gobierno operativo» (*operative Regierung*) como perfeccionamiento de su fundamentación en el conocimiento científico (pp. 61-69), el catedrático de Ciencia de la Administración y Derecho Público de Speyer Herman Hill (s.d.) ofrece un resumen de los retos actuales del gobierno y la administración, en general. Partiendo de un nuevo «cambio estructural de los asuntos públicos» (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*), notable sobre todo con respecto al giro del clásico «espacio público mediático» (*Medienöffentlichkeit*), hacia un múltiple «espacio público de redes» (*Netzöffentlichkeit*), Hill subraya la necesidad de estrategias modernas de transparencia, de inclusión de externos y de innovación administrativa (pp. 49-59).

Como quinta contribución, el catedrático de Derecho Público, Teoría del Estado y Derecho Comparado de Speyer, Karl-Peter Sommermann (s.d.), que a la vez figura como editor del presente volumen, presenta los objetivos y métodos de una ciencia de la administración europea e internacional. Sobre la base del fenómeno de un «creciente proceso de transnacionalización de los discursos jurídicos», Sommermann exige tres aspectos claves para acelerar la europeización de la ciencia de la administración: a) una atención y dedicación sistemática a los debates trans- e internacionales, b) enfocar la investigación en la cuestión por la «interoperabilidad de los sistemas jurídicos», y c) un mayor apoyo para fomentar el «establecimiento de un sistema de derecho administrativo europeo e internacional» (pp. 71-87).

El único estudio centrado más exclusivamente en la dimensión técnica y práctica del derecho administrativo, la contribución del profesor honorífico de Speyer, Christian Theobald (s.d.), presenta el proceso de regularización de las redes públicas de distribución eléctrica en 2003, 2005 y 2011, en Alemania. En el marco de una comparación de los principales datos estructurales con otros países europeos, Theobald subraya las ventajas del caso alemán, en el que un elevado número de distribuidores —pequeños, comunales y en paralelo— garantiza una cadena de valor comunal y una mayor aceptación por parte de los ciudadanos, a la vez que seguridad en el suministro y flexibilidad en cuanto al cambio del modelo energético (pp. 89-107).

El séptimo, y último, estudio de la presente recopilación es la contribución del catedrático de Derecho Público, Fiscal y de Finanzas de Speyer, Joachim Wieland (s.d.), que plantea las posibilidades para la reforma, pendiente para 2019, del llamado *Bund-Länder-Finanzausgleich*, es decir, de la redistribución financiera entre el Estado federal y los *Länder* en Alemania (pp. 109-120).

Para la ciencia política y de la administración en España, varias investigaciones de las siete contribuciones reunidas en el presente libro colectivo son de particular interés:

1) Primero, habría que recordar, respecto a los datos y resultados presentados por Theobald, que el tema de la regularización del sector eléctrico en España ha sido intensamente investigado hace ya algunos años (Becker Zuazua *et al.* 2009). Se trata, efectivamente, de un caso paralelo que ofrece problemas y debates ejemplares para una ciencia de la administración trans- e internacional, tal y como Sommermann la proyecta subrayando el objetivo de una «interoperabilidad de los sistemas jurídicos» en la Europa del futuro. Las distintas dimensiones de los actos administrativos como objeto más explícito de investigación empiezan a enfocarse también en España (Bocanegra Sierra y García Luengo, 2008: 9-29). No obstante, queda mucho camino por hacer todavía teniendo en cuenta que, en el caso concreto de la regularización del sector energético en España, no se trata, efectivamente, de un procedimiento de referencia en cuanto a sinergias modernas en el proceso de toma de decisión entre políticos, expertos (nacionales e internacionales) y ciudadanos, que hoy día y debido a los efectos más inmediatos del «cambio estructural de los asuntos públicos» (*Strukturwandel der Öffentlichkeit*), exigen otro tipo de participación política.

2) En segundo lugar, habría que hacer hincapié en el marco conceptual que permite acceder desde un punto de vista económico al tema del federalismo, investigado por Dose. Aunque existan importantes contribuciones al respecto (Aragón Reyes *et al.*, 2006), es cierto que en España el tema de la reforma de los Estatutos de Autonomía experimenta, desde varios años y por diversas razones, una creciente instrumentalización ideológica. Uno de los principales catalizadores de este descarrilamiento consiste en el déficit significativo de un discurso público profesional e integrativo.

Desde el punto de vista económico del federalismo, el grado de *movilidad transregional* parece representar, en un principio, un indicador sólido para una mayor eficiencia de los servicios públicos. Dose, no obstante, demuestra cómo en diversos casos la *movilidad incondicional* que permite pasar de un Estado miembro de una federación a otro —siendo considerada, por parte de la teoría económica del federalismo, como garante de un aumento de la innovación y de una competitividad cada vez mayor— desemboca justamente en lo contrario, es decir, en una distribución no óptima de los recursos. Parece que el efecto del llamado «federalismo separado y de competitividad» (*Trenn- und Wettbewerbsföderalismus*) no siempre, ni automáticamente, suaviza las disparidades regionales existentes, cuya armonización representa un factor clave para la integridad del propio sistema federal (pp. 27-31 y 39-43).

Muy significativo, en cuanto a la dimensión práctica de esta cuestión, es decir enfocando los efectos sociales posteriores, es el ejemplo final que proporciona Dose al subrayar los resultados del estudio PISA en una comparación entre dos *Länder* opuestos a este respecto: en Bremen —donde los sueldos

anuales de los funcionarios se encuentran entre los más bajos, como resultado de un volumen presupuestario inferior a la media debido a ingresos fiscales cerca de la media, pero con la carga más alta de intereses por deuda pública acumulada en Alemania—, los resultados PISA en matemáticas han sido los peores, coincidiendo con un 36% de *profesores no especializados* frente a Sajonia, cuyos resultados PISA en matemáticas han sido los mejores en Alemania, coincidiendo con solo un 3% de *profesores no especializados* cuando los sueldos anuales de los funcionarios de Sajonia se encuentran muy por encima de la media (como resultado de un volumen presupuestario ligeramente superior a la media, debido a que existe un margen mayor de ingresos fiscales, relativamente bajos, frente a la carga de intereses por deuda pública tan baja como en Baviera, el *Land* donde menos deuda pública se ha acumulado en Alemania (pp. 31-39 y 45).

3) En tercer y último lugar, habría que insistir en la gran actualidad, especialmente a nivel nacional europeo, del tema con el que se abre esta recopilación, presentado por Bull, sobre la decadencia del parlamentarismo y sus respectivas compensaciones; tema además relacionado de un modo muy directo con el de los retos de una acelerada transformación digital de lo público, analizado en el estudio de Hill. Los cambios particulares de este doble núcleo de la democracia moderna —la representación política a través de los Parlamentos y los discursos públicos de la sociedad civil, temas clásicos y presentes en la ciencia política y de la administración española (Aragón Reyes y Solozábal Echavarría, 2002; Aragón Reyes y Gómez Montoro, 2005; Matheus Fernández, 2013)— adquieren una relevancia particular no solo de cara al fuerte parón que ha sufrido la política en España últimamente, sino también en el contexto de una creciente renacionalización de la política en Europa, descrita como «oleada de populismos» en las democracias occidentales del nuevo milenio¹.

