



REVISTA DE

Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO

La neutralidad del Estado y el problema del *government speech*

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional

LAURA GÓMEZ ABEJA

Una consideración actual sobre el deber de obediencia al derecho. La justificación de su incumplimiento por razones éticas

PATRICIA GARCÍA-ESPÍN Y MANUEL JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

El «desordenado empuje del Frente Popular». Movilización y violencia política tras las elecciones de 1936

SALVADOR FORNER Y HEIDY-CRISTINA SENANTE

Contra Franco y contra Europa: el Partido Comunista de España y la integración comunitaria (1957-1972)

AINHOA URIBE OTALORA

El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa: el fenómeno «Podemos» en España

177
NUEVA ÉPOCA

julio/septiembre
2017

ARTÍCULOS



RECENSIONES

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

Vocales

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

Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

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 Villaamil, 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

177

NUEVA ÉPOCA

julio/septiembre

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
Depósito legal: M. 2426-1958

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 787-17-012-6 (PAPEL)
NIPO: 787-17-014-7 (HTML)
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. 177, julio/septiembre 2017

ARTÍCULOS

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO

La neutralidad del Estado y el problema del *government speech*. 13-55

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional 57-88

LAURA GÓMEZ ABEJA

Una consideración actual sobre el deber de obediencia al derecho. La justificación de su incumplimiento por razones éticas 89-111

PATRICIA GARCÍA-ESPÍN Y MANUEL JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil 113-146

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

El «desordenado empuje del Frente Popular». Movilización y violencia política tras las elecciones de 1936 147-179

SALVADOR FORNER Y HEIDY-CRISTINA SENANTE

Contra Franco y contra Europa: el Partido Comunista de España y la integración comunitaria (1957-1972) 181-211

AINHOA URIBE OTALORA

El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa: el fenómeno «Podemos» en España 213-255

RECENSIONES

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y EVA SÁENZ ROYO (coords.): <i>La reforma del Estado de partidos</i> , por María Salvador Martínez.	259-274
JESÚS CASQUETE: <i>Nazis a pie de calle. Una historia de las SA en la República de Weimar</i> , por Ibon Zubiaur.	274-279
CARLOS CLOSA Y DIMITRY KOCHENOV (eds.): <i>Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union</i> , por Pablo José Castillo Ortiz.	279-281
XAVIER COLLER, ANTONIO M. JAIME Y FABIOLA MOTA (eds.): <i>El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía</i> , por Manuel Alcántara Sáez.	281-285
GAIZKA FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: <i>La voluntad del gudari. Génesis y metástasis de la violencia de ETA</i> , por Pablo Díaz Morlán.	285-288
ALFREDO JOIGNANT, MAURICIO MORALES Y CLAUDIO FUENTES (eds.): <i>Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina and Uruguay</i> , por Asbel Bohigues.	288-293
JORDI SOLÉ TURA: <i>Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie federalismo e autodeterminazione</i> , por Marc Carrillo.	293-301
MARÍA JOSÉ VILLAVERDE RICO Y FRANCISCO CASTILLA URBANO (dirs.): <i>La sombra de la leyenda negra</i> , por María Luisa Sánchez-Mejía.	302-307
COLABORAN.	309-312

TABLE OF CONTENTS

Issue 177, July/September 2017

ARTICLES

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO

The neutrality of the State and the problem of the government
speech 13-55

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

Constitutional theory in James Buchanan: Toward a model of
constitutional economics 57-88

LAURA GÓMEZ ABEJA

A consideration regarding the rule of law. The justification of
disobedience for ethical reasons 89-111

PATRICIA GARCÍA-ESPÍN AND MANUEL JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Participatory processes as democracy makers. Exploring effects,
mechanisms and evidences in civil society 113-146

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

Mobilization and political violence following the Spanish
general elections of 1936 147-179

SALVADOR FORNER AND HEIDY-CRISTINA SENANTE

Against Franco and against Europe: The Communist Party of
Spain and European Community Integration (1957-1972) 181-211

AINHOA URIBE OTALORA

Populism as the vanguard of political disaffection in Europe:
The phenomenon of “Podemos” political party in Spain 213-255

REVIEWS

CARLOS GARRIDO LÓPEZ AND EVA SÁENZ ROYO (coords.): <i>La reforma del Estado de partidos</i> , by María Salvador Martínez.	259-274
JESÚS CASQUETE: <i>Nazis a pie de calle. Una historia de las SA en la República de Weimar</i> , by Ibon Zubiaur.	274-279
CARLOS CLOSA AND DIMITRY KOCHENOV (eds.): <i>Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union</i> , by Pablo José Castillo Ortiz.	279-281
XAVIER COLLER, ANTONIO M. JAIME AND FABIOLA MOTA (eds.): <i>El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía</i> , by Manuel Alcántara Sáez.	281-285
GAIZKA FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: <i>La voluntad del gudari. Génesis y metástasis de la violencia de ETA</i> , by Pablo Díaz Morlán.	285-288
ALFREDO JOIGNANT, MAURICIO MORALES AND CLAUDIO FUENTES (eds.): <i>Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina and Uruguay</i> , by Asbel Bohigues.	288-293
JORDI SOLÉ TURA: <i>Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie federalismo e autodeterminazione</i> , by Marc Carrillo.	293-301
MARÍA JOSÉ VILLAVERDE RICO AND FRANCISCO CASTILLA URBANO (dirs.): <i>La sombra de la leyenda negra</i> , by María Luisa Sánchez-Mejía.	302-307
CONTRIBUTORS.	309-312

LA NEUTRALIDAD DEL ESTADO Y EL PROBLEMA DEL GOVERNMENT SPEECH¹

The neutrality of the State and the problem of the government speech

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO

Universidad de Sevilla

vvazquez@us.es

Cómo citar/Citation

Vázquez Alonso, V. J. (2017).

La neutralidad del Estado y el problema del *government speech*.

Revista de Estudios Políticos, 177, 13-55.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.01>

Resumen

La Corte Suprema norteamericana ha elaborado una doctrina sobre la neutralidad política de las instituciones públicas a través del concepto de *government speech*. La idea central de esta doctrina es que cuando el gobierno habla ideológicamente a través de sus políticas no está limitado por la Constitución y por lo tanto su único control no es judicial, sino el del proceso político. En este trabajo se va a estudiar la evolución jurisprudencial de esta doctrina, poniendo la atención en cómo el concepto constitucional de *public forum* opera como una suerte de límite interno a la idea de *government speech*. Del mismo modo, se verá cuáles han sido los criterios usados por la Corte Suprema para establecer límites tanto a la discrecionalidad estatal a la hora de discriminar por motivos ideológicos en sus políticas de gasto como al propio poder de recaudación estatal para financiar el discurso gubernamental. Finalmente, concluiremos con una reflexión en la que se pondrán de manifiesto algunas carencias de las que adolece la doctrina del *government speech* en un contexto donde, a través de Internet y el desarrollo de la web 2.0, la presencia y difusión del discurso gubernamental, y su interacción con los ciudadanos, ha cambiado radicalmente.

¹ Agradezco al profesor Antonio Porras el haberme puesto en la pista de la jurisprudencia norteamericana de la que surge la idea de realizar este trabajo. Igualmente, he de agradecer a los profesores Emilio Guichot Reina, Miguel Álvarez Ortega, Germán Teruel y Andrés Boix Palop la lectura de su primera versión y sus muchas y acertadas sugerencias.

Palabras clave

Neutralidad del Estado; libertad de expresión; acción de Gobierno; Estado social; control constitucional.

Abstract

The US Supreme Court has developed a doctrine on the political neutrality of public institutions, through the concept of “government speech”. The central idea of this doctrine is that when the government talks ideologically, through its policies, it is not limited by the Constitution and therefore its control is not legal but through the political process. This paper studies the jurisprudential evolution of this doctrine, paying particular attention to how the constitutional concept “public forum” operates as an internal limit on the idea of government speech. Similarly, we focus attention on the criteria used by the Supreme Court to set limits on government discretion to discriminate, for ideological motives, in its public spending policies. Finally, we conclude with a reflection on the problems of this doctrine in a context where, through the internet and the development of web 2.0, the presence and dissemination of government speech and its interaction with citizens has changed radically.

Keywords

Neutrality; freedom of expression; government speech; welfare State; judicial review.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: DE LA NEUTRALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN A LA NEUTRALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN. II. NEUTRALIDAD RELIGIOSA V. NEUTRALIDAD POLÍTICA EN LA PRIMERA ENMIENDA. III. LA DOCTRINA JUDICIAL DEL *GOVERNMENT SPEECH*: 1. El discurso del Estado y la libertad de expresión de los demás: al estado de Texas no le gusta la bandera confederada. 2. La doctrina del *public forum* como límite a la impunidad del gobierno políticamente no neutral. IV. CUANDO EL DISCURSO PAGA UNOS DISCURSOS SÍ Y OTROS NO: EL «ESTADO PATRÓN» Y LA DOCTRINA DE LAS *UNCONSTITUTIONAL CONDITIONS*. V. CUANDO (TODOS) PAGAMOS EL DISCURSO QUE EL GOBIERNO QUIERE. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: RECAPITULACIÓN CRÍTICA A UN CONCEPTO JURÍDICO RAZONABLE. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: DE LA NEUTRALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN A LA NEUTRALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN

Cuando discutimos sobre la noción de neutralidad del Estado o de las instituciones públicas podemos hacerlo desde, al menos, tres posiciones diferenciadas². Por un lado, desde una perspectiva, digamos iusfilosófica, el debate

² Desde luego, esta reducción del debate sobre la neutralidad del Estado a tres perspectivas de análisis puede parecer en exceso simplista, si bien, como intentaré mostrar en adelante, creo que sí sirve para acotar el marco de análisis de este trabajo. Sobre las distintas acepciones de la idea de neutralidad política interior del Estado, creo que sigue vigente, y resulta exhaustiva, la que propusiera Carl Schmitt en el *Defensor de la Constitución*, quien diferenciaba, como es sabido, entre los significados negativos y positivos de la idea de neutralidad. Los primeros se caracterizarían porque aluden a la necesidad de evitar todo posicionamiento político de los poderes en ciertos ámbitos, y aquí podría encuadrarse la neutralidad entendida como imparcialidad, que sería la propia del Estado liberal frente a las diversas religiones, la del Estado técnico o burocrático frente a los administrados, y del mismo modo, aquella que se predica del proceso político democrático, en tanto sitúa de forma previa a todas las fuerzas políticas en un mismo punto de partida en relación a sus posibilidades de participar en la formación de la voluntad popular. La acepción positiva de la neutralidad estatal se expresaría, según Schmitt, cuando el tratamiento neutral se produce a través, no de una abstención, sino de una decisión del Estado. Tal sería el caso de la objetividad judicial en la aplicación de la ley, el de las decisiones que imponen la unidad en la

se sitúa en torno a la idea de neutralidad liberal como categoría que subyace en la propia vocación universalista del constitucionalismo, lo cual nos reenvía a la ingente literatura jurídica crítica que, principalmente desde presupuestos comunitaristas, insiste en las contradicciones epistemológicas y en las propias patologías excluyentes de la «ilusión liberal» de un orden constitucional neutral frente a las distintas comprensiones de lo bueno y lo justo. En este plano de discusión, por lo tanto, la cuestión no es qué tipo o qué nivel de neutralidad impone una determinada constitución, sino más bien hasta qué punto el constitucionalismo liberal realmente descansa en una comprensión neutral frente a las distintas formas de vida que hoy integran las modernas sociedades democráticas o si esto no es más que una ilusión.

En segundo lugar, otro nivel de discusión sobre la neutralidad de las instituciones públicas puede situarse en el plano, digamos, exclusivamente político. Aceptando la idea de que un cierto grado de neutralidad frente a las distintas ideas de lo bueno y lo justo es, no ya una exigencia jurídica, sino un presupuesto moral para una integración armónica o igualitaria del pluralismo, uno puede discutir si determinada forma de actuar de los poderes públicos se desvía, no de lo jurídicamente prescrito, sino de un ideal que vincula los actos de las instituciones públicas con el máximo de imparcialidad o equidistancia ideológica posible, por lo menos desde un punto de vista, podríamos decir, simbólico. Nos moveríamos, en este plano, dentro de la crítica política e informal a quien, sin desviarse de sus obligaciones jurídicas, proyecta su ideología desde las instituciones hasta el punto de que ciertos ciudadanos se pueden ver menospreciados o excluidos de ellas.

Finalmente, un último nivel de discusión lo podríamos situar en las obligaciones, en este caso sí, estrictamente jurídicas, de equidistancia o imparcialidad que recaen en los poderes públicos y que tendrían su base en la propia constitución. Aquí sí nos encontramos ya dentro del debate sobre el alcance jurídico del principio de neutralidad del Estado. Pues bien, tomando como referencia la experiencia constitucional norteamericana, donde la discusión doctrinal y judicial es especialmente rica desde la primera finales de la década de los noventa, intentaremos abordar en este trabajo la problemática específica de cómo concretar las exigencias derivadas del principio de neutralidad estatal, través de un concepto original de la jurisprudencia norteamericana como es el de *government speech*. La idea central que se esconde tras este

resolución de pugnas en el interior del Estado, provocadas por el pluralismo de intereses, o aquella posición de equidistancia que se confía al asesor externo o extranjero, no implicado ni vinculado con los intereses que puedan estar en pugna en un determinado conflicto (Schmitt y Kelsen, 2009: 201, 207).

concepto es la de que todo gobierno «habla», es decir «habla políticamente»³, y que el relato de su discurso no solo se deduce de sus palabras sino sobre todo de sus propias políticas. El gobierno, en definitiva, nos está diciendo qué ideas políticas quiere hacer realidad y cuáles desprecia, cuando hace declaraciones institucionales o comparecencias, pero también cuando promociona, subvenciona, discrimina... unas determinadas opciones frente a otras (Shiffirin, 1980: 565)⁴. Normalmente, en un Estado democrático, la ideología que impregna las políticas de un gobierno no va a ser sino aquella sobre la cual se construyó la oferta política que, de forma directa o indirecta, fue secundada por la ciudadanía a través del proceso electoral, y, por ello, la responsabilidad por las inclinaciones ideológicas de sus decisiones será una responsabilidad de naturaleza política, salvo que esas decisiones colisionen con alguna de las normas o reglas consagradas en la Constitución⁵.

Ahora bien, que el gobierno no esté obligado a ser ideológicamente neutral en su discurso no significa que pueda imponer a los ciudadanos que lo hagan suyo. En este sentido, los límites a la idea de *government speech* son fáciles de ver cuando el gobierno discrimina por la vía de prohibir, sancionar o

³ Una construcción clásica de la idea de los poderes del Estado —legislativo y ejecutivo— como poderes parciales, en tanto siempre vinculados a un interés, la podemos encontrar en Benjamin Constant, quien, como es sabido, desarrollaría sobre la base de esta parcialidad de los poderes políticos su teoría sobre la necesidad de un poder neutral que sería para él, el poder del monarca. No obstante, esta neutralidad a la que apela Constant no es tanto una neutralidad frente a los ciudadanos, sino frente a los propios poderes constituidos, y su finalidad inmediata no sería situar a los ciudadanos en un plano de igualdad frente al poder, sino la propia conservación del orden político y social, un punto en el que todos los actores políticos estarían de acuerdo, y sobre el que descansaría la propia legitimidad de la institución monárquica (Constant, 2013: 201). Sobre este último punto, es de especial interés el estudio de contextualización que lleva a cabo Eloy García, en el que se insiste en la vinculación lógica entre los conceptos de neutralidad, estabilidad y legitimidad, en la obra del pensador suizo.

⁴ Junto con Shiffirin, uno de los primeros autores que acuña el concepto de *government speech* es Mark G. Yudof, quien en un artículo explora la difícil relación entre el discurso político, por definición ideologizado, con los valores que se derivan de la Enmienda XIV (Yudof, 1979: 865). Partiendo de la tesis del inevitable carácter no neutral del discurso político, Yudof escribirá la primera monografía que aborda en profundidad el concepto de *government speech* bastantes años antes de que la propia Corte Constitucional lo hiciera suyo (Yudof, 1983).

⁵ Por ejemplo, una política que establezca diferenciaciones que no superen el parámetro de control de la *equal protection clause* será también una política no neutral, lo cual no quiere decir que toda desviación de la neutralidad por parte de las instituciones públicas se sitúe al margen de la Constitución.

imponer. Sin embargo, la cuestión es mucho más compleja cuando las diferenciaciones en el trato no se establecen por la vía de prohibir sino por la vía de subvencionar⁶. Desde luego, hay muchos ámbitos en los cuales a los poderes públicos no les hace falta acudir a prohibiciones para conseguir que determinadas opciones privadas se vean favorecidas frente a otras. En este sentido, del mismo modo que el gasto público es quizá el mejor relato o la mejor huella del discurso ideológico real de un determinado gobierno, también es cierto, como podremos ver, que la diferenciación entre el incentivo económico y la coacción no es siempre algo fácil de determinar.

Igualmente, no puede obviarse que el Estado, además de disponer de unos canales de comunicación institucional específicos, posee también «un prestigio» frente a muchos ciudadanos y que, en este sentido, el discurso institucional tiene una posibilidad real de incidir y modificar el equilibrio que pudiera haber resultado en la opinión pública como consecuencia del *free market of ideas* al que aspira una sociedad liberal. Del mismo modo, cuando el gobierno «habla», en muchas ocasiones no lo hace solo, sino que lo hace con la cooperación de la sociedad, o mejor dicho, de algunos sectores de la sociedad y en detrimento de otros, no siendo siempre fácil distinguir hasta qué punto nos encontramos ante un discurso de naturaleza pública, de naturaleza privada o híbrido (Corbin, 2008).

En definitiva, si bien puede parecer evidente que todo gobierno ha de poder articular un discurso ideológico a través de sus actos, es mucho más complejo determinar qué límites constitucionales puede encontrar este concepto de *government speech*. La Corte Suprema norteamericana se ha enfrentado a esta cuestión, en realidad latente en cualquier ordenamiento constitucional pluralista, a través de una jurisprudencia que nos servirá de hilo conductor en este trabajo. Así, primeramente, trazaremos la distinción entre el concepto de neutralidad religiosa y neutralidad política en la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana y la importancia que tiene el propio concepto de *government speech* en la misma. Posteriormente, estudiaremos los perfiles jurídicos de este concepto a la luz de la reciente sentencia de la Corte Suprema en relación a la prohibición de la exhibición de la bandera confederada en los coches matriculados en el estado de Texas. Luego,

⁶ Una idea ya desarrollada, en la década de los setenta, por constitucionalistas como Tribe, quien, en un trabajo pionero, ya establecía las diferencias en el tratamiento jurídico del gobierno cuando actúa como «censor» a cuando actúa como «patrón» en los siguientes términos: «Nor can an acceptable free speech theory demand that government be an ideological eunuch; the theory must be subtle enough to distinguish government as censor from government as speaker» (Tribe, 1978: 244).

prestaremos atención a cómo el concepto constitucional de *public forum* opera como una suerte de límite interno a la idea de *government speech*. Del mismo modo, veremos cuáles han sido los criterios de la Corte Suprema para establecer límites tanto a la discrecionalidad estatal a la hora de discriminar por motivos ideológicos en sus políticas de gasto como al propio poder de recaudación estatal para financiar el discurso gubernamental. Finalmente, concluiremos con una reflexión crítica, donde se pondrán de manifiesto algunas carencias de las que adolece la idea de *government speech* en un contexto donde, a través de Internet y el desarrollo de la web 2.0, la presencia y difusión del discurso gubernamental, y su interacción con los ciudadanos, ha cambiado radicalmente; y donde intentaremos también, desde la perspectiva de un ordenamiento mucho menos «indiferente en valores» como el español, subrayar los matices con los que puede traducirse este concepto.

II. NEUTRALIDAD RELIGIOSA V. NEUTRALIDAD POLÍTICA EN LA PRIMERA ENMIENDA

A finales de los ochenta, el profesor Robert D. Kamenshine defendió una tesis que creo que nadie ha vuelto a defender, por lo menos con tanta claridad, en la doctrina norteamericana: que la Primera Enmienda prohíbe no solo el *Religious Establishment* sino también el *Political Establishment* (Kamenshine, 1979). Como es sabido, la Primera Enmienda establece un principio de neutralidad religiosa a través del enunciado *Congress shall make no law respecting an establishment of religion*, sin que podamos encontrar en este artículo ningún mandato de neutralidad política equivalente. Lo que sí hay en esta Primera Enmienda es un reconocimiento específico del derecho a la libertad de expresión, del cual Kamenshine quiere deducir esta *Implied Political Establishment Clause* que impondría a los poderes públicos un cierto nivel de neutralidad ideológica en sus políticas institucionales.

El alcance del mandato de neutralidad religiosa a los poderes públicos derivado de la *Establishment Clause* es una de las cuestiones más debatidas y polémicas dentro de la doctrina y la propia práctica judicial norteamericana, si bien, desde la década de los cincuenta, que es cuando la *Supreme Court* proyecta por primera vez esta cláusula sobre la legislación de los estados, puede decirse que en el ordenamiento norteamericano los poderes públicos están obligados a realizar en materia religiosa políticas guiadas por una estricta neutralidad con respecto a las diferentes confesiones. Dicho de otra forma, la Constitución veda de forma clara la posibilidad de que exista un *religious government speech*. De hecho, el principal test de constitucionalidad manejado por la Corte Suprema norteamericana en aplicación de la *Establishment Clause*,

el *Lemon Test*⁷, impone una neutralidad tanto en los propósitos de la legislación como en los efectos de su aplicación, e, incluso, una neutralidad digamos simbólica, que veda cualquier enmarañamiento (*entanglement*) entre el Estado y la religión.

La cuestión es, en este sentido, si este principio de neutralidad religiosa puede ser proyectado de forma análoga al terreno ideológico. O dicho de otra forma, si un esquema analítico similar al de la *Establishment Clause* puede trasladarse al ámbito estrictamente político. Lo cierto es que trasladar los principios que definen la relación del Estado con el fenómeno religioso a la esfera política se enfrenta a problemas insuperables. Como reconoce el propio Kamenshine, cualquier equiparación de la neutralidad religiosa del Estado con la neutralidad ideológica no puede obviar una diferencia insalvable, que es la de que, si bien el Estado puede funcionar sin estar bajo el control de las asociaciones religiosas, esto no es en ningún caso extensible a las asociaciones políticas, ya que son estas, en definitiva, las que hacen funcionar al Estado y las que han de controlar el propio proceso democrático⁸. Dicho de otra forma, la religión es una cuestión constitucionalmente diferente a la ideología y el afán profiláctico para con la primera no puede extenderse en ningún caso a la segunda, puesto que los actos a través de los cuales se expresa el Estado son actos en los que subyace una decisión política⁹. Sin embargo, el hecho de que no pueda ser asimilable el estricto umbral de la neutralidad religiosa del Estado al de la neutralidad política no significa necesariamente que este segundo principio no constituya también un límite a la actividad del gobierno. Para Kamenshine, el límite se encontraría en aquellas políticas que, desde el gobierno, rompen el *fair play* democrático, al utilizar los recursos y la propia visibilidad de las instituciones democráticas para promocionar en la sociedad visiones ideológicas afines y silenciar o, indirectamente, coaccionar las voces críticas. Por lo tanto, pese a que es inevitable que el gobierno actúe políticamente, o, si se prefiere, es consustancial a la propia democracia la idea de *government speech*, esta tendría un límite en el principio jurídico *non political establishment*, que vendría a prohibir *the government advocacy of political viewpoints and unequal government assistance to private political dissemination* (Kamenshine, 1979: 1120, 1121).

Pese a que pueda haber razones que inviten a desarrollar una doctrina judicial de los límites al *government speech* basada, tal y como proponía

⁷ *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

⁸ «A democratic form of government can operate without controlling or being controlled by religious groups. The same is not true, however, with politics. The political process must control the government if a democratic system is to survive» (Kamenshine, 1979: 1119).

⁹ Sobre esta diferenciación me he ocupado, en extenso, en Vázquez Alonso (2015).

Kamenshine, en la idea de que la Constitución impone al gobierno el mínimo de neutralidad política necesaria para que no se vea adulterado el debate ideológico en la sociedad, lo cierto es que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha construido la categoría de *government speech* no sobre este principio de la neutralidad política, sino sobre uno que opera de forma contraria. El punto de partida de esta jurisprudencia es *Rust v. Sullivan*¹⁰, una sentencia en la que la Corte Suprema considera que la Primera Enmienda no impide que el Estado limite el ámbito de beneficiarios de un plan estatal de planificación familiar a aquellas clínicas que no contemplan el aborto como una medida de planificación. Sin aludir expresamente al término *government speech*, la mayoría de la Corte entiende que el gobierno no actúa al margen de la Constitución cuando, sobre la base de sus preferencias ideológicas, promociona ciertos objetivos en detrimento de otros¹¹. En definitiva, desde la década de los noventa el principio que se abre paso en el Tribunal es el de que la inclinación ideológica de un gobierno, por muy obscena que sea para algunos, no puede ser fiscalizada judicialmente desde la Constitución por su falta de neutralidad, sino a través del proceso político y, en último caso, ante el electorado. Dicho de forma clara, «cuando el gobierno habla, para promocionar sus propias políticas o sus ideas particulares, en último término sólo es responsable democráticamente»¹².

Obviamente, cuando se protege el discurso del gobierno no se hace sobre la base de que este tenga una mayor dignidad, ni incluso la misma dignidad a la que parte de la doctrina norteamericana vincula el valor preferente que se da a la protección de la libertad de expresión en este ordenamiento¹³. Como ha señalado algún autor, el concepto jurídico de *government speech* lo que en realidad hace es poner de manifiesto una preferencia judicial en este ámbito por los principios democráticos frente a los igualitarios (Park, 2010: 145); todo ello a partir de la idea de que los órganos de gobierno han de ser «receptivos al deseo mayoritario del pueblo»¹⁴ y esto conlleva una inevitable falta de equidistancia con las opiniones políticas derrotadas en el proceso electoral¹⁵.

¹⁰ *Rust v. Sullivan*, 500 U.S. 173 (1991).

¹¹ *Rust v. Sullivan*, 500 U.S. 173, 194 (1991).

¹² *Board of regents of the University of Wisconsin System v. Southworth*, 529 U.S. 217, 235 (2000).

¹³ Como bien resume Bezanson, existe una idea compartida de que «government is a speaker that enjoys no individual liberty or free will, and whose need to express itself is limited by a different constitutional role and duty» (2010: 816).

¹⁴ *Stromber v. California*, 283 U.S. 359, 369 (1931).

¹⁵ «The first amendment does not mandate a view point neutral government. Government must choose between rival ideas and adopt some as its own; competition

En cualquier caso, aun partiendo de este presupuesto democrático, esta tesis se enfrenta, más aún en un ordenamiento como el norteamericano, donde la libertad de expresión ocupa un lugar central, a un problema ineludible, que es el de cómo conciliar el principio de que el gobierno solo es responsable de su discurso ante el electorado con otros dos principios constitucionales, en principio irrenunciables, como son que «el gobierno no puede imponer a la gente lo que ha de decir»¹⁶ ni tampoco discriminar a los ciudadanos a partir de consideraciones sobre su ideología u orientación política. Como dijera el juez Jackson en su conocida opinión en *Barnette*:

[...] si hay una estrella fija en nuestra constelación constitucional, esa es la que dice que ningún funcionario o autoridad pública, de cualquier rango, puede prescribir cuál debe de ser la ortodoxia en materia política, nacional, de religión, o en cualquier otro ámbito ideológico, de la misma forma que no puede forzar a los ciudadanos a confesar a través de sus palabras o de sus actos qué fe profesan¹⁷.

Hay, por lo tanto, una tensión entre el ideal democrático que se esconde detrás del concepto de *government speech*, y el principio liberal e igualitario, que se encuentra arraigado en la cultura constitucional y la propia doctrina judicial de la Corte Suprema¹⁸. Veamos cuál ha sido la forma a través de la cual la Corte Suprema ha intentado conciliar ambos principios.

III. LA DOCTRINA JUDICIAL DEL GOVERNMENT SPEECH

1. EL DISCURSO DEL ESTADO Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS DEMÁS: AL ESTADO DE TEXAS NO LE GUSTA LA BANDERA CONFEDERADA

En fechas recientes, la Corte Suprema ha tenido la oportunidad de sintetizar su doctrina sobre el *government speech* en una sentencia singularmente

over cartels, solar energy over coal, and weapon development over disarmament... Moreover, the government may enlist the assistance of those who believe in its ideas to carry them for fruition; and it need not enlist for that purpose those who oppose or do not support the ideas...» (Scalia, *dissenting*), *Agency for Int'l Dev. v. Alliance for Open Soc'y Int'l, Inc.* 570 U.S. (2013).

¹⁶ *Runsfield v. Forum for Academic and Institutional Rights, Inc.*, 547 U.S. 47, 61.

¹⁷ *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624, 642 (1943).

¹⁸ Entre otros, para un planteamiento exhaustivo de este conflicto, con una buena síntesis de las voces doctrinales críticas, véase Blocher (2011).

mediática¹⁹ donde, por una mayoría de cinco contra cuatro, ha fallado que el estado de Texas no había vulnerado la Primera Enmienda de la Constitución al no autorizar la petición de la asociación de hijos de soldados confederados para que la bandera confederada pudiese ser exhibida en las matrículas de los coches del Estado por quien así lo deseara²⁰. La cuestión de fondo en este litigio no es, obviamente, si un ciudadano puede o no exhibir la bandera confederada; en el ordenamiento norteamericano, la exhibición no solo de este símbolo político sino de cualquiera otro, por muy extremo que entendamos que es, está amparada por la libertad de expresión²¹. Tampoco se trata de

¹⁹ La dimensión mediática que adquiere esta sentencia, más allá de por la relevancia del fallo sobre una cuestión especialmente delicada en la sociedad norteamericana, como es la de la simbología evocadora de la Guerra Civil y de la esclavitud, tiene que ver con el hecho de que, un día antes de hacerse pública la decisión, se producía una masacre en la ciudad de Charleston, en Carolina del Sur, con el asalto armado a la *Emmanuel African Methodist Episcopal Church*, en el que mueren nueve miembros de esa comunidad, todos ellos afroamericanos. Tras estos hechos, la bandera confederada, oficial en el estado de Carolina del Sur, ondeó a media asta en los edificios del Parlamento y del gobierno del estado, lo que provocó una oleada de indignación por parte de unos ciudadanos que habían podido ver anteriormente diversas fotos, difundidas por los medios de comunicación, del autor de la matanza ondeando esta enseña. En último término, el movimiento de protesta ciudadano provocó que el Senado de Carolina del Sur decidiera retirar la bandera confederada, y que en este estado y también en los estados de Maryland y de Virginia se iniciaran reformas legislativas para eliminar este símbolo de entre aquellos por los que los ciudadanos pueden optar como fondo para la matrícula de sus vehículos.

²⁰ *Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans*, 576 U.S. (2015). La variedad de diseños de matrículas entre las que pueden elegir los ciudadanos de Texas tiene tres fuentes diversas. Por un lado, la propia Asamblea legislativa del Estado puede aprobar diversos diseños con lemas o motivos que considere ayudan a transmitir ciertos valores que identifican al Estado. Al mismo tiempo, la legislación texana crea un órgano administrativo encargado de aprobar los diseños presentados por vendedores privados a los que se les adjudica esta concesión y que, a su vez, van a trabajar en diseños que los ciudadanos u organizaciones les sugieren. Finalmente, este órgano administrativo puede crear por sí mismo nuevos diseños o aprobar algunos diseños presentados por entidades sin ánimo de lucro. Este último sería el supuesto que dio lugar al litigio que aquí analizamos.

²¹ Como ejemplos paradigmáticos de protección del discurso extremo bajo la Primera Enmienda son conocidas las decisiones de la Corte Suprema en *R.A.V. v. City of S. Paul* (1992), en la cual la Corte considera que está amparada por la libertad de expresión la quema de una cruz frente a la casa de una familia afroamericana; o la igualmente polémica *Smith v. Collin* 439 U.S. 916 (1978), donde la Corte se pronuncia sobre la conocida

juzgar si los ciudadanos tienen derecho o no a que el Estado incorpore en una placa oficial que sirve tanto de licencia como de identificación —como es una matrícula de automóvil— la simbología que ellos estimen. La cuestión que late aquí no es otra que la de determinar si una vez que el Estado permite que los ciudadanos usen una plataforma pública para comunicar mensajes privados, este puede discriminar, permitiendo la difusión de unos mensajes y rechazando otros. Más en concreto, como ya puede intuirse, el elemento clave en este litigio es si puede o no considerarse que el Estado, al elegir qué mensajes se podrán exhibir en sus matrículas, está definiendo su propio discurso y, por lo tanto, no está sujeto a otro control que el del proceso político²².

El problema en *Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans* es que no es solo el gobierno quien habla a través de las matrículas, sino que en la conformación de este discurso participan selectivamente y de forma coral algunos ciudadanos, lo que, en último término, pone en cuestión si es realmente un supuesto de *government speech* o más bien un supuesto por lo menos híbrido²³, en tanto afecta también a la libertad de expresión de los ciudadanos, y donde, por lo tanto, lejos de aplicarse la doctrina en virtud de la cual, «si es el gobierno el que habla no está prohibido por la Primera Enmienda que

marcha de Skokie, en la que unos nazis pasaron frente a un barrio de judíos, muchos de ellos víctimas o descendientes de víctimas de la Shoah, confirmando su protección constitucional. Del mismo modo, es conocida la doctrina de la Corte Suprema respecto a la cuestión de la *flag desecration* invalidando la tipificación penal de la quema de la bandera nacional hasta entonces vigente en el estado de Texas: *Texas v. Johnson* 491 US 397 (1989). Dentro de la ingente doctrina norteamericana sobre la cuestión del *hate speech* o *extreme speech*, una visión exhaustiva y al mismo tiempo crítica de la jurisprudencia la podemos ver en Waldron (2012). Sobre la diferente comprensión de los límites de la libertad de expresión en este ámbito y dentro de la doctrina española pueden verse, entre otros, Alcacer Guirao (2015: 56-67), Revenga Sánchez (2015: 15-32). Y en la italiana, insistiendo en la necesidad de evitar cualquier límite al discurso público para garantizar el potencial integrador de la comunidad política, puede verse Caruso (2013).

²² Se debe aclarar que por proceso político en este contexto no debe entenderse aquí únicamente los mecanismos institucionales de control de la acción de gobierno previstos, o, en último término, los diferentes procesos electorales, sino que hay que entenderlo en un sentido amplio, integrando todas las formas de presión que se pueden ejercer desde la sociedad para exigir responsabilidades al poder, desde muy diversas esferas, como la prensa, los *lobbies* y grupos de presión, las asociaciones cívicas...

²³ La principal defensa doctrinal de la necesidad de comprender ciertos supuestos como *mixed speech* la podemos encontrar en el ya citado trabajo de la profesora Corbin (2008: 607 y ss., en especial), y también en la nota publicada por la *Harvard Law Review* sobre esta cuestión en 2011 (*HLR*, 2011: 806 y ss.)

determine el contenido de lo que dice»²⁴, habría, por el contrario, que aplicar la muy estricta doctrina judicial sobre los límites estatales al discurso privado²⁵. En definitiva, la cuestión clave en el juicio de la Corte era determinar si puede seguir aplicándose la teoría del *government speech* a aquellos supuestos en los que el gobierno hace un escrutinio entre los discursos privados, discriminando a favor de los afines. Sobre esta cuestión, la Corte Suprema disponía de un precedente relativamente cercano aunque no del todo análogo. En el año 2009 el Tribunal entendió de forma unánime que la ciudad de *Pleasant Grove City* no había vulnerado la Primera Enmienda de la Constitución al haber rechazado la donación hecha por una asociación religiosa de una escultura de naturaleza confesional destinada a ser ubicada en un parque público en el que se exhibían diversos monumentos donados por otras asociaciones privadas²⁶, incluido uno de inequívoco carácter religioso como es la tabla de los Diez Mandamientos. Para la Corte se trataba de un caso de *government speech* y, por lo tanto, no debía de ser sometido al estricto escrutinio que exige cualquier limitación a la libertad de expresión. Para llegar a esta conclusión el Tribunal apela a un factor cultural: existe una tradición en Norteamérica de abrir este tipo de espacios públicos a donaciones de los ciudadanos, pero siempre con un previo proceso de selección por parte de la autoridad gubernativa, al entenderse que los ciudadanos, cuando ven un determinado monumento en un espacio público, consideran que, aun proviniendo de manos privadas, este monumento está ahí porque las autoridades públicas así lo han querido²⁷. Lo determinante para la mayoría del Tribunal es, en definitiva, que el Estado

²⁴ *Pleasant Grove City v. Summun* 555 U.S. 460, 467-468 (2009).

²⁵ Es de esta última forma como lo entendió la Corte de Apelaciones del Quinto Circuito, quien sostuvo que el diseño de matrículas era una manifestación privada de la libertad de expresión y que, por lo tanto, la decisión de las autoridades de Texas de prohibir el uso de la bandera confederada constituía un supuesto de censura ideológica —*view point discrimination*— siempre prohibido por la Primera Enmienda de la Constitución, *Texas Div., Sons of Confederate Veterans, Inc., v. Vandergriff*, 759 F. 3d 388, 397 (2014).

²⁶ *Pleasant Grove City v. Summun* 555 U.S. 460, 467-468 (2009).

²⁷ La Corte falla en *Summun* por unanimidad, de lo cual podría deducirse que se trata de un caso fácil. Sin embargo, la interpretación del Tribunal ha provocado dudas y despertado críticas en la doctrina, no por tanto por cómo se proyecta la doctrina del *government speech*, sino por el hecho de que el Tribunal no afronta en su razonamiento los problemas que la decisión del municipio podía plantear desde la perspectiva de la *Establishment Clause*, es decir, no desde la neutralidad política sino desde la neutralidad religiosa. La estricta neutralidad hacia las distintas religiones se encuentra, en este sentido, en el corazón de la interpretación que la Corte ha dado a esta cláusula, y no

tiene en todo momento el control de lo que se dice a través de un espacio que está bajo su dominio, de tal forma que los ciudadanos van a interpretar que es el propio Estado quien en último término habla²⁸.

Pues bien, este mismo razonamiento, centrado en la determinación de quién es en último término el que controla el mensaje, es el que va a servir de fundamento para la mayoría del Tribunal en *Walker v. Texas Division*. Tomando en consideración, igualmente, la cultura política norteamericana, la Corte constata que, desde principios del siglo XX, los estados han usado las matrículas de los coches para transmitir ciertos mensajes con los que quieren que se les relacione, y que, por ello, estas pueden considerarse una suerte de documento de identidad de los propios estados. Por lo tanto, es por esta relación de identidad por lo que resulta lógico que un estado pueda excluir aquellos mensajes propuestos por la ciudadanía con los que él no quiera identificarse²⁹. En definitiva, quien quiera que su mensaje sea integrado en una matrícula tendrá que buscar uno que concuerde con aquellos valores o ideas que el estado quiere transmitir, porque, al fin y al cabo, es el estado quien decide cómo se presenta a sí mismo. A este respecto, la Corte deduce, al final de su razonamiento, un principio que tiene un cierto afán sintetizador de su jurisprudencia y que vendría a decir: igual que el estado no puede imponer al ciudadano lo que tiene que decir, ninguna asociación puede obligarle a él a que haga suyo un discurso con el que no está de acuerdo³⁰.

parece fácil conciliar ese principio con el hecho de que el Estado permita que una simbología religiosa tenga acceso al dominio público y otra no (Garry, 2009).

²⁸ Hasta el punto, insiste la sentencia, de que los propios monumentos que allí se exhiben pierden en muchos casos el significado original que estos tenían para los donantes, y adquieren uno nuevo, resultante de la convivencia con otros símbolos también seleccionados por el Estado para ser exhibidos en el mismo lugar, y de la propia lectura que desde el poder se quiere hacer de ellos. A este respecto, entre otros ejemplos, la sentencia apela al evidente cambio de significado que ha experimentado la Estatua de la Libertad, donada por la III República francesa, como un símbolo de la amistad y de la alianza entre las dos naciones y después transformada en una alegoría de la apertura de los Estados Unidos de América a los inmigrantes que llegaban en busca de un futuro en libertad dentro de sus fronteras, *Pleasant Grove City v. Summun* 555 U.S. 460, 475 (2009). Insistiendo en la imposibilidad de ceñir a un criterio de neutralidad ideológica el tratamiento estatal de la simbología pública, puede verse Levinson (1995).

²⁹ Entre los autores que antes de la sentencia ya habían defendido que necesariamente el concepto jurídico de *government speech* ha de integrar la libertad del poder político para poder discriminar entre discursos privados, allí donde el discurso de las instituciones y el de los ciudadanos confluyan, puede verse Norton (2004).

³⁰ La Corte aquí no hace sino deducir un significado *sensu contrario* al principio establecido en *Wooley* de que la Primera Enmienda no permite que el gobierno

Como años antes había señalado algún autor, lo que esta jurisprudencia en realidad parece confirmar es que el Estado tiene el monopolio de su propio foro (Bezanson, 2010: 810-812), de tal forma que en este ámbito no está obligado por la Primera Enmienda a tolerar ningún discurso rival. Sin embargo, este principio, como habrá podido intuirse, requiere de un elemento de corrección, pues existen muchos ámbitos bajo la propiedad o control del Estado que son a su vez foros públicos tradicionalmente usados por los ciudadanos para su expresarse libremente. La idea de foro público, como veremos en el siguiente epígrafe, va a operar así como una suerte de límite interno a una doctrina como la del *government speech* que prescribe la impunidad jurídica del Estado por la falta de neutralidad de su discurso.

2. LA DOCTRINA DEL PUBLIC FORUM COMO LÍMITE A LA IMPUNIDAD DEL GOBIERNO POLÍTICAMENTE NO NEUTRAL

En la década de los treinta irrumpe en la jurisprudencia de la Corte Suprema el concepto jurídico de *public forum*, a través del cual los jueces norteamericanos han dado respuesta a la cuestión de hasta qué punto el Estado se halla vinculado a la Primera Enmienda en aquellos espacios públicos bajo su dominio que tradicionalmente han servido como foros de discusión ciudadana. En realidad, para encontrar la primera decisión judicial relevante sobre esta cuestión debemos remontarnos a una opinión de Oliver Wendell Holmes, todavía como juez de la Corte de Massachusetts, a través de la cual se dicta sentencia en el litigio *Commonwealth v. Davis*³¹, un caso en el que la Corte estatal se enfrentaba a la demanda de un predicador que había sido condenado por predicar en el *Boston Common* sin previo permiso de la autoridad municipal, lo que en su opinión constituía una vulneración de la Primera Enmienda de la Constitución federal. Frente a esta demanda, la respuesta de Holmes fue tan clara como afirmar que en los espacios públicos bajo su dominio, el gobierno dispone de la misma discrecionalidad para imponer restricciones que la de cualquier ciudadano en sus propiedades³². Una idea que va a

«require an individual to participate in the dissemination of an ideological message by displaying it on his private property in a manner and for the express purpose that it be observed and read by the public», *Wooley v. Maynard*, 430 U.S. 705, 713 (1977).

³¹ *Commonwealth v. Davis*, 39 N.E. 113 (Mass. 1895).

³² En concreto, para Holmes, «for the Legislature absolutely or conditionally to forbid public speaking in a highway or public park is no more an infringement of the rights of a member of the public than for the owner of a private house to forbid it in his house». Como señala Edward White, la idea de Holmes, y, en realidad, de la propia doctrina judicial mayoritaria en aquel entonces, acerca de los límites que el poder

reafirmar posteriormente la propia Corte Suprema³³, en la cual aún no se había consolidado una doctrina de la incorporación de la Primera Enmienda a los estados a través de la Enmienda Catorce, y en la que seguía presente una suerte de culto al derecho común británico, en detrimento de la eficacia directa de la Constitución, que precisamente jueces como Holmes contribuirán a erradicar posteriormente.

En cualquier caso, esta interpretación, como ha señalado algún autor, casi marcial de la libertad de expresión en el ámbito público, que legitimaba a los poderes públicos para hacer en calles, plazas y parques aquello que la Primera Enmienda prohíbe, es decir, silenciar los discursos privados, estaba destinada a ser derogada, no solo por la propia inercia liberal que se genera en la Corte según se va afianzando la idea de la vinculación de los estados a la Primera Enmienda, sino, sobre todo, porque la misma en buena medida negaba una realidad histórica, como era que ciertos espacios públicos habían sido considerados desde la América temprana como lugares abiertos para la libre discusión ideológica y también para el proselitismo religioso. Así, ya en 1939, en *Hague v. C. I. O.*, un litigio donde la Corte enjuicia la constitucionalidad de una de las denominadas *anti-picketing laws*, en este caso de la ciudad de Jersey, con la que se quería impedir la libertad de los trabajadores para manifestar públicamente sus ideas y reivindicaciones en el espacio público, la mayoría del Tribunal se aparta de la doctrina establecida en *Davis* y afirma el principio contrario de que en determinados espacios públicos bajo su dominio, como calles y parques³⁴, tradicionalmente abiertos a los ciudadanos para la libre

público puede imponer a la libertad de expresión de sus ciudadanos en sus propiedades o en cualquier el ámbito de su administración, puede apreciarse de una forma aún más nítida, en la opinión que el propio Holmes, también como juez de la Corte de Massachusetts, hace valer en el caso *McAuliffe v. Mayor of New Bedford*, 29 N.E. 517 (Mass. 1892), donde sostiene que el despido de un bombero municipal como consecuencia de su participación en una campaña política no vulnera la Primera Enmienda de la Constitución, porque esta no protege ningún derecho a expresarse libremente en tanto empleado público.