El punto de partida del estudio de Bull se refiere a un peligroso debilitamiento de los Parlamentos y de su legitimidad otorgada por la constitución, como efecto de una «confrontación permanente entre la “política” y el “pueblo”», provocada por las exigencias de una participación de democracia directa. Ante este trasfondo, el estudio expone las ventajas y desventajas en el proceso actual del proyecto de búsqueda de un depósito final para los residuos de la energía nuclear en Alemania que, según la convención de Aarhus, requiere una participación obligatoria de la sociedad civil por tratarse de un asunto

¹ El análisis multidisciplinar de este fenómeno en las ciencias políticas y sociales, filosofía e historiografía está muy presente en el discurso académico y público en Alemania y Austria (Reinfeldt, 2000; Holtmann *et al.*, 2006; Probst, 2006: 105-114).

medioambiental. La tesis central de Bull es que la ley federal para este proyecto se guía, efectivamente, por el llamado *modelo pragmático* (según Habermas) de síntesis entre un conocimiento tecnocrático de expertos y un decisionismo político final (pp. 10-12). En su estudio se critica, por un lado, la estructura duplicada de mutuo control entre los diversos ministerios nuevos y antiguos implicados en ensalzar, por otro lado, la integración sistemática de la participación pública como garante de una «legitimación procedimental» que, no obstante, carece de fuerza jurídica concreta (pp. 13-17).

Con referencia a la famosa «ausencia de juicios de valor» weberiana (*Werturteilsfreiheit*), Bull subraya que ningún tipo de conocimiento de expertos puede desembocar automáticamente en una determinada decisión política. Es necesario que se produzca, en todos los casos, una *adaptación al bien común* por parte de los representantes políticos. Mediante la inclusión sistemática de la sociedad civil y de la ciencia independiente en este proceso de decisión política es posible aumentar el grado de aceptación por parte de los ciudadanos. Pero ni los expertos más preparados y comprometidos ni el público más crítico y enterado pueden tener la última palabra al respecto, sino los representantes políticos que deben confirmar, mediante cada decisión final concreta, la confianza que se les ha concedido previamente de una forma general. Este modo pragmático del proceso político ofrece una mayor posibilidad de desembocar en un «consenso nacional», siendo así la otra fuente de legitimidad, complementaria de la constitucional, del parlamentarismo moderno (pp. 25-26).

4) Por último, cabe recordar e insistir en la importante labor de innovación del homenajeador profesor König en la ciencia de la administración no solo alemana. En su breve contribución en la presente recopilación, König ubica su propia doctrina del gobierno y su concepto de ciencia de la administración a la luz de su experiencia personal de los años cuarenta y cincuenta: la amenaza inmediata y existencial de una *pérdida de las instituciones políticas* (*Institutionenverlust*). Para subrayar la necesidad de una permanente renovación y modernización de las instituciones políticas (*institution building*) propone un neoinstitucionalismo desde las ciencias sociales, que abarque a los actores concretos en el contexto de sus instituciones, con formas asimétricas de comunicación tanto formales como informales, ecétera. De este modo su concepto clave de «gobierno operativo» (*operative Regierung*) trasciende los modelos científicos cerrados de las grandes teorías (doctrina pura, *public-choice*, *principal-agent*) para seguir la máxima de las consecuencias prácticas y funcionales (*power to work*).

Hace casi cuarenta años, la Constitución española de 1978 abrió definitivamente el camino para un desarrollo ulterior de las instituciones políticas hacia una democracia occidental moderna del siglo xx coincidiendo, en su

año de aprobación, con la primera traducción al español de un estudio temprano de König sobre *Education for Public Administration. Developments in Western Europe* (Syracuse, 1977) (König, 1978). Es de lamentar que no se hayan traducido todavía al español, aparte de cuatro estudios cortos (1985: 225-237; 1989a: 297-333; 1989b: 413-428; 1992: 133-153), ninguno de sus grandes estudios monográficos.

Carl Antonius Lemke Duque
Universidad de Deusto

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. y Solozabal Echavarría, J. J. (2002) (eds.). *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Aragón Reyes, M. y Gómez Montoro, A. (2005) (eds.). *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Aragón Reyes, M. et al. (2006). *Reforma de los estatutos de autonomía y pluralismo territorial*. Madrid: Iustel.
- Becker Zuazua, F. (2009). *Tratado de regulación del sector eléctrico. Vol. 1: Aspectos jurídicos. Vol. 2: Aspectos económicos*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Benz, A. (ed.). (2004). *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bocanegra, R., García Luengo, J. (2008). Los actos administrativos transnacionales. *Revista de Administración Pública*, 177, 9-29.
- Holtmann, E., Krappidel, A. y Rehse, S. (eds.). (2006). *Die Droge Populismus. Zur Kritik des politischen Vorurteils*. Wiesbaden: VS Verlags für Sozialwissenschaften.
- König, K. (1978). *La educación para la Administración Pública en Europa Occidental*. Trad. M. Baena del Alcázar y R. Bañón Martínez. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1985). El Estado social de derecho como empresario directo e indirecto: propuestas de una administración eficiente. En Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.). *La Dignidad del Trabajo* (pp. 225-237). Maguncia: V. Hase & Koehler.
- (1989a). El desarrollo de la privatización en la República Federal de Alemania: problemas, situación actual, perspectivas. *Documentación Administrativa*, 218-219, 297-333.
- (1989b). Sobre la evaluación de los programas estatales. *Documentación Administrativa*, 218-219, 413-428.
- (1992). El problema de la coordinación en un sistema de gobierno basado en la división del trabajo. El caso alemán. *Documentación Administrativa*, 230-231, 133-153.
- (2008). *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- (2015). *Operative Regierung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Matheus Fernández, J. M. (2013). *La disciplina parlamentaria*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

- Probst, L. (2016). Was ist Politik? Für eine Politikwissenschaft jenseits von Mathematik und Moralphilosophie. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10, 105-114.
- Reinfeldt, S. (2000). *Nicht-wir und die-da. Studien zum rechten Populismus*. Vienna: Braumüller.
- Ziekow J. (ed.). (2003). *Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft. Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König*. Berlin: Duncker & Humblot.

RICHARD BOURKE: *Empire and Revolution: The Political Life of Edmund Burke*, Princeton, Princeton University Press, 2015, 1002 págs.

Edmund Burke ha solidado aparecer en todos los manuales al uso sobre Historia del pensamiento político como uno de los principales representantes del conservadurismo frente a la oleada revolucionaria que agitó Europa a partir de la toma de la Bastilla. Los estudios sobre su trayectoria son más bien escasos en España, sin embargo, y ya estamos acostumbrados a que su difícil contextualización haga que normalmente sean autores foráneos, y más concretamente británicos o, en el mejor de los casos, estadounidenses, quienes se dediquen a su figura y obra. En consecuencia, a nadie puede extrañar que ahora tengamos entre nuestras manos un volumen de nuevo escrito por uno de los primeros, si bien en esta ocasión con una calidad, detalle y exigencia difíciles de mejorar en cualquier estudio realizado sobre el autor del *Discurso a los electores de Bristol*.

El trabajo, por cierto, llegó a nuestras manos no mucho antes de producirse la negativa del Reino Unido a permanecer en la Unión Europea, y quizá muestre, así sea de forma inopinada, muchas claves acerca del cisma originado. Burke representa muy bien una tradición política netamente británica, identificable con el rechazo a veleidades continentales que no encajaran con sus fundamentos. En este sentido, ayuda también a dilucidar cuál ha sido la tradición constitucional inglesa, que durante muchas décadas ha permanecido al margen de la que existía en el continente y que ha observado tan solo de reojo a la de Estados Unidos, intentando mantener parte de sus postulados pese al fragor de los acontecimientos mundiales y dejando caer solo paulatinamente el peso de la transformación democrática.