³³ *Davis v. Massachusetts*, 167 U.S. 43 (1897).

³⁴ En realidad, más que una derogación integral de la doctrina Davis, en *Hague v. C.I.O.* la Corte lleva a cabo una derogación parcial, extendiendo la eficacia de la Primera Enmienda a dos ámbitos públicos concretos como son las calles y los parques; si bien, con esta sentencia, como veremos en adelante, se sientan las bases para una doctrina, la de del *public forum*, que a través de diversos litigios se va a extender a otros ámbitos de la propiedad estatal que van más allá de estos que podemos considerar tradicionalmente vinculados a la discusión pública y la libre transmisión de ideas (Sullivan y Feldman, 2013: 274-283).

expresión de sus ideas³⁵, el estado está vinculado a las exigencias constitucionales de la Primera Enmienda³⁶.

Como decíamos, esta forma de entender la libertad de expresión resulta mucho más acorde con el desarrollo de la cultura jurídica americana en el siglo XX, pero también con los propios orígenes intelectuales de la Primera Enmienda que confluyen, en este caso, en un mismo paradigma permisivo. En este sentido, más allá de la idea liberal clásica de libertad de expresión, el propio sustrato de republicanismo cívico que subyace en la Primera Enmienda es inseparable de comprensión del foro público como ámbito deliberativo; de la misma forma que para la tradición evangelista no es admisible un concepto de libertad que no integre la posibilidad de realizar actos de proselitismo y evangelización en lugares públicos (De Wolfe Howe, 1965: 8). De hecho, la propia casuística judicial de la Primera Enmienda vinculada a la idea de foro público tuvo durante el siglo XX como protagonistas sucesivos a colectivos representativos de estas diversas tradiciones, de tal forma que si, en un principio, fueron las demandas evangelistas las que dieron pie al desarrollo de esta doctrina judicial, a partir de los años cincuenta, y de la *Civil Rights Revolution*, la lucha por la libertad de expresión en el espacio público ha estado principalmente vinculada a la participación política y al activismo de los derechos fundamentales por parte de ciertas minorías (Sullivan y Feldman, 2013: 272). En cualquier caso, de esta ingente jurisprudencia que, más allá de parques y calles, se ha proyectado sobre otros espacios públicos donde los ciudadanos han querido hacer valer el derecho a manifestar su opinión, como universidades, escuelas, aeropuertos o servicios postales..., puede deducirse un esquema analítico bastante nítido del concepto jurídico de *public forum*. Así, la Corte ha distinguido entre³⁷:

³⁵ El origen de la categoría de *public forum* se suele vincular a la opinión del juez Roberts en esta sentencia, y en concreto, al siguiente *obiter dicta*: «Wherever the title of streets and parks may rest, they have immemorially been held in trust for the use of the public and, time out of mind, have been used for purposes of assembly... and discussing public question. Such use of the streets and public places has, from ancient times, been a part of the privileges, immunities, rights, liberties of citizens. The privilege of a citizen of the United States to use the streets and parks for communication of views on national questions may be regulated in the interest of all... but it must not, in the guise of regulation, be abridged or denied», *Hague v. C.I.O.*, 307 U.S. 496, 515 (1939).

³⁶ Para una lectura contemporánea de esta sentencia, insistiendo en el cambio de doctrina que se consolida con ella dentro del Tribunal en relación con Davis, puede verse Frank (1940: 279-280).

³⁷ *Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans*, 576 U.S. 5, 13-15 (2015).

- los foros públicos tradicionales, como calles y parques, que siempre han estado abiertos a que los ciudadanos puedan hacer uso de ellos para expresar sus opiniones, y, donde, por lo tanto, el Estado no puede imponer más límites a la libertad de expresión que los que estén justificados en un interés apremiante;
- los foros públicos habilitados como tales por el Estado —*designated public forum*—, que serían aquellos espacios de titularidad pública que han sido específicamente destinados al libre intercambio de ideas entre los ciudadanos. En estos ámbitos de propiedad pública, el Estado, igualmente, solo podrá restringir el discurso de los ciudadanos cuando esgrima un interés público apremiante que lo justifique;
- y, finalmente, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha distinguido una tercera categoría, el *non public forum*, que la integrarían aquellas propiedades de dominio estatal que ni por tradición ni tampoco de forma premeditada han sido designadas como lugares para la discusión ciudadana. En este caso, los límites que el Estado quiera imponer sobre la libertad de expresión a aquellos ciudadanos que quieran acceder a estos ámbitos, únicamente tendrán que superar un test de razonabilidad, sin que, por lo tanto, el Estado tenga la carga de demostrar la existencia de un interés apremiante que legitime su política.

Reconduciendo el debate a la cuestión que nos ocupa, que es la de los límites constitucionales al discurso gubernamental, parece claro que en aquellos ámbitos públicos tradicionalmente abiertos a la discusión ciudadana, o en aquellos espacios que el Estado ha habilitado a tal efecto, no puede aplicarse el principio de que cuando el gobierno habla no está sujeto a límite jurídico alguno sino únicamente a los mecanismos de control y censura propios del proceso político. Donde haya un foro público, por el contrario, el Estado deberá mantenerse neutral con respecto a los distintos puntos de vista que allí quieran expresarse, de tal forma que solo cuando exista un interés estatal apremiante que lo justifique podrá imponer límites a la libertad de expresión.

El voto particular que suscriben tres magistrados a *Walker v. Texas Division* puede servirnos para poner de manifiesto la relevancia práctica de esta cuestión. Paradójicamente, la opinión discrepante la escribe el juez Alito, quien fue también el juez que redactó la opinión de la mayoría en *Summun*, el precedente al que, como acabamos de ver, acude la Corte en *Walker v. Texas Division* para descartar que al no autorizar la bandera confederada en las matrículas se haya vulnerado la Primera Enmienda de la Constitución. Para el juez Alito, la mayoría del Tribunal habría errado al considerar que el precedente a aplicar, en este supuesto, es aquel establecido en *Summun*, en virtud del cual «cuando el gobierno habla es libre para elegir el mensaje que quiere expresar». El precedente que procedía aplicar, en su opinión, era aquel

establecido en *Rosemberger v. Rector and Visitors*, en virtud del cual, «en el ámbito de la libertad de expresión, la regulación del gobierno no debe favorecer unos discursos frente a otros». El origen de la sentencia *Rosemberger* se encuentra en el rechazo de las autoridades de la Universidad de Virginia a incluir a una asociación universitaria de sesgo religioso dentro de un programa de ayudas a la financiación de las publicaciones elaboradas por sus organizaciones de estudiantes. El motivo esgrimido por las autoridades universitarias para esta denegación era que, de hacerlo, la universidad estaría promocionando una determinada comprensión religiosa de la realidad, algo que expresamente veta la *Establishment Clause* de la Primera Enmienda. Pues bien, en este caso, la argumentación de la Corte Suprema giró en torno al concepto jurídico de *designated public forum*³⁸. En precedentes anteriores, el Tribunal había diferenciado entre aquellas restricciones impuestas por el Estado en este tipo de foros y que toman en consideración el contenido material de los discursos excluidos, las cuales serían legítimas siempre y cuando tuvieran como finalidad no desnaturalizar el objeto de discusión sobre el que se quiera centrar el foro; y, en segundo lugar, las ya mencionadas *view point discrimination*, es decir, aquellas que no se basan en el contenido o el objeto material del discurso, sino en las propias valoraciones que se hacen sobre la materia que es objeto de debate en el foro. En definitiva, lo que nosotros entendemos como una discriminación por razón de pensamiento, opinión o ideología, y que, en armonía con la propia doctrina norteamericana sobre la libertad de expresión, estarían, en cualquier caso, prohibidas por la Primera Enmienda³⁹. A partir de esta distinción, en *Rosemberger v. Rector and Visitors*, la mayoría del Tribunal entendió que las limitaciones impuestas a la participación de asociaciones

³⁸ El fallo de la Corte en *Rosemberger* se apoya en dos precedentes, que, sin ser idénticos, tienen puntos en común con este litigio. En ambos casos se trataba de organizaciones religiosas que reclamaban las mismas condiciones de acceso que otros grupos a las instituciones públicas, en un caso a la universidad y en el otro a la escuela. En ambos casos, la Corte consideró que no se había podido demostrar la razonabilidad de la exclusión en el acceso a lo que calificó como *non-public forum*, y ello con el fundamento de que la *Establishment Clause* no impone un nivel de asepsia religiosa de las instituciones públicas, hasta el punto de excluir el acceso de todo punto de vista religioso, *Widmar v. Vincent*, 454 U.S. 263 (1981) *Lamb's Chapel v. Center Moriches Union Free School District*, 508 U.S. 384 (1993).

³⁹ Para una crítica, partiendo de esta decisión, de la distinción entre *viewpoint discrimination* y *content discrimination*, basada en la falta de criterios en función de los cuales caracterizar a una discriminación como ideológica o de contenido, e insistiendo en cómo se tiende a considerar fuera de discusión ideológica posicionamientos que en sí mismos encarnan una ideología hegemónica, véase Kagan (1992: 70-71).

religiosas en el programa público de promoción de las publicaciones universitarias constituía una discriminación no por razón de contenido —en tanto, en ningún caso, dicho programa excluía las publicaciones sobre religión de asociaciones laicas—, sino por razones estrictamente ideológicas; al ser únicamente la naturaleza confesional de la asociación la que servía de fundamento a la exclusión. No se trataba, por lo tanto, de un supuesto de *government speech*, sino de una regulación del discurso privado dentro de un foro público que, en tanto discriminatoria, vulneraba la libertad de expresión.

Para Alito, como decíamos, *Rosemberger* era el precedente adecuado en *Walker v. Texas Division*. En este sentido, su voto particular intenta, precisamente, llamar a la atención sobre la idea de que cuando el estado de Texas abrió la posibilidad de que los ciudadanos difundan determinados mensajes privados a través de un plataforma estatal, como las matrículas de los coches, dejó de hablar por sí mismo, y creó un *limited public forum*, en el que ya no está legitimado para establecer ningún tipo de restricción basada, como en este caso, en una valoración del significado del mensaje que se quiere transmitir⁴⁰. En este sentido, Alito insiste en que el precedente de *Summun* no puede trasladarse aquí, en tanto, en aquel caso, se trataba de un espacio público por definición limitado, como es un parque, donde solo un número escaso de monumentos pueden ser exhibidos, mientras que en *Walker v. Texas Division* estamos ante una propiedad pública, las matrículas, a través de las cuales se pueden difundir tantos mensajes como propietarios de coches haya. En definitiva, las características del canal de comunicación que, en este caso, el estado de Texas ha abierto a los ciudadanos, obligan a considerar que, al contrario de lo que la mayoría del Tribunal había deducido, no se trata de un control del Estado sobre su propio discurso, sino sobre el que los ciudadanos exponen en un foro público creado desde las instituciones.

⁴⁰ Con respecto a esto último, y para poner en evidencia que nos encontramos ante una discriminación por razones ideológicas, Alito establece un comparación entre el tratamiento que el Estado da a los proponentes de la bandera confederada con respecto a aquellos que propusieron, con éxito, la de los *Buffalo Soldiers*. La primera, sin duda, posee un significado supremacista y odioso para muchos ciudadanos norteamericanos, por más que también los hijos de los veteranos puedan ver en ella, simplemente, un símbolo que homenajea la memoria de sus padres. El problema es que esta misma naturaleza controvertida afecta también al símbolo que reconoce a los *Buffalo Soldiers*, el emblemático destacamento de afroamericanos que participó en la Guerra de Secesión, pero que también lo hizo en las despiadadas campañas contra los nativos en las *Indian Wars*; por lo que, entiende Alito, el razonamiento esgrimido para vetar la bandera confederada —que esta puede irritar a los afroamericanos— sirve también para cuestionar que sí se haya permitido el símbolo de los *Buffalo Soldiers*.

Como insistiremos en el último epígrafe, la actitud reacia de la Corte a la hora de extender el concepto de *public forum* a otros ámbitos diversos a los tradicionales, patente en *Walker v. Texas Division*, tiene el efecto principal de incrementar paralelamente el ámbito de proyección de la doctrina del *government speech*, es decir, de extender el propio ámbito donde el discurso del estado se puede proyectar de forma hegemónica, sin necesidad de tolerar los discursos rivales. No debe olvidarse que son pocos los ámbitos que la Corte cataloga como foros públicos tradicionales. En este sentido, la decisión de considerar o no foros a nuevos ámbitos de dominio o propiedad estatal usados por los ciudadanos para comunicar sus ideas como foros públicos resulta determinante para valorar qué restricciones pueden imponerse allí sobre la libertad de expresión. Como habrá podido intuirse, la doctrina establecida en *Walker v. Texas Division* y *Summun* tiene el defecto de plantear una suerte de razonamiento circular, ya que la Corte afirma al mismo tiempo que el Estado no puede controlar el discurso privado dentro de un *designated public form*, pero que, en cualquier caso, si existe un control efectivo sobre los mensajes privados que acceden a su foro, no podrá considerarse que nos encontramos ante un foro público y, por lo tanto, las restricciones al discurso privado no tendrán que someterse a un estricto escrutinio judicial. En definitiva, el problema de esta doctrina es que, en buena medida, nos dice que para que el Estado pueda estar tranquilo acerca de la adecuación constitucional de las restricciones al discurso privado que haga en el ámbito de su competencia administrativa, lejos de velar por que estas sean mínimas y poco visibles, tiene que velar por lo contrario, de tal forma que se haga evidente que nos encontramos ante un foro bajo su dominio y, por lo tanto, en el que la Primera Enmienda no puede operar como límite.

IV. CUANDO EL DISCURSO PAGA UNOS DISCURSOS SÍ Y OTROS NO: EL «ESTADO PATRÓN» Y LA DOCTRINA DE LAS UNCONSTITUTIONAL CONDITIONS

La teoría del *government speech* toma forma judicial a partir de un litigio, *Rust v. Sullivan*⁴¹, en el que la normativa cuestionada era un programa federal que ayudaba económicamente a las clínicas que ofrecían programas de asesoramiento y asistencia en materia de planificación familiar, pero que excluía del ámbito de potenciales beneficiarios a aquellos programas que contemplaban el aborto como un método más de planificación familiar. El argumento

⁴¹ *Rust v. Sullivan*, 500 U.S. 173 (1991).

principal en virtud del cual se atacaba la normativa gira sobre la idea de que la misma no era una normativa neutral en relación a la cuestión del aborto, es decir, que se trataba de un programa que discriminaba a favor de un punto de vista moral concreto sobre la interrupción voluntaria del embarazo, castigando, de forma consecuente, a aquellas clínicas o profesionales que consideren que el aborto sí debe considerarse un método de planificación familiar.

Desde luego la decisión en *Rust* no puede ser leída al margen de la evolución que había experimentado, sobre todo a finales de los setenta y principios de los ochenta, la propia jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de derechos sociales. Frente a las tentativas de dar cierta eficacia constitucional a obligaciones positivas por parte de los poderes públicos en materia de derechos, exploradas por la Corte en la década de los sesenta y setenta⁴², un tribunal con una nueva composición marcada por los cuatro jueces designados por Nixon⁴³, afirmó de forma rotunda el principio de que de la Constitución americana no puede deducirse ninguna obligación positiva —en el sentido de prestacional— con respecto a los derechos; de tal forma que toda política de promoción de cualquier libertad se considerará competencia exclusiva de las mayorías parlamentarias y no de los jueces⁴⁴. En este sentido, incluso tomando en cuenta que desde la sentencia *Roe v. Wade*⁴⁵ la decisión de la mujer de interrumpir voluntariamente el embarazo está amparada por una libertad constitucional, lo cierto es que hacer valer una dimensión prestacional de este derecho resultaba una tentativa difícil; de hecho, la Corte ya había consolidado el principio general de que «la decisión legislativa de no subsidiar el ejercicio de un derecho fundamental no puede equipararse a la vulneración del mismo»⁴⁶. Del mismo modo, y en relación a las diferenciaciones normativas

⁴² Deduciendo derechos «positivos» de los ciudadanos a partir de la *Equal Protection Clause*, son conocidas las sentencias: *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 U. S. 663 (1966), *Shapiro v. Thompson*, 394 U. S. 618 (1969), *King v. Smith*, 392 U. S. 309 (1968). Sobre este ensayo exploratorio de la eficacia constitucional de ciertos derechos de prestación, puede verse, por todos, Michelman (1969).

⁴³ Como es conocido, entre 1969 y 1972, el presidente Nixon nombró a los magistrados Warren Burger, Harry Blackmun, Lewis Powell y William Rehnquist.

⁴⁴ La sentencia que certifica este cambio jurisprudencia es *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 U. S. 1 (1973). Del debate doctrinal acerca de la eficacia judicial de los derechos sociales en Estados Unidos me he ocupado en un trabajo donde puede encontrarse una muestra de la bibliografía más relevante (Vázquez Alonso, 2014).

⁴⁵ *Roe v. Wade*, 410 US 113 (1973).

⁴⁶ Este principio tuvo su proyección en el ámbito que nos ocupa en *Maher v. Roe*, 432 U. S. 464 (1977), donde la Corte Suprema sostiene la constitucionalidad de excluir

en la proyección de políticas sociales, el Tribunal también había tenido oportunidad de afirmar que «existe una diferencia básica entre la injerencia del Estado en una actividad protegida y la promoción (excluyente) de una actividad alternativa». Es decir, que ni la falta de desarrollo de la vertiente prestacional de un derecho ni la promoción pública de una actividad frente a su alternativa podían ser reconducidas, en virtud de los precedentes con los que contaba la Corte en *Rust*, a una infracción de la Constitución.

En cualquier caso, el litigio en *Rust* presentaba un elemento distintivo que no era sino la especial dimensión moral o ideológica que subyace tras la decisión de no extender las políticas de promoción de la planificación familiar a aquellos programas que contemplaran el aborto. Con esta decisión, sin duda, el gobierno prestaba su amparo explícito a una de las partes —la de las asociaciones provida— en la querrela pública abierta sobre la cuestión del aborto, situándose, en este sentido, en una posición no imparcial o equidistante en relación a los distintos puntos de vista presentes en esta disyuntiva. La no neutralidad del programa aprobado por el gobierno era, a este respecto, indiscutible. La duda, por lo tanto, residía en si con esta discriminación a favor de una de las partes en conflicto el gobierno había sobrepasado los límites constitucionales que impone la Primera Enmienda a la restricción del discurso privado. La respuesta de la Corte Suprema no deja lugar a dudas. Para la mayoría del Tribunal:

El Gobierno puede, sin violar la Constitución, decidir financiar selectivamente un programa que busque promover ciertas actividades que él considera que son de interés público, sin al mismo tiempo financiar un programa alternativo que afronta el mismo problema desde otra perspectiva. Al hacer esto, el Gobierno no está discriminando por razones ideológicas; simplemente está eligiendo financiar una actividad con exclusión de otra.

Este párrafo, en el que la mayoría de los autores sitúan el origen del concepto jurídico de *government speech*, introduce una diferenciación

la práctica de abortos terapéuticos de la subvención pública cuando las mujeres que quieran que se les practique no puedan aportar un certificado médico al carecer de ingresos para poder costeárselo. En cualquier caso, la gran mayoría de los autores sitúan la consolidación definitiva de esta jurisprudencia en la opinión del juez Rehnquist, que será la de la mayoría del Tribunal, en *Regan v. Taxation With Representation*, 461 U.S. 540 (1983), en la cual se sostiene la adecuación constitucional de una ley federal que excluía a las asociaciones dedicadas a actividades «lobbistas» dirigidas a influir en las asambleas legislativas de las entidades sin ánimo de lucro que se beneficiaban de una política de incentivos fiscales a las donaciones privadas.

determinante para interpretar los límites del Estado a la hora de financiar el discurso privado. Así, si bien cuando el Estado decide implementar políticas públicas que promuevan la libertad de expresión no puede imponer ningún tipo de restricciones en el ámbito de los beneficiarios por motivos ideológicos⁴⁷, nada en la Constitución impide al legislador fijarse ciertos objetivos sobre la base de sus propias orientaciones políticas, y promocionarlos de forma excluyente a sus alternativas. Como subraya la mayoría de la Corte en *Rust*, al determinar que solo aquellos programas que no contemplan el aborto como método de planificación familiar son susceptibles de recibir financiación federal, el legislador estaría únicamente fijando cuál es el objetivo de su política pública y no estableciendo lo que, según la conocida doctrina elaborada por la Corte Suprema, supondría una «condición inconstitucional»⁴⁸, es decir, el ofrecimiento condicionado de un beneficio público a cambio de que los receptores se rindan en el ejercicio legítimo de una libertad constitucional, en este caso, la libertad de expresión (Sullivan, 1991).

El elemento clave en el razonamiento de la Corte se encuentra, por lo tanto, en que la condición establecida por el legislador no restringe realmente la libertad de expresión, en tanto no obliga a los receptores a rendirse a favor de un determinado discurso ideológico contrario al aborto, y es coherente, a su vez, con el objetivo que persigue el plan de financiación federal, o, podríamos decir nosotros, es expresión del discurso que —legítimamente— quiere hacer valer un determinado gobierno. Un razonamiento, este último, en el que creo que subyace el presupuesto, por otro lado lógico, que, de que si bien el gobierno puede permitirlo todo, no puede financiarlo todo, de tal forma que, necesariamente, va a existir una desigualdad en la afectación del gasto público a determinados fines. La incidencia que esta afectación pueda tener sobre la libertad de expresión no planteará ningún problema de constitucionalidad siempre y cuando pueda demostrarse que dicha afectación no es en sí misma coercitiva y que, en cualquier caso, es coherente con la propia finalidad del programa.

La jurisprudencia posterior de la Corte Suprema contiene ejemplos de cuáles serían los límites a la doctrina *Rust* en ciertos ámbitos donde la libertad

⁴⁷ Rehnquist, «Congress may not discriminate insidiously in its subsidies in such a way as to aim at the suppression of dangerous ideas», *Regan v. Taxation with Representation*, 461 U.S. 540, 548 (1983).

⁴⁸ Como es sabido, quien acuña el término e introduce en el debate doctrinal la necesidad de equiparar el tratamiento jurídico de la compulsión estatal para la renuncia al ejercicio de determinados derechos a las prohibiciones es Rort L. Hale, con su artículo *Unconstitutional Conditions and Constitutional Rights*, publicado en la década de los treinta en la *Columbia Law Review* (Hale, 1935).

de expresión y comunicación adquieren un valor específico. A este respecto, si bien en *Rust* la mayoría del Tribunal entendió que la discriminación a favor de los programas de planificación familiar que no contemplaban el aborto como método no afectaba a la necesaria libertad que ha de existir en la relación de diálogo entre médico paciente⁴⁹, años después, en *Legal Services Corporation v. Velazquez*⁵⁰, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de un programa federal que destinaba sus fondos a un organismo público creado para dar asistencia letrada a personas sin recursos. En este caso, el condicionante establecido por el legislador era que, en ningún caso, dichos fondos se usaran en litigios donde se pusiese en cuestión cualquier norma que consagrara una política pública del Estado. Para la mayoría del Tribunal, a diferencia de *Rust*, no podía hablarse, en esta ocasión, de un supuesto de *government speech*, y ello porque el programa, en puridad, afectaba a un ámbito laboral donde el discurso es estrictamente privado —el de las relaciones entre el abogado y su cliente— sin que pueda, por lo tanto, considerarse una manifestación del discurso político que quiera implementar y promocionar una determinada administración. Era, en definitiva, una condición inconstitucional que buscaba disuadir a los abogados de algo tan elemental en el oficio como es el poder cuestionar la licitud de una norma aplicable.

A la misma conclusión llega el Tribunal en un litigio muy similar a *Rust* *Agency for International Development v. Alliance for Open Society International, Inc*, donde la normativa en cuestión versaba en un programa de ayuda financiera a las organizaciones no gubernamentales que dedican sus esfuerzos a lucha contra el sida. Las condiciones impuestas para los receptores de estas ayudas eran dos: por un lado, los fondos no podían tener como destinatarios a asociaciones que promuevan la legalización o la práctica de la prostitución; y, en segundo lugar, tampoco podrían favorecer a aquellas organizaciones que no tuvieran una política explícita de condena de la prostitución, hasta el punto que el propio programa exigía a las entidades receptoras que firmaran un documento preestablecido en el que se condenaba esta práctica. Como puede intuirse, aquí el conflicto se producía de nuevo entre la idea que encarna el

⁴⁹ Y ello, con el argumento de que el silencio de los doctores, a la hora de ofrecer este remedio, no tenía que interpretarse por los pacientes como un rechazo personal al mismo, sino simplemente como una consecuencia lógica de que tal terapia se situaba al margen de la finalidad del programa. Frente a esta conclusión de la mayoría, llamando la atención sobre el hecho de que esta regulación de la relación médico paciente, tiene el propósito y el efecto de manipular la decisión de aquellas pacientes que no quisieran continuar con su embarazo, véase el voto particular de Blackmun *Rust v. Sullivan*, 500 U.S. 173 (1991) 204 (Blackmun, J., *dissenting*).

⁵⁰ *Legal Services Corp. v. Velazquez*, 531 U.S. 533 (2001).

concepto de *government speech* —que el gobierno puede legítimamente hacer efectivo un discurso político propio, en este caso, contra la prostitución— y aquella otra que se encuentra en el corazón de la Primera Enmienda, y que es la de que la Constitución *prohibits the government from telling people what they must say*. Lo cierto es que en muy distintos ámbitos de la jurisprudencia norteamericana, desde el federalismo fiscal⁵¹ hasta la libertad religiosa⁵², la idea de coerción ha servido a la Corte Suprema como elemento decisivo en no pocos casos difíciles. Identificar la línea que separa el incentivo de la coacción no es una cuestión sencilla, de hecho, la propia Corte había sido reacia a censurar aquellos programas que más que coaccionar provocaban un cierto efecto desalentador sobre el ejercicio de algunas libertades⁵³, sin embargo, en este caso, hay un elemento que resulta determinante para que la mayoría de la Corte entienda que el gobierno federal la había sobrepasado y este es el hecho de que

⁵¹ En este sentido, la distinción entre la legítima persuasión financiera de la federación a los estados para que estos participen de sus programas de gasto, y la coacción federal a los estados prohibida por la Constitución, sigue siendo una cuestión clave en la interpretación de la *Necessary and Proper Clause* y la *Commerce Clause*, tal y como recientemente ha puesto de manifiesto la sentencia sobre la reforma sanitaria emprendida por Obama: *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 59 (2012). Sobre esta cuestión me he ocupado en extenso en Vázquez Alonso (2014).

⁵² En este sentido, es conocido el precedente de *Lee v. Weisman*, 505 U.S. 577 (1992), donde el juez Kennedy, ponente de la sentencia, aboga por sustituir el denominado *Lemon Test*, en aplicación de la *Establishment Clause*, por un *Coercion Test*, donde el nivel de neutralidad exigido se determine por la ausencia de coacción.

⁵³ Como exponente de esta problemática se suele aludir a la libertad artística, y, en concreto, al litigio *National Endowment for the Arts v. Finley*, 524 U.S. 569 (1998), donde la Corte Suprema entendió que era conforme a la Primera Enmienda someter a un canon no solo de excelencia sino también de decencia a los trabajos artísticos que podían beneficiarse del principal programa federal para el fomento de las artes. Una jurisprudencia que en su día fue criticada desde el presupuesto de que la promoción parcial de la libertad artística, supeditada a un canon de moralidad, podría tener como consecuencia —considerando la incidencia creciente que tiene la presencia del Estado como patrón en este ámbito— la desnaturalización de una libertad que no puede ser concebida sin su elemento irreverente o libérrimo, y que, por lo tanto, excluye, no solo cualquier tipo de censura estatal, sino también cualquier tipo de política pública que quiera arrinconar una determinada visión artística de la realidad. Para una crítica de la reforma de la legislación federal, luego derogada, que introducía el canon de decencia, puede verse Fiss (1991), Sullivan (1991: en especial, 91-95). Sobre la propia sentencia, y con carácter general, sobre el problema de la subvención estatal a la libertad artística, es referencia inexcusable Bezanson (2013: en especial 7-50).

la normativa no permita a las asociaciones guardar silencio acerca de lo que cada una de estas opinen sobre el ejercicio de la prostitución⁵⁴.

Como ya habíamos visto en los supuestos de *open forum*, el factor clave en el análisis de la Corte en realidad se encuentra en determinar si la normativa regula y es expresión del discurso gubernamental, o bien si se trata de la regulación de un discurso privado; de tal forma que si constatamos que nos encontramos en el primer supuesto, las desviaciones en el tratamiento igual de los distintos puntos de vista ideológicos carecerán de relevancia en el juicio de constitucionalidad, mientras que en el segundo caso serán determinantes⁵⁵. En este sentido, en la doctrina judicial sobre el *subsidized speech*, como ya presagiara Robert Post, lo relevante no ha sido tanto el discurso privado sobre el que se proyecta el subsidio —qué libertad ha sido asistida por el Estado—, sino si la normativa es expresión coherente de una política pública del Estado dentro de un ámbito administrativo de su competencia. Dicho de otra forma, si se trata o no de ese foro exclusivo y judicialmente impune en el que se expresa el *government speech*. Si nos encontramos dentro de este foro, las desigualdades en la proyección de ciertas ayudas públicas hemos de entenderlas como una suerte de *decision rules* dentro del ámbito administrativo, y su relación con los límites que establece la Primera Enmienda nada tiene que ver con

⁵⁴ Como podemos apreciar, para el Tribunal, la gran diferencia entre *Rust* y *Alianza for Open Society* reside en que, en el primer caso, la norma no exigía ninguna condena explícita del aborto por parte de las entidades participantes en el programa, sino simplemente que estas se abstuvieran de ofrecer ese remedio en el ámbito concreto de la aplicación del programa para así no perturbar el objetivo concreto de la política estatal. En *Alianza*, por el contrario, la normativa exige un explícito posicionamiento moral contrario a esta práctica, un elemento que, para la mayoría del Tribunal, resulta clave a la hora de considerar que los condicionantes que introduce la normativa no están vinculados a los objetivos gubernamentales que persigue el programa y, por lo tanto, al amparo del concepto jurídico de *government speech*, sino que se proyectan, de forma indirectamente coercitiva, pero coercitiva en cualquier caso, sobre el discurso privado, imponiendo un límite a la libertad de expresión de los participantes basado en motivos estrictamente ideológicos y, por lo tanto, contrario a la Primera Enmienda de la Constitución.

⁵⁵ Y es que cuando el gobierno regula el discurso privado no solo no cabe establecer ningún tipo de discriminación por motivos ideológicos (*view point discrimination*), sino que, de hecho, la jurisprudencia de la Corte Suprema en ocasiones también ha sometido a un estricto escrutinio aquellas regulaciones del discurso privado que restringen la libertad de expresión no ya mediante la censura ideológica sino a través de una meramente temática (*subject matter restrictions*), tomando en consideración que, limitando la posibilidad de tratar ciertos temas, en el fondo, en muchos casos, lo que se está prohibiendo es la expresión de concretos puntos de vista (Sullivan, 1991: 88-89).

lo que serían las *conduct rules*, a través de las cuales el Estado no quiere regular ámbitos de su administración para definir sus políticas, sino el comportamiento de los ciudadanos⁵⁶.

V. CUANDO (TODOS) PAGAMOS EL DISCURSO QUE EL GOBIERNO QUIERE

Que no hay cosa cierta salvo la muerte y los impuestos no es únicamente una frase ingeniosa de Benjamin Franklin⁵⁷, sino también un principio no escrito de la Constitución americana que tiene no pocas consecuencias prácticas a la hora de valorar la adecuación constitucional de ciertas políticas públicas⁵⁸. La importancia normativa de esta idea tiene, en cualquier caso, una doble dimensión, ya que no solo nos dice algo tan básico como que el Estado legítimamente puede gravar la renta y la riqueza de los ciudadanos⁵⁹, sino también que puede gravarla con determinados fines, es decir, para financiar concretas políticas públicas. En este sentido, el poder impositivo del Estado está directamente relacionado con la propia idea de *government speech*: el Estado habla a través de sus políticas públicas y el rastro del gasto público traza también un relato ideológico que, lejos de ser neutral, es indicativo de ciertas preferencias que, en último término, serán juzgadas dentro del proceso político, y atacadas por grupos de presión, pero no por los jueces. La Primera Enmienda no consagra, por lo tanto, ningún derecho a favor de los ciudadanos para resistirse a participar con el producto de su renta o de su riqueza en aquellas políticas públicas que, siendo expresión legítima del discurso del gobierno, contradicen sus propias ideas personales sobre lo bueno

⁵⁶ Robert Post sigue aquí la terminología acuñada en el ámbito del derecho penal por Dan-Cohen (1984).

⁵⁷ *Letter from Benjamin Franklin to M. Le Roy* (nov., 1789) «Our new Constitution is now established ... but in this world nothing can be said to be certain, except death and taxes».

⁵⁸ Como último ejemplo, cabe recordar que el poder estatal para gravar la renta ha servido a la Corte para avalar el controvertido *individual mandate* de adquirir un seguro sanitario que impuso la reforma sanitaria de 2010, *National Federation of Independent Business v. Sibelius*, 567 U.S. (2012).

⁵⁹ La *Taxing and Spending Clause* viene consagrada en el art. 1, sec. 8, cl. 1.^a de la Constitución: «The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States».

y lo justo⁶⁰. Como bien se deduce de la sentencia de Franklin, los impuestos son lo que son, y este conflicto entre conciencia personal y destino del gasto público es un conflicto que no tiene otra solución para el ciudadano que la de apoyar democráticamente aquella oferta política que más se adecua a su forma de entender lo correcto, lo que, en ningún caso, derogará el principio de que el Estado puede determinar sus fines, y que este poder, irremediablemente, redefine ciertos derechos naturales, tal como ya explicara Jay en este conocido párrafo de *El Federalista*:

Nada es más cierto que la indispensable necesidad de gobierno, y es igualmente innegable que desde el momento en el que este se constituye, el pueblo debe ceder al gobierno establecido algunos de sus derechos naturales para que éste pueda disponer de los poderes requeridos para el ejercicio de sus funciones⁶¹.

Pese a que el punto de partida teórico, la legitimidad del gobierno para imponer tributos con los que financiar su discurso puede parecer inequívoca, la realidad constitucional ha puesto de manifiesto que también en este ámbito vamos a encontrar casos difíciles, donde no esté del todo claro si el discurso que el ciudadano se ve obligado a financiar es realmente el discurso del gobierno o un discurso privado contrario a sus principios. Uno de ellos, y tal vez el que más críticas ha despertado en relación a la doctrina judicial del *government speech*, es el que juzga la Corte en *Johanns v. Livestock Marketing*⁶². Los antecedentes de hecho de este litigio son los siguientes. En 1986 el Congreso federal aprobó un plan para promover el consumo de carne nacional. En el marco de la ejecución de este programa, la Secretaría de Estado de Agricultura puso en funcionamiento una mesa de representación de las distintas industrias ganaderas, y dentro de esta, un órgano de dirección integrado también por ganaderos, que, entre otras competencias, tenía la de diseñar campañas institucionales de marketing a favor del consumo de carne nacional. Unas campañas que se financiarán a través de un impuesto que grava con un dólar por cabeza de ganado la venta y exportación de estas reses vacunas por parte de todos los ganaderos que participan como beneficiarios del programa federal. La campaña que da origen a este litigio estaba basada en el lema *Beef. It's What's for Dinner* que lucía en distintos carteles anunciadores en los que

⁶⁰ «It cannot be that all taxpayers have a First Amendment objection to taxpayer-funded government speech, even if the funded speech is not 'germane' to some broader regulatory program», *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550 (2005).

⁶¹ *The Federalist Papers* (2003: 7-8). La traducción es mía.

⁶² *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550 (2005).

también podía leerse en su parte inferior la rúbrica: *Funded by America's Beef Producers*. Algunos ganaderos que formaban parte de la *Mesa del Ganado*, y que por tanto se habían visto obligados a sufragar con el impuesto de un dólar por res la campaña publicitaria, cuestionaron la constitucionalidad de esta imposición al considerar que se trataba de un impuesto que, en último término, vulneraba su libertad de expresión, al imponerles de forma coercitiva financiar un discurso con el que no estaban de acuerdo.

La doctrina constitucional sobre la financiación forzada del discurso ajeno, la denominada *compelled subsidization of speech doctrine*, había sido definida por la Corte con unos perfiles relativamente claros⁶³. Así, del mismo modo que el Estado no puede exigir que los ciudadanos hagan suyo un discurso que no comparten, la jurisprudencia había insistido en que la Primera Enmienda también exige que sea sometida a un estricto escrutinio cualquier norma que obligue a los ciudadanos a financiar un discurso con el que no están de acuerdo⁶⁴. De hecho, en una decisión relativamente cercana a *United States v. United Foods, Inc.*⁶⁵, la Corte Suprema consideró contrario a la libertad de expresión el impuesto establecido a los productores de champiñones para financiar campañas publicitarias que incitaran al consumo de este producto. Sin embargo, en *Johanns v. Livestock* la conclusión de la mayoría de jueces va a ser la contraria. El elemento diferenciador, en este caso, será que, en último término, quien crea el organismo encargado de la promoción del producto, y quien da el visto bueno al mensaje publicitario que se elige, es el gobierno federal a través del Congreso y de la Secretaría de Estado de Agricultura, con lo cual nos encontramos ante un caso de *government speech*⁶⁶. Este dato cambia radicalmente, para la Corte

⁶³ Sobre esta doctrina y su proyección en el concreto ámbito de la publicidad, véase Post (2005).

⁶⁴ Véanse *Abood v. Detroit Bd. of Ed.*, 431 U. S. 209 (1977); *Keller v. State Bar of Cal.*, 496 U.S. 1 (1990). Detrás de esta jurisprudencia se encuentra una vieja idea de Jefferson, plasmada en su alegato a favor de la libertad expresión «to compel a man to furnish contributions of money for the propagation of opinions which he disbelieves, is sinful and tyrannical». 5 *The Founders' Constitution*, §37, A Bill for Establishing Religious Freedom, p. 77 (1987). Citado en (Souter dissenting) *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550 (2005).

⁶⁵ *United States v. United Foods, Inc.*, 533 U.S. 405 (2001). Una sentencia que en buena medida rectificaba otro precedente reciente, el establecido en *Glickman v. Wileman Bros. & Elliott*, 521 U.S. 457 (1997), donde, en este caso, la Corte Suprema había considerado que no era contrario a la Primera Enmienda un programa estatal que exigía la contribución de los productores de fruta de California a una campaña publicitaria de estos productos.

⁶⁶ *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550, 563-64 (2005).

Suprema, el parámetro de análisis, no siendo aplicable, como había entendido el tribunal de circuito, la doctrina general sobre *compelled speech* elaborada a través de litigios donde el discurso que se obligaba a financiar al ciudadano era un discurso privado, sino la doctrina general sobre el *government speech*, en virtud de la cual, como hemos visto, el gobierno no está constreñido por la Primera Enmienda a la hora de implementar su discurso político⁶⁷. Lo significativo de la decisión es que a esta doctrina permisiva la Corte añade un nuevo supuesto, al reconocer que el Gobierno puede financiar su propio discurso con la contribución de los ciudadanos disidentes⁶⁸ incluso a través de impuestos de carácter sectorial⁶⁹, y para difundir mensajes que, pese a estar bajo su supervisión final, son en gran medida elaborados por concretos grupos de interés que han podido encontrar un encaje institucional hegemónico.

Como sugiere el voto particular que redacta Souter, el dato más significativo de *Johanns v. Livestock*, y al mismo tiempo, el exponente más claro de los riesgos que comporta la expansión de una categoría jurídica como la de *government speech*, que inmuniza un ámbito de la actividad gubernamental frente a las demandas de protección de la libertad de expresión, es la dificultad que existe en algunos casos para que los ciudadanos puedan realmente identificar al Estado detrás de un determinado mensaje. Como hemos visto, en este caso, los carteles publicitarios que fueron objeto de litigio se rubricaban con la firma *America's Beef Producers*, tras la cual es probable que la mayoría de los ciudadanos vieran, no al gobierno federal, sino a concretos grupos de interés⁷⁰.

⁶⁷ Entre otros, especialmente crítico con lo que para él constituye un cambio de doctrina en la regulación del discurso comercial subsidiado, excesivamente restrictivo de la libertad de expresión, véase Troy (2005: 125-126).

⁶⁸ Insistiendo en que «it seems inevitable that funds raised by the government will be spent for speech and other expression to advocate and defend its own policies», véase (Thomas y Scalia, *concurring*) *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550 (2005).

⁶⁹ Sobre la improcedencia de equiparar el tratamiento jurídico de la financiación del discurso gubernamental a través de impuestos generales de aquellos otros supuestos donde el vínculo entre el impuesto y el discurso estatal es mucho más nítido al tratarse de ámbitos sectoriales, insistió Souter, en su voto particular: «the relative palatability of a remote subsidy shared by every taxpayer is not to be found when the speech is funded with targeted taxes. For then, as here, the particular interests of those singled out to pay the tax are closely linked with the expression, and taxpayers who disagree with it suffer a more acute limitation on their presumptive autonomy as speakers to decide what to say and what to pay for others to say», (Souter, *dissenting*) *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550 (2005).

⁷⁰ «...the Beef Act does not establish an advertising scheme subject to effective democratic checks. ... the ads are not required to show any sign of being speech by the

El problema, por lo tanto, reside en que si bien el punto de partida de la doctrina del *government speech* se encuentra en la idea de que la responsabilidad del gobierno por su discurso ha de ser una responsabilidad política y no judicial, la dificultad para identificar a la institución que promueve un determinado mensaje puede situar a los poderes públicos en una posición de total inmunidad de control, ya que ni es posible controlar judicialmente las desviaciones del tratamiento neutral de las distintas opiniones de los ciudadanos, ni tampoco someter a un verdadero control político las mismas, y ello debido a que, en muchos casos, los ciudadanos ni siquiera van a saber que el gobierno es quien se encuentra tras la promoción de ciertos mensajes⁷¹. En *Johanns v. Livestock*, por lo tanto, se constata la inexistencia de mecanismos judiciales de análisis que sirvan para contrastar la presencia de lo que podríamos llamar un «discurso gubernamental putativo», en donde la paternidad gubernamental solo aparece cuando es necesario apelar a ella para eximir de responsabilidad al gobierno —en virtud de la doctrina del *government speech*— por las desviaciones en el tratamiento constitucionalmente exigido de la libertad de expresión de los ciudadanos.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: RECAPITULACIÓN CRÍTICA A UN CONCEPTO JURÍDICO RAZONABLE

Una de las características de la jurisdicción de la Corte Suprema norteamericana ha sido su capacidad para, en diálogo con la doctrina académica, idear conceptos constitucionales que integren y adapten el texto constitucional, ofreciendo respuesta a cuestiones no previstas por el constituyente pero que la propia evolución experimentada desde principios del siglo xx en la comprensión del Estado y de la misma sociedad ha ido demandando. Sin duda, la doctrina *government speech* es un exponente de este virtuosismo creativo que, en este caso, quiere ofrecer un marco teórico que dé solución a la pregunta de qué umbral de neutralidad impone una Constitución liberal a un Estado que asume un papel activo en diversos ámbitos de la sociedad, poniendo

Government, and experience under the Act demonstrates how effectively the Government has masked its role in producing the ads», (Souter, *dissenting*) *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550 (2005).

⁷¹ «Expression that is not ostensibly governmental, which government is not required to embrace as publicly as it speaks, cannot constitute government speech sufficient to justify enforcement of a targeted subsidy to broadcast it», (Souter, *dissenting*) *Johanns v. Livestock Marketing* 544 U.S. 550 (2005).

en práctica un discurso político que varía en función de la ideología política que salió victoriosa de los distintos procesos democráticos. El concepto de *government speech* parte, en este sentido, de un presupuesto lógico difícil de negar: todo gobierno democrático desarrolla un discurso ideologizado, no neutral frente a las diferentes concepciones políticas existentes en la sociedad, y su control, en un Estado democrático, corresponde al proceso político y no a los jueces. Se trata por ello de una doctrina judicial conceptualmente sólida, pero esa misma solidez, como hemos visto, es también causa de una visible tendencia expansiva que obliga a repensar sus límites internos en sentido crítico. Si hasta ahora el análisis que hemos hecho de esta categoría ha sido un análisis, podríamos decir, intrasistémico, en tanto toma en consideración única y exclusivamente el desarrollo jurisprudencial y la doctrina norteamericana, en la crítica que avanzaremos a continuación incluiremos también algunas reflexiones sobre esta cuestión desde la perspectiva de un ordenamiento jurídico como el español, representativo de un constitucionalismo donde la acción de gobierno no solo está vinculada a las claves ideológicas de los partidos mayoritarios, sino también, y a diferencia de un modelo como el norteamericano, a los propios principios programáticos consagrados en el texto de la Constitución (Porrás Nadas, 2014: 71-78). En este sentido, si bien los problemas que plantea la idea de *government speech* son similares, y la propia categoría es inteligible y útil desde la perspectiva de nuestra cultura constitucional, sus implicaciones no son idénticas.

Como hemos podido ver en el último de los epígrafes, la principal crítica que se hace a la doctrina del *government speech* está relacionada con la inexistencia, dentro del esquema de análisis de la Corte, de un requisito de control que contraste la transparencia en el discurso gubernamental, concretamente, la transparencia acerca de la autoría del discurso. La exigencia de hacer explícita la autoría estatal del discurso que subyace tras una política pública no solo tiene la finalidad democrática de vedar cualquier posibilidad de que el Estado use a los ciudadanos como subterfugio para eximirse de responsabilidad política por su gestión, sino también la de proteger la propia libertad de elección de estos frente a un mensaje que el gobierno puede distorsionar si lo propaga por medio de diferentes máscaras⁷². Tras la exigencia de transparencia, por lo

⁷² En *Rust v. Sullivan*, como se ha visto, la Corte considera que condicionar la subvención a clínicas de planificación familiar a que no hagan ninguna referencia al aborto como instrumento de planificación es algo que puede hacer el Congreso federal, en tanto no es sino exponente de su propio discurso político en materia de natalidad. Partiendo de esta premisa, podemos situarnos en el supuesto concreto en que una mujer acuda a una de estas clínicas y al requerir a su doctor información sobre la posibilidad de

tanto, no hay solo una preocupación por los valores democráticos, sino también por el ejercicio de los derechos, aunque en ambos casos la finalidad de aclarar al ciudadano los pormenores de la actuación pública sea la misma: la posibilidad de control y de imputación. Como se ha señalado recientemente, la transparencia con respecto a la autoría mediata de las políticas no es, en realidad, sino una suerte de imposición de la virtud del coraje en el discurso gubernamental en cualquier ámbito y sea cual sea el grado de la intervención estatal (Norton, 2015: 61), sin que con ello se debilite el principio fundamental que subyace tras la idea jurídica de *government speech*, que es la de que el gobierno no ha de ser neutral ideológicamente, y que solo el proceso político democrático, entendido este en sentido amplio, puede controlar las desviaciones ideológicas de su proyecto con respecto al sentir mayoritario de la sociedad o de ciertos ámbitos de esta. Por todo ello, la transparencia en la autoría en realidad tiene que entenderse como el eslabón lógico para conectar en la práctica los conceptos de *government speech* y responsabilidad política. En este sentido, la necesidad de controlar al gobierno «ventrílocuo», que actúa a través de máscaras, adquiere sin duda mayor relevancia ante la progresiva falta de nitidez de la línea que marca la tradicional distinción entre sociedad y Estado, con la correspondiente asunción de funciones públicas por parte de agentes privados, sobre las cuales el Estado mantiene aún un importante grado de control y por lo tanto de responsabilidad (Esteve Pardo, 2013).

A este respecto, y más allá de las propuestas *lege ferenda* para profundizar en la transparencia de las labores de gobierno, una parte importante de la doctrina norteamericana ha secundado la propuesta que el juez Souter realiza en su voto particular a *Summun*, de integrar en los casos de *government speech*, el concepto de «observador razonable» que en su día la juez O'Connor

abortar este guarde silencio sobre esta opción, tal y como impone el programa federal, y, sin embargo, ponga en conocimiento de la paciente otras fórmulas alternativas. Ante esto, la reacción lógica de la paciente será pensar que la interrupción del embarazo no es una opción deseable para el médico que la está atendiendo, cuando, en realidad, quien censura esa opción no es necesariamente el médico sino el estado. Del mismo modo, la mujer que considere intolerable que en un clínica de planificación familiar, financiada con fondos públicos, no se haga referencia a la posibilidad de interrumpir su embarazo, cuando esta acción está amparada por una libertad constitucional, censurará, en primera instancia, la actitud del médico o de la clínica privada en la que la han atendido, pero no la del Estado. Desde luego, todo esto cambiaría si a cada paciente que acude a una clínica que se acoge al programa federal de incentivos se le deja claro que el aborto no se contempla como un método de planificación familiar porque así se exige en la legislación federal, como condición para poder participar en un programa de estímulo financiero.

desarrollara en el ámbito de la *Establishment Clause*. La idea, en este sentido, es que en los supuestos en los que el gobierno apele a la doctrina del *government speech* para eximirse de responsabilidad jurídica, el juez adopte en su juicio una perspectiva imparcial entre el Estado y el ciudadano demandante, que sería la de alguien bien informado sobre el contexto particular en el que el Estado actúa, todo ello para determinar si en realidad es fácilmente reconocible la autoría estatal sobre el discurso, o si, por el contrario, la intuición natural de los receptores va a ser imputar la autoría y, por lo tanto, la responsabilidad, a aquellos ciudadanos o instituciones a los cuales el «Estado ventrículo» usa como máscaras difusoras de su mensaje (DeNigris, 2010: 60)⁷³. En este segundo caso, la doctrina del *government speech*, es decir, el principio de que «cuando el gobierno habla, para promocionar sus propias políticas o sus ideas particulares, en último término sólo es responsable democráticamente», sería desplazado, a favor de un pleno control judicial de los actos de gobierno, en el que sería censurable la parcialidad ideológica de sus políticas.

Más allá de las evidencias lógicas que ponen de manifiesto su valor democrático, la insistencia doctrinal sobre la necesidad de imponer un mínimo de transparencia en el discurso gubernamental como presupuesto para la aplicación de la doctrina del *government speech* tiene mucho que ver con las nuevas posibilidades que ofrece la red a las distintas administraciones, no solo para visibilizar la acción de gobierno, sino también, desde la irrupción de internet 2.0, para interactuar con los ciudadanos, abriendo los canales institucionales de comunicación digital a su participación. Desde luego, la dificultad para conciliar la denominada «gobermedia» con la exigencia de un mínimo de neutralidad estatal en sus espacios virtuales tendría que ser objeto de un análisis que desborda el propósito de este trabajo, no obstante, tomando en consideración la doctrina constitucional del *government speech* y la idea de transparencia, la cuestión principal que surge, y que sin duda no es ajena a nuestro ordenamiento, no es tanto la de cómo identificar cuándo una determinada página es una plataforma del discurso público, algo que se logra con la exclusividad en el uso de ciertos dominios y direcciones URL, sino, sobre todo, la

⁷³ Desde luego, al concepto de *reasonable observer* se le pueden aplicar en este ámbito las mismas críticas que la doctrina americana le dedica en el ámbito de la *Establishment Clause*, y que tienen que ver con la dificultad determinar judicialmente cuál es la perspectiva judicial imparcial y correcta desde la que mirar. En cualquier caso, y más allá de su dificultad, parece evidente la necesidad de integrar una suerte de test sobre la transparencia en la aplicación de la doctrina del *government speech* para garantizar, no que el gobierno sea neutral, sino que sus parcialidades le sean imputables y, en su caso, que no queden impunes frente al proceso político.

de hasta qué punto una web gubernamental, abierta a la participación ciudadana, puede discriminar entre links y comentarios, suprimiendo aquellos que considere contrarios al mensaje que quiere transmitir (Ardia, 2010: 2031-2036). Como puede intuirse, la cuestión aquí radica en hasta qué punto puede o no considerarse una web gubernamental, abierta a la interacción de los ciudadanos, un *public forum* o un *designated public forum*, donde, como vimos anteriormente, cualquier limitación al discurso privado estará sometida a un estricto escrutinio. A día de hoy la Corte Suprema norteamericana no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de estos foros, pero hasta cuatro tribunales de circuito⁷⁴ y la propia Corte Suprema de California⁷⁵ han reiterado que las páginas web 2.0 de las instituciones públicas deben considerarse un exponente de *government speech*, y que no pueden ser subsumibles dentro del concepto de *designated public forum* al existir un control final del gobierno sobre ellas; con lo cual, el Estado puede censurar el discurso privado que en ellas se desarrolle sin estar limitado por la Primera Enmienda de la Constitución o, dicho de otra forma, sin mostrarse neutral o equidistante ante los distintos puntos de vista que allí se exponen. La Corte Suprema tendrá pronto la oportunidad de confirmar o no esta interpretación restrictiva de libertad de expresión en el foro estatal virtual, de hacerlo sin más matices, no estaría sino confirmando una interpretación marcadamente propagandística y también iliberal de las plataformas virtuales estatales. Lo cierto, en este sentido, es que, como hemos podido ver en el epígrafe dedicado al concepto constitucional de foro público, más allá de los foros públicos tradicionales, los jueces del Tribunal Supremo no han sido especialmente proclives a reconocer nuevos ámbitos asimilables, siempre que exista un cierto control del Estado sobre los discursos que en ellos se manifiestan.

Al margen de la crítica a la que ya hicimos alusión, que es la de su carácter circular y paradójico —es un foro público aquel en el que el Estado no desempeña un control, pero si el Estado tiene control sobre el mensaje final ya no lo es—, esta doctrina plantea el problema de que, al centrar el punto de vista en cómo el Estado considera un determinado foro —suyo o público— y no en cómo los ciudadanos lo ven, permite a los jueces eximirse de proteger la

⁷⁴ *Sutcliffe v. Epping Sch. Dist.*, 584 F.3d 314, 333-34 (1st Cir. 2009); *Hogan v. Twp. of Haddon*; 278 F. App'x 98, 102 (3d Cir. 2008); *Page v. Lexington, Cnty. Sch. Dist. One*, 531 F.3d 275, 285 (4th Cir. 2008); *Putnam Pit v. City of Cookville*, 221 F.3d 834, 844-45 (6th Cir. 2000) Sobre esta jurisprudencia, véase Xiang Lee (2013: 316-318).

⁷⁵ *Vargas v. City of Salinas*, 205 P.3d 207, 215 n.8 (Cal. 2009). De una manera más general, sobre la consideración que hace la jurisprudencia estadounidense en torno a la red, en sí, como medio de comunicación pública, Rodríguez-Izquierdo Serrano (2013: 110-115).

libertad de expresión en ámbitos que, independientemente de su carácter público, pueden constituir para los ciudadanos plataformas fundamentales para expresar libremente sus propias ideas. En el ordenamiento español no hay una regulación general que establezca en qué se concreta la neutralidad de las administraciones públicas en la red, siendo las diferentes guías de actuación que en los distintos niveles de gobierno se han aprobado los únicos criterios establecidos para actuar en aquellos supuestos donde la interacción de los ciudadanos en las plataformas institucionales pueda plantear ciertos problemas. En cualquier caso, como ha sido señalado por la doctrina, lejos de asumir la idea de que en estas plataformas existe una libertad de filtrado por parte de las administraciones, y tomando en consideración el marco constitucional de la libertad ideológica, parece claro que cualquier censura de comentarios o intervenciones de los ciudadanos que pudiese demostrarse que está basada en criterios ideológicos debería entenderse como contraria tanto a esta libertad, la libertad ideológica, como a la libertad de expresión. La tutela de los derechos de terceros parece ser, en este sentido, el criterio que ha de regir la censura por parte de la administración de aquellos comentarios o entradas con los que los ciudadanos intervengan en sus páginas web⁷⁶.

Del análisis de la doctrina judicial del *government speech* podemos sacar otra conclusión relevante, que es la de que la Corte Suprema ha puesto su atención en el contenido del discurso pero no en la propia forma de este discurso. Como hemos visto, sobre el concepto de *government speech* subyace la idea de que el Estado no puede cumplir con sus funciones de gobierno desde la neutralidad o la asepsia ideológica de su discurso, sino que está obligado a discriminar entre opciones ideológicas a la hora de hacer política. Ahora bien, el problema está en aquella escenificación del discurso estatal que no puede entenderse necesaria para llevar a cabo una determinada política de gobierno, sino que está destinada simplemente a provocar una adhesión emocional a las opciones ideológicas del gobierno. Un discurso gubernamental, podríamos decir, en el que la transparencia se confunde con la publicidad o la propaganda, y en el que se utiliza el propio «prestigio» que tiene lo público frente a los ciudadanos para defenestrar determinadas opciones privadas dentro de la comunidad política. Como puede apreciarse, esta crítica está en sintonía con esa idea de *Political Establishment Clause* que apelaba a una mínima neutralidad estatal, siquiera simbólica, como presupuesto para la propia legitimidad del sistema democrático. Aceptando que necesariamente el Estado tiene que poder «hablar políticamente», la doctrina del *government speech* tendría como tarea pendiente profundizar en los requisitos formales requeridos para la

⁷⁶ Véase, en extenso, Rollnert Liern (2013: en especial, 154-162).

protección del discurso gubernamental. Como ha apuntado algún autor, parece razonable que solo pueda beneficiarse de ese fuero de impunidad que presta la doctrina del *government speech* aquel discurso estatal de naturaleza puramente cognitiva, vinculado al ejercicio de sus competencias institucionales, pero no aquel de carácter ornamental, capcioso, manipulador o propagandístico, que persiga una suerte de seducción emocional de los ciudadanos (Bezanson, 2010: 812-817). Del mismo modo, visto desde la óptica de nuestro ordenamiento, creo que resulta importante diferenciar los ámbitos donde la información pública no es sino una actuación administrativa del Estado, vinculada a servicios públicos (Ituren Oliver, 2014), y por lo tanto, sometida a parámetros jurídicos de neutralidad y objetividad de una forma estricta, de aquellos otros que son manifestación de una decisión propiamente política y, por lo tanto, de la que necesariamente va a poder deducirse un discurso parcial desde el punto de vista ideológico no susceptible de control judicial en base a la idea de neutralidad estatal.

Una cuestión diferente es la del posible control judicial del discurso estatal ofensivo o discriminatorio, digamos del *government hate speech*. Aquí, sin duda, se hacen evidentes las particularidades del ordenamiento estadounidense con respecto a nuestra cultura jurídica, donde las constituciones incorporan valores sustantivos que implican —incluso en un ordenamiento abierto y personalista como el español— un cierto grado de militancia constitucional que delimita la propia comprensión del derecho a la libertad de expresión y sus límites. En cualquier caso, debe insistirse que la doctrina del *government speech* protege el discurso gubernamental no por su dignidad sino por su valor democrático. Es decir, la Corte Suprema en ningún momento entiende que el Estado sea titular del derecho a la libertad de expresión, sino simplemente que cumple una función institucional por definición ideologizada y por lo tanto no parcial. En este sentido, en ningún caso resulta trasladable al discurso gubernamental la doctrina general elaborada por la Corte Suprema sobre el *hate speech*, como todo el mundo sabe, muy deferente hacia la libertad de expresión. Ni el Estado es titular de este derecho ni su discurso posee un valor específico a la hora de contribuir al *free market of ideas* propio de una sociedad democrática. En realidad, desde la perspectiva del discurso del odio, lo que caracteriza al discurso estatal frente al privado es su potencial lesivo, ya que, a diferencia del de cualquier ciudadano, este dispone de unas herramientas de difusión específicas, y en cierta medida, de una presunción de veracidad y de un prestigio, que le hace más eficiente a la hora de dañar el estatuto moral de aquellos a los que denigra (Norton, 2004: 175-185). Por esta razón, no deja de llamar la atención la irrelevancia que tuvo para la Corte, en el litigio sobre la exhibición de banderas confederadas en las matrículas de estado de Texas, el argumento del daño moral que este símbolo de connotaciones supremacistas

podría provocar en los ciudadanos. Una irrelevancia que nos lleva a pensar que en el ordenamiento americano podría considerarse legítimo un discurso gubernamental con estas connotaciones odiosas. A este respecto, creo que esta deferencia democrática hacia el discurso político gubernamental en tanto portavoz de un discurso mayoritario no es viable en ordenamientos como el español, donde, por un lado, la cuestión de los límites oponibles al discurso del odio no se afronta desde la idea de la casi incondicional posición preferente de la libertad de expresión, y, sobre todo, donde los poderes públicos actúan dentro de un marco constitucional que los vincula de forma expresa con determinados valores y principios constitucionales (Teruel, 2016).

Como hemos visto, el concepto de *government speech* ha adquirido una relevancia judicial determinante en muy distintas áreas, hasta el punto de ser una categoría central en el derecho constitucional norteamericano. A este respecto, las prevenciones de ciertos sectores académicos acerca de la su proyección⁷⁷ adquieren fundamento propio si tomamos en cuenta algunos ejemplos de cómo, a través de esta categoría, la Corte ha interpretado el grado de discrecionalidad del que disfrutaban las instituciones públicas para restringir el discurso de sus funcionarios cuando estos pongan en cuestión el relato que una determinada administración haya querido trazar⁷⁸. Especialmente llamativa es la conclusión a la que llega la Corte en *Garcetti v. Ceballos*⁷⁹, donde la mayoría de los jueces consideran que las sanciones impuestas a un ayudante del fiscal de distrito por haber elaborado una memoria crítica con una investigación policial en curso no podían considerarse contrarias a la libertad de expresión garantizada por la Primera Enmienda, dado que al ser directrices internas de un determinado departamento administrativo, eran expresión del discurso gubernamental. Para la Corte las restricciones de la libertad de expresión que traen causa en directivas administrativas «no infringen ningún derecho de los que estos mismos empleados disfrutarían como ciudadanos privados». Como señalara el juez Souter en su voto particular contrario al fallo de la mayoría, esta sentencia vendría a confirmar cómo la colonización por parte de la doctrina del *government speech*⁸⁰ de diversos ámbitos judiciales ha derivado en una suerte de teoría de la impunidad del Estado en el ámbito de sus competencias,

⁷⁷ Una proyección que, como hemos visto, se hace únicamente sobre la base del elemento objetivo de si se trata o no de un ámbito donde el Estado actúa dentro de sus *managerial domains*, y sin considerar, por lo tanto, la incidencia que las restricciones que este imponga pueden tener sobre ciertas libertades.

⁷⁸ Para una crítica extensa de esta deriva jurisprudencial, puede verse, entre otros, Norton (2009: en especial, 58-60).

⁷⁹ *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410 (2006).

⁸⁰ *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410, 437 (2006).

frente a las exigencias derivadas de libertades constitucionales básicas como, en este caso, la libertad investigadora o académica (Nahmod, 2008: 54).

Desde luego, no es difícil concluir que la proyección judicial de la doctrina del *government speech* ha ido demasiado lejos a la hora de extender el ámbito de inmunidad de las instituciones estatales. Sin embargo, el concepto jurídico de *government speech*, lejos de ser una categoría inútil o prescindible⁸¹, tiene el atractivo de haber puesto en pie una respuesta judicial a una cuestión inherente a cualquier democracia pluralista, como es la de qué alcance tiene para el Estado la exigencia constitucional de neutralidad. Partiendo de una realidad ineludible dentro de un sistema democrático, como es la de la parcialidad política de las instituciones electas, la Corte Suprema ha afirmado el principio de que gobernar es elegir y, por lo tanto, situar al Estado en una posición no equidistante entre diferentes puntos de vista. No es posible, en este trabajo, abordar en profundidad el contraste de este concepto con la idea de neutralidad política del Estado que puede deducirse de la jurisprudencia constitucional española y de nuestra propia legalidad. Sin embargo, en un ordenamiento como el español, donde la Constitución vincula a los poderes públicos activamente con la igualdad, la idea de *government speech* debe ser leída con necesarios matices. El gobierno, en tanto expresión de una mayoría ideológica, decidirá parcialmente sus políticas públicas, pero, en cualquier caso, no podrá hacerlo con total desprecio hacia el compromiso constitucional con la igualdad que la Constitución impone precisamente como presupuesto participativo de los ciudadanos. En nuestro ordenamiento, podríamos decir, existe una vinculación conceptual entre neutralidad e igualdad, hasta el punto de que, el juicio sobre la neutralidad de una política pública se va a proyectar a través del propio juicio de igualdad.

En definitiva, y por concluir, la idea de *government speech* alude para nosotros a la discrecionalidad que tiene el gobierno para atender a distintas finalidades a la hora de diseñar sus políticas, e impone, cuando estas finalidades sean cuestionadas desde la perspectiva de la igualdad, una cierta deferencia hacia su legitimidad y razonabilidad, fundada en el propio principio democrático, pero no su inmunidad jurídica. La rotunda afirmación de la Corte Suprema norteamericana de que nada en la Constitución impide la parcialidad ideológica del gobierno es, por lo tanto, en gran medida extrapolable a cualquier forma de gobierno constitucional, si bien, en un ordenamiento,

⁸¹ Probablemente ha sido el profesor Steven G. Gey quien más ha insistido en que sería preferible prescindir de este concepto, dada la forma en que ha sido proyectado por la Corte Suprema, si bien el propio autor no deja de reconocer que el fundamento teórico del mismo es incuestionable (Gey, 2010).

como el español, donde existe un compromiso específico con la igualdad⁸², no solo el proceso político sino también los jueces podrán determinar jurídicamente la responsabilidad del gobierno, no por su falta de neutralidad ideológica, algo que es consustancial a sus funciones, sino por la ausencia de una finalidad legítima, o por la carencia de razonabilidad o proporcionalidad en las diferenciaciones de trato que establezcan ciertas políticas públicas.

Bibliografía

- Alcacer Guirao, R. (2015). Víctimas y disidentes. El «discurso del odio» en EE. UU. y Europa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, 45-86.
- Ardia, D. S. (2010). Government speech and online forums: First Amendment limitations on moderating public discourse on Government websites. *Brigham Young University Law Review*, 1981-1945.
- Bezanson, R. P. (2010). The manner of Government speech. *Denver University Law Review*, 87 (4), 809-819.
- (2013). *Art and Freedom of Speech*. Chicago: Illinois University Press.
- Blocher, J. (2011). Viewpoint Neutrality and Government Speech. *Boston College Law Review*, 52, 595-767.
- Caruso, C. (2013) *La libertà de espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso public*. Bolonia: Bolonia University Press.
- Constant, B. (2013). *Una Constitución para la república de los modernos (fragmentos de una obra abandonada sobre la posibilidad de una Constitución republicana para un gran país)*. Estudio preliminar y notas de María Luisa Sánchez-Mejía. Estudio de contextualización de Eloy García. Madrid: Tecnos.
- Corbin, C. M. (2008). Mixed speech: when speech is both private and Governmental. *New York University Law Review*, 83, 101-189.
- Dan-Cohen, M. (1984). Decision rules and conduct rules on acoustic separation in Criminal Law. *Harvard Law Review*, 97, 625-676. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1340892>.

⁸² Más desde argumentos morales que sobre la base de la propia Constitución, Owen Fiss es de los pocos autores que ha defendido de forma inequívoca una comprensión del «gobierno como patrón» vinculada a la remoción de obstáculos que impidan la participación y la igualdad material de ciertos colectivos. Para Fiss: «the revenues collected by the state constitute a public resource, to be used for public purposes, and I can think of no higher purpose for these funds than the preservation of democracy, bringing before the public viewpoints and options that otherwise might be slighted or ignored. Government subsidies, whether they be for the arts or education, should not be used to reinforce the prevailing orthodoxy, but rather to further the sovereignty of the people by provoking and stirring public debate, so that we may live as we do because we want to, not because the familiar is all we know or can imagine» (1991: 2106).

- DeNigris C. G. (2010). When Leviathan speaks: Reining in the Government-Speech Doctrine through a new and restrictive approach. *American University Law Review* 60, 133-170.
- De Wolfe Howe, M. (1965). *The garden and the wilderness: Religion and Government in American Constitutional History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Esteve Pardo, J. (2013). *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid: Marcial Pons.
- Fiss, O. (1991). State Activism and Censorship. *Yale Law Journal*, 100 (7), 2087-2106. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/796816>.
- Frank, J. P. (1940). Constitutional Law. Validity of Statutes restricting picketing and related activities. *Wisconsin Law Review*, 1940, 271-285.
- Garry, P. M. (2009). Pleasant Grove City v. Summum: The Supreme Court finds a public display of the Ten Commandments to be permissible Government Speech. *Cato Supreme Court Review*, 2009, 271-294.
- Gey, S. G. (2010). Why should the First Amendment protect Government speech when the Government has nothing to say? *Iowa Law Review*, 95, 1259-1332.
- Hale, R. L. (1935). Unconstitutional conditions and Constitutional rights. *Columbia Law Review*, 35 (3), 321-359. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1116396>.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2003). *The Federalist Papers*. New York: Signet Classics.
- Ituren Oliver, A. (2014). Derechos de los ciudadanos a recibir información por parte de la administración y obligaciones de los poderes públicos. En A. Boix y J. M. Vidal (coords.). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades* (pp. 237-246). Cizur Menor: Aranzadi.
- Kagan, E. (1992). The changing faces of First Amendment neutrality: R. A. V. v. St. Paul, Rust v. Sullivan, and the problem of content-based under inclusion. *Supreme Court Review*, 1992, 29-77. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/scr.1992.3109667>.
- (1996). Private speech, public purpose: The role of Governmental motive in First Amendment doctrine. *University of Chicago Law Review*, 63, 413-517. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1600235>.
- Kamenshine, R. D. (1979). The First Amendment's implied political establishment clause. *California Law Review*, 67, 1054-1153. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3480009>.
- Levinson, S. (1995). They whisper: Reflections on flags, monuments, and State holidays, and the construction of social meaning in a multicultural society. *Chicago-Kent Law Review*, 70, 1079-1119.
- Michelman, F. J. (1969). On protecting the poor through the Fourteenth Amendment. *Harvard Law Review*, 83, 7-59. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1339772>.
- Nahmod, S. (2008). Academic freedom and the Post-Garcetti Blues. *First Amendment Law Review*, 7, 54-75.
- Norton, H. (2009). Constraining public employee speech: Government's control of its workers' speech to protect its own expression. *Duke Law Journal*, 59 (1), 1-68.
- (2004). Not for attribution: Government's interest in protecting the integrity of its own expression. *University of California Davis Law Review*, 37, 1317-1352.
- (2004). The equal protection implications of Government's hateful speech. *William and Mary Law Review*, 54, 159-2013.

- (2015). Government Speech and political courage. *Stanford Law Review Online*, 68, 61-67.
- Park D. W. (2010). Government speech and the public forum: A clash between democratic and egalitarian values. *González Law Review*, 45, 113-148.
- Porras Nadales, A. (2014). *La acción de gobierno*. Madrid: Trotta.
- Post, R. (2005). Compelled subsidization of speech: *Johanns v. Livestock Marketing Association*. *Supreme Court Review*, 2005, 194. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/655190>.
- Revenga Sánchez, M. (2015). Los discursos del odio y la democracia adjetivada: tolerante, intransigente, ¿militante? En M. Revenga Sánchez (dir.). *Libertad de expresión y discursos del odio* (pp. 15-32). Alcalá de Henares: Universidad Alcalá de Henares; Defensor del Pueblo.
- Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. (2013). Internet entre otros medios o las distinciones mediáticas del Tribunal Supremo de los EE. UU. En L. Corredoira y L. Cotino Hueso (dirs.). *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales* (pp. 99-118). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rollnert Liern, G. (2013). La neutralidad ideológica del Estado en las redes sociales. En L. Corredoira y L. Cotino Hueso (dirs.). *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales* (pp. 143-164). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Schmitt, C. y Kelsen H. (2009). *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: el defensor de la Constitución versus ¿quién debe ser el defensor de la Constitución?* Estudio preliminar de Giorgio Lombardi. Madrid: Tecnos.
- Shiffrin, S. (1980). Government Speech. *UCLA Law Review*, 27, 565-655.
- Sullivan, K. M. (1991). Artistic freedom, public funding and the Constitution. En S. Benedict (ed.). *Public money and the muse. Essays on Government Funding for the arts, The American Assembly*. New York: W. W. Norton.
- Sullivan, K. M. y Feldman, N. (2013). *First Amendment Law*. Foundation Press.
- Teruel Lozano, G. M. (2016). *La luchas del Derecho contra el negacionismo: una peligrosa frontera. Estudio constitucional de los límites penales a la libertad de expresión en ordenamiento abierto y personalista*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tribe, L. (1978). Toward a metatheory of free Speech. *Southwester University Law Review*, 10, 237-246.
- Troy, D. (2005). Do we have a beef with the Court? Compelled commercial speech upheld, but it could have been worse. *Cato Supreme Court Review*, 2004, 125-157.
- Vázquez Alonso, V. J. (2014). Welfare State and Judicial Review. Aproximación a una teoría «posible» del Estado social en el federalismo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 505.
- (2015). ¿Por qué la religión es constitucionalmente diferente? *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 31, 137-196.
- Waldron, J. (2012). *The harm in hate speech*. Cambridge: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674065086>.
- Xiang, L. (2013). Hacktivism and the First Amendment: Drawing the line between cyber protests and crime. *Harvard Journal of Law and Technology*, 27 (1), 302-330.
- Yudof, M. G. (1979). When the Government speech: Toward a Theory of Government Expression and the First Amendment. *Texas Law Review*, 57, 863-918.
- (1983). *When Government Speech: Politics, Law, and Government Expression in America*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN EN JAMES BUCHANAN: HACIA UN MODELO DE ECONOMÍA CONSTITUCIONAL

Constitutional theory in James Buchanan:
Toward a model of constitutional economics

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

Universidad de Valencia

Gabriel.Moreno-Gonzalez@uv.es

Cómo citar/Citation

Moreno González, G. (2017).

La teoría de la Constitución en James Buchanan:
hacia un modelo de economía constitucional.

Revista de Estudios Políticos, 177, 57-88.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.02>

Resumen

El presente artículo tiene por objeto el análisis de la teoría constitucional del Premio Nobel de Economía James M. Buchanan a través de la exégesis de sus principales aportes doctrinales, desgranando aquellos principios que revisten interés para la doctrina constitucional y que pueden servir de fundamento teórico a la constitucionalización de los mecanismos de gobernanza económica en Europa. Se intentará demostrar, con ello, que el autor elaboró una completa y *sui generis* teoría de la Constitución desde el paradigma neocontractualista de la década de los setenta y bajo el parámetro de su radical individualismo metodológico, que le llevó a defender nuevas categorías constitucionales y proposiciones normativas no exentas de contradicciones y críticas.

Palabras clave

Economía constitucional; teoría de la elección pública; catalaxia; ordoliberalismo; gobernanza económica.

Abstract

This article contains an analysis of the constitutional theory of Nobel Prize winning economist James M. Buchanan. It proceeds through an explanation of his main doctrinal inputs, breaking down those principles which are of interest for constitutional doctrine, and which can be used as a theoretical foundation for the “constitutionalisation” of economic governance mechanisms in Europe. The paper shows that Buchanan developed a complete and *sui generis* theory of Constitution from the neo-contractualist paradigm of the 70s, and under the parameter of his methodological individualism, which led him to defend the new constitutional categories and normative proposals, which were also not exempt from contradictions and criticisms.

Keywords

Constitutional economics; Public Choice Theory; catalaxia; ordoliberalism; economic governance.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL GIRO HACIA EL ESTADO: 1. El nuevo paradigma contractualista. III. ENTRE LA ANARQUÍA Y EL LEVIATÁN: EL MODELO BUCHANIANO DE CONTRATO SOCIAL: 1. De Hobbes a Nozick. 2. El abandono de la selva. 3. La unanimidad frente a la tiranía de las mayorías. IV. LA CONSTITUCIÓN, GARANTE DE LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO: 1. El *homo economicus* como modelo explicativo en el que fundar la Constitución. 2. El Leviatán administrativo. V. LA SUPERACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONFLICTO: LÍMITES JURÍDICOS A LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: 1. *Worst case situations*: hipótesis Leviatán. 2. Los límites al poder fiscal del Estado. VI. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

Se comprendió que vivir sometido a la voluntad de otro es causa de todas las miserias humanas, lo que obligó a acogerse al patrimonio de las leyes, que permite a la gente conocer de antemano sus deberes y las sanciones que comporta su transgresión.

Richard Hooker

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, y al calor de la coyuntura económica, se ha incorporado al debate doctrinal el análisis de la constitucionalización de los llamados mecanismos de gobernanza económica que limitan el poder presupuestario del Estado (Álvarez Conde y Souto Galán, 2012). Y es que la restricción jurídico-constitucional del déficit y el endeudamiento público ha encontrado acomodo tanto en el seno del proceso de integración europea, mediante la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, como en los interdependientes ordenamientos estatales (Enériz Sánchez, 2013). Prueba de ello es la aprobación, en 2011, de la reforma del artículo 135 de la Constitución española para incorporar al más alto nivel jurídico la estabilidad presupuestaria y la limitación del endeudamiento, que viene a cristalizar una traslación en las clásicas formulaciones de la «constitución económica» hacia una mayor restricción jurídica del intervencionismo estatal en el mercado, traslación que puede encontrarse desde el plano teórico en la revitalización del viejo ideario

liberal de la Europa de posguerra y que alcanza su cenit en el corpus teórico del Premio Nobel de Economía James M. Buchanan, cuya obra es esencial para entender los fundamentos explicativos de la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y de los mecanismos de gobernanza a ella aparejados.

A fin de extraer los elementos de naturaleza constitucional de la obra del economista norteamericano, analizaremos en primer lugar el cambio epistemológico radical que implica el surgimiento y afianzamiento del ordoliberalismo en Europa, que derivará en una renovada preocupación por el diseño estatal desde el prisma económico de la garantía del libre mercado. Como veremos, este giro en el devenir teórico liberal se incardinará en la renovación del paradigma contractualista y su resurgimiento en la década de los setenta, donde la nueva preocupación por el Estado se canalizará a través de la creación *ex novo* de modelos explicativos del orden social y jurídico con pretensión de globalidad. Partiendo de este neocontractualismo, abordaremos las implicaciones teóricas del contrato social para el marco constitucional en Buchanan, sus principios vertebradores y la consideración que del individuo y del Estado tiene el autor. De ellas, por último, derivaremos las proposiciones de carácter normativo y prescriptivo que se infieren de la obra buchaniana y del subsiguiente programa de la economía constitucional, dedicando especial atención a la incorporación de restricciones constitucionales al poder fiscal y presupuestario del Estado.

II. EL GIRO HACIA EL ESTADO

A pesar de lo que pudiera parecer *ab initio*, y en contra de la idea generalizada que se tiene de la materia desde sectores no académicos, el resurgimiento de las teorías económicas liberales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y su posterior desarrollo y consolidación tiene como uno de los ejes centrales de análisis al Estado y su realidad jurídica (Laval y Dardot, 2013: 69-82). El «neoliberalismo», así llamado en su bautismo de fuego de 1938 en el Coloquio Lippmann de París (Jackson, 2010), se erige como una compleja convergencia de movimientos y corrientes de pensamiento que, lejos del carácter peyorativo que en algunos ámbitos se le otorga, constituye una madeja coherente y elaborada cuyas raíces se asientan en categorías clásicas de la filosofía política (cfr. Escalante Gonzalbo, 2016). Aunque las contradicciones internas de tan amplio movimiento han sido evidenciadas por multitud de autores (cfr. Hoevel, 2014: 46 y ss.), existe una serie de ejes en torno a los cuales la unanimidad es manifiesta y sobre los que parten las diferentes escuelas y modos de entender el neoliberalismo. Uno de ellos, y quizá el más destacado, como decimos, es la relevancia que se le otorga al Estado y el papel central que

desempeña en el sistema económico, constatación que se convierte en parámetro esencial de todo análisis neoliberal, desde el ordoliberalismo alemán, la escuela austríaca o los neoclásicos de Chicago, a la menos conocida Escuela de Elección Pública (*public choice*), en la que se encuadra James Buchanan.

El propósito originario del neoliberalismo en sus comienzos durante el periodo de entreguerras fue la reconstrucción teórica de los ideales liberales, dados entonces como desvirtuados y prácticamente perdidos (Gauchet, 2007: 64 y ss.). En medio de una Europa sumida en Estados intervencionistas que habían expandido exponencialmente su radio de acción en los últimos decenios, cuando no directamente en Estados abiertamente totalitarios, los nuevos liberales pretendían recuperar la tradición de una *res publica* limitada que sirviera de marco en el que los individuos pudieran actuar con la mayor libertad posible. Pero eran conscientes de que Occidente ya no era como en los tiempos de Bentham o Stuart Mill, que las sociedades industriales se habían complejizado en grado sumo y que, por si fuera poco, buena parte de la desnaturalización del liberalismo se debía a errores internos de la propia doctrina que había que reorientar (cfr. Lippmann, 2014). Sobre todo, centraron sus críticas en la dejadez liberal a la hora de analizar la realidad estatal, que habría permitido que los problemas derivados de la industrialización y del vertiginoso crecimiento económico se canalizaran a través del reformismo social y de la asunción por parte del Estado de las externalidades negativas (Spencer, 1984: 16-28). La creencia ciega en el *laissez faire* manchesteriano y en la idea de que el mercado, que ofrece las condiciones óptimas para el libre intercambio entre quienes disfrutan de independencia jurídica, es una realidad natural e irreversible, no sujeta a condicionamientos externos e institucionales, dejaba abierta la puerta a través de la cual el reformismo social estatista entraba con inusitada fuerza (Brennetot, 2015: 30-39).

Esa «ilusión naturalista» en torno al mercado, como lo llamó el propio Walter Lippmann (Laval y Dardot, 2013: 69-75), se considera como el principal error ínsito en el liberalismo, ante el cual los neoliberales pretenden reconducir todo su andamiaje para poder seguir salvaguardando, con renovado vigor e intensidad, los ideales de libertad. Y para abandonar tal «ilusión» ingenua los primeros neoliberales se giran, metodológica y epistémicamente, hacia el Estado. El mercado no es algo natural, que funcione sin necesidad de marcos institucionales y jurídicos, no es inherente a los procesos económicos, sino que su supervivencia depende en todo momento del diseño estatal que se establezca. Si el Estado se ha convertido en un «monstruo» en la primera mitad del siglo XX, dicen, es porque los liberales clásicos le han «dejado hacer» en la confianza de que el mercado seguiría existiendo al margen de cualquier contexto institucional (Bonfeld, 2013: 238 y ss.). De ahí que la escuela del ordoliberalismo alemán, una de las primeras en intentar superar dicha creencia, centre sus

esfuerzos teóricos en la reconstrucción de un orden de libre competencia en la devastada Alemania de posguerra desde y por el Estado (cfr. Marcos de la Fuente, 1978, y Gerber, 1994: 30 y ss.). Este no ha de ser un agente indómito que sustituya al mercado, sino el elemento que proporcione las condiciones jurídicas en las cuales pueda desenvolverse con estabilidad la competencia y la libertad. La «política de ordenamiento», como la llaman, es el eje central de su teoría: el tratamiento jurídico-estatal del mercado, el diseño del marco institucional más favorable a la libre competencia entre los agentes económicos en un espacio de libertad e independencia (Erhard, 1994: 90).

Este cambio de perspectiva hacia el Estado que crea el neoliberalismo, esta toma de conciencia de su importancia en la garantía de las condiciones de mercado, la comparten no solo los ordoliberales alemanes que más cerca y con mayor profundidad vivieron la revitalización del mercado en la *praxis*, sino también, aunque con diferentes grados de intensidad en la adhesión, los austríacos de Mises y Hayek, la Escuela de Chicago de George Stitler y Milton Friedman y, sobre todo, la *public choice* de James Buchanan, que perfeccionará el vuelco analítico mediante la elaboración de una teoría holística del Estado desde una base contractualista. De ahí que autores como Vanberg tracen una línea directa de influencia entre el giro copernicano del ordoliberalismo en cuanto al Estado y la innovadora elaboración constitucional de Buchanan (Vanberg, 1988: 17-31 y 2005: 23-49).

1. EL NUEVO PARADIGMA CONTRACTUALISTA

En el contexto descrito no es de extrañar que los economistas incardinados de alguna u otra forma en el amplio y diverso campo neoliberal hagan incursiones en la teoría política, puesto que la renovada preocupación por el Estado no puede ser solo analizada desde el prisma económico. La economía y sus instrumentos analíticos no pueden agotar, ni mucho menos, el ya de por sí proceloso ámbito de estudio del Estado y su naturaleza. De hecho, en teóricos como Hayek, tan relevantes para el desarrollo de la doctrina neoliberal, los criterios analíticos que más abundan son los propios de la filosofía y teoría políticas, y hasta de la filosofía de la historia (cfr. Hayek, 2014).

En este sentido, el neoliberalismo no es ajeno a la reaparición del contractualismo a principios de los años setenta (Vallespín, 1985). Si el Estado ocupa un lugar preeminente en cualquier doctrina política, la explicación de su aparición y la propia justificación de su existencia han de cobrar especial relevancia, de ahí el resurgimiento del contractualismo a principios de la década mentada al calor de nuevos modelos holísticos explicativos de la realidad (cfr. Porras Nadales, 1984). La publicación en 1971 de *A theory of justice*, de John Rawls (1979), inauguró un debate en el seno de la academia que recuperó el

interés por las teorías de lo social fundadas en el convencionalismo. Estas, que tienen como referentes modernos a Thomas Hobbes, John Locke o Immanuel Kant, siempre han partido de la introducción, como estadio previo a la existencia del *Kratos*, de un supuesto «estado de naturaleza» que es abandonado en aras de una mayor seguridad, felicidad o bienestar por el conjunto de los individuos, quienes, de mutuo acuerdo, establecen unas reglas mínimas de convivencia y una unidad política bajo la cual aquellas han de regirse, instaurando, a través de un contrato social consensuado, el fundamento del nuevo poder (Pastore, 2012). En el caso de Rawls, el contractualismo le sirve de marco teórico en el que asentar su pretendida reconciliación de los principios de igualdad y de libertad a partir de una idílica situación de elección previa (*posición original*). En ella, los individuos tomarían las decisiones fundantes del orden político atendiendo al desconocimiento que tienen sobre su propio futuro (*velo de la ignorancia*) y cediendo cooperativamente para establecer un sistema justo que incorpore mecanismos de redistribución de la riqueza y, al mismo tiempo, respete las libertades individuales. Por tanto, el momento constituyente rawlsiano aleja la posibilidad de retornar a un inseguro «estado de naturaleza» mediante la decisión consensuada y enraizada en la ignorancia del futuro (y por ende, en el miedo) que justifica, axiológicamente, la intervención del Estado en la garantía redistributiva de una igualdad de partida (Martínez García, 1985).

Los planteamientos de Rawls, vertidos en un contexto de renovado interés por el anarquismo en Estados Unidos (Hogarty, 1972), provocarán la defensa de elaboradas teorías contrarias a la socialdemocracia y al Estado social que el autor norteamericano pretendía legitimar. Así, apenas tres años después de la publicación de la obra magna de Rawls, Robert Nozick presentará como contestación su propio modelo neocontractualista en la ya célebre obra *Anarquía, Estado y Utopía*, donde defiende un nuevo contrato social que funde un Estado mínimo lockeano respetuoso con los derechos propios del liberalismo y donde no haya lugar para la redistribución (Nozick, 1988). Frente a los anarcocapitalistas como David Friedman o Rothbard (1973), Nozick sí defiende la existencia del Estado, pero limitado hasta el extremo de solo deberse a la garantía de los derechos individuales.

Por su parte, Buchanan se incorporará al debate neocontractualista en 1975 con una visión propia diferente tanto de la socialdemócrata de Rawls como de la minarquista de Nozick. Quien posteriormente recibiría el Premio Nobel de Economía se situará, desde una compleja elaboración teórica, en la perspectiva neoliberal iniciada en el Coloquio Lippmann¹. Si aquí los

¹ Algunas referencias indirectas a la obra de Lippmann pueden encontrarse en el mismo Buchanan (2009: 238).

referentes neoliberales comenzaron el giro analítico hacia el Estado, impulsado también en la praxis por los ordoliberales alemanes, en Buchanan esta renovada toma en consideración de la realidad estatal se completará gracias a su formulación contractualista que, aun asemejándose en algunos aspectos a las contribuciones de Rawls y Nozick, cobrará autonomía y relevancia hasta llegar a conformar la rica escuela de pensamiento de la *public choice* y la economía constitucional.

III. ENTRE LA ANARQUÍA Y EL LEVIATÁN: EL MODELO BUCHANIANO DE CONTRATO SOCIAL

Antes de adentrarnos en la teoría constitucional de James Buchanan hemos de analizar cuáles son los fundamentos que le sirven de soporte en tal construcción, y más habida cuenta de la naturaleza holística de su pensamiento, donde no existen elementos separados o independientes de un todo coherente que hunde sus raíces en su *sui generis* modelo contractualista, no exento, sin embargo, de influencias externas. Y siempre, claro está, teniendo en cuenta que su construcción es una hipótesis del «surgimiento del Estado como si» hubiera nacido a imagen y semejanza de lo que, sin pretensiones descriptivas, Buchanan desarrolla (Brennan y Buchanan, 1987: 27).