En este sentido, pues, nadie mejor para emprender el análisis sobre la obra de Edmund Burke que Richard Bourke, historiador doctorado en Cambridge y actualmente profesor en el Queen Mary de la Universidad de Londres, y quien ha tratado ya con inmensa fortuna diversos temas relacionados principalmente con problemas de la democracia y las ideas de la Ilustración.

El extenso volumen que nos ocupa, pues, va desgranando las diversas etapas de la biografía intelectual de Edmund Burke, empezando con su formación en una escuela cuáquera (p. 44), exponiendo sus antecedentes familiares de manera breve, y sumergiéndose después en su etapa parlamentaria, rodeada de escritos polémicos y de una fama como orador envidiable. El libro se divide en varias porciones, siendo la primera la referente a su más temprana educación, y llegando así hasta 1749 de forma aproximada, y ocupándose la segunda de los diversos escritos de Burke escritos en la década de los cincuenta, cuando decide dedicarse a escribir *in extenso* en lugar de emprender la carrera como jurista para la que se había formado. En tales textos, así, Burke aparece como un ilustrado que bebe de diversas fuentes previas, como las de Locke, Hume, Montesquieu o Adam Smith, siempre dentro de una corriente moderada y también muy apegado a los específicos modos, circunstancias y mecanismos de las instituciones políticas británicas. De sus primeros escritos, pues, deducimos fácilmente que no pretendía una profundidad filosófica exquisita, pero sí que poseía una clara noción de los principales debates intelectuales de su época, así como de la situación política concreta que atravesaba el Reino Unido. A este respecto, también pronto se manifestó, desde un anglicanismo atemperado, como defensor de la tolerancia religiosa, oponiéndose así a la vigencia de leyes penales contra los católicos existentes en Irlanda (pp. 209 y ss.). Aunque el autor de la monografía ya nos avisa desde las primeras páginas de que no va realizar estudio alguno sobre la psicología burkeana, y menos aún sobre su vida familiar, no deja en todo caso de insinuarnos una posible influencia en su toma de posición que sería debida a su ascendencia irlandesa (p. 25).

La empresa de Burke, pues, muestra desde el principio de su recorrido clara vocación por los asuntos públicos, pero también nos indica su inclinación por soluciones prácticas y de compromiso, que nunca pudieran chocar frontalmente con la construcción política de la que se dotaba el Imperio británico, si bien reconociendo que debía adaptarse a distintas coyunturas con flexibilidad, prudencia y precaución. Burke sigue cierta idea de «razón», pero en sus manifestaciones penetradas por la historia, asemejándose más bien a una «inteligencia práctica acumulada» (p. 71). El *common law*, al respecto, le suministraba así el suelo formativo firme en el que sustentar un moderantismo ilustrado y poco propenso al cambio vertiginoso.

Así, pues, la tercera parte del libro nos introduce ya de lleno en las claves del pensamiento político burkeano. El político y pensador muestra un especial aprecio por el «equilibrio constitucional» típicamente británico, con sus ramas de lores, comunes y monarca, que en su opinión resulta una construcción perfectamente adecuada para el Imperio y sus necesidades (pp. 331, 337), y acepta la dimensión partidista de la política parlamentaria, centrada

entonces en la división entre *whigs* y *tories*. Además, esta perspectiva se halla proyectada a través de una visión que implica cierta justificación para la expansión británica en un mundo que Burke era incapaz de entender sin la existencia de imperios, al margen de que sus fundamentos pudieran ser diversos (pp. 226, 309) y por tanto, más o menos acordes con la humanidad y el derecho de gentes (p. 83). Para Burke la «propiedad» tiene un sentido civilizatorio (pp. 248, 347), sirviendo para alimentar el comercio y por tanto la prosperidad entre las naciones.

Esta adopción del principio imperial le conduce a mirar hacia el Este, más en concreto en dirección a los problemas originados por la explotación de la India, y hacia el Oeste, en relación con la política británica en Norteamérica. Sus sucesivas aproximaciones a tales asuntos que ocupaban la escena parlamentaria resultan ampliamente descritas en esta tercera parte del libro, en donde también se aportan los elementos necesarios para entender su participación en la Cámara de los Comunes a través del grupo de Rockingham, desde 1765 hasta 1774 (p. 225).

La cuarta parte del volumen prosigue con el período inmediatamente posterior de la biografía política e intelectual burkeana, presentando los sucesivos esfuerzos y escritos del político dedicados a la reforma constitucional (p. 374). En este campo, precisamente Edmund Burke esbozó una idea de representación que, como ya sabemos, es su aportación más conocida y quizás más brillante a la teoría política moderna. Así, basta con recordar aquella *Carta a los electores de Bristol* para percatarse del alcance de su propuesta, muy alejada de las ideas del mandato imperativo que en su día aún se utilizaban con frecuencia. Como bien señala Richard Bourke, el campo de significados de la representación en el siglo XVIII era variado y abarcaba desde la elección de candidatos que debían responder ante sus votantes hasta algún tipo de agente no sometido a tal proceso y que sin embargo, de alguna manera retenía la confianza popular (p. 370). Es decir, que para entender a Edmund Burke debemos separarnos por un momento de lo que se entiende por democracia en sentido estricto. El famoso parlamentario abogaba así por una representación solo comprensible en tres niveles a un tiempo: el referido a la compatibilización de los distintos intereses que operan en la sociedad a través del Estado, es decir, de una representación común a todos; en segundo término, el relativo a la colaboración de distintas fuerzas a través de las diversas ramas del gobierno; y, por último, el asumido por unos Comunes que, aunque representaban en un sentido más específico a quienes no eran pares ni monarca, incluían, sin embargo, y de algún modo también, a personas selectas, una aristocracia que no lo era por título nobiliario (pp. 381 y 382).

Todo esto dibujaba un cuadro complicado en opinión de Burke, y pre-tender instrucciones concretas para los representantes en el Parlamento

suponía la imposibilidad de reducir los intereses existentes a un compromiso razonable (p. 385). La unidad imponía, de esta forma, una concepción de la representación que permitiera el funcionamiento adecuado de las instituciones y de la constitución británicas.

Por supuesto que esta posición eludía problemas de envergadura, con los cuales precisamente Burke se topó durante su activa carrera política. Los colonos americanos recriminaban así, incluso a sus amigos *whigs*, aquellos entre los que se contaba el propio Burke y que se hallaban en contra de un reforzamiento del monarca, su rechazo de una representación propia para ellos en Westminster. Burke intentó hacer fintas y salvar el problema, como el propio autor del libro nos indica en varias ocasiones, entendiendo que la soberanía podría ser ejercida en un plano coercitivo solo en última instancia. De esta forma, y aunque aquel sostuvo siempre que las asambleas coloniales y órganos de carácter similar resultaban teóricamente siempre subordinados al Parlamento británico, defendió que esta idea no dejaba de ser un principio abstracto que bajo ciertas condiciones resultaba impracticable (pp. 292 y 293, 303). Y por eso, y hasta el último momento, Burke intentó mantener un tono conciliador con los colonos, esperando que algún tipo de proceso federativo impidiera su escisión de la metrópoli (p. 295). Pero no porque mantuviera cierta concepción de la *igualdad* entre los pobladores de uno y otro lado del océano, tal y como asimismo demostraba su defensa a ultranza de una constitución que mantenía estratos sociales bajo una representación política separada y con un sufragio restringido que dejaba fuera de la participación parlamentaria a buena parte de las capas populares.

Esta trayectoria es precisamente la que nos conduce a la quinta y última parte del volumen y que explica bastante bien sus posiciones posteriores respecto a episodios como el de la Revolución francesa. En realidad, y en esto nuevamente resulta acertado el análisis del biógrafo, Burke fue muy coherente con sus opiniones a lo largo de toda su carrera (pp. 553 y 554). Su defensa de una reforma constitucional suponía la de unos cambios a realizar «desde dentro» del sistema que defendía, dirigida a evitar algunos de los males que amenazaban al Imperio. Al respecto, y pese a sus fuentes ilustradas, se opuso abiertamente al nuevo lenguaje de los derechos humanos que estaba calando entre numerosos hombres con idéntica formación en diferentes lugares de Europa y América (p. 574). En Burke había una teoría del consentimiento, como siempre había ocurrido en los *whigs*, quienes habían sostenido la legitimidad del trono solo en tanto en cuanto el monarca no cometiera persistentes violaciones de la ley contra sus súbditos, pero no otra sobre el gobierno democrático. Y de ahí también que Burke, aunque defendiera la existencia de unos derechos, tal y como ocurría en el propio ordenamiento británico desde la Gloriosa y quizá antes (y que los asignaba con distintas gradaciones a los

súbditos de Jorge III, incluso si habitaban las colonias), no contaba entre ellos la libertad política (p. 445). *No existía para él esa facultad de autogobierno colectivo*, y eso lo pensaba con toda sinceridad, al modo en que a Bentham hablar de derechos humanos le parecía un disparate con zancos.

A partir de ahí, el resto es Historia de sobra conocida. Burke, por perseverar en sus ataques contra la Revolución francesa a través de *todas* sus fases (de la Constitución de 1791 a la etapa jacobina, sin muchos matices), aparecerá, si no como un furibundo reaccionario al estilo de De Maistre, sí como un tozudo conservador, empeñado en esa contundente respuesta a Richard Price que fueron las *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*, y replicado a su vez por los *Derechos del Hombre* del enérgico Thomas Paine. Pero precisamente esta es una decantación que nos interesa ahora, y más aún en el seno de la crisis europea, porque sitúa en sus justos términos la posición burkeana. Y es que pese a sus afirmaciones exageradas en las *Reflexiones*, la Revolución francesa sufrió reveses que la hicieron derivar hacia un nuevo establecimiento imperial (bonapartista), lo cual confirmaría la presuposición planetaria burkeana. Asimismo, la reconfiguración del mapa europeo tras la derrota de Napoleón consolidaría la posición británica, impidiendo mutaciones constitucionales destacables durante un largo tiempo. ¿Qué continuidad existe ideológicamente entre aquel Reino Unido de Edmund Burke y el actual? ¿Hasta qué punto desea seguir manteniendo una senda independiente del resto de Europa, y, sobre todo, por qué?

El volumen de Richard Bourke puede aportar una serie de referencias para que podamos contestar a estas preguntas. La ciclópea tarea que rodea su esfuerzo es digna de encomio, aunque en ella pese más el dato histórico que el análisis de la filosofía burkeana. De hecho, esto quizás no sea en absoluto reprochable: Edmund Burke fue una llamativa mezcla de hombre reflexivo y político vocacional. Separar uno y otro elemento, por tanto, resulta sumamente difícil y es mérito del trabajo del profesor Bourke haberlo sabido mostrar.

Ricardo Cueva Fernández
Universidad Autónoma de Madrid

LUCIANO VENEZIA: *Hobbes on Legal Authority and Political Obligation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan UK, 2015, 162 págs.

Con base en su tesis de doctorado, Luciano Venezia se enfrenta en esta obra a la «interpretación estándar» de la autoridad legal y la obligación política en Hobbes, ofreciendo una lectura alternativa desde una perspectiva conceptual-analítica. Si comúnmente se afirma que el elemento característico de la

autoridad hobbesiana es el miedo a la coacción física y que la obediencia responde en última instancia al interés del súbdito, Venezia pone en el centro de su interpretación el aspecto deontológico o normativo; es decir, la obediencia por puro deber moral, independiente del interés egoísta-racional. En este sentido, considera que su interpretación permite dar cuenta de dos aspectos que la versión estándar no alcanzaría a explicar: por un lado, que pueda darse una desobediencia legítima a la ley, independientemente de que exista un interés privado para obedecer; por otro, la existencia de un deber de obediencia incluso cuando los actos demandados atentan contra el interés racional propio (pp. 1-3 y 34). «[C]oercion is not really an essential feature of law», llega a afirmarse (p. 52). Por desgracia, y a pesar del intenso trabajo que respalda a la obra, el argumento no resulta del todo convincente.

En primer lugar, Venezia dedica el capítulo 2 a identificar dicha interpretación estándar, para la que reconoce que existe sobrada evidencia en los textos (p. 14, véanse también pp. 114-117). En dicho capítulo se realiza un interesante esfuerzo al clasificar en tres corrientes principales las interpretaciones analíticas sobre las dificultades de los hombres para salir del estado de naturaleza (principalmente, de Gauthier, Hampton y Kavka): el interés racional en la guerra como subóptimo, las pasiones que se interponen en el camino de la razón y, finalmente, el problema del cortoplacismo racional. Para el autor, las tres (e incluso una cuarta, representada por Lloyd) ofrecen un mismo relato sobre la salida del estado de naturaleza: la coacción que respalda a las disposiciones legales introduciría en la deliberación racional motivos suficientes para la obediencia.

Por contra, Venezia quiere demostrar que para sostener un concepto de autoridad es fundamental que la fuerza no sea situada como elemento central, sino simplemente como un «back-up mechanism» y —más aún— que Hobbes construye un concepto de autoridad de este tipo. Y a ello dedica la segunda parte de su obra. La argumentación comienza principalmente en el nivel lógico-conceptual, discutiendo sobre lo que la autoridad legal puede y no puede significar en contraste con otros conceptos como poder o persuasión, para al mismo tiempo comprobar si, en base a los textos, de hecho se puede afirmar que Hobbes sostuviera tal cosa (capítulo 3). El argumento de fondo es que, siguiendo la definición de autoridad de Raz (pp. 11, 45-46, 51-52 y 57-60), las órdenes del soberano afectan el razonamiento práctico de los súbditos introduciendo argumentos de autoridad; es decir, argumentos cualitativamente distintos y superiores al cálculo racional de intereses, que es por tanto interrumpido en favor de este segundo nivel (no por ello menos racional).

Venezia logra sustentar la idea de que para Hobbes existe un elemento moral en la obediencia recurriendo a numerosos apoyos. Por un lado, apela a la diferencia que se hace en *Leviatán* entre las órdenes (*commands*: se dan

«razones para la acción en virtud de su origen»), y los consejos (*councils*, que lo hacen en virtud de su contenido) (p. 54). También resultan clarificadoras algunas citas, presentadas principalmente en el capítulo 4 (sobre la obligación política), como aquellas extraídas de *De Cive* (IV):

[...] the laws of nature are a matter of conscience, i.e. the just man is the man who makes every effort to fulfill them. If one does all the actions that the law commands (showing external obedience), but does not do them for the sake of the law but of penalty attached or glory, one is still unjust (pp. 74-75).