1. DE HOBBS A NOZICK

Como ha puesto de manifiesto Casas Pardo, en su concepción filosófica y del estado de naturaleza Buchanan bebe directamente de Hume, Smith y sobre todo Hobbes, el autor más citado en sus obras, para negar la supuesta existencia de derechos individuales previos al contrato social (Casas Pardo, 2011: 236-238 y 247). A diferencia de Locke y de Nozick, en la «selva hobbesiana» de Buchanan reina la más pura anarquía y la guerra de todos contra todos, sin respeto alguno por esferas pretendidamente iusnaturales. Acciones productoras, depredatorias y defensivas se alternan en la actividad de los individuos precontractuales, en medio de un contexto de inseguridad general que deriva en una manifiesta insatisfacción que solo puede ser superada a través del convencionalismo. No obstante, a diferencia de Hobbes, en Buchanan el contrato no crea la sociedad civil, preexistente a cualquier acuerdo, sino la organización jurídico-política a través de la cual esa sociedad ya viviente se dota de unas reglas vinculantes para superar la lucha cruenta y poder así, con ello, centrarse en los esfuerzos cooperativos y en el intercambio de los excedentes (Puy Fraga, 1996: 84 y ss.). La distinción no es baladí: en Hobbes no existe traspaso de la concepción previa al poder político instaurado, en Buchanan, sí. El clásico inglés crea

el poder político *ex nihilo* para asegurar a la sociedad de la destrucción que vivía en la selva de la naturaleza (cuando no era ni sociedad), mientras que en Buchanan la perspectiva constitucionalista intenta rebajar las actitudes no cooperativas derivadas de la inseguridad anárquica, pero no superar por completo las tendencias cooperativas de mutuo intercambio pacífico que sí se dan en la sociedad precontractual. Ambos comparten una visión pesimista de un estado de naturaleza (*homo homini lupus*) que les sirve de hipótesis en la que fundar sus pretensiones normativas posteriores, pero el cierre del modelo es cualitativamente diferente: para Hobbes, el absolutismo del poder que anula la anarquía; para Buchanan, el poder constitucionalmente limitado que potencia las tensiones anárquicas de cooperación ínsitas en el individuo y que diluye y atenúa su predisposición también connatural a la depredación (Pérez Bermejo, 2000). No por nada Buchanan siempre se consideró a sí mismo, en el fondo y desde el prisma ideal de la pura pretensión filosófica, como un melancólico anarquista, consciente, empero, de las limitaciones de dicha teoría y de la irrealidad de su utopía (Buchanan, 1974: 915).

En la exégesis del contractualismo buchaniano también podemos encontrar otra notable diferencia con Hobbes que lo acerca a Rawls. Aunque comparte con el autor del Leviatán un intenso y decidido individualismo metodológico, como veremos más adelante, Buchanan no se deja arrastrar por el formalismo positivista de la sumisión a un poder indómito. En él pervive la búsqueda en la formulación del contrato social de un ideal de *justicia* no exógeno a la propia decisión consensual, tal y como se da en la obra rawlsiana (Buchanan, 2009: 253-254). Los individuos, reunidos en el ágora pre-contractual, desean una solución y una salida constituyentes que se adecuen a una pretensión de justicia decidida en conjunto, no derivada de abstracciones valorativas ajenas al marco decisorio. Siguiendo a Hayek, Buchanan recela de los ideales-tipo que sirven de guía a las sociedades desde la altura de sus esencialismos ahistóricos, pues su aterrizaje en la praxis siempre devendría en imposiciones contrarias a la libertad de los individuos que los comparten.

Al mismo tiempo, Buchanan se acerca a Nozick en su temor, constante, a la extralimitación del Estado. Como su compatriota, cree que el poder político tiende siempre a la expansión y que ello puede anular las libertades individuales protegidas en el contrato, por lo que la lupa de su análisis contractualista se fijará denodadamente en la limitación del poder estatal (cfr. Buchanan, 1987, y Vanberg, 2014: 18-38). No obstante, para Buchanan este no ha de circunscribirse únicamente a una esfera iusnatural y previa de derechos, como en Nozick, sino a los mandatos que en el momento constituyente la sociedad, unánimemente, le dicte y obligue, los cuales pueden y deben ser, como veremos, más amplios que el minarquismo de *Anarquía, Estado y Utopía*, y permitir, al tiempo, tímidos mecanismos de redistribución.

2. EL ABANDONO DE LA SELVA

Para Buchanan, en la anarquía hobbesiana los esfuerzos depredatorios y defensivos de los individuos conllevan un coste difícil de asumir y acaban afectando a la producción. La guerra de todos contra todos es el peor de los contextos donde los intercambios cooperativos pueden darse, estando siempre los excedentes al albur de la inseguridad y de las injusticias. Por ello, es comprensible que los individuos abandonen ese estado mediante un pacto de desarme, de mutuo acuerdo, que permita centrar sus esfuerzos en aumentar la producción y el rendimiento excedentario a ella aneja. No obstante, y a diferencia de múltiples contractualistas (Hobbes o Rawls), para Buchanan ese contrato no se firma entre iguales, sino entre desiguales. Cada cual, dependiendo de sus aptitudes naturales, es capaz de desarrollar su personalidad y de producir bienes de forma distinta, y de esta cruda pero realista verdad parte el pacto buchaniano. No se llega a él desde la abstracción de la igualdad, puesto que esta solo puede ser establecida (impuesta, en palabras del filósofo) por el acuerdo constituyente. En el estado de naturaleza y, por tanto, en el momento previo al pacto y conformador del mismo (precontractual), los individuos mantienen las diferencias connaturales a sus potencialidades, vertiéndolas al objeto del consenso. Como dice el propio Buchanan: «Vivimos en una sociedad de individuos, no de iguales» (2009: 30). De hecho, el acuerdo nunca podrá tener por misión el igualitarismo en la medida en que las partes «firmantes» desearán mantener sus peculiaridades caso de ser beneficiosas. Para el talentoso, el inteligente, el hábil o el ya rico, el interés que pudiera pesar sobre la instauración de mecanismos redistributivos sería nimio. Por el contrario, para quienes resultan perjudicados por la «distribución natural» de las capacidades (Bush y Mayer, 1973) o, simplemente, por el libre juego de las luchas depredatorias en la selva hobbesiana, el abandono de esta a través de una convención que les beneficie o atenúe al menos su situación se puede convertir en el epicentro de sus demandas (Buchanan, 1975: 121-126). Si la polaridad descrita se mantuviera *sine die*, dice Buchanan, el pacto de desarme nunca se alcanzaría y todas las partes se seguirían viendo perjudicadas dada la inseguridad reinante y la desviación de no pocos esfuerzos a la defensa o a la depredación. El acuerdo mutuo «facilita el intercambio mutuo entre personas» (Buchanan, 2009: 38). Es por ello que, en una situación de decisión originaria, todos los miembros del grupo son proclives a un acuerdo que satisfaga a la totalidad y que implique el desarme absoluto. Para evitar situaciones como las descritas en el *dilema del prisionero* (Puy Fraga, 1996: 107) y que haya individuos que perseveren en su actitud combativa y destructiva al margen del acuerdo social, este ha de ser lo más inclusivo posible y basarse en la unanimidad. El pacto, el contrato, ha de contar con el consentimiento de todos los que conforman la sociedad, incluso de aquellos con posturas completamente polarizadas.

Además, Buchanan parte en todo momento de la existencia constatable de bienes públicos que han de ser producidos y gestionados por el Estado, el cual no ha de limitarse única y exclusivamente a sus funciones de protección y salvaguarda de los términos del pacto (como en Nozick). De hecho, la seguridad, causa por la que el contrato se celebra, no deja de ser en sí misma un bien público más que hay que desplegar y administrar. *A fortiori*, se constatan más bienes que por su propia naturaleza revisten el carácter de públicos, como los monopolios naturales o aquellos que son necesarios para el afianzamiento del consenso. En efecto, en aras de conseguir un estable pacto de desarme, los más beneficiados por sus capacidades naturales en la posición natural han de ceder en parte de sus pretensiones, pudiendo llegar a consentir tímidos mecanismos de redistribución no predatorios, los cuales no solo coadyuvarían a integrar al pacto a los elementos más disconformes, sino también a aumentar el bienestar general y aun la riqueza de esos mismos privilegiados que ceden en sus intereses más directos. La posición relativa de todos los individuos puede verse beneficiada y reforzada, conservando la desigualdad inicial, pero sobre el eje de magnitudes más elevadas, sin que los citados privilegiados tengan que ver dinamitada su posición.

Así las cosas, la distribución inicial que se da en el estadio anárquico previo al momento constituyente es la que determina en buena medida el resultado de este, el contrato social, mediante la traslación del equilibrio de fuerzas de la anomia al conjunto normativo resultante del pacto. Traslación que, sin embargo, no es literal, puesto que la existencia de bienes públicos implica la necesidad de vertebrar mecanismos de decisión sobre la producción y administración de los mismos con la posibilidad, consabida, de que puedan *a posteriori* alterar el equilibrio inicial con su expansión. De ahí la preocupación de Buchanan en el diseño de los mecanismos *postconstitucionales*² desde el propio momento constituyente, en tanto en cuanto pueden ser medios a través de los cuales se beneficien a costa de los privilegiados aquellos que, por sus aptitudes, no deberían hacerlo (Puy Fraga, 1996: 114 y ss.).

3. LA UNANIMIDAD FRENTE A LA TIRANÍA DE LAS MAYORÍAS

Como hemos visto, Buchanan elabora su modelo neocontractualista con base en el consenso de los individuos que, cediendo mutuamente (bienes públicos determinados), pero sin abandonar sus respectivas situaciones originarias,

² En Buchanan, *postconstitucional* o *preconstitucional* son sinónimos de *postcontractual* o *precontractual*, aunque la combinación de dichos términos pueda llevar a no pocos equívocos.

alejan la incertidumbre de la selva hobbesiana y los costos (depredatorios y defensivos) que esta llevaba aparejada. Ahora, con el establecimiento de una sociedad también política y de un poder limitado que haga cumplir el pacto sinalagmático, los individuos pueden centrarse en sus esfuerzos productivos personales en los marcos de cooperación e intercambio de bienes y servicios. No obstante, la creación del aparato estatal como árbitro-tercero que haga cumplir el pacto y provea de bienes públicos a la sociedad conlleva *per se* una serie de riesgos que hay que afrontar desde apriorismos, riesgos que han constituido ininterrumpidamente la preocupación mayor en el seno del liberalismo. Porque, adelantándonos en el desarrollo argumentativo, si la existencia del Estado es para Buchanan consustancial a las garantías del libre mercado tal y como se entiende desde el parteaguas neo-ordoliberal, su diseño ha de atender a la salvaguarda de dichas garantías. Pero, mientras que los ordoliberales llevarán a cabo su construcción desde la altura de sus mismos modelos teóricos valorativos, Buchanan lo intentará hacer desde el interior del proceso decisional propio del momento constituyente y atendiendo a la Constitución como norma fundante.

En este sentido, para el autor de *El cálculo del consenso* (Tullock y Buchanan, 2015) la esencia de la democracia no residiría en el triunfo de las decisiones de la mayoría frente a las minorías, sino en el respeto *ad sumum* de la voluntad de todos y cada uno de los miembros de la colectividad. Su individualismo metodológico le lleva a rechazar de plano que los mecanismos de decisión puedan servir para coartar la libertad y los derechos del individuo, aunque solo sea uno el perjudicado por la decisión del conjunto del grupo. De lo contrario, dice Buchanan, las mayorías utilizarían continuamente tales mecanismos para llevar a cabo las prácticas depredatorias propias de la selva hobbesiana, consiguiendo ilícitamente aquello que no les corresponde y arrebatárselo a quien, con justo título, sí le pertenece. Como afirma el propio premio Nobel: «[las mayorías] le quitan bienes al individuo en contra de su deseo expreso. Se ejerce aparentemente sobre él una coacción similar a la que ejerce el matón que se lleva su billetera en Central Park» (Buchanan, 2009: 74). La situación de equilibrio natural que describíamos antes no se trasladaría así, ni con matices, a través del pacto político originario. De suerte tal que el proceso constituyente, que el momento precontractual donde se establece el escenario jurídico postcontractual, ha de ser protagonizado por la unanimidad de los miembros de la sociedad si se quiere preservar la soberanía del individuo en el proceso democrático. Con la garantía de la unanimidad en la decisión constituyente, cuya relevancia Buchanan se la debe al economista Knut Wiksell (Brennan y Buchanan, 1987: 29; Buchanan, 2009: 68 y Elósegui, 1993: 37), se está legitimando hasta el extremo el texto constitucional fundante del orden político y evitándose, con ello, la incorporación de medios o técnicas de «rapiña» redistributiva alejados del *mínimum* necesario para

alcanzar el consenso. El diseño de los mecanismos postconstitucionales de decisión, en la medida en que vertebra las futuras decisiones de las mayorías, cobra así especial relevancia para el planteamiento individualista de Buchanan.

Siguiendo a Elster, podemos afirmar que la constitución buchaniense son las cuerdas en las que Ulises se ata antes del canto de las sirenas (Elster, 2009). El momento constituyente ha de reflejar el precompromiso unánime de todos los elementos del grupo de no vulnerar siquiera ni el más nimio de los derechos de un individuo aislado, desde el apriorismo consensual de un estadio precontractual que desea el abandono de la anomia natural. Como dicen Buchanan y Brennan: «La condición necesaria para garantizar al individuo que el Estado nunca le originará perjuicios o daños, a la vez que esta garantía incluye a todos los ciudadanos en igual manera, es el requisito de que todas las decisiones del Estado se tomen mediante la regla de la unanimidad» (1987: 29). Cuando Ulises, por continuar la metáfora de Elster, ordena al resto de los miembros de su tripulación que lo aten al mástil, está previendo el incumplimiento futuro del deseo actual de no sucumbir a las sirenas. Cuando la unanimidad del grupo decide dotarse de una norma, de unas cuerdas que la aten, está anticipando los más que probables incumplimientos por parte de subgrupos aislados o coordinados del pacto fundante del orden, con el peligro que ello conlleva de regresión al estado de naturaleza hobbesiano y a la guerra de todos contra todos que se pretende evitar. En la construcción de Buchanan hacen falta sólidas y férreas cuerdas que fijen el acuerdo unánime para que la agregación de preferencias que cristalice no salte por la borda al primer intento de rotura, y esas cuerdas las proporciona el texto constitucional gracias a la especial estabilidad de su andamiaje. Siguiendo al propio Buchanan bajo el epígrafe de «La democracia desencadenada»: «La democracia puede convertirse en su propio Leviatán a menos que se impongan límites constitucionales y se los haga cumplir» (Buchanan, 2009: 235). Y es que la Constitución, al ser una norma superior al devenir de la política diaria y ser para esta indisponible, tiene por su propia naturaleza una tendencia connatural a la permanencia que le dota de una contundencia sin igual. No obstante, en el contexto de la economía constitucional ello ha sido visto por algunos autores (Musgrave, 1993: 201-205) como una muestra del carácter *conservador* del pensamiento de Buchanan por defender, a ultranza, la estabilidad de la *norma normarum*.

IV. LA CONSTITUCIÓN, GARANTE DE LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO

Como indicábamos al inicio, para los ordoliberales la garantía del libre mercado y de las condiciones en las que este se desenvuelve solo puede darse

a través de la determinación de un orden jurídico funcional a tal objetivo. Siguiendo a Erhard, «la tarea de instituir un marco económico únicamente puede ser competencia del Estado. Es tarea del Estado dictar las reglas del juego en la economía, del mismo modo que previamente también es tarea suya la instauración de la constitución social, económica y política de un país. [...] La tarea del Estado tiene que ser la de velar por la libertad de la competencia» (1994: 113).

Pues bien, esta relevancia y funcionalidad del orden jurídico para con el libre mercado Buchanan las verá íntegramente en su Constitución-tipo asentada en la unanimidad del momento preconstituyente, y para que puedan llegar a tener la virtualidad que de ellas se espera, el diseño *a priori* de los procedimientos de toma de decisiones postconstitucionales cobrará especial importancia en los planteamientos buchánianos, que girarán en torno a la consideración *sui generis* del propio valor del individuo y de sus potencialidades.

1. EL HOMO ECONOMICUS COMO MODELO EXPLICATIVO EN EL QUE FUNDAR LA CONSTITUCIÓN

En efecto, todo planteamiento holístico que se pretenda sobre la realidad social, ya sea desde el derecho o la economía (y más, como en este caso, desde la economía constitucional), necesita una subteoría pretendidamente descriptiva del comportamiento humano. Huelga decir que las normas han de aplicarse al conjunto de los individuos que son, al fin y al cabo, sus destinatarios, por lo que desde una teoría jurídico-económica con pretensión de globalidad la consideración sobre tales individuos tiene que cobrar especial relevancia. Y más cuando para esa teoría uno de los ejes vertebradores esenciales es el diseño *a priori* del ordenamiento jurídico atendiendo a la compleja realidad social sobre la que se proyecta, con singular incidencia en la virtualidad de la norma constitucional.

Así, Buchanan y el programa de la economía constitucional defenderán la traslación del modelo de *homo economicus* de la escuela neoclásica al análisis jurídico-constitucional, en uno de los planteamientos más controvertidos de la *public choice* (Puy Fraga, 1996: 37 y ss., y Mitcher, 1987: 42). Si, como decimos, para Buchanan el individualismo metodológico es el parámetro analítico por excelencia, la idea de que el individuo se guía únicamente por la maximización en todo momento de sus beneficios aparece como uno de los ejes conceptuales básicos de su doctrina. En este sentido, se defiende por parte del autor de Virginia la idea propia de las escuelas económicas del XIX, de que cada individuo es en sí mismo considerado un ente autónomo que decide siempre atendiendo a su propio interés, elaborando desde su capacidad ontológica previa una «función de preferencias» donde modula estas en función

del contexto (público y privado) de circunstancias que rodean al intercambio. Ello presupone además la imputación automática de racionalidad a todos los individuos y a todas las decisiones que lo acompañan, prejuicio que comparte con otros individualistas como Rawls, a lo que hay que sumar la defensa de la «concepción subjetiva del valor» (Buchanan, 1993: 141 y ss.). En efecto, no solo la sociedad es para Buchanan un conjunto de individuos que cooperan dentro de un contexto normativo dado e intercambian bienes con base en la maximización constante de sus intereses particulares, sino que ese mismo intercambio está presidido también por la valoración individual que se hace de sus bienes, los cuales dejan de tener valor objetivo alguno (valor de uso, en la escuela marxista), para tener única y exclusivamente un valor relativo que depende de la satisfacción subjetiva de los intereses individuales (valor de cambio). La multiplicidad de estos, en el seno de sociedades cada vez más complejas y numerosas, aleja en consecuencia la posibilidad de planificación alguna por parte del Estado o de agentes cualificados, en la medida en que nunca podrán administrar la información suficiente (la plenitud de valoraciones individuales sobre los conjuntos alternativos de bienes) para poder dirigir, conscientemente, la economía y los mecanismos de cooperación voluntaria que en ella se desenvuelven (Hayek, 2011).

No obstante, al igual que hace con su modelo contractual y la «existencia» del previo estado de naturaleza, para Buchanan este parámetro del *homo economicus* es una hipótesis, una abstracción, que pretende aproximarse a lo que el individuo-tipo realiza en cada ocasión, y no una evidencia empírica constatable sujeto a sujeto (Brenan, 1981; Puy Fraga, 1996: 43). Aun admitiendo esta realidad, la teoría del *homo economicus* racional y maximizador de beneficios será la base para conformar los elementos de su modelo óptimo de Constitución, pues no solo se proyecta metodológicamente sobre la teoría positiva del Estado, sino que este es explicado en su misma existencia a partir del reconocimiento apriorístico del valor del individuo (Vallespín, 1985: 207 y ss.). Para Buchanan la libertad es, en este sentido, la garantía del intercambio voluntario entre sujetos, el único que permite a estos dotar del valor que ellos desean a los bienes. Cualquier mecanismo de intercambio obligatorio o dirigido coarta la libertad en tanto anula la posibilidad al individuo de dotar valor de cambio, relativo, al objeto de las transacciones, distorsionando el mercado y los instrumentos a él inherentes. De ahí que el diseño institucional necesite hacerse desde y por la Constitución y con el objetivo de garantizar la cooperación voluntaria entre individuos maximizadores.

Así, Buchanan, acercándose a los austroamericanos de Mises y Hayek, entiende el mercado como *catalaxia*, es decir, como un orden espontáneo donde el conjunto alternativo de intercambios determina, sin necesidad de planificación o dirección alguna, los resultados económicos (Hayek, 2014:

85-90). De este modo, tremolar la bandera de la catalaxia como orden espontáneo del mercado que garantiza la libertad humana le sirve a Buchanan para, siguiendo al mismo Hayek, demonizar cualquier intervención del Estado en la economía. Ningún agente, ni siquiera un «déspota bondadoso» (Buchanan, 1993: 121-125), podrá tener nunca toda la información de cada una de las valoraciones individuales de los bienes intercambiados ni de los propios procesos de intercambio que pueden operar en el mercado. Como quiera que existe esta incapacidad por parte del Estado de administrar los mecanismos de cooperación voluntaria, este ha de permitir que sean solo los agentes privados quienes, de acuerdo con la praxeología expuesta, potencien su libertad en el seno de los procesos de mercado, propiciando el contexto más funcional a la mayor expansión posible de las capacidades individuales. Y es que, huelga decirlo a estas alturas, el contexto normativo es esencial en tanto condiciona unos u otros intercambios voluntarios; de ahí que, de entre el conjunto alternativo de contextos, Buchanan elija aquel que sea menos invasivo y que mejor incorpore incentivos para la maximización (Puy Fraga, 1996: 170), aquel, en definitiva, que establezca un *Estado limitado* en lo económico desde lo jurídico, diferente, no obstante, del Estado mínimo. En la obra buchanaiana, como estamos viendo, se reconoce la importancia del Estado y de su norma fundante y correlato, la Constitución, en la garantía de las condiciones de desenvolvimiento del libre mercado y de los derechos establecidos en el acuerdo originario, bases de la seguridad del intercambio, de ahí el especial cuidado que se presta en el diseño jurídico-estatal y en la toma en consideración de la relevancia de lo jurídico como elemento esencial de vertebración social. Pero, consciente de esta realidad que aleja cualquier postulación minarquista (como la de Nozick)³, Buchanan y la Escuela de Virginia se acercan a los postulados clásicos del liberalismo para centrar sus esfuerzos en la limitación jurídica del poder político. Al contrario de lo que permitía la «ilusión naturalista» del mercado en el XIX, tan bien denunciada en los albores del neoliberalismo, ahora se parte del giro ordoliberal para introducir desde el diseño constitucional límites expresos al Estado en su posible intervención expansiva en la economía. Se intentaría así, de este modo, alejar jurídicamente la posibilidad de que el reformismo social que integra las externalidades de un libre mercado «naturalizado» vuelva a anidar en el interior de los Estados contemporáneos, encontrando esta juridificación su mejor virtualidad en la Constitución fundada en

³ «La lucha social puede surgir hasta en el Paraíso. [...] En cualquier mundo que podamos imaginarnos estará presente la posibilidad de conflicto interpersonal, y por ello existirá la necesidad de definir y hacer cumplir los derechos individuales» (Buchanan, 2009: 46 y 47).

el consenso unánime del momento constituyente. La norma fundamental se convierte en las «reglas del juego» que permiten la cooperación voluntaria de los individuos dentro de una estructura de incentivos asegurada por la existencia del Estado y por el cumplimiento de los derechos individuales asignados en el acuerdo preconstitucional (Brennan y Buchanan, 1987: 25).

2. EL LEVIATÁN ADMINISTRATIVO

La aplicación del *homo economicus* en la obra de Buchanan no es solo predicable del individuo aislado, sino también de la Administración en cuanto brazo ejecutivo del Estado. Para Buchanan, las mismas reglas catalíticas de decisión en el ámbito de los intercambios comerciales privados han de darse respecto de los bienes públicos, en tanto que dicha traslación sería la única que garantizaría la expansión del individualismo metodológico al análisis del Estado (Brennan y Buchanan, 1987: 14; Casas Pardo, 2011: 239). La constatación por parte de la Escuela de Virginia del aumento inconmensurable de la esfera estatal en el siglo XX (Buchanan, 1993: 57-60), con el auge del Estado social de posguerra y de la expansión de la burocracia, los introduce en una tendencia ya consolidada de análisis de la Administración (Tullock, 1965), desde lo que podríamos llamar *inmanentismo* administrativo. Para Buchanan, la extensión del parámetro económico del individualismo anteriormente descrito a la burocracia hace de esta un monstruo tendente a la expansión continua de sus límites (Elósegui, 1993: 39-40). La Administración, dicen desde Virginia, no deja de estar compuesta por individuos maximizadores y racionales que buscan siempre el mayor beneficio personal, en su caso, la extensión de su capacidad de influencia. El burócrata es así descrito como un ser racional que busca la ampliación continua de los recursos que dispone en la medida en que estos son los que garantizan el afianzamiento de sus intereses personales. Cuanto más presupuesto y más medios personales, el burócrata más poder ostenta y más posibilidad tiene de satisfacer sus objetivos individuales, ya sean económicos, ideológicos o simbólicos (Buchanan, 1993: 102-104).

La Administración se convierte de esta forma en un Leviatán indómito sediento de presupuesto con el que poder aumentar los márgenes de su discrecionalidad (Atkinson, 1987: 13, y Puy Fraga, 1996: 273 y ss.). Además, al no recaer en los propios burócratas, dice Buchanan, la carga fiscal que engrosa los presupuestos de las administraciones, sino en el conjunto de los contribuyentes, la tendencia a la expansión se vuelve prácticamente irrefrenable. A la influencia que tienen las propias estructuras burocráticas en los legisladores (cfr. Niskanen, 2007) en procesos de *bottom-up* que se benefician del desconocimiento de estos últimos, hay que sumar la propensión de los representantes públicos a aumentar el gasto para satisfacer las demandas de los electores, cada

vez más perfeccionadas, aumentando con ello el tamaño de la administración pública (*top-down*). Esta no deja de ser la materialización de los deseos de los gobernantes y de los electores, por lo que estaría expuesta a las mayorías que se turnaran en el poder y a sus volubles y cambiantes intereses.

Buchanan rechaza de plano que los mecanismos de restricción electorales (las elecciones periódicas) sean suficientes por sí mismos para constreñir las inclinaciones expansionistas de la Administración a manos de sus burócratas y de sus directores políticos (Downs, 1967). Primero, porque las secuencias temporales son diferentes, y al estar circunscritos los periodos electorales a un límite concreto (generalmente, cuatro o cinco años), los gobernantes triunfantes en los mismos no velarán por los resultados macroeconómicos a largo plazo, sino por la efectividad de las demandas electorales en el corto para poder asegurar, de este modo, la reelección (Buchanan, 1993: 119). En segundo lugar, la propia naturaleza política de las mayorías sociales que se alternan en el poder pueden utilizar este y, por ende, la expansión de la Administración, para implementar radicales programas de redistribución que les beneficien, y ello a costa de las minorías y de las élites económicas. El valor del individuo, protegido en el momento constituyente gracias a la regla de la unanimidad, quedaría así expuesto a la «rapiña» de los tentáculos de una Administración al servicio de las mayorías sociales.

Buchanan seguiría de este modo a lo formulado desde el corazón del liberalismo político por John Stuart Mill: «El interés del Estado está en una elevada presión fiscal; el de la comunidad, en pagar tan pocos impuestos como permita la cobertura de los gastos que necesita un buen gobierno» (2007: 215). Esta realidad, empíricamente demostrada para Buchanan, se ve insoslayable en la medida en que la existencia de bienes públicos que deben ser administrados por el poder político se vuelve necesaria. Recordemos que aquellos no solo existirían por ser monopolios naturales, sino también por estar vinculados a la salida, cohesionada y unánime, del estado de naturaleza. Tras el velo de incertidumbre que provoca el momento preconstitucional y la necesidad de compaginar la desigualdad de origen con la libertad individual proporcionada por la unanimidad, se presenta la exigencia de seguridad económica en torno a un *mínimum* de cohesión social articulada en bienes públicos que, como la misma seguridad, necesitan ser gestionados en la etapa postconstitucional. Pero, como vemos, para la *public choice* esa misma gestión devendrá en una continua expansión de sus propios medios, ampliando el margen de existencia de los bienes públicos y la proyección de estos sobre la economía y los criterios de distribución originarios. De suerte tal que su ampliación puede conllevar la tan temida coerción económica en los individuos a través de la introducción de instrumentos redistributivos y distorsionadores en el juego cataláctico, espontáneo, del libre mercado y sus medios de cooperación voluntaria.

La paradoja se presenta de este modo con intensidad. El conflicto se cristaliza en el choque entre la necesidad de que el Estado no intervenga expansivamente en la economía para no distorsionar las potencialidades de la libertad individual en el mercado, por un lado, y la necesidad de articular la gestión y distribución de bienes públicos con el consiguiente peligro de su expansión mediante la hipertrofia de la administración burocratizada, por otro. La contradicción, inherente desde el mismo momento preconstitucional en el que se conforma unánimemente el modelo de convivencia, solo puede ser salvada, en Buchanan, a través del diseño constitucional de los mecanismos que administran esos bienes públicos. Solo la Constitución, con su virtualidad jurídica y su vinculatoriedad, puede neutralizar el conflicto preservando el contrato inicial fundado en la libertad de la desigualdad.

V. LA SUPERACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONFLICTO: LÍMITES JURÍDICOS A LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Si algunos autores han visto en el constitucionalismo del Estado social de posguerra el intento de integrar el conflicto en el seno de la norma constitucional (De Cabo, 2010), podemos afirmar aquí que Buchanan ve en la Constitución el mejor instrumento para la superación de las contradicciones que provoca la articulación jurídica de la convivencia entre los principios antagónicos que se desprenden del modelo contractual ya analizado. En la obra del economista norteamericano, es desde el momento preconstitucional de la unanimidad wickselliana donde se deben proyectar, *ex ante*, aquellos mecanismos de control que se diseñen para frenar el expansionismo supuestamente inmanente de la Administración. Además, Buchanan constata en su modelo que el margen de maniobra de los individuos y sus intereses es más estrecho en el momento postconstitucional, una vez establecido el *statu quo*⁴ y legitimado el poder político, al contrario de lo que ocurre en el instante de la fundación del orden social, donde reina la unanimidad y donde, en consecuencia, cualquier interés individual, por aislado que sea, puede frenar al (futuro) Leviatán.

Partiendo nuevamente de su individualismo metodológico, Buchanan concluye que los individuos querrán neutralizar lo máximo posible la incertidumbre que se abre con la etapa postconstitucional. Tomando como hipótesis

⁴ Buchanan define el *statu quo* como «el conjunto completo de expectativas compartidas referentes a los dominios conductuales de los miembros individuales de la comunidad, de las diversas coaliciones y de los grupos de individuos organizados, incluida la entidad política, el Estado» (Buchanan, 2009: 134).

la de un individuo privilegiado económicamente en el momento de la negociación del pacto fundante del orden social, el premio Nobel deriva la conveniencia de que ese individuo tenga la certeza en todo momento de que su situación no se va a ver perjudicada arbitrariamente por las futuras mayorías que se alternen en el poder. Para lograr el consenso unánime que está en la base de un acuerdo verdaderamente democrático, nos dice Buchanan, se precisa el establecimiento apriorístico, desde el mismo acuerdo, de límites concretos y rotundos a la acción estatal para evitar que esta, aprovechando la administración de los bienes públicos que tiene encomendada, pueda llevar a cabo procesos injustos de redistribución que alteren el orden de libertad originario. El velo de incertidumbre es aquí utilizado para la justificación de la incorporación constitucional de sanciones y ataduras a las futuribles voluntades políticas postcontractuales, mediante la juridificación del precompromiso elsteriano al más alto nivel. Ahora bien, si se admite esta necesidad de proyectar desde lo constitucional-constituyente los límites al poder político (y sobre todo, como veremos, en su vertiente económica), ¿bajo qué parámetro debe hacerse?

1. WORST CASE SITUATIONS: HIPÓTESIS LEVIATÁN

Siguiendo a parte de la tradición liberal, desde Hume a Madison o Stuart Mill⁵, Buchanan establecerá el criterio de que las limitaciones que se impongan al poder político desde el momento constituyente han de ser pensadas, en todo momento, para la «peor de las situaciones posibles». El temor liberal a la expansión del Estado se ve aquí cristalizado en el diseño de las normas atendiendo a la peor parte del abanico de posibilidades que se abren con la constitución del orden social. Así se evitarían en un futuro, dice Buchanan, pérdidas en las funciones de preferencias individuales desproporcionadas. Anticipándose a las posibles extralimitaciones políticas, la Constitución prevé de antemano las peores y activa los mecanismos precautorios o sancionadores que correspondan. El miedo a la potencialidad del Estado se deriva en Buchanan de su consideración pragmática de la realidad. Al ser filosóficamente y *ad intra* un libertario «inacabado» o *ridens*, como él mismo siempre reconoció, considera al Estado como un mal necesario, pero un mal de todos modos, que

⁵ «El verdadero principio de un gobierno constitucional exige que se presuma que se abusará del poder político para alcanzar los objetivos particulares de quien lo detenta, no porque siempre sea así, sino porque ésta es la tendencia natural de las cosas, y en la protección contra esto radica la utilidad específica de las instituciones libres», cit. en Brennan y Buchanan (1987: 38).

ha de ser constreñido lo máximo posible para que puedan operar en libertad los mecanismos de cooperación voluntaria que se dan en el libre mercado (lo más cercano, en este sentido, a su ideal personal libertario). Entre la anarquía y el Leviatán, siguiendo la formulación de su famosa obra, caben los límites a la libertad dentro de un marco mismo de libertad. Pero este marco está diseñado y pensado *ex ante* sobre el temor a que el Estado se convierta en un Leviatán al utilizar los medios postconstitucionales, de ahí que el modelo actúe con contundencia en la articulación jurídica de las limitaciones. Atar desde la Constitución a un Leviatán dormido que en cualquier momento puede despertarse y vulnerar el pacto unánime que le da legitimidad: ese es el objetivo.

En este sentido, al tener la Constitución una tendencia a la estabilidad temporal, la incorporación *a priori* de limitaciones a la expansión del poder que ella misma instituye, desde la aversión al riesgo que se le presupone a los individuos que abandonan el estado de naturaleza, encaja perfectamente con la imputación de racionalismo que a estos se realiza. Además, la necesidad ya vista de que existan bienes públicos y de que el Estado tenga que producirlos y administrarlos no conlleva, necesariamente, que las decisiones postconstitucionales de ese Estado se adecúen a la función de preferencias individuales, pudiendo, como decimos, convertirse en un Leviatán indómito (Buchanan, 1993: 109).

Evidentemente, el establecimiento de restricciones basadas en situaciones *worst case* conlleva unos costos políticos y económicos enormes⁶. En efecto, si el modelo (la Constitución y el Estado de ella resultante) se diseñan partiendo de un optimismo antropológico, sin proyectar limitaciones al poder de Estado, este puede devenir en una potenciación de las tendencias cooperativas de la sociedad y en un aumento generalizado del bienestar de los individuos que la componen, puesto que no tiene enfrente diques que contengan y constriñan su acción. No obstante, y aquí reside uno de los ejes centrales en el pensamiento de Buchanan, los costes que se producirían como consecuencia de una desviación o distorsión de ese comportamiento idílico serían más que proporcionales a los costes que se derivan del establecimiento de restricciones

⁶ Esta previsión de la Constitución para las peores situaciones posibles que puedan darse en su seno es descrita por el propio Buchanan de esta forma tan prosaica: «Puede ser empíricamente difícil contrastar la hipótesis de que habrá una riada, en una determinada localidad, con una probabilidad de 0,01 cada año. Sin embargo, la teoría de la que se desprende tal hipótesis de predicción puede ser utilizada como la base normativa para tomar las precauciones encaminadas a evitar el desastroso daño de la riada» (Brennan y Buchanan, 1987: 40).

constitucionales *ex ante*. La posibilidad de que unos pocos individuos no participen del *altruismo* y de que, con su voluntad, obliguen al resto a abandonar las posiciones cooperativas, le hace a Buchanan alejarse de todo optimismo antropológico y seguir aquí, una vez más, el referente de Hobbes. Si la Constitución *lato sensu* no incorpora mecanismos de restricción al poder político, aun cuando este pueda ser la extensión de las más benéficas virtudes del ser humano, las consecuencias de una perversión del Estado pueden ser, simplemente, catastróficas y anunciar la instauración de un Leviatán sin límites, con lo que ello supondría para la garantía de la libertad individual. Como resume Puy Fraga: «Las eventuales pérdidas de eficacia por un control riguroso de la autoridad pública se compensan con creces ante la eventualidad de que la propia autoridad explote su posición en contra de los deseos y preferencias del conjunto de los ciudadanos» (1996: 181-182).

2. LOS LÍMITES AL PODER FISCAL DEL ESTADO

Para Buchanan, el conjunto de restricciones constitucionales impuestas en el marco institucional condiciona el nivel de libertad que disfrutan los individuos en la etapa postconstitucional. Y como quiera que, en su ideario individualista, el valor de la libertad de aquellos reside en el pleno disfrute de su propiedad (la *property* de Adam Smith) y en el intercambio de los bienes inherentes a ella mediante mecanismos de cooperación voluntaria, la defensa y protección de esa esfera constituye un objetivo de primer orden en el paradigma contractualista del autor norteamericano. La libertad vinculada a la garantía de la desigualdad originaria ya expresada en el equilibrio de poder preconstituyente y traslucida en el pacto *societatis*, bien primario por excelencia del liberalismo político, es aquí protegida al más alto nivel jurídico mediante la restricción de aquel poder que podría distorsionarla: el fiscal (Buchanan, 2009: 82 y ss.).

En efecto, la vertiente intervencionista del Estado en la economía es reducida, en el contractualismo buchaniano, a la administración de un conjunto limitado de bienes públicos, pero que deben ser financiados con mínimos instrumentos fiscales de recaudación e, incluso, de redistribución. En la medida en que estos pueden extralimitarse en el momento postconstitucional y romper con el unánime precompromiso contractual, deben establecerse desde este contundentes mecanismos de restricción fiscal y, por ende, presupuestaria, que garanticen la vigencia de la cooperación voluntaria y el alejamiento del intervencionismo distorsionador en esta. El verdadero «peligro» del expansionismo del Estado y de la Administración reside, en consecuencia, en los instrumentos fiscales y presupuestarios que dan cobertura financiera a la gestión de los bienes públicos. Y sobre ellos deberán recaer, por tanto, la

aplicación de la hipótesis hobbesiana y la consiguiente imposición de límites constitucionales diseñados desde el apriorismo constituyente.

En este sentido, si al inmanentismo de la expansión administrativa en el Estado contemporáneo analizado por Tullock y Buchanan tenemos que sumarle la aplicación de la hipótesis hobbesiana, se entenderá la intensidad de los límites diseñados y su naturaleza vinculante y suprallegal. El poder fiscal se entiende como su correlato administrativo, es decir, como un potencial Leviatán que tiende a la expansión y al aumento constante de la carga impositiva para saciar sus necesidades presupuestarias y perpetuar su influencia; a costa, por añadidura, de los bienes y las propiedades de los individuos y, preferentemente, de aquellos que gozan de mejor posición económica.

Para neutralizar jurídicamente en la Constitución económica el conflicto anteriormente descrito, esta se yergue en puente de conexión entre los deseos precontractuales de los individuos y la aplicación política de aquellos a través de la Administración. La reducción de la incertidumbre y de la posibilidad de reactivación del Leviatán durmiente, deseada en el pacto fundante, se vertebra a través de este con la constitucionalización de mecanismos institucionales *ad hoc* que frenan la expansión del poder fiscal. Así, en la obra de Buchanan, la parte económica de la Constitución reviste una notoria extensión y sus tentáculos llegan a todos los rincones de la fiscalidad y del control presupuestario. Buchanan se convierte de este modo en un ferviente admirador de la efectividad constitucional y de su carácter invasivo, a pesar de que precisamente esta incidencia y rigidez en la esfera de lo decidible políticamente en economía puede restringir *per se* la propia esfera de libertad que él mismo intenta potenciar. Sea como fuere, dentro del programa de la economía constitucional se defiende una amplitud considerable de mecanismos constitucionales de control del poder político en su vertiente fiscal y presupuestaria (Brennan, 1981: 466 y ss.).

En primer lugar, Buchanan encuentra en la configuración clásica del Estado de derecho algunos de los expedientes jurídicos que son funcionales a la limitación del poder fiscal, como el principio de generalidad impositiva, el de igualdad o el de legalidad. En efecto, se es consciente de la estrecha vinculación que siempre ha existido entre el desarrollo de los principios generales del Estado constitucional y el deseo de someter al poder fiscal desde la garantía del orden económico liberal. No es de extrañar que al origen mismo de los Estados Unidos esté tan ligado a la reivindicación fiscal («No Tax without Representation»), trasunto de la defensa de la propiedad privada frente a un pretendido expolio del poder político (cfr. Blanco Valdés, 2006, y Brinton, 1965: 28-39). Uno de los artefactos propios del Estado constitucional, como la celebración de elecciones periódicas y la alternancia en la representación, también puede servir para limitar los excesos fiscales del Estado, pero, como

vimos, la propia naturaleza de las elecciones, su carácter servil para con los intereses momentáneos de las mayorías sociales y su poca previsibilidad respecto a periodos posteriores (largo plazo), impiden su consideración como mecanismo principal de limitación.

De aquí que Buchanan y la Economía constitucional busquen mecanismos más incisivos y explícitos de control del poder fiscal que puedan proyectarse desde la Constitución como pacto unánime que legitima y reconoce la existencia de un catálogo de bienes públicos que ha de ser administrado. Aplicada la hipótesis hobbesiana del *worst case*, el fundador de la Escuela de Virginia aboga por la limitación explícita del déficit y el endeudamiento públicos en la Constitución, el freno al poder recaudatorio mediante la instauración de un fuerte federalismo fiscal descentralizador y la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta para la elección de las bases impositivas (cfr. Buchanan y Wagner, 1977).

En cuanto a estos dos últimos instrumentos, no nos debe extrañar en el planteamiento holístico de Buchanan su incardinación y defensa. La democracia semidirecta, implementada a través de los referendos, no es extraña al corpus de Virginia, ya que encuentra su fundamento en el individualismo metodológico y la defensa a ultranza de la neutralidad de los procedimientos de decisión pública en los que participen todos los individuos. Buchanan pone como ejemplo paradigmático la «rebelión del contribuyente» que se produjo en California con la aprobación de la famosa Proposición 13 (Brennan y Buchanan, 1987: 51 y ss.). En 1978, y aprovechándose de la tradición de democracia semidirecta que siempre ha tenido California, el cuerpo electoral de este Estado aprobó la iniciativa de limitar constitucionalmente las subidas de impuestos a un tanto por ciento del valor del hecho imponible y de incorporar en la Constitución estatal la exigencia de mayorías cualificadas para la modulación de impuestos (cfr. Cain y Noll, 2010). En este sentido, Buchanan también es un firme partidario de acercar lo más posible los procedimientos de decisión pública en materia impositiva al consenso preconstitucional, aun siendo consciente de que ello se hace dentro del margen representativo del *statu quo* postconstitucional y que la unanimidad, aquí, conllevaría un costo inasumible. Intentar elevar al más alto rango de protección política mediante la juridificación de la exigencia de mayorías cualificadas y el reconocimiento de mecanismos de democracia semidirecta en la aprobación o modificación de los impuestos, se ve así como una mayor garantía de la seguridad frente al vaivén cambiante de las mayorías (Buchanan, 2009: 134 y ss.).

Por su parte, la potenciación del federalismo supondría la fragmentación del poder fiscal y su descentralización. Buchanan parte de la concepción liberal de que una de las mejores salvaguardas frente a la tiranía del poder y su posible extralimitación reside en la propia división interna de este, alejando la

posibilidad de que su concentración (jacobinismo) devenga en rupturas o cambios bruscos que dañen la seguridad jurídica de la libertad (y la propiedad) de los individuos. En sus propias palabras: «las pérdidas de oportunidad individuales aumentan a medida que se incrementa la centralización en el sector público» (Buchanan, 2009: 155). La defensa que hace la Escuela de Virginia del federalismo fiscal se mueve en este parámetro de limitación del poder, en un país, recordemos, donde la tradición federal está muy arraigada en el andamiaje constitucional. *A fortiori*, Buchanan encuentra un argumento aún más contundente para la defensa del federalismo. Este no solo acerca las decisiones en materia fiscal al conjunto de los individuos, no solo supone una división del poder tributario y su consiguiente debilitamiento frente a posibles tentativas expansionistas desde el centro, sino que también puede crear un marco institucional propio para la competencia fiscal entre territorios. Al dividir la potestad tributaria entre Estados, en un contexto, como el norteamericano, de libertad de establecimiento y de capitales, los respectivos gobiernos tenderán inevitablemente a competir para atraer mayores cuotas de capital, desterrando cada vez con más intensidad la posibilidad de incurrir en excesos tributarios. El *dumping* fiscal se convierte de este modo en una garantía de la libertad y de su consustancial correlato, la propiedad privada como expresión de la función de preferencias individuales, en el pensamiento de Buchanan (Brennan y Buchanan, 1987: 231).