A man is obligated by an agreement, i.e. he ought to perform because of his promise (p. 107).

O de *De Homine* (XIV):

[...] that which is displeasing to faith, (that is, to piety) is the simulation of justice by those lacking it. For those who do just works and give alms only for glory or for the acquiring of riches or for the avoidance of punishment are unjust, even though their works are very frequently just (pp. 74-75).

Así como del propio *Leviatán*; en particular, de los pasajes del capítulo XV en los que Hobbes se refiere a la obligación *in foro interno* que producen las leyes naturales. Sin embargo, los argumentos con los que Venezia trata de primar lo moral por encima de lo instrumental *in foro externo* llegan a sonar ajenos al pensamiento hobbesiano, como él mismo parece intuir por momentos (p. 107: «It seems that the characteristic inequality [entre soberano y súbditos] [...] may plausibly be construed in both empirical terms and in normative terms», o p. 116: «Although there is strong evidence to ground the thesis that Hobbes develops a prudential theory of contractual obligation, however, there are also significant textual resources which permit us to construe Hobbes' theory of contractual obligation in a genuinely deontological fashion»).

De hecho, en el capítulo 5, dedicado a analizar el papel del contractualismo en la teoría hobbesiana, el autor renuncia a basarse en la definición de autoridad que el *Leviatán* ofrece (p. 95, n. 9). Por el contrario, el argumento clave de Venezia es que, si no existiera una obligación moral de obedecer, los súbditos desobedecerían en cuanto el interés propio así lo aconsejase (p. 109). Con el propósito de demostrar que este no es el caso para Hobbes, recurre principalmente a dos ejemplos clave. Por un lado, a la situación del soldado enviado a la guerra y la posibilidad de que este se ate a «obligaciones contractuales especiales» que le fueren a no huir de una muerte segura, lo que indicaría que uno puede comprometerse contra el interés racional (p. 118). Por

otro, al pasaje de *Leviatán* en el que Hobbes establece que los prisioneros de guerra liberados bajo la promesa de pagar un rescate, o una víctima de un robo liberado en términos equivalentes, tienen obligación de pagar lo prometido, «till the Civil Law discharge me» (*Leviatán*, capítulo XIV).

En una última parte, Venezia presenta críticas a la noción hobbesiana de obligación política, principalmente por asimilar voluntariedad y racionalidad como base para legitimar las promesas (fundamentalmente, el pacto que funda la comunidad política) incluso si estas se realizan bajo coacción. Habiendo ya dedicado algunas páginas en el capítulo 3 a la psicología planteada en *Leviatán* (según la cual no hay en realidad acción voluntaria dado que la voluntad depende por entero del último deseo, pp. 66-67), a Venezia no le cuesta sostener en términos intuicionistas que las promesas que se realizan bajo una amenaza dirigida a torcer nuestra voluntad no pueden servir como asiento de ninguna obligación moral, dado que no representan la «verdadera voluntad» del sujeto². Pese a ser racionales (y la coerción, como bien se explica, se basa en gran parte en esta racionalidad), Venezia argumenta que tales acciones no son voluntarias «in the sense that matters».

A modo de conclusión, Venezia enumera toda una serie de críticas al pensamiento hobbesiano, principalmente ancladas en el agonismo (no todo conflicto es negativo *per se*), el liberalismo (¿quién podría consentir convertirse en esclavo?) y el empirismo (¿quién ha consentido realmente?).

VENEZIA Y LA PERSPECTIVA ANALÍTICA

No deja de resultar refrescante la lectura de textos desde una mirada analítica, que considera a estos grandes pensadores no como «pieza de museo de las creencias filosóficas del siglo xvii» (p. 10), sino como trabajos filosóficos de primer orden con los que medirse y que entender tanto en su complejidad interna como en su relación con esos aspectos del mundo humano antaño llamados con la (hoy denostada) expresión de «cuestiones perennes». Cuestiones entre las que la reflexión sobre la obediencia ocupaba un lugar destacado. Además, podría argumentarse la adecuación de una mirada analítica para volver sobre Hobbes, dado que el pensador es frecuentemente considerado uno de los padres de esta corriente³. Sin embargo, aun con aportaciones interesantes

² Lo que presenta el problema, no mencionado, de saber cuál es dicha «verdadera» voluntad.

³ De hecho, algo parecido —también aplicando la noción de autoridad de Raz— ya ha sido realizado con considerable éxito desde el concepto opuesto (desde el punto de

arriba mencionadas y pese a que el autor es consciente de las críticas que ha recibido la escuela analítica (especialmente por su tendencia al anacronismo, pp. 8-13), la obra cae en numerosas debilidades.

Sin querer desmerecer el trabajo, notable además en lo bibliográfico y en lo estilístico (logrando ese efecto de parsimonia y claridad típico de estos tratados), el argumento principal no creo que se sostenga: una vez que se ha mostrado toda la evidencia textual para la «interpretación estandar», la que sitúa como elemento central la capacidad del soberano para ejercer la coacción tras la obligatoria obediencia, tratar de derribarla resulta impracticable. Incluso podría pensarse que Venezia recurre a un hombre de paja al apoyarse en la interpretación que explica el estado de naturaleza en base a pasiones insociables (p. 25), cuando la interpretación en torno a la idea de cortoplacismo racional consigue resistir con mayor éxito la comprobación en los textos (en el *Leviatán* —capítulo XIII— Hobbes asegura que las pasiones juegan su parte para inclinar al hombre hacia la paz).

El problema fundamental consiste en que toda la obra se basa en una premisa no demostrada: que Hobbes —no el concepto abstracto y lógicamente perfecto de autoridad basado en Raz, sino Hobbes, en sus textos— negaba la compatibilidad de, por un lado, una visión deontológica de la autoridad con, por otro, una instrumental o prudencial (véanse, por ejemplo, pp. 110-111). Se da el caso de que varios autores⁴ han explicado convincentemente que Hobbes recurre a ambos tipos de argumentos para fundamentar la obediencia. En este sentido, el capítulo 15 del *Leviatán* afirma con importante rotundidad que no hay nada más irracional que la desobediencia, no por el miedo a la sanción en sí, sino por el peligro de situarse en un estado de naturaleza respecto a los demás hombres, dado que ninguno puede «esperar defenderse de la destrucción sólo con su propia fuerza, o inteligencia». Venezia, por el contrario, está limitando el significado de la expresión «interés racional propio» de una forma que no parece corresponderse con el pensamiento hobbesiano, pues el estado de naturaleza no queda descrito por el filósofo simplemente como un escalón en la evolución de la humanidad, sino como un tipo de relación social terrible y siempre acechante, incluso cuando existe un Estado conformado. Un estado de naturaleza que irrumpe, por ejemplo, cuando el soberano decide sacrificar a uno de sus súbditos. Esta pieza es fundamental

vista de la desobediencia) en un texto que Venezia cita a pie de página (p. 118, n. 86), pero no en la bibliografía: Sreehdar, Susanne: *Hobbes on resistance: defying the Leviathan*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 183 págs.

⁴ Véase, por ejemplo, D. D. Raphael, *Hobbes: Morals and Politics*, Allen and Unwin, 1977.

para entender el puzle mediante el que Hobbes torna racional —instrumentalmente hablando— la obediencia.