Respecto a la incorporación en la Constitución de límites expresos de déficit y endeudamiento públicos, el teórico de la economía constitucional sigue la misma lógica precedente, a la que añade, no obstante, una crítica basada en un puro criterio de democraticidad. Por su evidencia, no solo un límite concreto a la expansión de la Administración pública y del Estado debe centrarse en su capacidad presupuestaria (déficit y deuda), sino que la restricción de la capacidad de endeudamiento del poder político supone una garantía democrática de primer orden por cuanto intenta ajustar el periodo electoral a la previsión a largo plazo. En efecto, niveles excesivos de deuda pública coartan la libertad individual en la medida en que financian el expansionismo de la intervención del Estado en la economía (potenciación de los bienes públicos) y, con ello, introducen elementos distorsionadores en el orden de libertad cataláctico. Pero es que, además, un endeudamiento excesivo ata a las futuras generaciones al pago de un expansionismo sobre el que ellas no han participado, perjudicando no solo al conjunto de individuos del periodo electoral donde se ha tomado la decisión, sino también a aquellos de periodos subsiguientes (Buchanan, 1993: 191-197 y 1991: 199-206). En palabras de Brennan y Buchanan, «el poder de endeudamiento implica que el gobierno maximizador de los ingresos, con el poder en sus manos pero sin la previsión de su continuidad en él, puede, a través del endeudamiento, apropiarse del valor total de los ingresos impositivos de todos los periodos futuros, incluidos

aquellos en los que tal Leviatán no gobierne» (1987: 141). La falta de previsión como consecuencia del cortoplacismo de las necesidades electorales de los gobernantes tiene su mayor cristalización, siguiendo de nuevo el argumento buchano, en el sobreendeudamiento que ahoga la capacidad presupuestaria del Estado y alienta la ficción de su expansión continua. La constitucionalización de contundentes límites al déficit y a la deuda pública («que han de ser particularmente severos», según Buchanan) introduce por tanto un elemento corrector desde lo jurídico-constitucional a los excesos políticos, y de nuevo proyecta los intereses de la totalidad unánime de la individualidad desde el momento constituyente a las decisiones postcontractuales.

No obstante la coherencia que guarda esta última elaboración con los fundamentos teóricos de Buchanan, su concreción se debe a la tradición ya existente de constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en el marco de los Estados federados norteamericanos, tradición de la que el de Virginia bebe directamente (Poterba, 2006). Aunque desde los inicios de la joven república estadounidense se planteó la posible necesidad de limitar constitucionalmente el déficit y la deuda pública, tal exigencia solo consiguió plasmarse, a lo largo del siglo XIX y al calor de las continuas crisis presupuestarias de los Estados (sobre todo, la de 1837), a nivel estatal y no federal (Seto, 1997: 1467 y ss.). La poca entidad de la Administración central decimonónica en los Estados Unidos, la propia concepción que se tenía de la misma desde la famosa polémica entre republicanos y federalistas, así como la práctica ausencia de déficits excesivos a nivel nacional exceptuando los periodos de guerra, habían creado el contexto propicio para que la preocupación por la capacidad presupuestaria y financiera de la Federación quedara relegada a un segundo plano (Krishnakumar, 2005: 140-145). Los Estados, en cambio, intentando recuperar la confianza de los inversores tras los sucesivos *defaults* que se produjeron en la primera mitad del XIX (Davis y Cull, 1993), habían ido recogiendo en sus respectivas Constituciones la previsión que ya esbozara sucintamente Jefferson durante los primeros años de existencia del país, y estableciendo en consecuencia límites constitucionales al endeudamiento y la expansión del déficit (Hou y Smith, 2006: 32-43). Hasta el *New Deal* y el surgimiento del *sui generis welfare state* norteamericano, el grueso del gasto público descansaba en los brazos de los Estados, pero con el nuevo escenario que se inaugura en la posguerra, la preocupación por la expansión de la Administración federal y los consiguientes déficits excesivos que trae aparejados se revitaliza desde el prisma de las limitaciones constitucionales que ya estaban establecidas en casi todos los Estados. De ahí que desde entonces, desde que el senador Knutson presentara en 1936 un proyecto de enmienda a la Constitución federal, las iniciativas para reformar esta e incorporar una restricción jurídico-constitucional al endeudamiento y al déficit excesivo se sucedieran (cfr. Savage, 1988). Pero no será hasta la década de los años setenta, con el clima creciente de

desafección política que recorrería Estados Unidos (guerra de Vietnam incluida) y con la irrupción de la crisis del petróleo, cuando dicha preocupación cobrará especial relevancia. Los intentos de reforma constitucional vía artículo V se incrementaron, e incluso se estuvo a punto de convocar la primera convención constitucional de la historia estadounidense desde la aprobación de la Constitución, al requerir numerosos Estados su convocatoria (Morgan, 1988: 422 y ss.). El contexto de la «rebelión del contribuyente» y su triunfo en California con la Proposición 13 coadyuvó en la articulación de un verdadero movimiento social y político, con presencia de destacados políticos, tanto republicanos como demócratas, en torno a la necesidad de trasladar las previsiones estatales ya indicadas a la Constitución federal y poner freno así a la expansión de Washington (Kyvig, 1998: 104). En este movimiento, en el que cobraría especial importancia la National Taxpayers Union, Buchanan haría aportaciones destacadas desde su teoría y, con esta, ampararía académicamente la pretensión (Buchanan y Wagner, 1977). No obstante, a pesar de todos los esfuerzos, ni la convención constitucional llegó a reunir los requerimientos estatales necesarios en su día ni el Congreso ha llegado nunca a aprobar una enmienda a la Constitución para incorporar la restricción al déficit y a la deuda pública, a pesar de que ha habido ocasiones en que tal enmienda ha estado a punto de conseguir el consenso suficiente, sobre todo en 1995 (Buchanan, 1995; 1993: 52-53).

Buchanan y la economía constitucional, por tanto, no solo tuvieron esta vez un asidero fáctico al que poder agarrarse, como el que constituían los límites constitucionales que ya se daban previamente en las experiencias estatales desde el siglo XIX, sino que pudieron verter sus proposiciones normativas, fundadas tanto en la visión neocontractualista como en las perspectivas societales ya analizadas, en el intenso debate que en los años setenta y principios de los ochenta se dio a nivel federal. Y aunque finalmente tales pretensiones nunca consiguieron vencer los celos del *establishment* de Washington y quedaron en meros intentos, estos no dejan de constituir precedentes indispensables en los que cualquier aproximación a la problemática constitucional de la limitación del poder fiscal del Estado puede sumergirse. La teoría de Buchanan se ve así enriquecida por la praxis más inmediata, que a su vez se ve nutrida del enorme edificio doctrinal del autor estadounidense, en un proceso dialógico que de nuevo refuerza la complejidad y la pretensión de globalidad del programa de la economía constitucional.

VI. CONCLUSIÓN

Como hemos tenido oportunidad de ver, el giro analítico hacia el Estado y la imputación a este de la salvaguarda última del libre mercado, que comienza

con el parteaguas (neo)ordoliberal de posguerra, es completado por la *public choice* del economista James M. Buchanan y la elaboración, por su parte, de una compleja teoría de la realidad jurídico-estatal que se cimienta en una visión neocontractualista del origen de la *res publica*. El análisis de toda la realidad social desde el prisma del individualismo metodológico, que se proyecta desde el comportamiento humano en su conjunto a la actividad y naturaleza misma de la Administración pública, lleva al planteamiento buchanoiano a un *hard case* donde entran en conflicto el valor de la libertad individual cristalizada en la desigualdad de la posición original, por un lado, y, por otro, la tendencia inmanente del Estado a su propio expansionismo, sirviéndose de la administración de los bienes públicos. De hecho, es la constatación de la necesidad de estos lo que provoca la mayor parte de las preocupaciones de la economía constitucional y sobre la que se nutren sus elaboraciones más prescriptivas. La derivación de la existencia de bienes públicos del velo de la ignorancia rawlsiano y de la urgente precisión de alcanzar un *pactum societatis*, que otorgue además seguridad a la distribución de derechos, implica en el programa de la *public choice* la búsqueda incesante de mecanismos a través de los cuales pueda asegurarse la libertad individual y su respeto. La relevancia de la regla de la unanimidad, tomada del economista Wiksell, se condensa en el momento constituyente para garantizar una situación de equilibrio jurídico respetuosa, al máximo, con las desigualdades iniciales y con las respectivas asignaciones de bienes a los individuos.

Establecido así como objetivo esencial el aseguramiento de la propiedad privada y el libre intercambio de los bienes inherentes a ella como la mejor plasmación de la libertad, el orden jurídico que nace del pacto fundante ha de basarse en su autolimitación consciente (precompromiso elsteriano) para poder crear el contexto normativo más adecuado al desenvolvimiento de los mecanismos de cooperación voluntaria. La protección desde lo jurídico, con su constreñimiento, del orden espontáneo del mercado cataláctico, se yergue en una necesidad democrática para Buchanan en cuanto ello posibilita la defensa a ultranza de la libertad y del valor individuales. Como quiera que ambos se expresan más resueltamente y de manera íntegra en el momento constituyente a través del consenso, este ha de proyectarse desde la unanimidad inicial al diseño de dicho contexto normativo postcontractual para evitar con su juridificación las posibles extralimitaciones de los poderes establecidos. Estos, por su parte, y como ya hemos indicado, tienen por objeto la administración de los bienes públicos y tienden irremediabilmente a su propia expansión debido a la continua maximización de los intereses burocráticos y de la subordinación de los gestores públicos a las necesidades electorales, por lo que se les ha de aplicar con mayor énfasis las restricciones *ex ante* de los procedimientos postcontractuales. La Constitución, convertida en el medio a

través del cual la unanimidad constituyente se «protege» del futurible Leviatán que ella misma crea, ha de recoger en consecuencia fuertes ataduras a la actuación de los poderes públicos y, sobre todo, a su actuación fiscal y presupuestaria. Para Buchanan y la economía constitucional, el expansionismo de la Administración, y por ende el peligro que este conlleva para la propiedad y las expectativas individuales, se centra en el constante aumento presupuestario de las agencias gubernamentales, de ahí la conveniencia de imponer desde la Constitución un modelo de federalismo competitivo, mayorías sobrecualificadas para la determinación de las bases impositivas o contundentes límites al gasto y al endeudamiento público; estos últimos, además, siguiendo las experiencias estatales en Estados Unidos ya trazadas con anterioridad.

La justificación teórica de estos mecanismos, realizada en primer lugar y de manera más rigurosa desde la economía constitucional del autor aquí analizado, y que se asienta en la visión holística de la realidad social anteriormente descrita, cobra hoy especial relevancia en la medida en que la Unión Europea y no pocos Estados miembros han constitucionalizado en los últimos años tales instrumentos de «gobernanza» para hacer frente a la coyuntura económica. Buena parte de las medidas que Buchanan y su Escuela de Virginia propusieron a partir de 1970, a veces asentadas en la propia *praxis* estadounidense, y que han obtenido posteriormente respaldo en amplios sectores académicos, son hoy realidad normativa, ya sea desde la atalaya del proceso de integración europeo o desde los baluartes constitucionales de los Estados. La introducción de las restricciones jurídico-constitucionales defendidas por Buchanan en el seno de las democracias europeas y de sus modelos económicos parece ser solo el comienzo de un largo camino que seguirá modificando, sustancialmente, la idea clásica de «constitución económica» y cuyas consecuencias, desde el paradigma constitucional y democrático, aún no pueden analizarse en su totalidad.

Bibliografía

- Álvarez Conde, E. y Souto Galván, C. (coords.) (2012). *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Atkinson, A. B. (1987). James M. Buchanan's contributions to economics. *Scandinavian Journal of Economics*, 89 (1), 5-15. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3440481>.
- Blanco Valdés, R. (2006). *El valor de la Constitución: separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bonefeld, W. (2013). Adam Smith and ordoliberalism: On the political form of market liberty. *Review of International Studies*, 39 (2), 233-250. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0260210512000198>.
- Brennan, G. (1981). Tax limits and the logic of constitutional restrictions. En H. Ladd y A. Brennetot (2015). *The geographical and ethical origins of neoliberalism: The Walter*

- Lippmann Colloquium and the foundations of a new geopolitical order. *Political Geography*, 49, 30-39. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2015.06.007>.
- y Buchanan, J. M. (1987). *El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal*. Madrid: Unión Editorial.
- Brinton, C. (1965). *The Anatomy of Revolution*. New York: Vintage Books.
- Buchanan, J. M. (1974). The machinery of freedom: guide to a radical capitalism, de David Friedman. *Journal of Economic Literature*, 12, 914-915.
- (1975). Utopia, the Minimal State, and entitlement. *Public Choice*, 23 (1), 121-126. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF01718099>.
- (1987). *La razón de las normas*. Madrid: Unión Editorial.
- (1991). La ética del cumplimiento del pago de la deuda. *Hacienda Pública Española*, 3 (119), 199-206.
- (1993). *Economía constitucional*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (1995). Clarifying confusion about the Balanced Budget Amendment. *National Tax Journal*, 48 (3), 347-355.
- (2009). *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. Madrid: Katz Editores.
- y Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit*. New York: Academic Press.
- Bush, W. y Mayer, L. (1973). *Some implications of anarchy for the distribution of property*. Virginia: Center for Study of Public Choice.
- Cain, B. y Noll, R. (2010). Institutional causes of California's Budget Problem. *Stanford Institute for Economic Policy Research*, 2 (3).
- Casas Pardo, J. (2011). La filosofía económica de James M. Buchanan. *Anuario filosófico*, 44 (2), 233.
- Davis, L. y Cull, R. (1993). International Capital Movements and American Economic Growth 1820-1914. En S. Engerman y R. Gallman (eds.). *The Cambridge Economic History of the United States*. New York: Cambridge University Press.
- De Cabo, C. (2010). *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*. Madrid: Trotta.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Elósegui Itxaso, M. (1993). El contractualismo constitucionalista de James Buchanan. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 10, 33-58.
- Elster, J. (2009). *Ulises desatado: estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona: Gedisa.
- Enériz Sánchez, N. (2013). El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y Monetaria. *Unión Europea Aranzadi*, 12.
- Erhard, L. (1994). *Economía social de mercado: su valor permanente*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Escalante Gonzalbo, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. Madrid: Editorial Turner.
- Gauchet, M. (2007). *La crise du libéralisme*. Paris: Gallimard.
- Gerber, D. (1994). Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the «New Europe». *The American Journal of Comparative Law*, 42 (1), 25-84. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/840727>.
- Hayek, F. A. (2011). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2014). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- Hoevel, C. (2014). Las contradicciones culturales del neoliberalismo. *Economía y Política*, 1 (2), 39-72.

- Hogarty, T. (1972). Cases in anarchy. En G. Tullock (ed.), *Explorations in the theory of anarchy* (pp. 51-64). Virginia: Center for Study of Public Choice.
- Hou, Y. y Smith, D. (2006). Framework for understanding State balanced budget requirement systems: Reexamining distinctive features and an operational definition. *Public Budgeting and Finance Review*, 26 (3), 22-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2006.00853.x>.
- Jackson, B. (2010). At the origins of neo-liberalism: The free economy and the Strong State, 1930-1947. *The Historical Journal*, 53 (1), 129-151. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0018246X09990392>.
- Krishnakumar, A. (2005). In defense of the debt limit statute. *Harvard Journal on Legislation*, 42, 135.
- Kyvig, D. (1998). Refining or Resisting Modern Government? The Balanced Budget Amendment to the US Constitution. *Akron Law Review*, 28, 97.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Lippmann, W. (2014). *The Good Society*. Ulan Press.
- Marcos de la Fuente, J. (1978). *La economía social de mercado*. Madrid: Unión Editorial.
- Martínez García, J. I. (1985). *La teoría de la justicia de Justicia en John Rawls*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mill, J. Stuart (2007). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Mitcher, W. C. (1987). The Calculus of Consent: Notes in retrospection. En C. K. Rowley (comp.). *Democracy and Public Choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Morgan, I. (1988). Unconventional politics: the campaign for a balanced budget amendment. Constitutional Convention in the 1970s. *Journal of American Studies*, Cambridge University Press, 32 (3), 421-445.
- Musgrave, R. A. (1993). Comentario a Brennan. *Hacienda Pública Española*, 124, 201-205.
- Niskanen, W. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 18, (3), 617-643. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/466829>.
- (2007). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Transaction.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pastore, M. (2012). Neocontractualismo y liberalismo político: el acuerdo racional y sus críticas, *Colección*, 17 (22).
- Pérez Bermejo, J. M. (2000). Diferencias internas en la teoría moral de la justicia como acuerdo: Hobbes y Buchanan a propósito de la igualdad. *Revista de Filosofía*, 24, 217-245.
- Porrás Nadales, A. J. (1984). Contractualismo y neocontractualismo. *Revista de Estudios Políticos*, 41, 15-41.
- Poterba, J. M. (2006). Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence From the States. *National Tax Journal*, 48 (3), 329-336.
- Puy Fraga, P. (1996). *Economía política del Estado constitucional. Fundamentos de la Economía constitucional*. Barcelona: Cedecs Editorial.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Rothbard, M. (1973). *For a new liberty*. New York: Macmillan.
- Savage, J. D. (1988). *Balanced Budgets and American Politics*. New York: Cornell University Press.

- Seto, T. (1997). Drafting a Federal Balanced Budget Amendment That Does What It Is Supposed To Do (And No more). *The Yale Law Journal*, 106, 1449. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/797187>.
- Spencer, H. (1984). *El individuo contra el Estado*. Barcelona: Editorial Orbis.
- Tideman, T. (ed.). *Tax and expenditure limitations*. Washington: The Urban Institute Press.
- Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press.
- y Buchanan, J. M. (2015). *El cálculo del consenso*. Madrid: Aranzadi.
- Vallespín Oña, F. (1985). *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vanberg, V. J. (1988). «Ordnungstheorie» as constitutional economics. The German conception of a social market economy. *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 39, 17-31.
- (2005). Market and state: the perspective of constitutional political economy. *Journal of Institutional Economics*, 1 (1), 23-49. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1744137405000032>.
- (2014). James M. Buchanan's contractarianism and modern liberalism. *Constitutional Political Economy*, 25 (1), 18-38. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10602-014-9152-4>.

UNA CONSIDERACIÓN ACTUAL SOBRE EL DEBER DE OBEEDIENCIA AL DERECHO. LA JUSTIFICACIÓN DE SU INCUMPLIMIENTO POR RAZONES ÉTICAS

A consideration regarding the rule of law.
The justification of disobedience for ethical reasons

LAURA GÓMEZ ABEJA

Universidad de Sevilla

lgomez2@us.es

Cómo citar/Citation

Gómez Abeja, L. (2017).

Una consideración actual sobre el deber de obediencia al derecho.
La justificación de su incumplimiento por razones éticas.

Revista de Estudios Políticos, 177, 89-111.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.03>

Resumen

El presente trabajo efectúa un breve repaso de las teorías más importantes que han reflexionado sobre las razones por las que el derecho debe obedecerse (dejando a un lado a los autores clásicos de la teoría del Estado, cuyas tesis no se desarrollarían todavía en el contexto de ordenamientos democráticos) y aborda a continuación los motivos que pueden justificar, en sentido contrario, la desobediencia frente a la obligación jurídica. A partir de la conclusión alcanzada, la existencia de una razón ética de obediencia al derecho democrático, el trabajo defiende la posible concurrencia de una razón moral individual —con más peso que la primera— que podría justificar el incumplimiento de la ley. Claro que no cualquier disidencia ideológica frente a la norma estará justificada, por más que concurren razones morales. Por ello se trata, para concluir, la postura que puede y debe adoptar el ordenamiento jurídico ante el incumplimiento éticamente motivado de la ley.

Palabras clave

Razón moral; obediencia; consentimiento; desobediencia civil.

Abstract

This paper assesses the most important theories that have reflected on the reasons why the law must be obeyed (leaving aside the Theory of the State classical authors, as they did not develop their writings in the context of a democratic system). It also addresses the reasons that could justify disobeying the law. The paper argues that an ethical justification for obedience to the law exists in a democratic system. Following this, the article proposes the existence of an individual moral reason with more weight than the first, which may justify breaches of the law. Naturally, dissidence against the rule of law for ideological reasons is not always justified, even though moral reasons are involved. Thereby, to conclude the paper assesses the position the legal system can, and should, adopt, when confronted with an ethically motivated infringement of the law.

Keywords

Moral reason; obedience; consent; civil disobedience.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA OBEDIENCIA AL DERECHO EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO: 1. El consentimiento como principal razón «moral» de obediencia a las normas democráticas. 2. Neocontractualismo y otras «razones morales» distintas del consentimiento. 3. La inexistencia de toda «razón moral» para obedecer el derecho democrático. III. LA JUSTIFICACIÓN DE LA DESOBEDIENCIA AL DERECHO EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO: 1. Posiciones contrarias a la justificación de la desobediencia. 2. Justificación de la desobediencia por razones morales. 3. Precisiones conceptuales. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Un clásico entre las cuestiones propias de la ciencia política es el de si existe un deber, más allá de la obligación propiamente jurídica, por el que hayan de obedecerse las leyes. La citada cuestión conduce a un segundo interrogante de indudable actualidad, el de si puede justificarse, en sentido contrario, la desobediencia frente a las normas jurídicas. Ambos extremos van en efecto de la mano, pues toda tesis tendente a justificar la desobediencia de las normas da por hecho la existencia de una obligación de obedecer el derecho (Passerin D'entreves, 1976: 28).

Se trataría, claro está, de una obligación más allá de la exigida por la propia norma, por cuanto el carácter coercitivo del deber jurídico no basta *per se* para garantizar su observancia, al menos con carácter general. Se ha afirmado, en este sentido, que el deber de obedecer la norma no puede consistir solamente en la propia obligación legal, pues al derivar esta siempre de una ley, «tendría que haber una ley que dijese que debemos obedecer la ley. ¿Qué obligación habría, entonces, de obedecer esa ley?» (Singer, 1985: 11).

El acatamiento de la norma, por tanto, solamente *en parte* se explica por su carácter coactivo. La capacidad del Estado para imponer sus normas por la fuerza es muy reducida, por más que sea cierto que detrás de cada una de ellas, individualmente, se encuentre el aparato coactivo estatal para aplicarla. Según diversos estudios efectuados desde la sociología jurídica, en un Estado cuyo procedimiento coercitivo funcionase a la perfección, solamente podría imponerse por la fuerza menos de un 10 % de sus leyes, por lo que puede afirmarse que «el ordenamiento jurídico del Estado tiene necesidad de la coacción para

mantenerse, pero no puede descansar en la coacción» (Pérez Royo, 2014: 77; véase también Pérez Luño, 1991: 382).

Es aceptado de forma casi unánime entre quienes se han aproximado a esta cuestión que existe otra razón por la que acatamos los deberes impuestos por la norma. Junto a la obligación legal que se deriva de la misma, existe una *obligación moral* de acatamiento, siempre que la norma forme parte de un *sistema democrático*. Los rasgos propios de un orden democrático le proporcionan un valor objetivo, a tal punto que la vinculación a las normas emanadas del mismo por parte de sus destinatarios adquiere una naturaleza moral. Dicho de otro modo, el obligado por la norma lo estaría no ya, o no solo, por la eventual sanción prevista para el caso de incumplimiento, sino porque tiene en última instancia razones morales para cumplirla.

Ahora bien, este deber moral no sería una obligación absoluta, sino solo *prima facie*, respecto de la que podrían producirse excepciones. Nos situaríamos así en el ámbito de la desobediencia al derecho y su posible justificación, aunque un análisis ordenado de las cuestiones que nos ocupan aconseja reflexionar primero sobre la propia existencia de esa supuesta obligación moral, efectuando una revisión de las más conocidas teorías que la justifican y los motivos en que fundamentan este deber de acatamiento.

II. LA OBEDIENCIA AL DERECHO EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

1. EL CONSENTIMIENTO COMO PRINCIPAL RAZÓN «MORAL» DE OBEDIENCIA A LAS NORMAS DEMOCRÁTICAS

Las primeras tesis tendentes a justificar el acatamiento de las normas se desarrollan desde la más temprana andadura del Estado como forma de organización política. Autores clásicos como Locke, Rousseau o Kant abordarían la cuestión al tratar de justificar la legitimación del poder en los albores del Estado, defendiendo el carácter absoluto de las razones para la sumisión a sus normas. Es, pues, en el contexto de ruptura con el Antiguo Régimen donde surgen los primeros autores *contractualistas* que buscan explicar las razones por las cuales, ante el nuevo horizonte de libertad, los individuos deben someterse al también nuevo orden jurídico.

A través de la idea del conocido *contrato social* se buscaría, en palabras de Rousseau (2004: libro II, cap. VI, 55), «encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y mediante la cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no

obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes». De esta ficción vendría un total sometimiento al pacto social y a sus leyes¹.

Ya en el contexto de un sistema democrático, la doctrina científica actual justifica también el deber de acatamiento del derecho en la adhesión de los gobernados al sistema y a las normas emanadas del mismo. Claro que estas tesis más recientes, desarrolladas en ordenamientos propiamente democráticos, parten de las insuficiencias del contractualismo y ninguna pretende ya contar con el consentimiento (real) de todos los ciudadanos en las decisiones que emanan del poder legítimo. Siendo así, por una parte se matiza el modo de otorgar el consentimiento y su alcance y, por otra, se proporcionan otros argumentos distintos para justificar el deber de obediencia.

Conviene huir, de hecho, de una clasificación estricta de las teorías que actualmente justifican la obediencia al derecho, pues estas en ningún caso constituyen compartimentos estancos, sino que ostentan una posición ecléctica, sustentando sobre motivos diversos el deber de obediencia. Sucede que se las categoriza atendiendo al elemento en el que hacen especial hincapié, considerando que se trata, por ejemplo, de teorías consensualistas, teleológicas o utilitaristas, si inciden en especial, respectivamente, en la tendencia al consenso, en el hecho de que persigan un fin justo, o, por último, en el beneficio que el cumplimiento de las normas reporte.

Sea como fuere, para la mayor parte de la doctrina científica *uno de los motivos* —no el único— para el cumplimiento de las normas es que se trata de un sistema que *tiende* al consenso. En realidad, de conformidad con cuanto antecede, la consideración de una teoría como propiamente consensualista dependerá de que, frente a otras razones para la obediencia, el acento se ponga *especialmente* en el consentimiento.

Interesan en este sentido las teorías de Simmons o Plamenatz, que tratarían de abordar desde nuevas perspectivas la noción de consentimiento tácito planteada por Locke, y llegarían a la conclusión de que el mismo no puede constituir la única razón que justifique el acatamiento de las normas. Simmons, en concreto, defendería que, en el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Locke incluía tres tipos de actos que «cuentan» como consentimiento (Simmons, 1981: 75-95; 1976: 275)² y que, en realidad, solamente el tercer tipo sería consentimiento *stricto sensu*, el «acto por el que se permite a otro un derecho especial de actuar en áreas en las que normalmente sólo el que

¹ Según este autor (Rousseau, 2004: libro II, cap. VI, 86-87), «no hay que preguntar [...] si la ley puede ser injusta, puesto que nadie es injusto consigo mismo».

² Simmons diferencia las promesas, los contratos escritos y los actos por los que se autoriza la actuación de un tercero.

consiente es libre de hacerlo» (Simmons, 1976: 276; véase también Tussman, 1960: 36). Consecuentemente, en los Estados modernos solo una minoría habría otorgado a la autoridad política (tácitamente) su consentimiento, por lo que este únicamente obligaría a una reducida parte de la ciudadanía. Lo que antecede no significa que los tradicionalmente considerados *implying-consent acts* (como participar en unas elecciones) no sean generadores de un deber. Este tipo de actos también crea una obligación moral de acatamiento de las leyes, *si bien por otras razones* distintas del consentimiento.

Plamenatz, por su parte, pondría en cuestión la conocida afirmación del clásico autor según la cual «un hombre, por el simple hecho de viajar dentro de los territorios del rey de Inglaterra, está realmente, aunque de manera tácita, de acuerdo en obedecer sus leyes» (Plamenatz, 1970: 17). Para Plamenatz, con esta consideración Locke no hacía sino alterar la naturaleza del consentimiento (1970: 18). A su juicio, lo que genera la obligación moral de obediencia es la *participación* de los electores en el procedimiento democrático, pues es lo que los vincula a su resultado y a las normas que emanen del poder legítimo. Incluso quien vote en contra del partido o del candidato que resulte elegido a resultados del proceso electoral quedaría obligado por el deber de obediencia, por cuanto «si la elección fue libre y tomó parte en ella, consintió a la autoridad del hombre elegido» (1970: 153)³. También quienes se abstengan de votar en las elecciones de un sistema democrático quedan vinculados por la obligación moral, entrando entonces en juego el consentimiento tácito: los electores consienten tácitamente al aceptar el sistema político como un todo, «porque la posibilidad de votar cuenta como consentimiento cuando se han abstenido y no han manifestado al mismo tiempo su oposición al sistema cuando era fácil y posible hacerlo» (Gascón Abellán, 1990: 155)⁴. Con todo, es evidente que no «consienten» de igual modo los ciudadanos que voten a favor del ganador de las elecciones que los que lo hagan en contra o, sencillamente, no participen en dichas elecciones. Existirían, así, *varios tipos* de obligación moral, mayor para los primeros y más débil para el resto. Pero, nuevamente, existen otras razones morales que compensan la menor intensidad del deber en el caso de falta de aquiescencia.

³ Para este autor (Plamenatz, 1970: 151) el consentimiento implica «hacer o tomar parte en algo que el que lo hace sabe que crea en otro un derecho que no tendría de otra manera». En un sentido parecido, véase Partridge (1971: 35 y ss.).

⁴ Esta teoría de Plamenatz sobre el consentimiento y el voto es cuestionada por Siegler (1968: 261), que no cree que pueda deducirse del acto de votar el consentimiento de *todos y cada uno* de los ciudadanos, incluso aunque ello implique distintos niveles de obligación moral.

La teoría de Singer (1985), en tercer lugar, también toma como referencia del deber de acatamiento de las normas el consentimiento de los obligados. De las diversas maneras en que un grupo de personas puede organizarse para tomar decisiones, concluye, únicamente cuando estas se sirvan de un procedimiento democrático resultarán moralmente obligadas a obedecer (Singer, 1985: 21-25)⁵, por cuanto solo entonces concurren dos razones para ello: el procedimiento implica un *compromiso justo* y la mera *participación* en el mismo crea esa obligación de obediencia (Singer, 1985: 69).

Para Singer, el consentimiento por sí solo no sería una explicación válida de la aceptación del procedimiento democrático de toma de decisiones ni del deber de acatar sus leyes, pues no puede sostenerse que la persona que nace en una sociedad estatal acepte dicha organización por el hecho de permanecer en ella, ni tampoco que quien participa en un sistema democrático votando en contra del candidato que gana las elecciones ha dado a esa persona su consentimiento para que gobierne ni, en fin, que quien se abstiene de participar en las elecciones consiente tácitamente su resultado. La tesis parte consecuentemente de una noción distinta, el *cuasi consentimiento* (Singer, 1985: 57)⁶, con el cual si bien no se produce formalmente aceptación del mecanismo de toma de decisiones ni de las normas que de él emanan, sí se dan ciertas circunstancias en las que «el comportamiento puede dar origen a una obligación de actuar como si hubiera consentimiento, aun cuando de hecho no lo haya» (Singer, 1985: 59)⁷. Esto es lo que sucedería al votar en las elecciones de un sistema democrático. La obligación de acatamiento no deriva ni depende del consentimiento real, sino del *mero acto de participación* en el procedimiento, que genera el deber de aceptar tanto el resultado del mismo como las ulteriores decisiones adoptadas por el poder legítimo (Singer, 1985: 59 y 63).

⁵ Según este autor (Singer, 1985: 11), una persona se conduce moralmente «toda vez que actúa ateniéndose a consideraciones que estaría dispuesta a hacer valer universalmente y que para ella son más importantes que cualesquiera otras consideraciones igualmente universales».

⁶ Con este concepto propio, el autor pretende superar las críticas de las que eran objeto las teorías puramente consensualistas.

⁷ El autor (Singer, 1985: 59) se sirve en este caso del siguiente ejemplo: «Un miembro del grupo invita a los demás a la primera ronda de bebidas, después otro hace lo mismo, y así sucesivamente. Si después de que la mayoría de los miembros del grupo hayan hecho esto, otro miembro que ha aceptado las anteriores invitaciones a beber se niega a invitar a los demás con otra ronda, los demás pensarán que se ha conducido mal. Se podría decir que tiene la obligación de invitar a beber a los demás. *Esta obligación no se deriva de un consentimiento efectivo [...]. Sin embargo, al actuar de una manera determinada uno puede contraer una obligación*» (cursivas añadidas).

La mera participación determinaría, pues, que tanto los ciudadanos que votasen a favor del candidato o partido electo como los que lo hiciesen en contra quedarían obligados por el deber de obediencia, pero no podría afirmarse lo mismo por lo que hace al resto de ciudadanos, los que no hubiesen participado en el proceso. Con todo, como otras tesis *consensualistas*, la de Singer también defiende que estos últimos quedan obligados moralmente a obedecer las normas, pues, al margen de la participación, *otros motivos* concurren para justificar este deber de obediencia. En la teoría de Singer, la otra razón de peso es el mencionado *compromiso justo* que un orden democrático constituye⁸. En contra de la teoría del cuasi consentimiento se pronunciaron diversos autores que consideraron que la distinción entre aquel y el consentimiento no era sino una forzada diferenciación difícil de apreciar en la práctica, creada solo para sortear los problemas que planteaba este último al intentar justificar a su través la obediencia al derecho en un sistema democrático (Beran, 1987: 54 y 55; Nino, 1984: 233 y 240).

2. NEOCONTRACTUALISMO Y OTRAS «RAZONES MORALES» DISTINTAS DEL CONSENTIMIENTO

Las tesis anteriormente expuestas acuden a esquemas puramente procedimentales para justificar el deber de obediencia al derecho, siendo «lo decisivo aquí [...] los procedimientos para la obtención del consentimiento, más que el contenido del consentimiento en sí» (Falcón y Tella, 2002: 101). Otros autores contemporáneos han intentado justificar la obligación política —considerada como «el conjunto de obligaciones que tenemos como ciudadanos en relación con el Estado» (Fernández, 1986: 96 y 97)⁹— a partir de una reinterpretación del propio contrato social. Estas teorías *neocontractualistas*, principalmente representadas por Habermas y, sobre todo, por Rawls, partirán de unas premisas diferentes entre las que se incluye en efecto una revisión de la

⁸ Otros motivos secundarios justificarían también la obediencia. En relación con los ciudadanos que no participen en el procedimiento, su abstención podría ser un argumento que justificase la desobediencia al derecho. Desobedecer una ley generada en un procedimiento de toma de decisiones en el cual uno ha participado voluntariamente, afirma el autor, puede ser incorrecto, pero hay circunstancias «en las que estaría justificado que uno desobedeciera la misma ley *si no ha participado* en el sistema» (Singer, 1985: 68).

⁹ Para Patil (1988: 5) sería «la obligación que el individuo debe al Estado *y viceversa*» (cursivas añadidas). Falcón y Tella (2002: 99) aclara que «la obligación política supone el compromiso de obedecer toda una serie de ulteriores obligaciones derivadas sin requerir necesariamente un consenso caso por caso».

articulación del pacto social; y en ellas se combina, además, este principio de legitimidad contractualista del sistema político con «la existencia de un Derecho que reconozca y garantice los derechos humanos fundamentales» (Fernández, 1986: 107)¹⁰.

La obra de Habermas ha tenido mucho predicamento en distintos ámbitos —la ética, la filosofía o la filosofía del derecho— y ha sido relevante asimismo en relación con la cuestión que aquí nos ocupa. En concreto, a través de la llamada ética del discurso se intentaría dar solución a la recurrente disensión entre moralidad autónoma y normatividad jurídica¹¹. Se parte de la idea de que, fuera de todo plano puramente teórico, la ficción kantiana según la cual el legislador se limita a positivar un derecho moralmente fundado se revela del todo ineficaz como solución para aunar ambas categorías¹². Con la introducción del principio del discurso se busca precisamente la coincidencia efectiva entre creador y destinatario de la ley. Hasta ahora el individuo solo había sido su destinatario; la ética del discurso aspira a justificar moralmente el acatamiento de la norma convirtiendo al individuo también en su creador.

La participación en «el discurso» según las normas propuestas por Habermas permitiría a los individuos consensuar las reglas comunes de convivencia y actuación, lo cual haría viable una producción políticamente autónoma del derecho. Se garantizaría así «una comprensión correcta del orden jurídico en su conjunto» (Habermas, 1998: 187) a los destinatarios del derecho, que podrían seguir ahora las normas por convicción, sobre la base de una razón moral de acatamiento.

En contra de las aportaciones de la ética del discurso a la obligación política se ha señalado que su entendimiento del consenso habría de conducir a un sistema totalizador¹³, que podría hacer desaparecer el «derecho a la

¹⁰ En realidad, el autor (Fernández, 1986: 107) atribuye esta combinación también a los autores contractualistas clásicos.

¹¹ Para profundizar en los conceptos propios de esta teoría de Habermas, puede consultarse Baxter (2011: 9-59).

¹² La idea que subyace al contrato originario es, según Kant (1999 [1793]: 268-269): «La de obligar a todo legislador a que dicte sus leyes como si pudieran haber emanado de la voluntad unida de todo un pueblo, y a que considere a cada súbdito, en cuanto que quiere ser ciudadano, como si hubiera votado por su acuerdo con una voluntad tal. Pues ahí está la prueba de la legitimidad de toda ley pública. Si se hubiera hecho de tal modo que resultara imposible a todo un pueblo otorgar su conformidad [...], entonces no es legítima».

¹³ Se ha puesto en duda el alcance práctico que esta teoría podría llegar a tener. La ética del discurso implica un consenso real sobre el contenido de la ley acordado por todos los destinatarios, frente a las propuestas tradicionales en las que el contenido es

diferencia» (Young, 1990: 109, y Mouffe, 1999: 11 y ss. y 119 y ss.). Entiendo que esta afirmación, no obstante, puede hacerse del resultado de la ética comunicativa ideal, en la que el discurso derivará del diálogo entre todos los que han de acatar sus resultados, pero no del espacio existente entre el discurso moral ideal y la realidad democrática, en el que sí habría lugar al desacuerdo y, consecuentemente, a una cierta disidencia frente a las normas¹⁴.

Son interesantes algunas versiones de la ética del discurso que se han propuesto para justificar la obediencia al derecho, como la que esboza el sistema democrático como un *sucedáneo del discurso moral*. Se superaría con ello el problema de la falta de unanimidad en la toma de decisiones y se posibilitaría un mayor margen para la disidencia frente a las normas y decisiones acordadas. Al estar legitimadas de manera imperfecta, la obligación de obediencia a estas pautas no sería absoluta, sino que tendría solo un carácter *prima facie*¹⁵.

Otra sugerente explicación sobre el deber moral de obediencia a las normas por medio de una revisión del pacto social se encuentra en la *Teoría de la Justicia* de Rawls (1979). Para garantizar que las leyes por las que la sociedad se rige sean justas, y por tanto dignas de ser obedecidas, se propone desde esta tesis una noción de justicia que debería ser el resultado del consenso de todos¹⁶. Lo novedoso es que tal consenso no es un acuerdo real, sino que se produce gracias a la denominada «posición original» en la que se encontrarían los individuos. Esta posición, que sería algo así como un punto de partida o un lugar de referencia, constituiría una guía natural para la intuición que permitiría que cualquiera pudiera adoptar siempre su

decidido por quien ha sido habilitado para ello por el consentimiento de los destinatarios futuros de la norma. Se duda, consecuentemente, de la posibilidad de «alcanzar una legislación única para todos los individuos a través de una multiplicidad de legisladores», o, en otras palabras, de «si las reglas de la comunicación ideal [...] garantizan siempre el consenso» (Gascón Abellán, 1990: 169-170). Véase también Tugendhat (1988: 127). En Cortina (1985: 219 y ss.) pueden encontrarse sistematizadas las distintas críticas a la teoría del discurso.

¹⁴ Algo parecido sucedía en la teoría de Singer (1985: 115 y ss.), donde primero se exponía el modelo ideal y a continuación se señalaban las deficiencias de su aplicación práctica. Como resultado de lo anterior, se llegaba también a la conclusión de la necesidad de flexibilizar el alcance de la obligación política en los actuales sistemas democráticos.

¹⁵ El alcance de la obligación dependerá de la desviación que se haya «producido respecto de las exigencias del discurso moral genuino» (Nino, 1984: 245).

¹⁶ En la tesis de Rawls (1979: 134), lo justo es «un conjunto de principios generales y universales en su aplicación, que han de ser públicamente reconocidos como tribunal final de apelación para jerarquizar las demandas conflictivas de las personas morales».

perspectiva (la de la posición original) y conocer en cualquier momento los principios de la justicia. Se observará que la tesis consensualista de Rawls trata de evitar también la ficción del consensualismo clásico según la cual el legislador, al aprobar la ley, no hacía sino convertir la moral individual en la moral de todos. Para este autor, uno puede conocer la norma por sí solo si atiende a la realidad desde la mencionada perspectiva de la posición original (Rawls, 1979: 25 y 29-33).

También se han efectuado importantes ataques a esta teoría. Por lo que hace a la obligación moral de obediencia al derecho, concretamente, cabe destacar —como sucedía no solo con el consensualismo clásico, sino también con la teoría del discurso de Habermas— la crítica realizada sobre el carácter prácticamente absoluto de esta obligación, que se deduce de la premisa rawlsiana según la cual cumpliendo las normas se respondería al ideal propio de justicia (*fairness*) (Nozick, 1974: 160 y ss.; y Garzón Valdés, 1981: 88).

Dejando a un lado lo que se refiere al consentimiento o al aspecto formal, los autores contemporáneos ofrecen otras razones para justificar moralmente el deber de obedecer las normas de un ordenamiento democrático, todas ellas relacionadas con el valor objetivo que encarna tal sistema. Volviendo a Rawls, el autor otorga la máxima relevancia como justificación de esta obligación a la consecución de un *ordenamiento justo*. El «acuerdo original», de hecho, no tendría otro objeto que los principios de la justicia (Rawls, 1979: 24). También Habermas dota de importancia al aspecto sustantivo del ordenamiento jurídico, junto al procedimental. Sostiene que el objetivo de la introducción del principio democrático del discurso en el derecho es la reconstrucción de los derechos fundamentales, para que una asociación de personas «pueda entenderse como una comunidad jurídica de miembros libres e iguales»; el principio legitima además el propio poder político, pues este «sólo puede desplegarse a sí mismo a través de un código jurídico que haya sido institucionalizado en forma de derechos fundamentales» (Habermas, 1998: 199 y 201).

Por su parte, Singer se referiría, junto al cuasi consentimiento, al compromiso justo que un sistema democrático constituye:

La naturaleza del procedimiento de toma de decisiones es tal que permite que todos se abstengan de actuar según su propio juicio sobre determinados problemas, sin renunciar a más que el mínimo teórico al cual es esencial que cada uno renuncie con el fin de obtener los beneficios de una solución pacífica a las disputas (1985: 41)¹⁷.

¹⁷ Sobre «la justicia como compromiso» en la obra de Singer, véase Beitz (1989: 78-84).

En nuestro contexto, en fin, Peces-Barba (1988) destacaría tanto su carácter consensuado mayoritariamente como su naturaleza de compromiso justo, el contenido material de su ordenamiento jurídico, «coincidente, más que en ningún otro sistema, con la dignidad humana y con la realización de la autonomía o libertad moral» (1988: 163), y, finalmente, la presencia de cauces diversos a disposición del ciudadano para protestar frente a la norma injusta. Por tanto, las distintas razones morales de obediencia que habitualmente se aducen son reconducibles a dos: el clásico consenso y el contenido material propio de un sistema democrático¹⁸. En resumen, la posición doctrinal defendida de forma mayoritaria actualmente sostiene que la obediencia debida al derecho democrático, más allá del deber propiamente jurídico, tiene *cierto* carácter moral por su naturaleza consensuada y su contenido material objetivamente valorable.