Las debilidades de contenido se derivan de otras que son, si se quiere, metodológicas. En primer lugar, el autor hiperracionaliza el pensamiento de Hobbes. Venezia recurre a un argumento tan poco convincente como que Hobbes no puede haber querido decir ciertas cosas porque no serían coherentes con el deber ser de un concepto «racional» de autoridad. Así, pese a haber citado en su capítulo dos afirmaciones hobbesianas tan concluyentes como que «covenants, being but words [...] have no force to oblige [...] but what it has from the public sword» (p. 26), es capaz de argumentar todo lo contrario más adelante y, sin explicación alguna salvo el mencionado deber ser, atribuírselo al autor. Este desdén por las posibles incoherencias o evoluciones del autor en sus diversos textos, quizá explicables por intenciones diversas o constricciones retóricas, lo condensa en una frase desprovista de argumentación que la respalde: el pensamiento de Hobbes sobre las cuestiones tratadas conforman en su opinión una «teoría política unitaria» (p. 18).

No se trata por tanto de que la argumentación de Venezia en favor del factor moral no tenga asiento, sino de que, precisamente gracias a su profuso trabajo, se intuye que Hobbes quiere decir lo uno y lo otro, por mucho que ambos aspectos quizá no sean tan armónicos como él pretendía hacer ver, algo que quedaría patente si la obra analizase la cuestión de la desobediencia legítima y la retención de juicio propio que requiere. En este sentido, el libro habría ganado peso si se hubiese dedicado a detallar estas contradicciones, no a enterrarlas bajo una interpretación unitaria que termina recurriendo a algunas lecturas poco convincentes en momentos clave de la argumentación. Me estoy refiriendo, por un lado, a la disquisición en torno al pasaje sobre el compromiso del soldado, que la mayoría de autores señalan simplemente como una inconsistencia que escapa al talento integrador de Hobbes (p. 118, n. 86). Efectivamente, Venezia logra acomodar este problemático sobrante en un marco coherente, pero a costa de descuadrar el resto del sistema teórico. Por otro lado, está el ejemplo de la víctima del robo que promete pagar a cambio de su liberación; una situación que puede resolverse con mayor simplicidad siempre que el soberano se haga presente antes del pago (bien prohibiendo y penalizando la acción, bien garantizándola).

Segundo, y que puede entenderse como desarrollo de lo anterior: Venezia aplica esquemas conceptuales externos a los textos sin cuidado ni matización. Ya se han mencionado las remisiones a las teorías de Raz, que no se tratan de comparaciones sino de aplicaciones directas sin preocupación alguna por el posible anacronismo. Además, el esquema liberal aparece aplicado sin mención explícita. Al afirmar que «[a]ccording to Hobbes, the laws of nature introduce norms that dictate cooperative behaviour» (p. 20), o «agents may

have different interpretations of natural law» (p. 59), Venezia está haciendo chirriar la naturaleza instrumental de la razón que se deriva de la clásica definición de la ley fundamental de la naturaleza en el capítulo XIV del *Leviatán*. Según esta, la razón indica al hombre que, en caso de no poder alcanzar la paz, «he may seek, and use, all helps, and advantages of war»⁵. De esta forma, el Hobbes presentado a veces *suena* casi a Locke; a liberalismo. Según lo expresa en algún pasaje, Venezia no parece completamente ajeno a este hecho (p. 65, n. 5).

Tercero: en ciertos momentos, Venezia se ve simplemente forzado a llevar la contraria a Hobbes, lo que resulta problemático cuando el objetivo del pasaje es comprenderlo, no criticarlo. Por ejemplo, Venezia cita a Hobbes argumentando que quien ordena algo necesariamente lo hace aspirando al beneficio propio (p. 55); la respuesta de Venezia es del todo sorprendente: «Esto, sin embargo, no parece ser necesariamente verdad». Esta búsqueda de «verdad» externa a los textos, respetable por lo demás, acaba, sin embargo, pervirtiendo la lectura del texto mismo: si no es «verdad», el pasaje se torna irrelevante, pues no permite alcanzar el objetivo de Venezia, que no es otro sino ofrecer una versión «plausible» de Hobbes (p. 144). En este sentido, el autor afirma no creer que «Hobbes is actually committed to psychological egoism», pese a admitir que el texto indica lo contrario (p. 65). Por esta vía la obra se convierte, sin decirlo, en un alegato contra Hobbes.

El problema en todo caso es hacer este alegato desde lo que Hobbes debería haber querido decir, estando más preocupado por enmendarlo que por entenderlo y contarlo, lo que lleva (cuarto punto) a omisiones indebidas. Solo así puede explicarse que en una obra llamada *Hobbes on Legal Authority and Political Obligation* se prescindiera de la definición que Hobbes mismo hace de autoridad. Venezia lo explica: «I will not rely on Hobbes account of authorization» (p. 95, n. 9), porque: 1) no añade nada; 2) autorización y alienación son incompatibles (y, por tanto, como constituye una contradicción, no resulta relevante). De esta forma, no aparece en toda la obra un análisis de la representación; mucho menos las palabras «autor» o «actor». Tampoco se explica el carácter ficticio del Estado y del soberano. Con ello, quedan al margen algunos interesantes argumentos dados por otros autores para defender la importancia del aspecto deontológico en el pensamiento hobbesiano sobre la obligación política, como, por ejemplo, que desobedecer supondría una contradicción con uno mismo, toda vez que la orden dada por el «actor» —el

⁵ Especialmente relevante al respecto es cómo interpreta Venezia la relación entre leyes naturales y leyes morales (p. 86).

soberano, representante del Estado— es en realidad mía, en tanto que súbdito; es decir, en tanto que miembro del Estado⁶.

Estas ausencias no son meras elipsis, sino que afectan al contenido. Por ejemplo, Venezia afirma que Hobbes «does not properly distinguish between the sovereign as a private individual and the sovereign as an office» (p. 146). Conocida esta premisa, deja de sorprender que el soberano del que habla Venezia resulte hipostasiado (pp. 27 y 97): «insofar as he does not give up any of his natural rights, the sovereign's right to rule is not a new right created with the institution of sovereignty». Tampoco extraña que no se mencione la posibilidad de un soberano democrático: bajo esta lectura, resultaría difícil distinguirlo del estado de naturaleza.

Al defender la perspectiva analítica de las críticas de anacronismo, Venezia puntualiza: «the proof of the pudding is in the eating»; el pudín se valora comiéndolo (p. 10). En este caso, el resultado en tanto que reflexión sobre la obediencia no tiene desde luego mal sabor para nuestros paladares liberales. Sin embargo, el autor se salta tantos pasos de la receta hobbesiana que, por mucho que insista, uno llega a dudar de que aquello siga siendo un pudín; o, en este caso, que siga siendo Hobbes de quien se habla. El proyecto del filósofo inglés es precisamente grande en su intento de aunar todos los recursos posibles (racionales, pasionales, morales y retóricos) en favor de la paz a través de la legitimidad y la obediencia; un intento que, fuera o no completamente exitoso, no es, sin embargo, un intento de otra cosa. En todo caso, Venezia hace gala del coraje necesario para ser ambicioso, provocativo e ingenioso. Esto, una vez restada su infidelidad y sumando algunos desarrollos ciertamente interesantes, proporciona gran interés a la lectura.