Admitiéndose, pues, que existen razones morales para acatar la ley de un ordenamiento democrático, conviene aclarar enseguida que no es esta la motivación principal por la que la norma se obedece. Muy al contrario, habitualmente el acatamiento del deber legal responde a otros motivos más prácticos y ciertamente alejados de cualquier fundamento ético, como el simple automatismo ante la exigencia de un deber, o el temor a la sanción frente al eventual incumplimiento (conocida como razón prudencial); estas son motivaciones a las que se ha llamado, de hecho, razones típicas. Como señalara Prieto Sanchís (2007: 14), «es evidente que la mayor parte de las violaciones a la ley suelen responder al interés, el egoísmo o las pasiones, y no encierran ninguna pretensión de justificación moral». Por tanto, generalmente el fundamento ético será, todo lo más, una razón más entre las distintas motivaciones existentes a las que puede responder el perfeccionamiento del mandato legal¹⁹.

Existen, finalmente, otro tipo de razones que no pueden considerarse «motivos morales» de acatamiento de la norma democrática, pero que sí se sitúan, por así decir, en la órbita de lo ético. Se trata de los razonamientos para los que el cumplimiento del deber legal no llega a tener un fundamento moral, pero que sí *acerca* a fines que son éticamente valorables. Tal es el caso de la posición utilitarista que considera que el deber de obedecer las normas existe si del acatamiento resultan efectos provechosos tanto para quien ha de

¹⁸ Pueden consultarse Cámara Villar (1991: 20-21) o Díaz (1984: 105 y ss.; y 1965: 4 y ss.).

¹⁹ Dejando al margen la que no obedece a ningún tipo de motivación moral o política, Passerin D'entreves (1976: 28-30) distingue ocho tipos de actuación frente a la obediencia debida al derecho: obediencia consciente, obediencia formal, evasión oculta, obediencia pasiva, objeción de conciencia, desobediencia civil, resistencia pasiva y resistencia activa.

cumplirlo como para el conjunto de la sociedad²⁰; es el caso, asimismo, del argumento de la gratitud, según el cual «la asociación política reporta [...] beneficios que es de justicia agradecer; y cuando menos, esa gratitud debe hacerse patente a través de la obediencia al Derecho» (Gascón Abellán, 1990: 137)²¹; o también, en fin, el caso del argumento de la seguridad, que ha defendido el deber de obedecer las leyes por la seguridad que la observancia de las mismas proporciona²².

3. LA INEXISTENCIA DE TODA «RAZÓN MORAL» PARA OBEDECER EL DERECHO DEMOCRÁTICO

Hay quienes, en su aproximación a la cuestión de las razones por las que debe obedecerse la ley, han llegado a una conclusión distinta: la de la inexistencia de esa motivación moral. Desde esta perspectiva, otros argumentos válidos podrán justificar el acatamiento de la norma, pero nada tendrán que ver con lo ético. Suele citarse en este sentido a González Vicén, que expresaría esta postura con la controvertida afirmación de que «mientras que no hay un fundamento ético para la obediencia al Derecho, sí hay un fundamento ético absoluto para su desobediencia» (1979: 388). Estas palabras conducen indefectiblemente a otras, conocidísimas, de Henry D. Thoreau (1994 [1849]: 29-57), el primer teórico de la desobediencia civil, cuya cita constituye un *clásico* en toda reflexión sobre la cuestión que nos ocupa:

El ciudadano, ¿debe alguna vez, aunque sea por un momento, o en el mínimo grado, abdicar de su conciencia a favor del legislador? ¿Por qué entonces todos los hombres tienen conciencia? Creo que debemos ser hombres primero, y sólo después súbditos. No es tan deseable cultivar el respeto por el Derecho como por lo que es correcto. La única obligación que tengo derecho a asumir es hacer, en cualquier momento, lo que me parece correcto (Thoreau, 1994 [1849]: 54).

La obligación moral derivaría, pues, exclusivamente de la conciencia personal, que se encontraría completamente separada del plano jurídico. El

²⁰ Goldman (1980: 13-31) ofrece una sugerente visión de la obligación de obedecer el derecho desde una perspectiva utilitarista en función de a quién vaya dirigida aquella.

²¹ Se parte de la idea de que «el Estado interviene en el entramado de las relaciones sociales facilitando ciertos bienes o servicios que de otra manera no estarían al alcance de individuos aislados» (Gascón Abellán, 1990: 137).

²² Hume (1982 [1751]: 49) afirmaría, desde esta perspectiva, que «el único fundamento del deber de obedecer consiste en la ventaja que proporciona a la sociedad el preservar la paz y el orden entre los hombres».

derecho como expresión de la voluntad general —adoptada ya de forma unánime ya de forma mayoritaria— sería, desde esta perspectiva, una falacia: ni expresaría los intereses generales ni se formaría por la suma de imperativos de conciencias individuales. Como quiera que el derecho no contiene ni expresa imperativos morales, solo si coincide con lo que la propia conciencia exige —y solo por este motivo— existirá una razón ética para su cumplimiento²³.

III. LA JUSTIFICACIÓN DE LA DESOBEDIENCIA AL DERECHO EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO

1. POSICIONES CONTRARIAS A LA JUSTIFICACIÓN DE LA DESOBEDIENCIA

Cabría atribuir a la razón moral de acatamiento del derecho una entidad tal que no cupiese alegar excepción alguna frente a ella. Desde esta perspectiva, ninguna razón tendría más peso que la primera para justificar el incumplimiento de la norma.

Así ha sido defendido, en efecto, por algunos autores —los menos— entre la doctrina científica. Tal es el caso de Rostow (1978), para quien, en una sociedad democrática, no solo el individuo presta su consentimiento al contrato social, comprometiéndose a obedecer la norma del Estado en el que libremente ha decidido permanecer, sino que la comunidad cuyo código abraza ese individuo es, en sí misma, una sociedad de consenso²⁴. Consecuentemente, esta «obligación consentida» será absoluta y toda posibilidad de desobediencia al derecho habrá de rechazarse. Para exigir el cambio de una norma o denunciar el perjuicio que resulta de su observancia, por tanto, solamente podrá acudir a las vías institucionalizadas. Como quiera que solamente si los procedimientos democráticos de acción política fallasen podría estar justificado el uso de medios ilegales para conseguir fines políticos, la desobediencia nunca estaría justificada, *sensu contrario*, en una sociedad democrática que funcionase correctamente en términos generales.

²³ Otros autores que defenderían la inexistencia de un deber moral de obediencia al derecho son Legaz Lacambra (1956: 3-58) y Muguerza Carpintier (1986: 27 y ss.).

²⁴ En palabras de Rostow (1978: 104): «Jefferson's standard —the standard of the American code of social justice— is drawn from two aspects of the idea of 'consent'. First, the individual has consented to the social contract: he has given his Platonic promise to obey the laws of the State where, as an adult, he has freely decided to stay. And second, the society to whose code he has adhered is itself a society of consent».

En su teoría de la justicia, Rawls acepta que un grupo de ciudadanos incumpla una norma, pero únicamente en el supuesto hipotético de que se pretenda con ello que la mayoría admita un principio común de justicia. Se trataría de conducir a una mayoría «equivocada» hacia el parámetro correcto del que se ha desviado. La minoría infractora, por tanto, no actuaría movida por una convicción individual, sino por un principio universal de justicia, no habiendo lugar en esta tesis al incumplimiento de la norma (solo) por razón de la conciencia personal (Rawls, 1979: 320 y ss.)²⁵.

Otros importantes politólogos estadounidenses contemporáneos, al abordar la justificación de la democracia como sistema político, sencillamente han orillado la cuestión que nos ocupa (entre otros, Dahl, 1999). No parece descabellado encuadrarlos entre quienes en principio no legitimarían la desobediencia al derecho democrático por razones morales. Con todo, las posturas que inicialmente rechazan cualquier tipo de disidencia frente al derecho democrático optan, como puede observarse, por abrir también un resquicio para la disidencia, para el caso de que la ley o medida que se quiere incumplir afecte, por así decir, a la conservación del sistema democrático (y ello con independencia de cómo se vea implicada la conciencia personal). Por tanto, en términos generales, las diversas teorías que abordan la cuestión de la obediencia al derecho acaban justificando de uno u otro modo alguna forma de incumplimiento de la ley.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA DESOBEDIENCIA POR RAZONES MORALES

De conformidad con cuanto antecede, mayoritariamente se acepta que la observancia del derecho democrático responde, entre otras razones, a un imperativo ético, por cuanto es expresión de valores morales tales como la tendencia al consenso, la justicia o la equidad. Sin embargo, también de forma mayoritaria se admite que dicho imperativo no es absoluto, sino solamente una obligación *prima facie* que puede ser vencida por otra, por un mandato personal que se imponga moralmente en un sentido distinto. Dos tipos de obligación moral podrían, pues, distinguirse: la que forma parte de la norma democrática (obligación moral *prima facie*) y la moral *stricto sensu* (obligación moral fuerte), que podrá coincidir con lo que la norma disponga pero que también podrá no hacerlo, por ser un imperativo autónomo que se origina exclusivamente en la conciencia «autolegisladora»²⁶.

²⁵ Para justificar la desobediencia, afirmaría Rawls, «uno no apela a principios de moralidad personal ni a doctrinas religiosas [...] Invoca en cambio la concepción comúnmente compartida de la justicia que fundamenta el orden político» (1979: 333).

²⁶ Esta diferenciación puede encontrarse en Fernández García (1987: 109) y Gascón Abellán (1990: 128).

Por tanto, aunque puedan darse razones éticas para el cumplimiento del derecho, una «genérica positiva valoración de las instituciones jurídico-políticas democráticas en modo alguno exige absoluta e incondicionada aceptación de ellas» (Díaz, 1984: 95), ya que «el análisis llevado a cabo por una persona individual puede estar más cerca de la justicia y de la verdad que una opinión, una creencia o un juicio expresado por más o menos amplias mayorías» (Díaz, 1984: 99). Peces-Barba afirmaría, en este sentido, que aunque en una sociedad democrática existen buenas razones morales para obedecer el derecho, cuando un sistema aparentemente democrático «impide que cada uno pueda pretender realizar su autonomía moral, con normas que dificulten el dinamismo de la libertad, la desobediencia está justificada moralmente» (1988: 162)²⁷.

Es difícil no coincidir con esta posición mayoritaria. En mi opinión, en efecto, si hay una cierta obligación moral de acatamiento del derecho democrático por ser justo y respetuoso de la dignidad humana, su desobediencia puede estar éticamente más justificada cuando no lo sea. Fácilmente se entiende que el debate sobre esta cuestión se avivase sobre todo cuando en sistemas teóricamente democráticos comenzaron a adoptarse políticas o leyes que eran objetivamente injustas, tales como las aprobadas durante el régimen nacionalsocialista en Alemania o el del *apartheid* en Sudáfrica.

Sin duda este asunto ha cobrado recientemente una gran importancia en nuestro contexto. Salvando todas las distancias, en España la controversia en torno al deber de obedecer la ley se ha reavivado ante la llamada al rechazo de algunas normas o políticas consideradas socialmente inicuas desde movimientos ciudadanos como la Plataforma Antidesahucios o el 15-M. Así lo evidencia la reciente literatura científica sobre el particular elaborada desde las más variadas aproximaciones²⁸.

3. PRECISIONES CONCEPTUALES

La actualidad de este debate invita a perfilar algunos aspectos sobre la disidencia ética frente a la norma democrática, en el bien entendido de que, *ab initio*, en cierto modo estamos obligados moralmente a obedecer el derecho

²⁷ En sentido análogo, Cámara Villar (1991: 20-21) sostiene que cualquier ciudadano, en principio moral y jurídicamente obligado «a observar los deberes u obligaciones establecidos por el Derecho, puede verse confrontado con éste, y justificada su actitud desobediente».

²⁸ Puede mencionarse, desde la perspectiva jurídico-constitucional, a Pisarello Prados (2013); una reflexión sociológica se encuentra en Rodríguez López (2014); una interesante aproximación iusfilosófica a la cuestión puede encontrarse en De Lucas Martín (2014); y otra «puramente» filosófica, finalmente, en Acinas Vázquez (2013).

democrático. Moralmente, porque es evidente que jurídicamente lo estamos desde que la prescripción forma parte del ordenamiento jurídico. Antes de profundizar en los distintos tipos de disidencia, conviene dejar claro que en ningún momento se enjuicia el alcance del deber legal desde la perspectiva estrictamente jurídica, pues es claro que tal deber, desde que existe, obliga. Se ha querido abordar aquí su alcance efectuando una aproximación más ética a la cuestión, y esta reflexión, por una parte, nos ha permitido concluir que el propio deber legal tiene un trasfondo ético en un sistema democrático y, por otra, nos conduce a interesarnos —ahora sí, jurídicamente— sobre cómo el ordenamiento pueda o deba reaccionar ante la oposición a una norma o política cuando el rechazo tiene ese trasfondo.

Desde una perspectiva puramente conceptual, conviene distinguir dos tipos de desobediencia éticamente motivada, atendiendo al criterio teleológico²⁹. Si la ley se desobedece precisamente *para* modificarla porque se la considera socialmente injusta, nos encontraríamos ante un supuesto de desobediencia civil. En cambio, si lo que se pretende es evitar el cumplimiento de un deber que entra en conflicto con la sola conciencia individual, será un caso de objeción de conciencia.

El desobediente civil acepta con carácter general el orden establecido, pero aspira al cambio de una norma o política que considera socialmente inaceptable según ciertos valores —comunes— de justicia. Por ello desea atraer la atención de la ciudadanía, de los medios de comunicación y, sobre todo, de los poderes públicos para que se produzca la derogación o modificación de la norma desobedecida. En coherencia con cuanto antecede, la categoría suele presentar un carácter excepcional, público, colectivo, pacífico en términos generales, y suele ir acompañada de la «aceptación del castigo», esto es, de la aceptación de la consecuencia aparejada al incumplimiento³⁰;

²⁹ Existen otros tipos de disidencia que responden a una motivación ideológica, pero solo interesan estas dos, al ser las únicas que se caracterizan por el criterio de la lealtad constitucional, entendido como el «respeto a las reglas del juego democrático». Así lo entienden de forma minoritaria Gascón Abellán (1990: 45) o Peces-Barba Martínez (1978: 237-238) frente a otros autores —como Garzón Valdés (1981), Raz (1982: 324) o Malem Seña (1988: 48 y 60)— cuyas clasificaciones de los tipos de desobediencia ideológicamente motivada frente a la norma responden a un concepto distinto de lealtad constitucional.

³⁰ En su «Carta desde la cárcel de Birmingham» (citada en Bedau, 1969: 78-79), M. Luther King afirmaría, en relación con este aspecto, que «un individuo que infringe una ley que su conciencia le dice que es injusta, y de buena gana acepta la penalidad de quedarse en la cárcel para hacer que la comunidad tome conciencia de su injusticia, está expresando, en realidad, un supremo respeto por la ley».

pero, sobre todo, indefectiblemente ostenta una característica: la de ser un acto ilegal³¹.

Interesa dejar claro, en este sentido, que la desobediencia civil está necesariamente fuera del derecho. No pueden compartirse las posiciones doctrinales, ciertamente excepcionales, que defienden el posible carácter jurídico de esta disidencia³². Cuestión distinta será que el acto desobediente sea valorado socialmente de forma positiva y en última instancia acabe teniendo efectos propiamente jurídicos. Concretamente, Garzón Valdés se refiere a la desobediencia civil como «una estrategia para obtener la declaración judicial de inconstitucionalidad, [aunque] el procedimiento judicial se inicia a través de acciones que *prima facie* parecen ser antijurídicas» (1981: 91). Al margen debe dejarse también el llamado «derecho de resistencia», constitucionalizado en el artículo 20.4 de la Ley Fundamental de Bonn, según el cual «contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso». En resumidas cuentas, la desobediencia civil puede estar moralmente justificada, pero su propia naturaleza exige que sea un acto contrario a derecho. La pretensión de regulación de un supuesto de desobediencia civil no deja de ser, en mi opinión, una contradicción *in terminis*.

Una categoría distinta de disidencia ética, según se ha expuesto, la constituye la objeción de conciencia, que a diferencia de la anterior no tiene por qué existir exclusivamente fuera del derecho. También aquí interesa aclarar lo relativo a la naturaleza de la categoría incridada, aunque en este caso la doctrina científica se encuentra más dividida. Podrá hablarse de objeción de conciencia «en términos jurídicos» cuando la misma esté reconocida como un derecho. Ahora bien, según creo, la objeción no forma parte del ordenamiento en el sentido defendido por un amplio sector doctrinal que la considera una manifestación del derecho fundamental a la libertad de conciencia—reconocida de una u otra forma en todo texto constitucional que se precie de serlo—. Y es que con esta afirmación se legitimaría el incumplimiento de cualquier deber jurídico por el solo hecho de ser contrario a las convicciones personales. La objeción, según lo entiendo, formará parte del ordenamiento jurídico únicamente cuando el supuesto concreto haya sido reconocido como un

³¹ Se han ofrecido diversas definiciones de la desobediencia civil, que se refieren con más o menos énfasis a las distintas notas características arriba mencionadas. Véanse Gascón Abellán (1990: 52); Garzón Valdés (1981: 82-85); Rawls (1979: 332); Rodríguez Paniagua (1982: 97-99) o Wellman (1982: 30-31).

³² Una justificación en esta dirección se encuentra en Ugartemendia Eceizabarrena (1999: 213-214 y 279-288) y Zwiebach (1975: 147).

derecho por la ley. Un derecho de rango legal, legitimado por el legislador democrático en desarrollo de un derecho fundamental, de cuyo contenido constitucionalmente declarado no formaría parte una pretendida facultad genérica de objetar a las obligaciones jurídicas (Gómez Abeja, 2016: 247-250)³³.

No conviene confundir estas dos categorías. Es frecuente que quienes defienden que existe un derecho a incumplir la norma invocando el derecho fundamental a la libertad de conciencia se refieran a Thoreau, Gandhi, o Martin Luther King, y al hacerlo confunden —¿deliberadamente?— los distintos tipos de disidencia ética. Parece desacertado traer a colación las loables actitudes de aquellos para justificar el incumplimiento de cualquier deber por razones ideológicas exclusivamente personales, y por quien no está dispuesto a asumir consecuencia alguna y sí lo está para lesionar de este modo el legítimo interés de un tercero. No toda disidencia puede valorarse de la misma manera. Resultan preocupantes casos como el de los jueces que se oponían a tramitar expedientes matrimoniales de personas del mismo sexo, por ser contraria a sus creencias la ley que legalizó en 2005 el matrimonio homosexual en España; el de los médicos de atención primaria que se han negado a informar a una paciente embarazada de sus derechos ante la posible interrupción de su embarazo, por lesionar su conciencia la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de mayo, de Salud Sexual y Reproductiva y de Interrupción Voluntaria del Embarazo³⁴; o, en fin, el del farmacéutico que, invocando las mismas razones, ha rehusado la dispensa de medicamentos anticonceptivos³⁵.

No existiendo la objeción como derecho fundamental, la única posibilidad de ejercerla será la que brinde el legislador atendiendo a ciertos criterios que podrían orientarlo sobre la idoneidad de prever una excepción legal al cumplimiento de un deber. En un Estado que se precie de ser realmente democrático conviene ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de denunciar e

³³ Véanse también: Barrero Ortega (2006: 410 y ss.), López Castillo (2001: 51), Martín-Retortillo Báquer (1999: 193) y Murillo de la Cueva (2011: 21). Otra posición sobre la naturaleza jurídica de la objeción de conciencia se encuentra en Escobar Roca (1993: 167 y ss.).

³⁴ Sobre el derecho a la objeción de conciencia que la Ley Orgánica 2/2010 reconoce al personal sanitario, puede consultarse Capodiferro Cubero (2015).

³⁵ Debe señalarse, a pesar de lo que aquí se argumenta, que el Tribunal Constitucional ha otorgado recientemente el amparo a un farmacéutico que había sido sancionado por la Administración por incumplir su obligación de disposición de la «píldora poscoital», para la que no había prevista excepción legal alguna. Se trata de la controvertida STC 145/2015, en la que el Alto Tribunal consideraría que se había lesionado la libertad del artículo 16.1 CE del recurrente. Un exhaustivo análisis de esta sentencia se encuentra en Barrero Ortega (2016).

incluso esquivar la norma que atente contra las propias creencias y una opción será hacerlo promocionando la libertad de conciencia mediante la legitimación de supuestos concretos de objeciones. Pero lo que no puede hacerse es utilizar argumentos positivos propios de la desobediencia civil para justificar la objeción de conciencia y atribuirle toda suerte de facultades exorbitantes al catalogarla como un derecho fundamental.

Volviendo a la desobediencia civil, en ella no cabe —ya se ha dicho— justificación jurídica en ningún caso. En cuanto a la justificación moral, no cualquier incumplimiento de la norma inspirado en unos pretendidos valores comunes de justicia o equidad estará justificado ni siquiera desde esa perspectiva ética. Ello dependerá de circunstancias tales como el carácter esencialmente pacífico de la actitud desobediente. Más genéricamente, se habla del respeto a la lealtad constitucional y al orden establecido³⁶. Puede afirmarse, en conclusión, que no toda actitud de incumplimiento que busque una mejora social estará moralmente justificada, incluso aunque se esté dispuesto a aceptar la sanción aparejada al incumplimiento. Aunque formal e inicialmente pueda resultar estimable la disidencia de quien busca la derogación o cambio de cierta norma socialmente injusta, el recurso a la fuerza o el incumplimiento generalizado —y no puntual o excepcional— de las leyes puede conducir a que deje de estar éticamente justificada la conducta del desobediente civil.

IV. CONCLUSIONES

Ha de aceptarse —así lo entiende la mayor parte de la doctrina científica— la existencia de una obligación moral *prima facie* de obediencia a las leyes de un sistema democrático, en tanto que este se define por su valor objetivo tanto de carácter formal —por su origen consensuado— como material —por su fundamento en ciertos principios que deberían respetarse en cualquier sociedad.

Debe aceptarse también —a partir de la distinción entre la obligación moral fuerte, que tiene su origen exclusivamente en la conciencia personal, y la obligación moral débil, aparejada al mandato jurídico— que la desobediencia al derecho por razones morales también puede estar justificada, pues podría concurrir un imperativo de la conciencia personal frente a la obligación moral *prima facie* integrada en el deber jurídico.

Dentro del espectro de los distintos tipos de disidencia ética frente a la norma, al derecho democrático le interesan esencialmente dos categorías que

³⁶ En el sentido defendido por Prieto Sanchís (1984: 47) y Peces-Barba Martínez (1983: 72).

no conviene confundir y que pueden distinguirse atendiendo al criterio teleológico: la desobediencia civil, que persigue cambiar la norma socialmente injusta, y la objeción de conciencia, con la que solo se pretende esquivar el conflicto de conciencia individual que la norma provoca.

La primera podrá estar moralmente justificada —dependerá de que se respete con carácter general la legalidad vigente y de su carácter esencialmente pacífico— pero nunca estará legitimada por el derecho. La objeción de conciencia, más allá de la justificación moral, sí podrá formar parte del ordenamiento jurídico, pero solamente como un derecho de rango legal (no fundamental) y siempre que el legislador reconozca el supuesto concreto de objeción como un derecho.

Bibliografía

- Acinas Vázquez, J. C. (2013). Notas acerca de la desobediencia civil. *Laguna*, 33, 77-98.
- Barrero Ortega, A. (2006). *La libertad religiosa en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2016). La objeción de conciencia farmacéutica. *Revista de Estudios Políticos*, 172, 83-107. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.172.03>.
- Baxter, H. (2011). *Habermas: The discourse theory of law and democracy*. Stanford: Stanford Law Books. Disponible en: <https://doi.org/10.11126/stanford/9780804769129.001.0001>.
- Bedau, H. A. (ed.). (1969). *Civil disobedience: Theory and practice*. Nueva York: Pegasus.
- Beitz, C. R. (1989). *Political Equality, An Essay in Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Beran, H. (1987). *The consent theory for political obligation*. Worcester: Routledge.
- Cámara Villar, G. (1991). *La objeción de conciencia al servicio militar: las dimensiones constitucionales del problema*. Madrid: Civitas.
- Capodiferro Cubero, D. (2015). *La objeción de conciencia a la interrupción del embarazo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cortina, A. (1985). *Razón comunicativa y responsabilidad solidaria*. Salamanca: Sígueme.
- Dahl, R. A. (1999) [1998]. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- De Lucas Martín, F. J. (2014). Sobre desobediencia y democracia. La hora de la ciudadanía. *Derechos y Libertades*, 31, 57-76.
- Díaz, E. (1965). La justificación de la democracia. *Sistema*, 66, 3-24.
- (1984). *De la maldad estatal y la soberanía popular*. Madrid: Debate.
- Escobar Roca, G. (1993). *La objeción de conciencia en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Falcón y Tella, M. J. (2002). La obligación política de obediencia del individuo. *Revista de Estudios Políticos*, 115, 99-110.
- Fernández García, E. (1986). Neocontractualismo y obediencia al Derecho. *Anuario de Derechos Humanos*, 4, 87-110.
- (1987). *La obediencia al Derecho*. Madrid: Civitas.
- Garzón Valdés, E. (1981). Acerca de la desobediencia civil. *Sistema*, 42, 79-92.

- Gascón Abellán, M. (1990). *Obediencia al Derecho y objeción de conciencia*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Goldman, A. (1980). The obligation to obey the law. *Social Theory and Practice*, 6 (1), 13-31. Disponible en: <https://doi.org/10.5840/soctheorpract19806115>.
- Gómez Abeja, L. (2016). *Las objeciones de conciencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González Vicén, F. (1979). *Estudios de Filosofía del Derecho*. Tenerife: Universidad de La Laguna.
- Habermas, J. (1998) [1992]. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Hume, D. (1982) [1751]. Una investigación sobre los principios de la moral. En D. Hume. *De la moral y otros escritos*. Madrid: CEC.
- Kant, I. (1999) [1793]. Sobre el tópico: esto puede ser correcto en teoría, pero no vale para la práctica. En I. Kant. *En defensa de la Ilustración*. Barcelona: Alba.
- Legaz Lacambra, L. (1956). Notas para una teoría de la obligación política. *Revista de Estudios Políticos*, 85, 3-58.
- López Castillo, A. (2001). Algunas consideraciones en torno a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. *Revista de Estudios Políticos*, 113, 43-74.
- Malem Seña, J. F. (1988). *Concepto y justificación de la desobediencia civil*. Barcelona: Ariel.
- Martín-Retortillo Báquer, L. (1999). El marco normativo de la libertad religiosa. En A. Motilla de la Calle et al. *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica* (pp. 167-215). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Muguerza Carpentier, J. (1986). La obediencia al Derecho y el imperativo de la disidencia. (Una intrusión en un debate). *Sistema*, 70, 27-40.
- Murillo de la Cueva, P. L. (2011). Objeción de conciencia y desobediencia civil. En L. Prieto Sanchís (coord.). *Actas de los seminarios sobre objeción de conciencia y desobediencia civil* (pp. 15-26). Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores.
- Nino, C. S. (1984). *Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación*. Buenos Aires: Paidós.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and utopia*. New York: Basic Books.
- Partridge, P. H. (1971). *Consent and consensus*. London: Macmillan.
- Passerin D'entreves, A. (1976) [1972]. Legitimidad y resistencia. *Sistema*, 13, 27-34.
- Patil, V. T. (1988). *Mahatma Gandhi and the Civil Disobedience Movement (A study in the Dynamics of Mass Movement)*. Delhi: Renaissance Publishing House.
- Peces-Barba Martínez, G. (1978). Reflexiones sobre Derecho y poder. En G. Peces-Barba Martínez (ed.). *Libertad, Poder, Socialismo* (pp. 219-239). Madrid: Civitas.
- (1983). *Derechos fundamentales*. Madrid: Universidad Complutense.
- (1988). Desobediencia civil y objeción de conciencia. *Anuario de Derecho Humanos*, 5, 159-176.
- Pérez Luño, A. E. (1991). ¿Qué deber? Consideraciones sobre el deber de obediencia al Derecho con especial referencia a la teoría de H. L. A. Hart. En J. Delgado Pinto et al. (eds.). *Obligatoriedad y Derecho* (pp. 381-406). Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Pérez Royo, J. (2014). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

- Pisarello Prados, G. (2013). El proceso constituyente y la rebelión de los nadie. *El viejo topo*, 306-307, 41-44.
- Plamenatz, J. P. (1970) [1938]. *Consentimiento, libertad y obligación política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Prieto Sanchís, L. (1984). La objeción de conciencia como forma de desobediencia al Derecho. *Sistema*, 59, 41-62.
- (2007). Desobediencia civil y objeción de conciencia. En I. Sancho Gargallo (dir.). *Objeción de conciencia y función pública* (pp. 13-62). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la Justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Raz, J. (1982) [1979]. *La autoridad del Derecho: ensayos sobre Derecho y moral*. México DF: Universidad Autónoma de México.
- Rodríguez López, E. (2014). Entre procesos constituyentes: del régimen de la Transición a la nueva democracia. *Éxodo*, 123, 22-30.
- Rodríguez Paniagua, J. M. (1982). La desobediencia civil. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5, 95-114.
- Rostow, E. V. (1978). *The ideal in Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rousseau, J. J. (2004) [1762]. *El contrato social*. Madrid: Akal.
- Siegler, F. (1968). Plamenatz on Consent and Obligation. *Philosophical Quarterly*, 18 (72), 256-261. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2218563>.
- Simmons, A. J. (1976). Tacit consent and political obligation. *Philosophy and public affairs*, 5 (3), 274-291.
- (1981). *Moral Principles and Political Obligations*. Princeton: Princeton University Press.
- Singer, P. (1985) [1973]. *Democracia y desobediencia*. Barcelona: Ariel.
- Thoreau, H. D. (1994) [1849]. *Desobediencia civil y otros escritos*. Madrid: Tecnos.
- Tugendhat, E. (1988). *Problemas de la ética*. Barcelona: Crítica.
- Tussman, J. (1960). *Obligation and the body politic*. New York: Oxford University Press.
- Ugartemendía Eceizabarrena, J. I. (1999). *La desobediencia civil en el Estado Constitucional Democrático*. Madrid: Marcial Pons.
- Wellman, C. (1982). *Morales y éticas*. Madrid: Tecnos.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Zwiebach, B. (1975). *Civility and Disobedience*. Cambridge: Cambridge University Press.

LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS COMO POTENCIADORES DE LA DEMOCRACIA. EXPLORANDO LOS EFECTOS, MECANISMOS Y EVIDENCIAS EN LA SOCIEDAD CIVIL¹

Participatory processes as democracy makers.
Exploring effects, mechanisms and evidences
in civil society

PATRICIA GARCÍA-ESPÍN

Universidad Autónoma de Barcelona,
Consejo Superior de Investigaciones Científicas
pgarcia@iesa.csic.es

MANUEL JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Universidad Pablo de Olavide
mjimsan@upo.es

Cómo citar/Citation

García-Espín, P. y Jiménez Sánchez, M. (2017).

Los procesos participativos como potenciadores de la democracia.
Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil.

Revista de Estudios Políticos, 177, 113-146.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.04>

Resumen

¿Producen los procesos participativos los cambios democráticos que sugieren las aproximaciones normativas? O, por el contrario, ¿tienen efectos negativos o resultan políticamente inocuos, como sugieren algunas investigaciones empíricas? Estas son cuestiones fundamentales que siguen, en gran medida, sin respuesta. El número de

¹ Ambos autores han contribuido por igual en este artículo. Nos gustaría agradecer sus comentarios a Pau Alarcon, Laurence Bherer, José Luis Fernández, Ernesto Ganuza, Joan Font, Ank Michels y Graham Smith. También queríamos agradecer a los revisores la lectura cuidadosa del manuscrito. Este trabajo es parte del proyecto de investigación «Cherry-picking: The results of participatory processes», financiado por el Plan Nacional de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2012-31832).

efectos asociados a los procesos participativos parece ilimitado. Este trabajo recoge un marco de análisis para aclarar (parte de) este denso bosque de efectos. Para ello, realizamos una propuesta teórica para el análisis empírico. Además de la revisión de la literatura, el marco analítico se apoya en los discursos de expertos, académicos y profesionales de la participación pública. La propuesta se articula en torno a tres preguntas: ¿fomentan los procesos participativos la creación de capital social? ¿Favorecen el empoderamiento de los grupos asociativos como actores políticos? ¿Democratizan los patrones de interacción con las autoridades políticas? El trabajo aborda estas cuestiones desde un punto de vista teórico, proporcionando una clasificación de los efectos, mecanismos causales e indicadores de sus manifestaciones empíricas para pensar sobre las consecuencias de los procesos participativos en la sociedad civil y su interacción con el Estado.

Palabras clave

Democracia participativa; participación política; consecuencias de la participación; sociedad civil; capital social; empoderamiento; autonomía política; cooptación política.

Abstract

Do participatory processes produce democratic change as envisaged in normative accounts? Or, on the contrary, do they have negative effects or produce politically innocuous results, as some empirical research suggests? These are critical questions that remain largely unanswered. The potential effects associated with these processes seem boundless. This work seeks to clarify (part of) this vast forest of effects and articulate an analytical framework for empirical analysis. In addition to a literature review, the analytical framework proposed also rests on the discourse of academic scholars and public participation professionals. The resulting framework is developed around three research questions: Do participatory processes foster social capital? Do they empower social groups as political actors? Do they democratize patterns of interaction with political authorities? The paper addresses these questions from a theoretical point of view. It provides a classification of potential effects, mechanisms, and forms of evidence for thinking about the consequences of participatory processes in civil society and their interactions with the State.

Keywords

Participatory democracy; political participation; consequences of participation; civil society; social capital; empowerment; political autonomy; political cooptation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS COMO POTENCIADORES DE LA DEMOCRACIA: IDENTIFICANDO LOS PRINCIPALES EFECTOS EN LA LITERATURA. III. CONSULTANDO A LOS EXPERTOS PARA ACLARAR EL BOSQUE DE EFECTOS. IV. UN MARCO PARA ANALIZAR LOS EFECTOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA SOCIEDAD CIVIL Y SU INTERACCIÓN CON LAS AUTORIDADES PÚBLICAS. H1. La hipótesis del arrecife de coral: los procesos participativos como factor de atracción de (nuevos) grupos sociales y aumento de interacciones. H2. La hipótesis del empoderamiento de la sociedad civil: procesos participativos como fortalecedores de la organización social. H3. La hipótesis del cambio en las relaciones de poder: el proceso participativo como transformador de los patrones de interacción dominantes. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos participativos (PPs) son reformas institucionales que buscan ampliar las oportunidades de los ciudadanos para influir en las decisiones públicas. Entre las justificaciones para su implementación, a menudo encontramos argumentos sobre una posible profundización democrática (Gaventa, 2006; Fung, 2009). En este sentido, los PPs se consideran herramientas para fortalecer la sociedad civil, el empoderamiento de los grupos asociativos y el establecimiento de pautas de interacción con el Estado basadas en la autonomía.

En muchas de estas aproximaciones encontramos la idea de que las instituciones son, en gran medida, determinantes de la política (Cohen y Rogers, 1995; Lowi, 1972; Heinelt, 2007; Hall, 1986; Thelen, 1999). De manera optimista quizá, las reformas participativas se consideran como herramientas para transformar las relaciones de poder entre la sociedad civil y las autoridades, redistribuyendo el poder. No obstante, a medida que nos alejamos de los posicionamientos más normativos, algunos autores tienden a mostrarse escépticos acerca de la posibilidad de que tales efectos democratizadores tengan lugar. Consideran que, en no pocas ocasiones, los dispositivos participativos pueden responder (intencionalmente o no) a estrategias de movilización del sesgo para el mantenimiento del *statu quo* (Bachrach y Baratz, 1962; Navarro, 1999), reforzando patrones de interacción basados en la exclusión, la cooptación o la instrumentalización de actores sociales.

En cualquier caso, el hecho es que, a pesar de la extensión de los procesos participativos en todo el mundo², todavía sabemos poco sobre la realización efectiva de sus promesas de democratización. Las evidencias empíricas sobre sus efectos son limitadas, y no permiten extraer conclusiones definitivas³. A pesar de algunas excepciones (Nabatchi *et al.*, 2012; Talpin, 2011; Funes *et al.*, 2014; Blanco y Ballester, 2011; Baiocchi *et al.*, 2011), carecemos de propuestas analíticas sistemáticas que delimiten y operacionalicen la larga lista de sus potenciales efectos en la sociedad civil y en la interacción con el Estado.

En este trabajo pretendemos desarrollar una propuesta de marco analítico para la identificación empírica de algunos de los supuestos efectos de los PPs relativos a la sociedad civil y su interacción con las autoridades. Esto significa que nuestro propósito, más que empírico, es principalmente de tipo teórico o conceptual: estamos interesados en la operacionalización de estos efectos como variable dependiente. Y aunque estamos interesados en los mecanismos causales detrás de estos efectos, no pretendemos explicar el grado de éxito o fracaso de los PPs.

Para elaborar nuestra propuesta de marco analítico seguimos una estrategia deductiva e inductiva en dos pasos. En primer lugar, se llevó a cabo una revisión de la literatura para delimitar el «subcampo» de los efectos de los PPs sobre la sociedad civil y en su interacción con las autoridades. Esta revisión teórica nos llevó a centrarnos en tres cuestiones interrelacionadas: ¿generan los procesos participativos capital social? ¿Empoderan a los grupos sociales como actores políticos? ¿Democratizan los patrones de interacción con las autoridades? Nuestro objetivo no está orientado a responder a estas preguntas sino a componer un marco analítico para su investigación empírica⁴. Para operacionalizar estos efectos, complementamos la revisión bibliográfica con

² Véanse Ganuza y Baiocchi (2012); Smith (2009); Nabatchi *et al.* (2012), y Font *et al.* (2014).

³ Aunque los PPs han sido ampliamente estudiados para determinar, por ejemplo, la variedad de dispositivos (Fung, 2006), el tipo de prácticas que implementan (Font y Alarcón, 2014) y los aprendizajes que producen entre los participantes individuales (Talpin, 2011; Funes, Talpin y Rull, 2014), la atención a las transformaciones en la interacción entre la sociedad civil y las autoridades es más incipiente (Fung, 2009; Blanco y Ballester, 2011; Baiocchi *et al.*, 2011).

⁴ Aunque el abanico de efectos posibles delimitado por las tres preguntas anteriores es muy amplio, aún deja de lado muchos otros efectos potenciales de los PPs. Cuestiones como la eficacia de las decisiones y la justicia social no se abordan en este trabajo. Como se observa en las secciones siguientes, también limitamos nuestra atención a los efectos que muestran empíricamente en un nivel meso de análisis, es decir, en el campo de la configuración organizativa de la sociedad y sus interacciones con el

los resultados de una exploración de los discursos de expertos españoles. El objetivo es establecer un marco analítico útil para los investigadores así como para los profesionales interesados en elaborar protocolos para la evaluación de este tipo de impactos.

En la siguiente sección desarrollamos la definición de nuestro objeto de estudio: los efectos (democratizadores) de los PPs sobre la sociedad civil y su interacción con las autoridades. En la segunda sección detallamos la estrategia exploratoria, que fue determinante para recoger las opiniones de los expertos y afinar en la identificación de estos efectos y sus mecanismos causales. Por último, se presenta una propuesta de marco analítico que incluye 13 efectos diferentes agrupados en torno a tres hipótesis teóricas.

II. LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS COMO POTENCIADORES DE LA DEMOCRACIA: IDENTIFICANDO LOS PRINCIPALES EFECTOS EN LA LITERATURA

Una cantidad considerable de argumentos que justifican la introducción de PPs proviene de la teoría de la democracia (Pateman, 1970; Cohen y Arato, 1992; Fishkin, 1997; Dryzek, 2000). El punto de partida es la reflexión sobre los profundos déficits de las democracias representativas: la introducción de mecanismos participativos se entiende como parte de un proceso más amplio de profundización democrática, concibiéndolos como complementarios y revitalizadores de los canales representativos existentes (Barber, 2003; Wampler, 2012; Warren, 2009). Además, los factores que en otros enfoques tienden a ser considerados como requisitos o condicionantes para el éxito de los PPs, aquí, se convierten en objetivos de la reforma institucional. Es decir, las condiciones del contexto político (por ejemplo, la densidad de la red de actores sociales o la naturaleza de sus relaciones con las autoridades políticas) deben modificarse mediante la implementación de los PPs. Así, las propiedades de una sociedad civil «fuerte», estructural (medida por su densidad organizacional y grado de conectividad) y culturalmente (medida por actitudes como la propensión hacia el bien público), puede ser no solo un prerrequisito para el éxito de los PPs, sino consecuencia de la gobernanza participativa (Kinney, 2012)⁵.

Estado, excluyendo así de nuestro enfoque efectos observables en niveles macro (o agregados) y micro (o individuales).

⁵ Como señalan Fagotto y Fung (2009: 15), «aquellos que construyen instituciones y prácticas de participación pública frecuentemente trabajan en dos niveles. No sólo responden a las necesidades urgentes de sus comunidades, sino que, aunque no sea su intención, también mejoran la maquinaria del autogobierno democrático».

Explícitamente o no, la mayoría de estos enfoques persiguen, en términos normativos, una reorientación en los patrones de interacción entre la sociedad civil y el Estado hacia relaciones de poder positivas, equilibradas y constructivas (Baiocchi *et al.*, 2011; Montambeault, 2011). Por ejemplo, Evans (1996), a partir de diversos estudios de iniciativas de desarrollo económico en países en desarrollo, destacó como factor de éxito las sinergias creadas entre la sociedad civil y el Estado. En su estudio, los casos más destacables son aquellos en los que las relaciones se configuraron en redes que permean la división público-privado, sobre la base de relaciones de confianza y colaboración. Del mismo modo, Fagotto y Fung (2006) explican cómo el Programa de Revitalización de Minneapolis promovió la autonomía en las organizaciones (descentralizando la responsabilidad de la toma de decisiones a nivel de vecindario) y también promovió el empoderamiento, entendido como la transferencia de capacidades relevantes en forma de recursos, oportunidades de participación y capacidad decisional. Una conclusión similar puede encontrarse en el estudio de Abers (1998) sobre el presupuesto participativo en Porto Alegre.

Junto a la idea de sinergia, Evans (1996) asumió la idea de la «constructividad» del capital social⁶, encontrando suficiente evidencia para destacar el rol del Estado (las instituciones políticas) como promotor de la estructura organizativa de la sociedad civil, transformando o creando recursos organizativos (a través de la movilización de los lazos sociales existentes, la articulación de los recursos relacionales, etc.). Aplicada a la literatura de la gobernanza participativa, la reforma institucional podría desempeñar este papel de potenciador de la acción colectiva y fortalecimiento de la sociedad civil, tanto en su base organizativa como en su relación con las autoridades (Cohen y Rogers, 1995), transformando relaciones clientelares en relaciones basadas en la autonomía de los grupos asociativos.

⁶ En este sentido, véase también el trabajo de Wampler (2012), comparando estos efectos causados por la implementación de presupuestos participativos en diferentes distritos de Belo Horizonte. Incluso en las investigaciones empíricas en las que la presencia previa de actores organizados y autónomos se analiza como condiciones para el éxito, también se consideran los procesos participativos como potenciadores de las organizaciones y como oportunidades para formas de interacción políticamente relevantes basadas en la confianza y la colaboración. Véanse también el trabajo de Baiocchi *et al.* (2011) sobre el presupuesto participativo en Brasil y el de Abers (2007) sobre el establecimiento de consejos de cuencas hidrográficas también en Brasil. Estos hallazgos van en contra de la perspectiva de Putnam (Putnam *et al.*, 1994), que considera el capital social en una sociedad dada como un factor exógeno, fuertemente arraigado a la cultura y, por consiguiente, difícil de cambiar a corto plazo (como ejemplos de enfoques críticos véanse Tarrow, 1996; Jackman y Miller, 1998).

En resumen, se considera que estos dispositivos participativos contribuyen a una variada gama de cambios positivos. Una gran cantidad de efectos giran en torno a la idea de los PPs como promotores del capital social (impulsando la acción colectiva y la coordinación en la sociedad civil), como factores de empoderamiento de los grupos asociativos (generando nuevos recursos) y fomentando nuevos modos de interacción con las autoridades (basada en la autonomía, la transparencia y la horizontalidad) (Fung y Wright, 2001; Baiocchi *et al.*, 2011; Abers, 2003). En muchos casos, los PPs también se consideran como facilitadores de la inclusión de sectores excluidos (Wampler, 2007; Hernández-Medina, 2010).