Pedro Abellán Artacho
Universidad Complutense, Madrid

⁶ En la ya citada obra de Raphael (1977: 33), el autor afirma que existe una «artificial or verbal obligation [del sujeto] to keep his promise, because it would be illogical or self contradictory to break it». De acuerdo con Raphael, «this artificial obligation has nothing to do with means to an end», sino con (y son palabras del capítulo XIV del *Leviatán*) la «absurdity, to contradict what one maintained at the beginning».

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad Carlos III de Madrid. Cuenta con más de cincuenta publicaciones científicas, entre libros, obras colectivas y artículos de revista. Dichos trabajos responden a sus principales líneas de investigación: derecho parlamentario, igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, derechos sociales y cooperación internacional. Diputado desde 2004 a 2011, participó activamente en todas las reformas legales sobre instituciones del Estado; en particular, los intentos de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados.

JORDI CALVET CRESPO

Profesor agregado (contratado doctor) en Ciencia Política en la Universitat de Barcelona (UB). Es licenciado en Ciencia Política (UB), postgrado en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos (CIS) y doctor en Ciencia Política (UB). Las publicaciones más recientes son: «Los gobiernos de coalición en las Islas Baleares», en J. M. Reniu, *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas española*, pp. 109-132 (2014); «Los gobiernos de coalición en la Comunidad Valenciana», *ibid.*, pp. 361-380. El proyecto de investigación más reciente es: «Acuerdos coalicionales y formación de gobiernos en España, 1979-2009» (CSO2010-16337/CPOL), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. También tiene estancias de investigación en la Université de Montréal y la Università degli Studi di Siena.

ANTONIO CAÑELLAS MAS

Profesor ayudante doctor de universidad. Cursó la licenciatura de Historia en la Universitat de les Illes Balears, con estudios de doctorado en las universidades de Alcalá de Henares y Navarra. Es investigador del grupo Historia Política de la España Contemporánea y

miembro del proyecto I+D+i «¿Hacia una superación del conflicto catolicismo-laicismo? España 1960-1975» (HAR2014-55393-C2-1-P). Asimismo, preside el Centro de Investigación y Difusión en Estudios Sociales (CIDESOC). Ha sido investigador visitante en el Centre d'Història de SciencesPò de París (2009) y en la Facultad de Ciencias Políticas de la Università degli Studi di Roma «La Sapienza» (2013-2014). Se ha centrado en el análisis de la cultura, el pensamiento político y las relaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo xx, de la que son muestra sus monografías y artículos en revistas especializadas.

PAOLA LO CASCIO

Es doctora en Historia Contemporánea por la Universidad de Barcelona (2005), donde actualmente es profesora asociada del Departamento de Historia Contemporánea. Miembro del Centre d'Estudis Històrics Internacionals de la UB (CEHI-UB) y del Grup de Recerca i Anàlisi del Mon Actual (GRANMA). Ha sido profesora e investigadora invitada en diversas universidades extranjeras (Universidd de Cambridge, Roma Tre, La Sapienza y Universidad de Lisboa). Entre sus trabajos más destacados cabe mencionar: *Nacionalisme i autogovern* (2008); con Andreu Mayayo y José Manuel Rúa *Economía franquista y corrupción* (2010); *La guerra civile spagnola. Una storia del Novecento* (2013), y con A. Segura y A. Pellegrini *Soldiers, bombs and rifles* (2013).

GUILLEM COLOM PIELLA

Es profesor titular acreditado de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide, codirector de Cybersecurity Think Tank (THIBER) e investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile. Licenciado en Sociología y en Ciencias Políticas y de la Administración, máster y doctorando en Relaciones Internacionales y doctor en Seguridad Internacional, se ha especializado en asuntos estratégicos y militares. Antes de incorporarse a la universidad trabajó en el Estado Mayor de la Defensa apoyando los procesos de desarrollo y experimentación de conceptos, generación de capacidades, doctrina conjunta y transformación militar en el ámbito aliado, europeo y multinacional.

CARLOS FERRERA CUESTA

Es profesor asociado del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha investigado sobre el

liberalismo de la Restauración y la cultura política liberal, centrándose en sus conexiones con las manifestaciones culturales del momento, en especial con el teatro. En la actualidad, su trabajo gira en torno a la utopía y su dimensión cultural y política. Entre sus obras destacan: *La frontera democrática del liberalismo. Segismundo Moret (1838-1913)* (2002); «Formación de la imagen monárquica e intervencionismo regio: los comienzos del reinado de Alfonso XIII (1902-1910)» (*Hispania*, 216); «Segimundo Moret: un liberal abierto a Europa», en José Miguel Delgado y José Luis Ollero (eds.), *El liberalismo europeo en la época de Sagasta*, pp. 169-184 (2009), y «Los lugares de sociabilidad: salones, cafés y sociedades», en Miguel Ángel Cabrera y Juan Pro (coords.), *La creación de las culturas políticas modernas 1808-1833*, pp. 219-249 (2014).

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

Es licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas, habiendo obtenido el Premio Extraordinario Fin de Carrera en ambas licenciaturas. En el curso académico 2014-2015 realizó el Máster Universitario en Derecho Constitucional, de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. En la actualidad desarrolla su labor como investigador predoctoral en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Zaragoza. Entre sus publicaciones cabe destacar: «El principio de estabilidad presupuestaria y financiación autonómica» (*Cuadernos Giménez Abad*, 7); «Freno al endeudamiento autonómico y coerción estatal en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» (*Revista General de Derecho Constitucional*, 23), y «Dimensión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal» (*Cuadernos Giménez Abad*, 12).

JOSEP ÀNGEL GUIMERÀ I ORTS

Josep Àngel Guimerà es doctor en Periodismo por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) (2006). Es profesor agregado interino del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la misma universidad y miembro del Grupo de Investigación en Estructura y Políticas de la Comunicación Daniel Jones (UAB). Su tesis doctoral *La televisió local a Catalunya (1975-2006)* recibió el XIX Premio a la investigación en comunicación de masas del CAC (2007). Ha sido becario del Centro de Estudios Jordi Pujol (2012),

fruto de la cual publicó *Les polítiques de comunicació durant els governs de Jordi Pujol* (2014). Ha realizado estancias en el País Vasco (2007, becado por el IEC) y Argentina (2012, becado por el Banco Santander).

IVÁN MEDINA IBORRA

Iván Medina es doctor europeo en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es profesor ayudante doctor en Ciencia Política en la Universidad de Valencia, y fue investigador postdoctoral «Alianza 4 Universidades» en la Universidad Autónoma de Madrid. Sus investigaciones se centran en los grupos de interés, el regionalismo y los métodos QCA. Es coeditor del libro *Los grupos de interés en España* (2016). Ha publicado en *European Urban and Regional Studies*, *Regional and Federal Studies*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Revista Española de Derecho Constitucional* y *Contemporary Politics*. Forma parte del consejo asesor de la asociación COMPASSS, dedicada a la promoción científica de QCA.

FEDERICA MORELLI

Es profesora de Historia Moderna de la Universidad de Turín. Ha trabajado sobre los procesos de independencia en América, especialmente en el caso de Ecuador, las relaciones culturales e intelectuales entre Nápoles y América entre los siglos XVIII y XIX y, más recientemente, sobre la relación entre los conceptos de raza y ciudadanía en el mundo Atlántico a comienzos del XIX. Entre sus publicaciones destacan: *Territorio o Nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830* (2005); con A. Trampus *Progetto di costituzione della Repubblica napoletana presentato dal governo provvisorio al comitato di legislazione*, (2008); *Il mondo atlantico. Una storia senza confini, XV-XIX secolo* (2013), y *L'indipendenza dell'America española. Dalla crisi della monarchia alle nuove repubbliche* (2015).

JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (2005, Premio Nacional de Fin de Carrera), licenciado en Sociología (2006, Premio Extraordinario de Fin de Carrera) y doctor en Ciencia Política (2009, Premio Extraordinario de Doctorado) por la Universidad de Granada. Investigador y docente visitante en las siguientes universidades o centros de investigación: Argel, LSE, Oxford, Cambridge, Chile, ANEPE, Lisboa, Macerata y Autónoma de Nuevo León. Sus

principales líneas de investigación son: seguridad energética, geopolítica de los recursos, grupos de interés religioso y partidos políticos islámicos. Autor de numerosas publicaciones nacionales e internacionales. Desde 2012 es profesor contratado doctor en la Universidad Pablo de Olavide.

FLORENCIA PEYROU

Es investigadora Ramón y Cajal en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se centra en la historia política, social y cultural española y europea del siglo XIX, especialmente en el estudio desde una perspectiva comparada y transnacional de los movimientos demócratas y republicanos, así como de procesos de construcción de la ciudadanía, politización y democratización. Es autora de las monografías *El republicanismo popular en España 1840-1843* (2002), y *Tribunos del pueblo. Demócratas y republicanos en el período isabelino* (2008). Asimismo, ha editado los monográficos «Primer republicanismo español» (*Historia y Política*, 25), y, en colaboración con Darina Martykánová, «La historia transnacional» (*Ayer*, 94).

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Doctor en Derecho y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada. Desarrolló su formación académica en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y en las Universidades de Florencia, Regensburg, Bayreuth y Roma «La Sapienza». Es autor de más de cien publicaciones, entre las que destacan sus cinco monografías: *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa; El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional; Libertad religiosa, laicidad y cooperación con las confesiones en el Estado democrático de derecho; Reformas estatutarias y nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*, y, en portugués, *Integração supranacional: dimensões da proteção multinível dos direitos e sistema do governo da União Europeia*. Ha impartido conferencias sobre cuestiones de su especialidad en prestigiosas universidades de todo el mundo y participado como ponente en más de cincuenta congresos internacionales celebrados en Europa, América y Asia. Actualmente es miembro del consejo editorial de diez revista internacionales y forma parte del equipo internacional que realiza el comentario sistemático de los Tratados constitutivos de la Unión Europea.

JUAN PRO

Es profesor titular de Historia Contemporánea en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador principal de los proyectos «Imaginario de Estado: modelos, utopías y distopías en la construcción del Estado-nación español en perspectiva comparada, siglos XVIII-XX» (HAR2012-32713) y «Historia del futuro: la utopía y sus alternativas en los horizontes de expectativa del mundo contemporáneo, siglos XIX-XXI» (HAR2015-65957-P). Entre sus publicaciones recientes cabe señalar: *Bravo Murillo: política de orden en la España liberal* (2006); con J. del Moral y F. Suárez *Estado y territorio en España, 1820-1930: la formación del paisaje nacional* (2007); *El Estatuto Real y la Constitución de 1837* (2010), con M. A. Cabrera (eds.) *La creación de las culturas políticas modernas, 1808-1833* (2014), y con J. C. Garavaglia (eds.) *Latin American Bureaucracy and the State Building Process, 1780-1860* (2014).

JUAN LUIS SIMAL

Profesor ayudante doctor en la Universidad Autónoma de Madrid. Entre 2012 y 2014 fue Investigador postdoctoral en la Universidad de Potsdam (Alemania), con una beca de la Fundación Alexander von Humboldt. Es autor de *Emigrados. España y el exilio internacional, 1814-1834* (2012), basado en su tesis doctoral, que recibió el IV Premio Miguel Artola. Es también coeditor de *Exils entre les deux mondes. Migrations et espaces politiques atlantiques au XIX^e siècle* (2015), y de varios artículos en revistas académicas como *Ayer*, *Historia y Política*, *Contributions to the History of Concepts* o *Revue d'histoire du XIX^e siècle*.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas de interés

La *Revista de Estudios Políticos* (REP) publica trabajos de investigación originales en castellano o inglés sobre Teoría de la Constitución, Teoría del Estado, Ciencia Política, Historia Política e Historia del Pensamiento Político.

Envío de originales

Los originales, que deberán ser inéditos, se harán llegar por correo electrónico a la dirección evaluaciones@cepc.es, consignando en el asunto del mensaje que se trata de un artículo destinado a la REP.

Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12.000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7.000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista
- Reseñas: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Números monográficos

La REP podrá publicar números dedicados a un tema de especial interés para la Ciencia Política, a propuesta del Consejo de Redacción o de investigadores que harán llegar sus propuestas a evaluaciones@cepc.es, y que siempre deberán ser aprobadas por dicho Consejo.

Formato

Los originales deberán llegar en formato Word o compatible, escritos a espacio y medio y en letra *Times New Roman* tamaño 12. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista. Se acompañará también un breve *curriculum vitae* del autor o autores, con una extensión máxima de 150 palabras.

Título

Los artículos y notas llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

Resumen

Los artículos y notas irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española debe estar comprendida entre 150 y 200 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 150. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perifrasis y frases excesivamente largas.

Descriptorios / Palabras clave

Se incluirá un máximo de 10 descriptorios o palabras-clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

Tablas y gráficos

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte en la versión original de la aplicación utilizada y en formato tif o jpeg, con una resolución de 300 píxeles/pulgada y un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

Proceso de publicación

El Consejo de Redacción de la REP decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación como mínimo, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, el plazo máximo para incorporar las modificaciones y enviar de nuevo el original a la revista será de un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de una semana. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando estos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Normas de citación

Notas

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y solo excepcionalmente citas bibliográficas, y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas completas, que se incluirán al final del artículo.

Citas bibliográficas

Las **citas de libros y artículos** en el texto aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto y no en notas a pie de página. Se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor/a en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Si dos o más documentos tienen el mismo autor/a y año, se distinguirán entre sí con letras minúsculas a continuación del año y dentro del paréntesis.

(Coté, 1985a)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».

(Newton y Norris, 2000)

Para los documentos con más de dos autores se abreviará la cita indicando solamente el apellido del primer autor seguido de *et al.*

(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:

(Johnson, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto del trabajo, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:

Como afirma Cascales (2010: 22)...

Bibliografía

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cadalso*. Paris: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiisirs.exe/6Yw1I-NoKGt/x/153460026/9>.

Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7882_8864004.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf.

Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.) (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21mayo.pdf.

Tesis

— *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

— *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de las Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html.

— *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html.

Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

DOIS

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan *doi* (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

Derechos de autor

En el momento en que una obra es aceptada para su publicación, se entiende que el autor cede a la *REP* en exclusiva los derechos de reproducción, distribución y, en su caso, venta de su manuscrito para su explotación en todos los países del mundo en formato de revista de papel, así como en cualquier otro soporte magnético, óptico y digital.

Los autores cederán también a la *REP* los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *on-line* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la *REP* autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan

en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la *REP*, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la *REP*.

Plagio y fraude científico

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores/as, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.



ISSN-L 0048-7694



9 770048 769009