Conforme a estos argumentos, hemos identificado tres hipótesis sobre los efectos potenciales de los PPs. En primer lugar, la hipótesis del «arrecife de coral» implica que los PPs fomentan el capital social⁷. De la misma forma que los arrecifes artificiales atraen a diferentes especies, proporcionando un ambiente protector para su desarrollo, los PPs pueden incentivar la acción colectiva, atraer a grupos asociativos o nuevos participantes, y aumentar los lazos entre ellos. Por lo tanto, en la medida en que favorecen la creación de redes y la confianza, los PPs pueden ser considerados como fuentes de capital social. En segundo lugar, la «hipótesis de empoderamiento de la sociedad civil» considera que los PPs implican nuevos recursos organizativos para los grupos asociativos y fomentan nuevas percepciones de eficacia política. Por último, bajo la hipótesis del «cambio en las relaciones de poder», los PPs son concebidos como transformadores de los modos establecidos de interacción en favor de nuevos modos basados en la autonomía de los grupos asociativos.

Sin embargo, las expectativas normativas expresadas en estas hipótesis parecen lejos de cumplirse en la práctica. A pesar de la importancia de los casos exitosos, habitualmente los logros democráticos de la mayoría de los PPs están lejos de las mejores prácticas. Por el contrario, parece que la realidad más común es la de la resistencia y la continuidad de las relaciones de poder establecidas (Ganuzo *et al.*, 2014; Walker *et al.*, 2015). En su análisis de los consejos consultivos en municipios españoles, Navarro (1999) identificó, como práctica dominante, la selección de los participantes según las afinidades electorales del partido político titular. De manera similar, Parkinson (2004) mostró cómo, en un proceso de reforma de la política de salud en el Reino Unido, la participación se abrió a los ciudadanos no organizados como estrategia para excluir a los sectores más críticos y desafiantes. En ocasiones, la dinámica de

⁷ La metáfora del arrecife de coral ha sido tomada del trabajo de Tarrow (2001: 5) sobre la formación de redes transnacionales de actores sociales en el entorno de las instituciones internacionales.

trabajo de la administración, e incluso sus horarios, pueden resultar conflictivos con la participación (Sintomer y Ganuza, 2011) y la definición de los problemas puede reducir la ambición de la participación (Eliasoph, 1998). Como señalan Baiocchi *et al.* (2011) en su estudio comparativo sobre presupuestos participativos en Brasil, las configuraciones relacionales entre los actores asociativos y las autoridades (de la autonomía a la cooptación) dependen del empoderamiento previo de la sociedad civil y del diseño institucional. En definitiva, los PPs pueden ser considerados como oportunidades políticas para el empoderamiento de los ciudadanos y el fortalecimiento democrático de la sociedad civil, pero también pueden responder a lógicas de movilización del sesgo institucional, la instrumentalización y la legitimación del *statu quo*.

La realidad es que, de forma merecida o no, las expectativas sobre los PPs han sido enormes: un rápido vistazo a la literatura especializada es suficiente para descubrir una gran lista de potenciales efectos, sobre todo positivos. Nuestro objetivo consiste en aclarar (parte de) este extenso bosque de efectos, positivos o negativos, intencionados o no intencionados, y articularlos en una propuesta teórica para el análisis empírico.

III. CONSULTANDO A LOS EXPERTOS PARA ACLARAR EL BOSQUE DE EFECTOS

Los efectos de los PPs en la sociedad civil han sido abordados en el contexto de las reformas participativas españolas. La experiencia de procesos participativos en los últimos treinta años se desarrolla de manera paralela a otros países del sur de Europa (Navarro, 1999; Font, Della Porta y Sintomer, 2014). Por ejemplo, durante los años 2000, España registró una expansión extraordinaria de experiencias de presupuestos participativos (Ganuza y Francés, 2012). El momento de nuestro trabajo de campo (primavera de 2014) resultó particularmente propicio para indagar sobre los efectos de esta reforma institucional. El contexto de crisis económica y de retroceso en el gasto público conllevó la cancelación de muchos PPs. También se dio un aumento de las protestas sociales y el florecimiento de nuevos actores colectivos. Este escenario político resultó extremadamente estimulante para la reflexión sobre la democracia participativa.

Como hemos señalado, nuestra propuesta se centra en los efectos democratizadores de los PPs en la sociedad civil y su interacción con el Estado. La tarea de diseñar un marco analítico implicó, en primer lugar, identificar y definir los efectos, positivos o negativos, que pueden estar razonablemente asociados a los PPs. Por «razonablemente» nos referimos a efectos que son susceptibles de observación empírica (por ejemplo, traducibles a indicadores)

y que pueden ser vinculados a PPs a través de un mecanismo explicativo plausible. En segundo lugar, también conllevó una agrupación de esos efectos bajo tres amplias hipótesis que permitieran, finalmente, guiar un análisis empírico sistemático. Además de la revisión de la literatura, nuestro trabajo se fundamenta en los resultados obtenidos en una serie de entrevistas con expertos.

Estas entrevistas fueron concebidas como una herramienta para ayudarnos a traducir los supuestos efectos normativos de los PPs en manifestaciones empíricas. Además, necesitábamos una inmersión realista en el campo porque los efectos mencionados en la literatura resultan innumerables y, con frecuencia, demasiado abstractos. Este trabajo exploratorio con expertos permitió concretar nuestra propuesta. Por un lado, los expertos contaban con la experiencia concreta para contrastar las afirmaciones normativas con evaluaciones más realistas que adquirieron en su desarrollo profesional⁸.

Realizamos entrevistas personales semiestructuradas con ocho académicos, reconocidos como especialistas en el campo de la participación ciudadana en España⁹, en tres comunidades autónomas diferentes para cubrir parte de la variedad territorial existente. También organizamos dos grupos nominales con profesionales de la participación pública en Andalucía y Cataluña¹⁰. Para las entrevistas y los grupos nominales utilizamos un guión similar con cuatro dimensiones de efectos: a) cambios organizacionales internos en los actores de la

⁸ Este tipo de trabajo de campo exploratorio resulta particularmente útil como primera inmersión en fenómenos que apenas se han estudiado. Se ha llamado exploración innovadora (Stebbins, 2001: 2). A pesar de que se ha subestimado con frecuencia, y solo se utiliza para mejorar la calidad de los diseños de investigación (Bergman y Coxon, 2005), el trabajo de campo exploratorio puede ser una excelente fuente de datos para la definición de marcos analíticos, la operacionalización de conceptos y la elaboración de protocolos de evaluación (Sieber, 1973). Resulta especialmente necesario para salvar la distancia entre constructos abstractos y normativos, y su traducción en un conjunto de manifestaciones empíricas concretas.

⁹ Los académicos entrevistados fueron: Tomás Alberich (Universidad de Jaén), Julio Alguacil (Universidad Carlos III, Madrid), Quim Brugué (Universitat Autònoma de Barcelona), Ernesto Ganuza (IESA-CSIC), Jaume Magre (Universitat de Barcelona), Carmen Navarro (Universidad Autónoma de Madrid), Clemente Navarro (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla) y Fernando Pindado (Universidad Autónoma de Barcelona).

¹⁰ El concepto de «profesionales de la participación pública» ha sido propuesto por Bherer, Gauthier y Simard (2016). A partir de aquí, utilizaremos los términos «académicos» para referirnos a los entrevistados académicos y «profesionales» a los profesionales de la participación pública (es decir, al amplio espectro de facilitadores, asesores externos y funcionarios públicos que intervienen en el desarrollo de los PPs).

sociedad civil, b) cambios en sus interacciones con los ciudadanos, c) en la red de grupos sociales, y d) en sus relaciones con las autoridades (véase el anexo).

Realizamos análisis temático (Boyatzis, 1998) de las entrevistas y grupos nominales para identificar los efectos priorizados por los expertos y los mecanismos causales (a modo de hipótesis plausibles). Al inicio de las entrevistas, los expertos académicos tendieron a mostrarse dubitativos, a menudo argumentando que el tema de los resultados había recibido escasa atención. Como explicó uno de los especialistas pioneros en el estudio de los PPs en España:

En la literatura, el tipo de análisis que estáis considerando no se ha realizado, hay estudios de caso que describen casos maravillosos que suceden en algún lugar, pero no hay evaluación después de cinco años o, incluso, seis meses. No hay estudios comparados que nos permiten llegar a conclusiones en este terreno (entrevista académico).

Respecto a los grupos nominales con profesionales, ofrecieron una descripción más detallada de los efectos, sobre la base de una experiencia más directa. Aquellos que basaban sus juicios en su experiencia en mecanismos participativos no permanentes o menos intensos (por ejemplo, foros deliberativos) tendían a mostrarse más pesimistas, mientras que los que referencian los presupuestos participativos (la mayoría en el grupo nominal de Andalucía) eran más propensos a identificar efectos positivos. Como explicó uno de estos profesionales:

El fortalecimiento del tejido asociativo me parece determinante: el fortalecimiento de las organizaciones existentes, la aparición de nuevas, la generación de contradicciones entre las existentes [...] En definitiva, a veces puede llevar a romper el muro [para cambiar] (profesional, GN-Andalucía).

La gama de efectos destacados por académicos y profesionales no siempre se superpone; ni tampoco coinciden sus evaluaciones sobre la ocurrencia efectiva de estos efectos. En general, los expertos profesionales tienden a poner más énfasis en los positivos. Además del potencial sesgo profesional y su frecuente compromiso normativo con la idea de participación (un potencial «efecto Pigmalión»), se puede argumentar también que sus experiencias en el día a día de los PPs aumentan su sensibilidad a efectos incipientes.

Además, la evaluación de los efectos depende de los PPs que los expertos conocen mejor: los mecanismos participativos específicos y el contexto político con el que están familiarizados. Entre los académicos, la referencia más común es la asociativa (y de manera particular los consejos asesores o consultivos), lo que sugiere puntos de vista bastante negativos sobre los modelos

clientelares y los procesos de institucionalización asociativa tras la Transición, en la década de los años ochenta. Cuando las referencias son innovaciones participativas recientes (como el presupuesto participativo), las visiones negativas se matizan. En este sentido, los PPs pertenecientes a la ola más reciente de innovaciones participativas constituyen la principal referencia empírica entre los profesionales; para ellos, cuanto más intensa y duradera sea la participación, más positivos serán los efectos¹¹.

Nuestra consulta a los expertos significó, en primer lugar, una oportunidad para completar nuestra lista de los efectos democratizadores de los PPs (particularmente identificando los efectos negativos, a menudo soslayados en la literatura), así como para priorizar los más relevantes. En segundo lugar, también fue de gran ayuda para confirmar algunos de los mecanismos causales. Y finalmente, contribuyó a mejorar nuestra comprensión de la naturaleza empírica de los efectos y a pensarlos en términos de indicadores. En general, los datos del trabajo exploratorio nos ayudaron a pensar en términos de efectos, mecanismos y evidencias, configurando la propuesta analítica que planteamos a continuación.

IV. UN MARCO PARA ANALIZAR LOS EFECTOS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA SOCIEDAD CIVIL Y SU INTERACCIÓN CON LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

La propuesta analítica resultante agrupa una selección de 13 efectos, tanto de carácter estructural como cultural¹². Estos efectos se agrupan en tres

¹¹ Los mecanismos participativos referidos por los expertos para explicar sus visiones y evaluaciones son: a) Reglamentos Participativos (Planes Participativos, Regulaciones Locales), mencionados por 6 académicos; b) Espacios de democracia asociativa (consejos temáticos y territoriales, consejos infantiles, consejos escolares, talleres para organizaciones cívicas, talleres participativos, foros), mencionados por 15 expertos; c) Planes Estratégicos (Inversiones Especiales, Planes Integrales, Planes de Vecindad, Obras Públicas, Planes de Acción, Planes Educativos, etc.), mencionados por 8 expertos; d) Presupuesto Participativo, mencionado por 11 expertos; e) otras prácticas (encuestas o jurados) y dispositivos basados en Internet, mencionados por 6 expertos.

¹² Consideramos, aquí, dos dimensiones diferentes en las que los efectos pueden ser observados empíricamente. En primer lugar, la dimensión «estructural» se refiere a los recursos de las organizaciones, las relaciones entre los actores y las formas de organización. En segundo lugar, la dimensión «cultural» se refiere al conjunto de efectos que se ocupan de la percepción, los valores y las representaciones que tienen los actores.

grupos, consistentes con las tres hipótesis generales. Más concretamente, un primer grupo se relaciona con la idea de que los PPs favorecen la acción colectiva (o el capital social) atrayendo y conectando a los actores asociativos. Un segundo grupo de efectos responde a la idea de que los PPs capacitan a los actores asociativos. Y un tercer grupo de efectos desarrolla la idea de que modifican los patrones generales de interacción entre la sociedad civil y las autoridades locales.

Como puede observarse en las siguientes tablas, para cada uno de estos trece efectos se proporcionan ejemplos de indicadores empíricos, y se sugieren mecanismos explicativos plausibles. Aunque las tres hipótesis se formulan en términos positivos, en su discusión se plantean, también, sus posibles efectos negativos.

H1: LA HIPÓTESIS DEL ARRECIFE DE CORAL: LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS COMO FACTOR DE ATRACCIÓN DE (NUEVOS) GRUPOS SOCIALES Y AUMENTO DE INTERACCIONES

Es posible que en momentos de efervescencia la gente se haya articulado más por la propia inercia del proyecto, pero no ha cuajado, no ha quedado nada. Las asociaciones se mueven igual, a través de las subvenciones discrecionales de las administraciones. Tampoco creo que hayan aparecido nuevas a rebufo de estos procesos, pero de esto tenemos pocos datos (entrevista académico).

Los procesos participativos contribuyen a que [los grupos] se visualicen mutuamente [y aumenta el trabajo en red] (profesional NG-Andalucía).

¿Fomentan los procesos participativos la creación de capital social? De acuerdo con la idea de la «constructividad» del capital social (Evans, 1996), cabe suponer que los PPs establecen espacios institucionales (arenas políticas) que propician las interacciones y las iniciativas de coordinación entre individuos y actores asociativos que de otro modo serían difíciles. Por lo tanto, podemos pensar que funcionan en la sociedad civil como los «arrecifes de coral» lo hacen en la vida marina.

Desde una perspectiva estructural, los PPs pueden suponer un cambio en la estructura de costes y beneficios asociada a la acción colectiva, facilitando la formación de nuevos grupos o atrayendo nuevos participantes (tabla 1, efecto 1). Una vez resueltos los problemas iniciales de coordinación, los PPs pueden incrementar la probabilidad de que la acción colectiva se mantenga en el tiempo y tome cuerpo en grupos más o menos formalizados. Las expectativas de acceso a recursos (de influencia, por ejemplo) pueden actuar como un factor impulsor para grupos que no estaban previamente organizados. Así como los arrecifes de coral fomentan la diversidad de especies, el aumento en

el número de grupos puede conducir a una mayor diversidad o pluralidad de participantes. Por el contrario, si los PPs son percibidos como costosos, las expectativas reducidas, o los resultados son frustrantes, los nuevos participantes potenciales pueden abstenerse y otros pueden abandonar (potencialmente, reduciendo la diversidad dentro de las redes de políticas). En algunas ocasiones, la salida puede implicar una forma de expresar desacuerdo o rechazo del nuevo escenario político (Hirschman, 1982).

La conectividad social y el funcionamiento de redes entre grupos puede activarse (efecto 2). En este caso, los PPs pueden activar mecanismos de intermediación entre grupos (no conectados previamente), ya que implican convocatorias más o menos amplias a la participación, promoviendo la convergencia y, eventualmente, futuras colaboraciones y acciones conjuntas¹³. Por el contrario, un sesgo en la selección de los participantes, intencionado o no, podría desencadenar un mecanismo de cierre, limitando el flujo de información e incluso reduciendo el universo de actores conectados.

Como ilustran las citas al principio de este epígrafe, los académicos y los profesionales tienden a tener opiniones diferentes sobre la ocurrencia de estos efectos. Los profesionales son más sensibles a la aparición de este tipo de efectos de «atracción» (tabla 1, efecto 1). Por lo general, ubican estos efectos en las experiencias de presupuestos participativos, con ejemplos positivos de confluencia de participantes anteriormente no organizadas, así como la incorporación de sectores previamente excluidos (de mujeres, inmigrantes, jóvenes, etc.). En contraste, los académicos tienden a ser escépticos. En su opinión (fundamentalmente basándose en su conocimiento de los consejos consultivos), el principal cambio en la estructura de costes y beneficios de la acción colectiva no es la introducción de PPs, sino el flujo (discrecional) de subvenciones públicas, a menudo, vinculadas a la prestación de servicios.

Curiosamente, ambos tipos de expertos también se refieren a la ocurrencia de casos de desconexión y salida de grupos asociativos. En algunos casos, la falta de resultados tangibles (falta de beneficios y frustración) puede llevar a algunos actores a abandonar. Los expertos conectan estos efectos con percepciones de irrelevancia política y discontinuidad de los PPs¹⁴. Es decir,

¹³ Como señalan dos profesionales: «Los PPs contribuyen a que los grupos se visualicen mutuamente y y aumenta el trabajo en red» (GN profesionales-Andalucía). «El proceso participativo facilita un espacio que en otras circunstancias, esas personas jamás se hubieran relacionado [...] no solo a nivel individual sino [posteriormente] en movimientos, plataformas y en mareas» (GN profesionales-Cataluña).

¹⁴ Algunos profesionales también mencionan como factor de fatiga participativa y abandono la rutinización de las herramientas participativas, su falta de innovación y adaptación a las formas de interacción habituales de las personas.

Tabla 1. *La hipótesis del arrecife de coral: los procesos participativos atraen (nuevos) grupos sociales e incrementan sus conectividad*

Nivel	Efectos	Manifestaciones empíricas (ejemplos)	Mecanismos explicativos (sugeridos)
Estructural	(1) Atracción vs. salida	Aumento de participantes en las organizaciones y / o formación de nuevos actores sociales (formales o informales) Desenganche (salida de grupos e individuos)	Cambios en la estructura de costes y beneficios (previsibles) para la acción colectiva
	(2) Conectividad social y networking	Variaciones en el número e intensidad de los contactos y en la intensidad (más allá del momento del PP)	La institución desempeña un rol facilitador (mecanismo de intermediación o brokerage) que vincula actores diversos y previamente desconocidos. La institución trae una selección (políticamente) sesgada de actores (mecanismos de cierre)
Cultural	(3) Variaciones en percepciones mutuas (entre grupos sociales)	<i>Escalera de identificación (primeros peldaños):</i> Variaciones en conocimiento Variaciones en actitudes de reconocimiento mutuo Variaciones en actitudes de (des)confianza mutua	Mecanismos de reducción de incertidumbre (mediante aumento de información producto de la interacción)
	(4) Variaciones en procesos de identificación colectiva	<i>Escalera de identificación (peldaños superiores):</i> Nuevas identidades colectivas (supragrupales)	Mecanismos de atribución de similitudes (y diferencias) entre actores

Fuente: elaboración propia.

los PPs no cambiarían la estructura de oportunidades políticas y no estimularían nuevas interacciones entre los grupos asociativos. En algunos otros casos, algunos expertos describen la «salida» de una manera «hirschmaniana», es decir, como una reacción política, o una estrategia de boicot, de actores asociativos para expresar su descontento y resistir procesos de redistribución del poder que son percibidos como desafiantes del *statu quo* (Ganuza *et al.*, 2014). Por ejemplo, en un caso de presupuesto participativo:

En los primeros años, fue muy difícil trabajar con las asociaciones vecinales, ya que [...] vivían esto como una usurpación de su poder (GN-Profesionales, Andalucía).

Según los expertos, el establecimiento de redes (tabla 1, efecto 2) parece ser uno de los subproductos más relevantes, ya que los PPs reúnen a diferentes organizaciones que inician (o continúan) un proceso de conocimiento mutuo, visualizando e intercambiando información sobre su trabajo y estableciendo relaciones estables de cooperación más allá del proceso. Por ejemplo, un académico (que se mostraba realmente pesimista acerca de los efectos reales de los PPs) explicó cómo un consejo de bienestar, en una ciudad de tamaño mediano, facilitó que las organizaciones comenzaran a coordinar sus agendas:

Las organizaciones sociales tienden a estar mal coordinadas y trabajar por su cuenta. Los consejos participativos favorecen que se reúnan y sirven para coordinar sus acciones, incluso en actividades más allá del ámbito del consejo (entrevista académico).

Los cambios en la red de grupos asociativos también podrían tener expresiones a nivel cultural. Los PPs pueden significar una intensificación de las interacciones (de contactos significativos) entre los actores. Esta sería una nueva oportunidad, en muchos casos, de conocerse entre sí, facilitando la activación de mecanismos de revisión actitudinal (tabla 1, efecto 3) relativa a las percepciones mutuas y a las identificaciones colectivas.

Los participantes tienen la oportunidad de conocerse mutuamente, iniciando procesos de reconocimiento, confianza y, finalmente, identificación como parte de una misma comunidad. Este proceso gradual de cambio de actitud puede ser representado como una «escalera de identificación» (efectos 3 y 4), que también puede transitar hacia abajo, como consecuencia de experiencias negativas¹⁵. Entre los diversos mecanismos detrás de la formación de

¹⁵ Sobre los fundamentos teóricos de estos micromecanismos véase, por ejemplo, el trabajo de Pettigrew (1998) sobre la teoría del contacto intergrupalo. A su vez, tal como

(des)confianza, los PPs pueden activar aquellos basados en un aumento del conocimiento (información), reduciendo la incertidumbre sobre los comportamientos de los demás, o simplemente en el reconocimiento de similitudes (toma de conciencia de compartir, o no, objetivos, valores, tareas, etc.)¹⁶. Estos procesos también pueden considerarse como micromotores para la formación de identidades colectivas (efecto 4)¹⁷.

Obviamente, los PPs pueden resultar culturalmente inocuos en ausencia de una interacción duradera, intensa y deliberativa. El mero aumento en las interacciones no garantiza el inicio de procesos de confianza e identificación; y también puede conducir al escenario opuesto (no deseado) de desconfianza social, ausencia de reconocimiento e identificación como adversarios, especialmente cuando los PPs fomentan divisiones o refuerzan desigualdades pre-existentes. Por ejemplo, la instrumentalización o apropiación del proceso por parte de determinados actores asociativos puede ser un factor generador de desconfianza, alimentando lógicas de competencia.

Según los expertos, estos efectos culturales parecen inusuales en comparación con los cambios (de tipo estructural) en la red de actores sociales. Sin embargo, algunos expertos, refiriéndose a los presupuestos participativos y otros procesos más duraderos (por ejemplo, los foros permanentes sobre el agua) perciben, como plausibles, algunos de estos cambios en las percepciones mutuas:

En este proceso (foros de agua), que duró cuatro años, se conocen y se reconocen, a pesar de sus desacuerdos. Ahora eran capaces de trabajar juntos. Uno de los participantes dijo que él solía pensar que los ecologistas eran ‘hippies sin cerebro’, pero que tras pasar muchas horas con ellos, y aunque no se ha convertido en uno de ellos, ahora reconoce sus argumentos, y viceversa (entrevista académico).

se discute más adelante, este tipo de efectos en las percepciones mutuas también pueden conectarse a otro conjunto de efectos (indirectos), como la apertura de la perspectiva (o la mentalidad ampliada). Del mismo modo, un efecto derivado de la combinación de estos cambios de actitud puede ser el establecimiento o refuerzo de patrones de interacción entre grupos basados en la colaboración (como efecto positivo) o en la competencia (cuando este tipo de actitudes está ausente o se desincentiva).

¹⁶ Otros mecanismos generadores de confianza sugeridos en las entrevistas son aquellos basados en la reputación, cuando la reputación de los actores principales o las instituciones afectan la revisión de las actitudes.

¹⁷ Como se analiza a continuación, también se pueden detectar efectos similares a nivel de la red de política, incluidas las autoridades públicas y otros actores no sociales, como se expone más adelante en el texto.

En cuanto a las relaciones entre los grupos [en una experiencia de presupuestos participativos], los diferentes grupos a veces dejan de lado su propia identidad para generar una identidad colectiva, que es la del territorio (GN-Profesionales, Andalucía).

H2: LA HIPÓTESIS DEL EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL: PROCESOS PARTICIPATIVOS COMO FORTALECEDORES DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL

Sí, de empoderamiento en términos de adquisición de recursos sí, en términos de poder de decisión... menos. La mejora del conocimiento de la Administración, de cómo relacionarse con ella, de recursos, de espacios, sí, claro que sí. Adquieren capacidades o habilidades participativas, yo creo que sí. Igual que se produce a nivel individual, se produce a nivel colectivo (entrevista académico).

En cuanto a las asociaciones, los PPs reducen otras formas de acción colectiva [...] El mero hecho de participar puede desactivar otras luchas de las organizaciones que intentan transformar la realidad social (GN-Profesional, Andalucía).

¿Empoderan los procesos participativos a los grupos asociativos? De acuerdo con la literatura y las evaluaciones de los expertos, el empoderamiento puede ser observado en tres tipos de efectos. Desde un punto de vista estructural, los PPs pueden implicar cambios, en primer lugar, en la cantidad y variedad de recursos organizativos disponibles y pueden, en segundo lugar, favorecer innovaciones en su estilo organizativo (metodologías, agendas, repertorios de acción). En tercer lugar, desde el punto de vista cultural, el empoderamiento se evidenciaría en la aparición de (nuevos) sentimientos de eficacia política entre los actores asociativos.

En primer lugar, la apertura de nuevas oportunidades de participación puede conllevar variaciones en la disponibilidad o el acceso a recursos organizativos (tabla 2, efecto 5), ya sean recursos materiales (como infraestructuras o subsidios públicos), recursos cognitivos (acceso a información, conocimientos administrativos, etc.) o recursos relacionales (por ejemplo, acceso a funcionarios de la Administración y autoridades políticas). Como indica la cita anterior, en opinión de los expertos, los efectos más relevantes parecen ser los relacionadas con los recursos cognitivos y la información, y de manera más específica, sobre cómo funciona la Administración pública. También se activan mecanismos de certificación política, por medio de los cuales las autoridades reconocen a las asociaciones como interlocutores legítimos (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: 145-146). Los PPs otorgan visibilidad pública a los grupos

asociativos, lo que a su vez puede aumentar su capacidad de movilizar recursos materiales en forma, por ejemplo, de donaciones o voluntariado¹⁸.

En segundo lugar, los cambios en los recursos disponibles pueden contribuir a desencadenar dinámicas organizativas internas¹⁹, generalmente asociadas con procesos de consolidación organizativa. Estos pueden ser detectados en cambios en el funcionamiento interno y en la comunicación con sus bases sociales (metodologías), sus objetivos (agendas) y sus actividades externas (repertorio político) (efecto 6). Este tipo de efecto es mucho más difícil de entender y operacionalizar ya que se refiere principalmente a las tendencias organizativas a largo plazo. Sin embargo, en las entrevistas de los expertos, es recurrente que se señalen las consecuencias negativas que subyacen.

En el centro de estos discursos podemos pensar en la activación de dos mecanismos diferentes, aunque interrelacionados. Por un lado, el acceso a los espacios institucionales puede activar procesos de institucionalización, mediante los cuales las organizaciones se asimilan a las normas institucionales (adoptando puntos de vista y formas de acción dominantes). Los expertos tienden a conectar estas tendencias con los procesos de desmovilización política o desradicalización, cuando no de cooptación. Como en la cita anterior, los PPs pueden desviar las energías limitadas de las organizaciones hacia objetivos institucionales menos transformadores o desafiantes.

Además, los PPs pueden favorecer la activación de un mecanismo de burocratización y moderación ideológica. Aquí la participación institucionalizada estimula ciertos patrones de desarrollo organizativo caracterizados por la toma de decisiones jerárquica, el debilitamiento de los lazos con las bases sociales y el desplazamiento de las demandas políticas en favor de los objetivos de supervivencia de la propia organización. Aunque el recurso a esta narrativa es común entre los expertos, en algunas ocasiones también destacan los casos en que los PPs (los presupuestos participativos específicamente) llevaron a las asociaciones a abrirse hacia sus comunidades de referencia. Del mismo modo, los profesionales se refieren a los PPs como estimulantes de democracia interna por la difusión de herramientas para el debate y la toma de decisiones con metodologías participativas y deliberativas (igualdad de participación, respeto, igual consideración de argumentos, etc.). Por lo tanto, los PPs también pueden activar mecanismos de desburocratización en las organizaciones.

¹⁸ La visibilidad pública desempeña un papel crucial en la ampliación del potencial de movilización de las organizaciones y movimientos sociales, ya sea en forma de trabajo voluntario o participantes en protestas (Klandermans y Oegema, 1989).

¹⁹ Por lo tanto, este conjunto de efectos puede entenderse como una consecuencias indirecta, en gran medida dependiente de anterior (las variaciones en el acceso de los actores sociales a los recursos).

En consecuencia, desde un punto de vista estructural, los PPs no solo pueden proporcionar a los grupos asociativos nuevos recursos (*empoderando*), sino que también pueden transformar los repertorios de acción, las metodologías y agendas. En ocasiones, estos cambios pueden suponer la moderación de las demandas más desafiantes (*desempoderando*). Una contradicción similar puede verse cuando examinamos los cambios culturales dentro de los grupos.

Tabla 2. *La hipótesis del empoderamiento de la sociedad civil: procesos participativos como fortalecedores de la organización social*

Nivel	Efectos	Manifestaciones empíricas (ejemplos)	Mecanismos explicativos (sugeridos)
Estructural	(5) Variaciones en acceso a recursos	Recursos materiales (infraestructuras y subvenciones) Recursos cognitivos e informacionales Recursos relacionales: Variaciones en el potencial de movilización Variaciones en las capacidades de acceso a autoridades relevantes	Cambios en oportunidades organizacionales (acceso directo a recursos; certificación política, visibilidad pública...)
	(6) Cambios organizativos Variaciones en metodologías, agendas y repertorios	Cambios en metodologías (prácticas de toma de decisiones y estilos organizativos) Cambios en las agendas de los grupos (temas, objetivos) Cambios en repertorios políticos	Mecanismo de difusión y asimilación de prácticas Mecanismos de conservadurismo burocrático Mecanismo de institucionalización
Cultural	(7) Variaciones en percepciones de influencia política	Variaciones en los sentimientos de eficacia política externa	Mecanismo de percepción de oportunidades-amenazas (señalización de oportunidades)

Fuente: elaboración propia.

A nivel cultural, los PPs pueden incrementar el empoderamiento a través del fortalecimiento de sentimientos de eficacia externa o influencia política. Este efecto está vinculado a la percepción de las oportunidades que conduce a juicios favorables sobre la capacidad de influir y lograr cambios en las políticas (efecto 7). La evaluación de los participantes sobre su influencia (utilizando, por ejemplo, los recuerdos sobre el grado de cumplimiento de las decisiones) puede conducir a un mayor compromiso con el propio proceso participativo y puede contribuir también a revisar las actitudes hacia las autoridades públicas. Por el contrario, los PPs pueden generar frustración y disminuir la percepción de eficacia política, alentando procesos de salida, desconfianza y rechazo de futuros procesos institucionales.

En la literatura de los movimientos sociales, el aumento de la eficacia externa es un proceso clave en los procesos de movilización (Piven y Cloward, 1979; McAdam, 1982). Del mismo modo, los PPs pueden generar sentimientos de eficacia y multiplicar la movilización. Sin embargo, los expertos entrevistados consideran que rara vez ocurre en términos positivos. En el medio plazo, la ausencia de influencia política termina por generar frustración y una percepción de los PPs como una pérdida de tiempo. Como señala un académico:

Generalmente, cuando lo que se acuerda no se cumple, la gente ve que es poco útil [...] Se habla mucho, se debate mucho pero no se llegan a acuerdos. O el que gobierna no los cumple [...] Se genera desmotivación. Se crea una memoria colectiva negativa (entrevista académico).

Si se espera que los PPs produzcan empoderamiento en las asociaciones y que aumenten los sentimientos de eficacia política («podemos tener voz»), según nuestros expertos, el efecto contrario (frustración de expectativas y sentimientos de ineficacia política externa) resulta frecuente. Por lo tanto, los PPs que estaban destinados a empoderar a la sociedad, a veces, generan frustración y desempoderan.

H3. LA HIPÓTESIS DEL CAMBIO EN LAS RELACIONES DE PODER: EL PROCESO PARTICIPATIVO COMO TRANSFORMADOR DE LOS PATRONES DE INTERACCIÓN DOMINANTES

¿Democratizan los procesos participativos los patrones de interacción entre los grupos asociativos y las autoridades? Una preocupación central en las justificaciones normativas de los PPs es la transformación de la estructura de poder de la sociedad civil y de las autoridades y su lógica de interacción. Para comprender empíricamente tal cambio en las relaciones de poder, nos

centramos en las redes de políticas (*policy networks*) y en los procesos de toma de decisiones después de los PPs. Siguiendo el enfoque relacional propuesto por Baiocchi *et al.* (2008; 2011), nuestra propuesta agrupa seis efectos diferentes, aunque interrelacionados²⁰. El primer efecto se refiere a las variaciones en el número de actores involucrados en las redes de política como consecuencia de las nuevas oportunidades (o barreras) de acceso derivadas PPs (tabla 3, efecto 8). Este efecto aparece relacionado con el efecto 1 (en la tabla 1), sin embargo aquí el acento se pone en los cambios en el conjunto de la red de la política (incluyendo autoridades políticas y funcionarios y personal de la Administración). En este sentido, los PPs pueden conducir a la incorporación o mantenimiento de nuevos actores asociativos previamente excluidos (Hernández-Medina, 2010; Wampler, 2007). Pero, como ya se ha mencionado, los PPs también pueden activar mecanismos de cierre, reduciendo el número de voces que acceden a la red de políticas o ubicándolas en posiciones marginales (Aguar y Navarro, 2000). Como planteaba uno de los académicos entrevistados:

El modelo clientelista, si se quiere, el de la selección de los participantes, no ha desaparecido. De hecho, hay muchas organizaciones sociales que piensan que debe seguir siendo así (entrevista académico).

Los tres efectos subsiguientes en la tabla 3 son expresiones del potencial transformador de los PPs en tres propiedades de la red de políticas: la transparencia en las interacciones —como opuesta a la política opaca (efecto 9)—; los cambios en los patrones de autoridad (efecto 10) y la prevalencia de dinámicas de colaboración —en lugar de conflictivas (efecto 11).

Un efecto clave de los PPs se relaciona con la institucionalización de prácticas de transparencia. Cuando las nuevas reglas son ampliamente respaldadas por la (nueva) constelación de actores, podrían institucionalizarse nuevos principios de interacción, como los relacionados con la transparencia (en oposición a la opacidad) (efecto 9). Por ejemplo, los cambios en los flujos de información, provocados por la formalización y publicidad de las interacciones, pueden reducir el ejercicio del poder discrecional por parte de las autoridades y actores asociativos, y pueden aumentar la capacidad de influencia de quienes carecen de poder. Un segundo indicador de transparencia se manifiesta en el grado de publicidad o divulgación de los eventos políticos. Así, tras la implementación de PPs, las prácticas de transparencia pueden

²⁰ En otro lugar hemos desarrollado y aplicado empíricamente esta propuesta (Behrer *et al.*, 2016).

extenderse a otras esferas, aumentando así la información disponible sobre otros procedimientos. Por ejemplo, puede haber más información sobre la adopción, el rechazo o el momento de la implementación de las propuestas. Esto es crítico para el monitoreo o control público de la toma de decisiones (Bauhr y Grimes, 2014).

De acuerdo con la literatura, los PPs también pueden impulsar procesos de redistribución del poder entre los actores, proporcionando nuevas oportunidades políticas para influir en las decisiones (Fagotto y Fung, 2006, 2009). Por ejemplo, un PP desencadena un proceso de toma de decisiones compartida en un área de política específica que, en el futuro, puede ser replicado en otras áreas. Este tercer efecto es crucial para entender cualquier proceso de transformación en los patrones de interacción establecidos, desde aquellos basados en el clientelismo hacia modos de interacción más transparentes (Abers, 1998; Montambeault, 2011).

Los cambios de poder provocados por los PPs pueden mejorar la capacidad de los actores asociativos para promover sus propios intereses y metas en entornos de toma de decisiones relevantes (Baiocchi *et al.*, 2011). Sin embargo, también pueden conducir a, o reforzar, la cooptación política (Selznick, 1948). El clientelismo y la cooptación a nivel local pueden ser vistos como una forma de «pork-barrel politics» en la asignación de recursos públicos (Ferejohn, 1974), no necesariamente asociada a la corrupción. Bajo este modo de interacción, las organizaciones sociales pueden ser internamente autónomas pero, en su interacción con las autoridades, depende de relaciones clientelares (Baiocchi *et al.*, 2008). Esto ocurre cuando la interacción implica la alineación y complicidad de los grupos asociativos, sus intereses y objetivos con respecto a los grupos con más poder o hegemónicos —normalmente, el partido político en el gobierno—. De manera similar, algunos actores —habitualmente, las autoridades públicas— pueden utilizar los procesos de participación para sus propios fines (Baker, 1999). En este sentido, los PPs pueden servir para reforzar (u ocultar) los patrones clientelares preexistentes.

Otro efecto potencial (efecto 10) está relacionado con el grado de conflicto y cooperación en la interacción. Los PPs pueden traer la cooperación a contextos conflictivos previos o, a la inversa, pueden conducir a escenarios de conflicto cuando los actores establecidos —ya sean autoridades públicas o actores asociativos— resisten o boicotean la institucionalización de nuevas prácticas transparentes (Ganuzza *et al.*, 2014). No obstante, aumentos momentáneos en el nivel de conflicto pueden señalar la activación de la redistribución de poder, que, si no se abordan, pueden conducir a un fracaso de la institución.

Tabla 3. *La hipótesis del cambio en las relaciones de poder: el proceso participativo como transformador de los patrones de interacción sociedad civil-autoridades*

Nivel	Efectos	Manifestaciones empíricas (ejemplos)	Mecanismos explicativos (sugeridos)
Estructural	(8) Selectividad de la <i>policy arena</i> (pluralismo)	Inclusividad de la <i>policy arena</i> (y diversidad de actores)	Mecanismos de cambio en las oportunidades políticas: <ul style="list-style-type: none"> • Aperturas-cierres estructurales • Percepciones de oportunidades significativas
	Estructural/Cultural Variaciones en los patrones de interacción en la <i>policy arena</i>	(9) Transparencia vs. opacidad	Variaciones en pautas de comunicación e interacción Variaciones en el grado de publicitación de los <i>policy events</i>
(10) Autoridad		Aumentos y pérdidas en autonomía de los actores sociales	Mecanismos de cambio de las oportunidades políticas: <ul style="list-style-type: none"> • Redistribución (estructural) de poder
(11) Cooperación vs. conflicto		Variaciones en las pautas de cooperación y conflicto	Mecanismos de cambio de oportunidades políticas: <ul style="list-style-type: none"> • Percepción de oportunidades/ amenazas Mecanismos de institucionalización de la <i>policy arena</i> : <ul style="list-style-type: none"> • Compromisos normativos (nuevas normas)

.../...

.../...

Nivel	Efectos	Manifestaciones empíricas (ejemplos)	Mecanismos explicativos (sugeridos)
Cultural	(12) Variaciones en percepciones mutuas	Variaciones en: <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento mutuo • Confianza mutua • Reconocimiento mutuo • Procesos de identificación 	Mecanismos generadores de confianza: <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de incertidumbre sobre el comportamiento de los demás • Reconocimiento de objetivos compartidos
	(13) Variaciones en las percepciones de temas y preferencias (efecto deliberativo)	Variaciones en: <ul style="list-style-type: none"> • Percepciones de las motivos/razones de los otros como válidos/legítimos • Apertura hacia ideas y propuestas alternativas • Redefiniciones de los temas para considerar el interés general (<i>vs.</i> particular) 	Mecanismos motivacionales (deliberación e intercambio de argumentos)

Fuente: elaboración propia.

Según los discursos de los expertos, estos cambios estructurales (apertura de las redes de política y aumento de las interacciones significativas) ocurren, en ocasiones, en los procesos más intensos como los presupuestos participativos o los planes estratégicos. Estos procesos abren espacios para grupos previamente excluidos. Esta «apertura» de la red de políticas se manifiesta, por ejemplo, en el establecimiento por norma de la «obligación» de hacer convocatorias abiertas antes de cualquier decisión relevante:

[Los PPs] han hecho asumir que como mínimo debe consultarse a la ciudadanía (GN profesionales-Barcelona).

Seis años después del proceso, hubo una parte sustantiva de los ingenieros, técnicos... que dijeron algo como que ya no se imaginaban hacer política, por ejemplo, aprobar un plan de gestión, sin participación, sin diálogo, no se puede

encerrar en el despacho por muy técnico que sea. En la Administración sí ha habido cambio (entrevista académico).

Sin embargo, parece que a pesar de la extensión de los PPs, la consolidación de nuevos patrones de interacción como consecuencia de la redistribución del poder parece poco probable. Según los expertos, los PPs se asocian más comúnmente con la inocuidad política o con la reproducción de modos clientelares de interacción. En todos los casos, directa o indirectamente, intencionalmente o no, a largo plazo los PPs parecen estar más cerca de integrarse en la forma habitual de hacer política que de volverla del revés.

En los procesos participativos, aun no queriendo, se siguen reproduciendo situaciones clientelares [...] participan los mismos [...] Al final, se acaba haciendo participación entre comillas, más o menos, para ciertos grupos (GN profesionales-Cataluña).

Los cambios estructurales en las relaciones de poder pueden igualmente expresarse a nivel cultural. Los cambios se resumen aquí en dos tipos de efectos. Por un lado, las variaciones en las percepciones mutuas (efecto 12) entre los miembros de la red de política (particularmente con las autoridades políticas). Por otro lado, los cambios en la forma en que se definen las cuestiones y se consideran las preferencias (el efecto deliberativo).

De la misma manera que los efectos 3 y 4 (en la tabla 1) se refieren a los cambios en las actitudes de los grupos asociativos (la «escalera de identificación»), podemos clasificar diversos cambios en las actitudes de percepción mutua entre asociaciones y autoridades públicas. Se trataría de un proceso gradual de «integración actitudinal» entre los participantes en la red de políticas (efecto 12). Cuando los PPs alientan una comunicación intensa y políticamente significativa, cabe esperar un incremento en el conocimiento mutuo, activando, a su vez, mecanismos de generación de confianza: reducción de la incertidumbre sobre los comportamientos de los demás, reconocimiento de objetivos compartidos, etc. Y, finalmente, pueden fomentar la identificación mutua (atribución de similitudes) como miembros de una red de política. Obviamente, los cambios en las percepciones mutuas pueden seguir un patrón negativo, por ejemplo, cuando los actores asociativos son excluidos (formal o informalmente) o sus expectativas no se cumplen. En estos casos, los PPs pueden favorecer actitudes de rechazo mutuo, desconfianza, falta de reconocimiento, etc.

Del mismo modo, y vinculado a mecanismos previos de confianza y reconocimiento, la comunicación intensa y significativa puede conducir a cambios en la percepción de los problemas y las preferencias de los actores

(efecto 13). Los cambios (positivos) en las percepciones mutuas pueden conducir, a su vez, a una mayor receptividad a las nuevas ideas y a la toma de perspectiva o empatía (entendiendo las opiniones y necesidades de los demás). Además, según los enfoques de la democracia deliberativa, como resultado de la interacción comunicativa, podemos esperar la activación de mecanismos deliberativos (o el «efecto motivacional» de Cohen) que favorecen la adopción de orientaciones hacia el bien común (o intereses generales) frente a posiciones basadas en intereses egoístas (véanse Cohen, 1989, o Pincock, 2012).

En opinión de nuestros expertos, estos efectos culturales suceden a veces; pero ponen especial énfasis en los efectos relativos al conocimiento mutuo y el reconocimiento de los roles y prácticas de los demás. Para ellos, los cambios normalmente se limitan a los peldaños inferiores:

[Si ha habido un incremento en la] comprensión de la postura de los organismos y funciones de los diferentes agentes, es decir, la gente conoce cómo funciona el ayuntamiento e, incluso, [en el tema de] los presupuestos, con el tiempo aprendes a saber qué puedes solicitar y qué no [...] Pero también el ayuntamiento o en las administraciones reconocen los procesos internos que se dan en las organizaciones, y cómo y porqué se toman las decisiones (GN- profesionales, Andalucía).

[En el caso de una política sectorial] [Los actores] decían que lo más importante y permanente en el tiempo fue el hecho de haber conocido a otros. Y aunque siguen siendo adversarios políticos, ahora reconocen sus argumentos y posiciones... (entrevista académico).

El conocimiento y reconocimiento mutuos pueden adaptarse también al clientelismo y a la instrumentalización. Según los expertos, los PPs reproducen patrones de interacción que normalmente implican la «sumisión mutua»: las autoridades locales adquieren el papel de «donantes» acríticos y las organizaciones sociales juegan el papel de demandantes no desafiantes.

V. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de la democracia y la sociedad civil, no podemos afirmar que los procesos participativos no tengan efectos. Pueden ser los potenciadores democráticos imaginados desde los planteamientos normativos (Cohen y Rogers, 1995), o pueden servir como sustentadores del *statu quo*. Incluso cuando pueden resultar aparentemente inocuos, tienen efectos, ya que con frecuencia pueden conducir a la frustración participativa (Fernández *et*

al., 2016). En definitiva, los procesos participativos pueden generar múltiples efectos (potenciales) que pueden influir (positiva o negativamente) en la calidad democrática de nuestro sistema político. En este trabajo hemos explorado el bosque de efectos potenciales en un esfuerzo por articularlos en un marco analítico para su análisis empírico.

Además de la revisión bibliográfica, nos hemos apoyado en las opiniones de expertos, especialistas y profesionales de la participación pública. Funcionando como orientadores, los discursos de los expertos nos han guiado fructíferamente en la articulación de un marco analítico. La propuesta resultante organiza una serie de efectos identificados, negativos y positivos, en torno a tres hipótesis o ideas generales sobre los cambios democratizadores que pueden generar los procesos participativos: el aumento del capital social, la potenciación de los grupos sociales y la democratización de la interacción de la sociedad civil y las autoridades políticas. La propuesta también implica un esfuerzo para proporcionar ejemplos de manifestaciones empíricas de estos efectos y para especificar los mecanismos explicativos asociados a los mismos.

En general, este trabajo ayudará a investigadores, académicos y profesionales a pensar en términos de qué efectos, mecanismos y evidencias deben ser considerados en los estudios que abordan las consecuencias democratizadoras de los procesos participativos en la sociedad civil y su interacción con el Estado. Esperamos contribuir a mejorar la calidad (y la comparabilidad) de los trabajos empíricos futuros así como al planteamiento de evaluaciones de resultados en este terreno.

Pensamos que resultará aplicable en una amplia variedad de experiencias participativas. Sin embargo, nuestra propuesta tiene también limitaciones. En este sentido, se deben considerar tres observaciones. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la mayoría de los efectos, especialmente aquellos vinculados a la mejora democrática, solo se esperan en los casos de mecanismos participativos que suponen interacciones regulares (duraderas en el tiempo) intensas y políticamente significativas entre actores heterogéneos (Fung, 2006). Como algunos expertos entrevistados indicaron, la discontinuidad en la implementación de los PPs solo nos permite observar su potencialidad transformadora en efectos incipientes. En segundo lugar, no debemos olvidar que el conocimiento de nuestros expertos sobre procesos participativos está circunscrito en gran medida al contexto español y se refiere a un número reducido de mecanismos, en su mayoría consejos consultivos y presupuestos participativos. En este sentido, la propuesta analítica será de mayor interés para los interesados en las consecuencias de los procesos participativos en España. No obstante, pensamos que también ofrece muchas ideas que son extrapolables a otros contextos. Por último, en relación con las manifestaciones empíricas o los indicadores propuestos, debe tenerse en cuenta que se proporcionan como

ejemplos, en su mayoría pensando en una investigación hipotética basada en entrevistas a los propios participantes y el análisis de documentos como principales procedimientos para obtener evidencia empírica.

Bibliografía

- Abers, R. (1998). From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, 26 (4), 511-537. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329298026004004>.
- (2003). Reflections on what makes empowered participatory governance happen. En A. Fung, E. Olin Wright y R. Abers (eds.). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (pp. 200-208). New York: Verso.
- (2007). Organizing for governance: building collaboration in Brazilian river basins. *World Development*, 35 (8), 1450-1463. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.04.008>.
- Aguiar, F. y Navarro, C. J. (2000). Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91, 89-111.
- Alberich, T., Arnanz, L., Basagoiti, M., Belmonte, R., Bru, P., Espinar, C. y Lorenzana, C. (2009). *Metodologías participativas*. Madrid: CIMAS.
- Bachrach, P. y Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56 (4), 947-952. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055406222561>.
- Baiocchi, G., Heller, P., y Silva, M. K. (2008). Making space for civil society: Institutional reforms and local democracy in Brazil. *Social Forces*, 86 (3), 911-936. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/sof.0.0015>.
- y Silva, M. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Baker, G. (1999). The taming of the idea of civil society. *Democratization*, 6 (3), 1-29. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510349908403619>.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Bauhr, M. y Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27 (2), 291-320.
- Bergman, M. M. y Coxon, A. P. (2005). The quality in qualitative methods. En *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, 6 (2), art. 34. Disponible en: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/457/975>.
- Bherer, L., Fernández-Martínez, J. L., García Espín, P. y Jiménez Sánchez, M. (2016). The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments. *Journal of Civil Society*, 12 (3), 344-363. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1215957>.
- Bherer, L., Gauthier, M. y Simard, S. (2016). Introduction. En L. Bherer, M. Gauthier y S. Simard (eds.). *The Professionalization of Public Participation*. New York-London: Taylor and Francis.

- Blanco, I. y Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5, 117-144. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i5.448>.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. London: Sage.
- Cohen, J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. En A. Hamlin y P. Pettit (eds.). *The Good Polity: Normative analysis of the state* (pp. 17-34). New York: Basil Blackwell.
- y Arato, A. (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press.
- y Rogers, J. (1995). *Associations and democracy* (vol. 15). London: Verso.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press.
- Eliasoph, N. (1998). *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511583391>.
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World development*, 24 (6), 1119-1132. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00021-6](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00021-6).
- Fagotto, E. y Fung, A. (2006). Empowered participation in urban governance: the Minneapolis neighborhood revitalization program. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (3), 638-655. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00685.x>.
- (2009). *Sustaining public engagement: Embedded deliberation in local communities*. East Hartford, CT: Everyday Democracy and Kettering Foundation. Disponible en: <http://icma.org/en/icma/home>.
- Ferejohn, J. A. (1974). *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press.
- Fernández Martínez, J., García Espín, P. y Jiménez Sánchez, M. (2016). La frustración participativa como legado cultural de los procesos participativos locales, paper presented at the XII Congreso Español de Sociología, Gijón, 30 junio-2 julio.
- Fishkin, J. (1997). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. New Heaven: Yale University Press.
- Font, J. y Alarcón, P. (2014). Where are the boundaries of deliberation and participation? A transatlantic debate. *Journal of Public Deliberation*, 10 (2), art. 11. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol10/iss2/art11>.
- Font, J., Della Porta, D. y Sintomer, Y. (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences*. London: Rowman and Littlefield International.
- Funes, M. J., Talpin, J. y Rull, M. (2014). The cultural consequences of engagement in democratic processes. En J. Font, D. della Porta y Y. Sintomer. *Participatory democracy in Southern Europe: causes, characteristics and consequences* (pp. 151-190). London: Rowman and Littlefield International.
- Fung, A. (2003). Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11 (3), 338-367. Disponible en: <https://doi.org/doi/10.1111/1467-9760.00181>.
- (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66 (1), 66-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.

- (2009). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton-Oxford: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400835638>.
- y Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics and Society*, 29 (1), 5-42. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/032329201029001002>.
- (2003). Thinking about empowered participatory governance. En A. Fung y E. O. Wright (eds.). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (pp. 3-42). London: Verso.
- Ganuza, E. y Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2), art.8. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuza, E., Nez, H. y Morales, E. (2014). The struggle for a voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (6), 2274-2291. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12059>.
- Gaventa, J. (2006). *Triumph, deficit or contestation: Deepening the 'deepening democracy' debate*, IDS Working Paper, 264. Brighton: Institute of Development Studies. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/publications/ids-series-titles/ids-working-papers>.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hartz-Karp, J. (2007). How and why deliberative democracy enables co-intelligence and brings wisdom to governance. *Journal of Public Deliberation*, 3 (1), art.11. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol3/iss1/art6>.
- Heinelt, H. (2007). Do policies determine politics? En F. Fischer, G. Miller y M. Sidney (ed.). *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* (pp. 109-119). Boca Ratón-London-New York: CRC Press.
- Hernández-Medina, E. (2010). Social inclusion through participation: The case of the participatory budget in São Paulo. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (3), 512-532. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00966.x>.
- Hirschman, A. (1982). *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jackman, R. W. y Miller, R. A. (1998). Social capital and politics. *Annual Review of Political Science*, 1 (1), 47-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.47>.
- Jiménez Sánchez, M. (2005). *El impacto político de los movimientos sociales: un estudio de la protesta ambiental en España*. Madrid: CIS.
- Kathi, P. C. y Cooper, T. L. (2005). Democratizing the administrative state: Connecting neighborhood councils and city agencies. *Public Administration Review*, 65 (5), 559-567. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00483.x>.
- Kinney, B. I. (2012). Deliberation's Contribution to Community Capacity-Building. En T. Nabatchi, J. Gastil, G. M. Weiksner y M. Leighninger (eds.). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement* (pp. 163-169). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0008>.

- Klandermans, B. y Oegema, D. (1989). Potentials, networks, motivations, and barriers: Steps towards participation in social movements. *American Sociological Review*, 52 (4), 519-531. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2095297>.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32 (4), 298-310. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/974990>.
- McAdam, D. (1982). *Political process and the development of the black insurgency 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805431>.
- Montambeault, F. (2011). Overcoming clientelism through local participatory institutions in Mexico: What type of participation? *Latin American Politics and Society*, 53 (1), 91-124. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00110.x>.
- Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, G. M. y Leighninger, M. (eds.) (2012). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.001.0001>.
- Navarro, C. J. (1999). *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.
- Parkinson, J. (2004). Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers. *Public Administration*, 82 (2), 377-395. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00399.x>.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge UP. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup contact theory. *Annual Review of Psychology*, 49 (1), 65-85. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.49.1.65>.
- Pincock, H. (2012). Does deliberation make better citizens? En T. Nabatchi, J. Gastil, G. M. Weiksner y M. Leighninger (eds.). *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement* (pp. 135-162). New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0007>.
- Piven, F. F. y Cloward, R. A. (1979). *Poor people's movements: Why they succeed, how they fail*. New York: Vintage Books.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review*, 13 (1), 25-35. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2086752>.
- Sieber, S. D. (1973). The integration of fieldwork and survey methods. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1335-1359. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/225467>.
- Sintomer, Y. y Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Una investigación sobre las experiencias de presupuestos participativos en Europa*. Ámsterdam: Paris TNI/La Découverte.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- Stebbins, R. A. (2001). *Exploratory research in the social sciences*. London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781412984249>.

- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy. How (sometimes) ordinary citizens become competent in participatory budgeting institutions*. Essex: ECPR Press.
- Tarrow, S. (1996). Making social science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. *American Political Science Review*, 90 (2), 389-397. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2082892>.
- (2001). Transnational politics: Contention and institutions in international politics. *Annual Review of Political Science*, 4, 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.1>.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>.
- Walker, E. T., McQuarrie, M. y Lee, C. W. (2015). Rising Participation and Declining Democracy. En C. W. Lee, M. McQuarrie y E. T. Walker (eds.). *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation* (pp. 3-23). New York: NYU Press. Disponible en: <https://doi.org/10.18574/nyu/9781479847273.003.0001>.
- Wampler, B. (2007). Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing. *Social Science Quarterly*, 41(4), 57-78.
- (2012). Participation, representation and social justice: Using participatory governance to transform representative democracy. *Polity*, 44 (4), 666-682. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/pol.2012.21>.
- Warren, M. E. (2009). Citizen participation and democratic deficits: considerations from the perspective of democratic theory. En J. De Bardeleben y J. Pammett (eds.). *Activating the citizen: Dilemmas of participation in Europe and Canada* (pp. 17-40). New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230240902_2.

ANEXO. *Guía temática-Entrevistas con especialistas universitarios y profesionales*

PARTE I. Introducción

1. Presentación.

- El tema: transformaciones, cambios, efectos de los PPs, cuáles permanecen tras los PPs / antes y después / más allá de los PPs.
- Presentación dinámica de la entrevista (grupo).

2. Experiencia personal de entrevistados en los procesos participativos.

- Trayectoria profesional / académica en el campo.
- Perspectivas, enfoques, preguntas que han centrado su interés o práctica.
- Experiencias concretas de PPs que conocen.

PARTE II. Cambios observados después de los procesos participativos

1. Cambios generales observados. [Antes y ahora] o [Causas/condiciones influyentes]

- Cambios positivos *vs.* negativos.
- Cambios esperados *vs.* no-esperados.
- Cambios duraderos *vs.* temporales / efímeros.

2. Cambios en la sociedad civil. [Antes y ahora] o [Causas/ condiciones influyentes]

- Cambios en **objetivos**.
- **Sentimientos de identidad**.
- Cambios hacia dentro: **composición, organización y funcionamiento**.
- Cambios hacia fuera: **auto-percepciones** respecto a las instituciones.
- Cambios observados en la forma en que **la sociedad civil y la ciudadanía** se relacionan:
 - Cambios identificados.
 - Cambios en los canales de comunicación.
 - Cambios en la rendición de cuentas.
- Cambios en las relaciones entre **organizaciones**:
 - Cambios.
 - Fortalecimientos *vs.* debilitamiento de los contactos.
 - Cooperación *vs.* competición.
- Cambios en **la red de actores** que interviene en los procesos de políticas públicas:
 - Cambios.
 - Nuevos objetivos.
 - Nuevos conocimientos.

.../...

.../...

3. Cambios en la relación entre la *sociedad civil* y la *administración*. [Antes y ahora] o [Causas/ condicionantes influyentes]

- Democratización.
- Empoderamiento de grupos.
- Variaciones en la conflictividad.
- Prácticas clientelares.

Conclusiones

EL «DESORDENADO EMPUJE DEL FRENTE POPULAR». MOVILIZACIÓN Y VIOLENCIA POLÍTICA TRAS LAS ELECCIONES DE 1936

Mobilization and political violence following the
Spanish general elections of 1936

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

Universidad Rey Juan Carlos

manuel.tardio@urjc.es

Cómo citar/Citation

Álvarez Tardío, M. (2017).

El «desordenado empuje del Frente Popular».

Movilización y violencia política tras las elecciones de 1936.

Revista de Estudios Políticos, 177, 147-179.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.05>

Resumen

Este artículo presenta los resultados de una pormenorizada investigación, basada principalmente en fuentes primarias, sobre las características de la movilización política que se produjo en los días posteriores al cambio de Gobierno, tras las decisivas elecciones generales de 1936 en la España de la Segunda República. Su objetivo principal es contribuir a una más y mejor fundamentada comprensión del papel que desempeñó la violencia política, analizando su presencia e impacto. Se ha optado por centrar el estudio en el contexto trascendental en el que se produjo el traspaso de poderes después de las elecciones para poder así, dentro de un período corto, reconstruir de forma detallada esa violencia. Además, de forma más específica, este artículo proporciona una respuesta a un interrogante importante: en qué medida el cambio repentino de Gobierno contribuyó a la desmovilización de los grupos radicalizados.

Palabras clave

Violencia política; democracia; España; historia; siglo xx; Segunda República; Frente Popular.

Abstract

This paper provides the results of a detailed investigation, mainly based on primary sources, regarding the characteristics of the political mobilization that followed the decisive Spanish general elections of 1936. This mobilization occurred five months before the Civil War, during the last period of the Second Republic. The main objective of the paper is to contribute to a richer and better-informed understanding of the role played by political violence, by analyzing its presence and impact. It studies the specific circumstances in which the transfer of powers took place after the elections. The paper focuses on a short period of time, allowing a detailed analysis of events. In addition, this paper provides an answer to an important question: did the sudden change of government contribute to the demobilization of the extremist groups during this period?

Keywords

Political violence; Democracy; Spain; History; 20th Century; Second Spanish Republic; Popular Front.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. IRSE PARA PACIFICAR. III. LA «GENTE SUELTA POR LAS CALLES». IV. TRAS LA «HUIDA». V. EL ALCANCE DE LA VIOLENCIA. VI. QUÉ HACER CON LAS «CHAMUSQUINAS». VII. APUNTE FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

Muchos regímenes democráticos no lograron sobrevivir a la ola de poder dictatorial que se expandió por Europa desde comienzos de la década de 1920. Uno de los que corrió peor suerte fue la Segunda República española. Al poco de cumplir cinco años, en el verano de 1936, un golpe de Estado interrumpió su consolidación. Este artículo se propone contribuir a un conocimiento más preciso de la historia política de la etapa comprendida entre febrero y julio de 1936. Se ha escogido un período fundamental para seguir profundizando en la investigación de la compleja relación entre la movilización social y la violencia política durante la Segunda República: el análisis del contexto en el que se produjo el traspaso de poderes y el cambio de Gobierno poco después de las elecciones generales de 1936. El ámbito cronológico es muy breve —básicamente los días 18 a 21 de febrero—, pero eso está justificado porque hasta ahora no se ha procesado y analizado con suficiente detenimiento la información primaria disponible, que es mucho más pormenorizada y rica de lo que se ha dado por supuesto. Es, además, una información que arroja mucha luz sobre las condiciones políticas y sociales en las que se realizó el inesperado relevo en el Gobierno el mediodía del 19 de febrero, y que nos permite analizar cuáles fueron las implicaciones en términos de violencia política y respuesta de las autoridades². Y dentro de ese objetivo general, este artículo quiere

¹ Este artículo, enviado a la *Revista de Estudios Políticos* en junio de 2016, se inscribe en el proyecto de investigación con referencia HAR2015-65115-P (MINECO/FEDER).

² El estudio clásico de Tusell (1971) sobre las elecciones de 1936 no incluyó un análisis de la violencia política en los días posteriores a la consulta. Otros estudios disponibles sobre la violencia en la primavera de ese año han pasado muy de puntillas por las jornadas inmediatamente posteriores a las elecciones. Al respecto, véanse, sobre todo, Cibrián (1978), Payne (2005), Cruz (2006), Ranzato (2014) o González Calleja (2015). A estos habría que añadir algunos estudios de orden regional, en general mucho más precisos y pegados a la evidencia empírica que los anteriores; entre otros,

aportar evidencias empíricas para formular una respuesta mejor documentada sobre el siguiente interrogante: en qué medida la llegada repentina de un nuevo ejecutivo presidido por la izquierda republicana y cuando todavía estaba en marcha el escrutinio, facilitó la desmovilización de los grupos más radicalizados de la coalición del Frente Popular; o bien, por el contrario, el protagonismo de estos últimos, lejos de moderarse, perduró e influyó en la acción del primero.

El estudio de la violencia política³ tiene ya un largo recorrido en la historiografía y las ciencias sociales. No es objetivo de este artículo plantear una discusión sobre las diversas corrientes y formulaciones teóricas⁴, que llevaría varias páginas, si bien el debate metodológico subyace a la formulación de nuestro objeto de estudio, en tanto que, como se verá, esta investigación busca arrojar luz sobre la relación entre la violencia política y el papel del Estado. Por influencia de la sociología histórica, y especialmente del enfoque *tillyano*, un parte de la historiografía española ha analizado esta cuestión incidiendo en la idea de que la aparición de la violencia en la España de los años treinta guardaría mucha relación con la incapacidad del Estado, en pleno proceso democratizador, para afrontar y canalizar las «acciones reivindicativas» de los grupos sociales y políticos. Como señaló tempranamente Julio Aróstegui, la llamada acción colectiva desembocaría en violencia no tanto por «la naturaleza de la actividad» como por las «fuerzas» implicadas y, «en particular», el «cómo respondan las autoridades». También ha tenido cierta

hay espacio para el análisis de la violencia, aunque ya en la primavera, en Rey Reguillo (2008), Gil Andrés (2006), Requena (2006), Chaves Palacios (2000), Sepúlveda Losa (2003), Macarro (2000) o Barragán-Lancharro (2006).

³ Por lo referido al concepto de violencia política, esta investigación se ciñe a la propuesta formulada por Botz (1982: 300) en su estudio sobre el caso austriaco. Para él, constituían violencia política todas aquellas «acciones en las que los seres humanos infligen (de forma contundente) daño físico —heridas o muerte— unos sobre otros». Es decir, la violencia es el «más extremo» de los métodos que pueden usarse para resolver «las formas de conflicto social y político que pueden darse en una sociedad». Esa violencia se encuentra no solo en el «área» propiamente dicha de la disputa política —las instituciones, las elecciones y los partidos— sino que «está ligada» de forma precisa a muchos otros ámbitos del conflicto como el laboral o el económico. Para Botz, finalmente, la violencia política no solo incluye la considerada ilegal sino también la violencia que ejerce el Estado a través de los agentes del orden.

⁴ Entre otros, algunos títulos fundamentales del debate científico sobre la violencia política son: Nieburg (1969), Von Der Mehden (1973), Graham y Gurr (1983), Mommsen y Hirschfeld (1982), Della Porta (2006), Conteh-Morgan (2003), Tilly (2007) y Kalyvas (2010).

influencia, dentro de esa corriente, la premisa del sociólogo Michael Mann según la cual el mayor peso de la violencia se habría producido en aquellos casos nacionales en los que, por lo incipiente de la democratización, los Estados habrían mantenido «intactos muchos aspectos de los poderes estatales del antiguo régimen», viviéndose así una situación de «estado *duab*» en el que las actitudes autoritarias mantendrían un elevado peso en la gestión estatal de la movilización social⁵. Sin embargo, otros historiadores han insistido en que un exceso de generalizaciones sobre la relación Estado, policía, violencia y movilización distorsionan el estudio del fenómeno de la violencia política, y que los datos para algunos períodos de los años treinta no confirman la hipótesis de que la acción estatal fuera el detonante principal de la violencia más mortífera, sino que habría que ponerla en relación con los discursos políticos, los partidos, las circunstancias sociales o la fortaleza o debilidad de las instituciones⁶. Por nuestra parte, este artículo no presupone la validez o falsedad de ninguno de esos planteamientos, sino que busca, mediante un análisis empírico deliberadamente profuso, aportar una información más detallada para el análisis de los episodios de violencia y su relación con la gestión gubernativa del orden público, partiendo de la indiscutible, pero no siempre asumida, estructura de complejidad que rodea esas acciones y devolviendo, además, a las mismas a su contexto concreto, por naturaleza cambiante y circunstancial. En ese sentido, como explicó el sociólogo político Juan José Linz, «el estudio de la violencia política y social» es un aspecto «central», aunque no el único, para el análisis del nacimiento, consolidación y quiebra de las democracias de entreguerras. Y ese estudio de la violencia requiere, incluso para el ordenado y honesto desarrollo de toda discusión teórica y metodológica, la profundización en el conocimiento pormenorizado de los episodios y características de la violencia en sus respectivos contextos políticos y sociales. Y es que, como ha insistido Juan Pablo Fusi, la evidencia empírica nunca está de más, al contrario, todo lo que se diga, sea más o menos deudor de un enfoque teórico u otro, tiene que poder ser probado a partir de datos precisos y sólidos⁷. Y en el caso de la violencia política, siguiendo a un especialista tan reputado como Stathis Kalyvas, cualquier estudio «ha de afrontar el espinoso

⁵ Tilly (2007: 46), Aróstegui (1994: 47), Mann (2004: 354). En el terreno de la discusión cuantitativa sobre víctimas, véase los estudios más generales de Cibrián (1978), Payne (1990), Blázquez Miguel (2009) y González Calleja (2015).

⁶ Rey Reguillo (2007 y 2011), Álvarez Tardío (2012). En cuanto a la discusión de algunas generalizaciones sobre el papel de las policías, véanse Blaney (2007) y Palacios (2011).

⁷ Linz (1996: 35). Sobre la contribución historiográfica de Fusi y su defensa del empirismo, véase Ugarte y González (2016).

problema de los datos», lo que incluye superar el problema, demasiado habitual, de que esos datos tienden a estar «faltos de contexto», es decir, desprovistos de «información sobre las circunstancias exactas que rodean la violencia (quién, dónde, cuándo, cómo, por quién)».⁸

II. IRSE PARA PACIFICAR

La noche posterior al cierre de los colegios electorales, la del domingo 16 al lunes 17 de febrero, no fue muy descansada para el presidente del Consejo de Ministros, el centrista Manuel Portela Valladares. El presidente de la República, Niceto Alcalá-Zamora, tuvo con él una «breve» entrevista y le encontró con el ánimo decaído. Todavía faltaban tres días hasta la reunión de las Juntas electorales provinciales y era muy pronto para que ni siquiera el Ministerio de la Gobernación pudiera tener datos significativos de la marcha del escrutinio, salvo en algunas zonas urbanas. Sin embargo, Portela sí sabía ya que los porcentajes de sus candidatos no estaban siendo los esperados y que el resultado global iba a ser apretado, descartándose una victoria electoral clara de las candidaturas antirrevolucionarias⁹.

El Consejo de Ministros se reunió durante la mañana del día 17, en medio de importantes presiones derivadas de la movilización que habían iniciado en las calles grupos afines al Frente Popular. No en vano, en la madrileña Puerta del Sol se produjeron concentraciones esa misma mañana y manifestaciones por distintos puntos de la ciudad en las que apareció la violencia y se realizaron cargas policiales, con el resultado de un muerto. En ese Consejo se debatió sobre una posible declaración del estado de guerra, que era una medida que podía tomarse conforme a la legalidad vigente. No obstante, Alcalá-Zamora se negó; este había sido informado sobre los preparativos iniciados en algunas provincias para declarar el estado de guerra, pero desoyó las razones que lo justificaban y lo atribuyó, simplemente, a la «campana demagógica de Gil-Robles» y a un «lamentable exceso de celo» de algunas autoridades militares. Sin embargo, tanto él como el Gobierno sabían que había problemas de orden público en varias localidades y que, contra las propias disposiciones aprobadas por el ejecutivo en los días anteriores, se estaban celebrando concentraciones, sobre todo en los alrededores de las cárceles y frente a las sedes de los ayuntamientos y los gobiernos civiles. Alcalá-Zamora juzgó que «una declaración precipitada» del estado de guerra podría «atraer otro peligro, el de un golpe de Estado

⁸ Kalyvas (2010: 78-79).

⁹ *El Sol*, 18-2-1936, Alcalá-Zamora (2011: 165) y Portela (1988: 183).

reaccionario», aunque reconoció que estaban «ante un grave conflicto de orden público». Por eso, finalmente solo firmó el decreto que establecía el estado de alarma, aunque proporcionó una autorización a Portela para que pudiera declarar el estado de guerra más adelante si lo juzgaba necesario¹⁰.

No es muy preciso lo que sabíamos hasta ahora sobre la sucesión de acontecimientos políticos que se produjeron en las cuarenta y ocho horas siguientes al cierre de los colegios electorales. Pero hay algunas pruebas irrefutables que apuntan a que el Ejecutivo se encontró con una situación de orden público complicada. De hecho, durante la jornada del 17 hubo varias víctimas mortales en diferentes lugares, como Zaragoza, Valencia, Cartagena, Santander, Vizcaya, Las Palmas o Cáceres. En la capital aragonesa la situación fue muy grave, con tiroteos y un muerto, llegando el gobernador a resignar el control del orden público en las autoridades militares¹¹. Por otro lado, la movilización de grupos radicales afines a las izquierdas obreras planteaba un serio problema a un Gobierno que antes de las votaciones había prohibido las reuniones o manifestaciones públicas durante el recuento electoral, temeroso de las coacciones que pudieran producirse sobre las autoridades¹². Además, en virtud del estado de alarma que fue decretado tras el Consejo de Ministros, quedaron «en suspenso el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación». Todo esto influyó en el ánimo de Portela, pues se encontró ante la responsabilidad de asumir las consecuencias negativas que podía provocar la acción policial si se ordenaba a los agentes disolver las manifestaciones por la fuerza¹³.

Si bien Portela se comprometió con Alcalá-Zamora a no renunciar antes de que se proclamaran los resultados de las elecciones, es decir, como muy

¹⁰ *Política, Ahora, El Heraldo y ABC*, 18-2-1936. Alcalá-Zamora (2011: 166, 168-170), Portela (1988: 184). Detalles sobre problemas de orden público, en la siguiente nota.

¹¹ Todos estos episodios se pueden seguir en Centro Documental de la Memoria Histórica (CDMH), PS-Madrid, leg. 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508; Archivo Giménez Fernández (AGF), B-X/2; Archivo Histórico Provincial de Cáceres (AHPC), Gobierno Civil, Orden Público, Elecciones y Referéndum, leg. 1602. *Faro de Vigo*, 18-2-36, *El Diario Palentino*, 18-2-1936, *Política*, 19-2-1936, *El Heraldo de Madrid*, 19-2-1936, *La Vanguardia*, 18-2-1936, *El Progreso* (Lugo), 18-2-1936 y *La Cruz* (Tarragona), 19-2-1936.

¹² Significativamente, el día 17 el director general de Seguridad se reunió con diversos dirigentes, incluido un emisario de Falange, para pedirles que hicieran lo posible para controlar a sus seguidores y evitar manifestaciones y conflictos como los producidos en las últimas horas en Madrid. *El Día* (Alicante), 18-2-1936, y *ABC*, 17-2-1936.

¹³ Circular n. 12. Telegrama del ministro de Gobernación a los gobernadores y responsables de orden público, 17-2-1936. En Archivo General de la Administración (AGA), Gobernación, 44/2416.

pronto el día 21, el Gobierno no acertó a frenar la movilización y los acontecimientos se precipitaron durante la mañana del 19. Para entonces los resultados completos continuaban siendo objeto de especulaciones y se seguían publicando previsiones de número de diputados bastante dispares. Los medios del centro-izquierda republicano alertaban sobre la reacción «desleal» de los «enemigos del régimen» y el peligro de ciertos «manejos» provinciales para desvirtuar los resultados. Algo más a su izquierda se pedía abiertamente que «el plazo de la transmisión del Poder» se acertara para cumplir cuanto antes con «la voluntad nacional», y el principal periódico socialista reclamaba a grandes letras el «poder para el Frente Popular». Por su parte, en el otro extremo, las derechas monárquicas se mostraban aterradas por una pronta ocupación del Gobierno por las fuerzas frentepopulistas, que serviría, a su juicio, para «legitimar la revolución de Octubre y recompensar a los revolucionarios»¹⁴.

En las primeras horas del día 19 Alcalá-Zamora volvió a hablar con Portela y creyó convencerle de que no dimitiera. Este había confesado a Gil-Robles, esa misma mañana, que si no se iba pronto el poder sería asaltado por el sector revolucionario de las izquierdas. Las presiones socialistas para que hubiera un cambio rápido en el poder le abrumaban. Su ministro de la Guerra, el general Molero, relató informaciones «tranquilizadoras» sobre el peligro de un golpe militar, pero eso no compensó la opinión de un presidente sobrepasado por la presión. El líder de Izquierda Republicana, Manuel Azaña, esperaba que el presidente «demor[ara] la dimisión» porque «falta[ba] repetir la elección en algunas provincias» y «ni siquiera sab[ían] exactamente cuál e[ra] el resultado electoral, ni por tanto, qué mayoría ten[ían]». Pero Portela se manifestó tajante en una conversación telefónica con Diego Martínez Barrio: «Si se hubiera tratado de una revuelta vulgar», le dijo, «la habría reprimido sin vacilar, pero este no era el caso». Y aseguró, además, que no «estaba dispuesto» a «autorizar a que se disparase» porque eso «equivaldría a manchar la limpieza de la actuación de este Gobierno»¹⁵.

Lo que terminó de influir en el ánimo decaído del presidente del Consejo fueron las noticias que le llegaron a mediodía del día 19 sobre la continuación de los problemas de orden público, especialmente algunos asaltos en los ayuntamientos de los alrededores de Madrid capital y el resurgimiento de

¹⁴ *Política, ABC y El Socialista*, 19-2-1936.

¹⁵ Gil Robles (2006: 500- 501) y Portela (1988: 180-186 y 192-193). Azaña (1981: II, 10-11) y Alcalá-Zamora (2011: 183-184). Conversación telefónica con Martínez Barrio, en *Faro de Vigo*, 20-2-1936. Para el marco general del papel de Azaña esos días, véanse Juliá (2008: 376-378) y Avilés Farré (2006: 397-403).

graves altercados en algunas cárceles, asunto este que había preocupado profundamente al Gobierno en las cuarenta y ocho horas previas. Tras un último intento de Alcalá-Zamora para evitar la marcha de Portela, poco antes de las tres de la tarde el secretario del Gobierno anunció «la dimisión irrevocable» del ejecutivo y admitió que el presidente de la República se había manifestado en contra. Había sido decisivo, aunque el portavoz del Gobierno no lo reconociera públicamente, que desde las once de la mañana Portela consideraba que la situación del orden público era «gravemente inquietante» —como les dijo poco antes a sus ministros—, entre otras cosas por sendos motines en los penales de Santoña y Bilbao, aunque también por lo que interpretaba como la debilidad de algunos de sus gobernadores civiles, caso del de La Coruña. Y él, como admitió ante Martínez Barrio, no quería cargar con la responsabilidad de una represión policial que podía ser sangrienta. En público lo dijo de forma más ambigua: a media mañana aseguró que el suyo era un Gobierno «sin autoridad moral»¹⁶.

Tras la dimisión, el presidente llevó a cabo unas rapidísimas consultas por teléfono con los líderes de los diferentes partidos. Acto seguido encargó la formación de Gobierno a Manuel Azaña. Era un procedimiento atípico, el de un Gobierno que se marchaba en pleno proceso electoral y otro nuevo que se formaba sin que ni siquiera se conociera la composición del nuevo Parlamento ni se hubiera celebrado la segunda vuelta en aquellas circunscripciones donde fuera necesario. Pero Portela no aguantó la presión y la Constitución facultaba al jefe del Estado para tomar esa decisión¹⁷.

III. LA «GENTE SUELTA POR LAS CALLES»

A diferencia de la opinión de sus socios electorales, Azaña pensó que no podían ser «peores» las «condiciones» para volver al Gobierno. De hecho, se encontró una situación incluso más complicada de lo que había previsto. La primera señal que le inquietó fue que Portela no le habló de casi nada durante los minutos que duró el traspaso de poderes: «Como si me entregase las llaves de un piso desalquilado», afirmó. Con esos mimbres, no es extraño que un

¹⁶ *La Libertad*, *Ahora*, *Política* y *ABC*, 20-2-1936; y *El Defensor de Córdoba*, 19-2-1936. Alcalá-Zamora estaba informado del «resurgir del peligro de izquierdas en la calle», véase Alcalá-Zamora (2011: 183). Conversación con Martínez Barrio, en Azaña (1981: II, 11).

¹⁷ *ABC*, 19 y 20-2-1936; *El Progreso* (Lugo) y *Ahora*, 20-2-1936; y Alcalá-Zamora (2011: 188).

rato más tarde, a primera hora de la noche de ese día 19, el nuevo presidente declarara a los periodistas que había tranquilidad en toda España¹⁸. Por otro lado, le calmó saber que, a pesar de las difíciles circunstancias del relevo, la CEDA publicó un comunicado en el que aseguraba que «se atiende al resultado de la voluntad popular, sea cual resulte el escrutinio». Y todavía más importante, la dirección cedista había autorizado a Manuel Giménez Fernández para transmitir a Martínez Barrio que ellos no pondrían obstáculos al nuevo Gobierno siempre que este controlara el orden y asegurara un recuento ordenado¹⁹.

Ese día Azaña cenó en casa y poco más tarde se marchó a la sede de Gobernación. Al llegar se encontró una «muchedumbre congregada en la Puerta del Sol» que celebraba el cambio pero que también exigía en tono amenazante un cumplimiento inmediato del programa del Frente Popular y coreaba duras consignas contra los gobernantes del segundo bienio. A eso de las once de la noche llegaron a su despacho varios representantes de los partidos obreros. El objetivo de su visita, como confirmó el socialista Largo Caballero ante los periodistas, fue «rogar al presidente del Consejo que vea el medio de que se ponga en libertad cuanto antes a los presos políticos, por tratarse de un problema que constituye nuestra mayor preocupación»²⁰.

Para ganar tiempo, Azaña prometió al dirigente socialista que la cuestión de los presos sería debatida en la primera reunión del nuevo Consejo de Ministros que se celebrara. Acto seguido, salió al balcón para gestionar, a su modo, el asunto de la concentración. Pidió a todos que se condujeran como «buenos republicanos» y que no alterasen el orden, pero anunció ya dos propósitos que iban a tener consecuencias para su gestión a corto plazo: de un lado, aseguró que el Gobierno haría «honor a los compromisos contraídos con la opinión» y que el mismo día 20 serían «repuestos todos los ayuntamientos republicanos de España»; de otro, prometió que la «primera preocupación del gobierno será obtener la amnistía»²¹.

Cuando regresó del balcón, ya de madrugada, Azaña reconoció ante Martínez Barrio el problema de fondo: le parecía «imposible que la gente se aguant[ara] más de un mes» con el tema de la amnistía, hasta que las Cortes pudieran votarla. Pero, por otro lado, pensaba que, si optaban por respetar los plazos y procedimientos parlamentarios, saldrían «a motín por día», por lo

¹⁸ Azaña (1981: II, 11-12 y 16). Declaraciones, en *Política y ABC*, 20-2-1936.

¹⁹ *El Progreso* (Lugo), 20 y 21-2-1936, *El Diario Palentino*, 21-2-1936, Gil-Robles (2006: 502-503) y Tusell y Calvo (1991: 173-175).

²⁰ *ABC, Ahora y El Siglo Futuro*, 20-2-1936. Azaña (1981: II, 16-17).

²¹ *Política y El Heraldo de Madrid*, 20-2-1936.

que el decreto debía ser votado de inmediato por la Diputación Permanente de las extintas Cortes. En ese momento, Azaña ya sabía que la CEDA le apoyaría, aunque parcialmente, en la aprobación de una rápida amnistía; y necesitaba ese apoyo porque las derechas tenían mayoría en una Diputación que todavía reflejaba la composición del Parlamento anterior. El nuevo presidente pensó que la «presión de las circunstancias» (un eufemismo para reconocer abiertamente la tensión social de esas horas y el modo en que empezaba a manifestarse en forma de violencia contra las sedes y los dirigentes del segundo bienio) facilitaría la transacción de los cedistas en un tema tan delicado²².

Con todo, el Gobierno decidió ganar tiempo tomando una medida rápida que se anticipaba incluso a la decisión de la Diputación. Bien consciente ya de esa «presión» y de los problemas planteados en algunas cárceles, dio la orden al teniente fiscal del Tribunal Supremo, fiscal de la República en funciones, para que mandase a los fiscales de las Audiencias que solicitaran de inmediato «la libertad provisional de todos los que sufren prisión preventiva por delitos políticos o sociales»²³.

Pero había además otro asunto delicado, el más complicado en ese momento de la tarde-noche del 19. Cuando Azaña y su nuevo ministro de Gobernación, Amós Salvador, se pusieron a trabajar, se encontraron con que «casi todos los gobernadores de Portela» habían «huido, abandonando las provincias» y que no habiendo autoridad en «casi ninguna parte», la gente andaba «suelta por las calles» y el problema de cómo se comportaran y lo que consiguieran hacer los grupos radicalizados sería difícil de gestionar. No en vano, a las pocas horas de creer que había resuelto el problema del orden en la Puerta del Sol sin usar la policía, Azaña empezó a recibir las noticias que Portela no le había querido contar: «disturbios» en algunas localidades esa misma tarde, según anotación del propio presidente, intentos de ocupar ayuntamientos por la fuerza, empezando por la provincia de Madrid, y nuevos motines en los penales. Bajo esas circunstancias, Azaña se reafirmó en la idea de que era «urgente conceder la amnistía», aun cuando sabía que eso no se correspondía con la letra del pacto electoral del Frente Popular, que hablaba expresamente de «someter» esa decisión «a las nuevas Cortes»²⁴.

Las siguientes treinta y seis horas fueron decisivas para comprobar si el cambio de Gobierno y una primera aplicación rápida y parcial de la amnistía

²² Azaña (1981: II, 18).

²³ *Política y ABC*, 19 y 20-2-1936.

²⁴ Entrecomillados, en Azaña (1981: II, 16 y 18). Portela había tenido noticias de esos primeros asaltos a ayuntamientos en su último Consejo de Ministros. Portela (1988: 191). Sobre el pacto del Frente Popular, véase Juliá (1979).

servían para calmar las aguas o, por el contrario, el cambio de Gobierno incentivaba las concentraciones y, con ellas, los desórdenes. Para empezar, el ministro Amós Salvador se enfrentó a una primera tarea urgente. Tuvo que ponerse a nombrar apresuradamente nuevos gobernadores y a exigir a los que todavía estaban en sus puestos que no se marcharan. Una circular enviada desde Madrid el día 19 muestra la complejidad de la situación heredada tras el naufragio de la nave portelista: «espero del patriotismo de V.E.», decía el ministro a los gobernadores, que «permanezca en su puesto hasta que sea sustituido, con la misma Autoridad de siempre y manteniendo con más cuidado que nunca el orden público»²⁵.

Y es que al menos desde el mediodía del 19, esto es, desde el momento que se empezó a saber que el Gobierno de Portela estaba en crisis, algunos gobernadores habían empezado a abandonar a toda prisa sus destinos, en algunos casos por temor a las represalias de quienes se concentraban en las calles y en otros intimidados por representantes de los vencedores. Así, los de Huelva o Málaga dimitieron tras recibir una visita de los candidatos de izquierdas y pese a las órdenes contrarias de Madrid. En casi toda Andalucía pasó lo mismo. El de Almería se marchó precipitadamente nada más conocer la salida de Portela, dejando el Gobierno Civil vacío; esa misma noche un grupo liderado por el jefe local de Izquierda Republicana ocupó el edificio y tomó el poder. En algunas provincias influyó la tensión en torno al recuento de los votos. Este fue el caso de Tenerife, donde los candidatos del Frente Popular pidieron al gobernador que se fuera. Este empezó resistiéndose, pero acabó cediendo tras pasar un rato escuchando gritos a favor de su dimisión y advertencias de los dirigentes obreros sobre las consecuencias de que siguiera en su puesto. Horas más tarde se iniciaría una huelga general y el nuevo Gobierno respondería tomando medidas equiparables al estado de guerra. En Cáceres también se dejó notar la tensión relacionada con el recuento electoral: un concejal socialista de la capital, Juan Guillén, se hizo cargo del Gobierno Civil, cesando de inmediato al secretario que estaba al cargo, todo esto en medio de rumores que atribuían estos rápidos movimientos al control de las cajas que contenían las actas electorales²⁶.

No todos los gobernadores se vieron en esas «circunstancias», si bien en Galicia, que había sido una zona especialmente conflictiva durante la campaña

²⁵ AGA, Gobernación, 44/2416.

²⁶ *El Socialista, Ahora, El Progreso* (Lugo), *El Defensor de Córdoba, Faro de Vigo, El Sol y El Heraldo de Madrid*, 20-2-1936; *Política y La Prensa* (Santa Cruz de Tenerife), 19 y 20-2-1936; *El Pensamiento Alavés*, 21-2-1936; *El Día de Palencia y La Crónica Meridional* (Almería), 20 y 21-2-1936.

electoral, se vivieron hechos similares²⁷. Una situación grave se dio en La Coruña: en la mañana del día 19, todavía con Portela en el poder, se formaron manifestaciones de izquierdistas en actitud desafiante ante los centros oficiales. La tensión fue en aumento y personas de pueblos cercanos se desplazaron a la capital, formándose una concentración más multitudinaria por la tarde. Conocida ya la salida de Portela, un «enorme gentío» marchó desde la Casa del Pueblo hasta la plaza donde estaba el Gobierno Civil. La mayor parte de los comerciantes empezaron a cerrar sus negocios. En ese contexto, el gobernador, desobedeciendo órdenes de Madrid y «alarmado ante la situación, resignó el mando en dos diputados electos de izquierda y dos ciudadanos del Comité de enlace de las fuerzas republicanas y socialistas». Poco más tarde un grupo de manifestantes se dirigió a la sede del ayuntamiento y repuso al alcalde cesado en octubre de 1934, mientras otros compañeros intentaban izar una bandera roja en el balcón del consistorio. Entre tanto, en ese contexto hizo acto de presencia la violencia anticlerical, produciéndose varios intentos de incendio en los templos de la ciudad²⁸.

En general, tras conocerse la renuncia de Portela y la llegada de Azaña al Gobierno, la presencia de simpatizantes del Frente Popular en las calles fue bastante generalizada por todo el país²⁹. Aunque algunos salieran a celebrar una victoria electoral que daban por descontada, aun cuando todavía no fuera oficial, esa movilización fue instrumentalizada para iniciar una presión política sobre el nuevo Gobierno, exigiendo cambios inmediatos en la composición de los gobiernos locales y la sustitución de las autoridades provinciales. Además, hubo muchas manifestaciones pidiendo la libertad de los presos, algunas frente a las cárceles, esperando una excarcelación inmediata. Y en la medida en que los grupos coaligados en el Frente Popular empezaban a recuperar los resortes del poder, las concentraciones también sirvieron para presentar una nueva exigencia: la anulación de las elecciones en aquellos sitios donde el recuento del voto inclinaba la balanza hacia las derechas. Y es que lo ocurrido en La Coruña no fue un hecho excepcional.

Aunque descrito muy sumariamente, este es el contexto en el que hay que valorar los datos sobre violencia política desde mediodía del 19 hasta bien avanzado el 20. No puede decirse, ni mucho menos, que hubo una violencia

²⁷ Álvarez Tardío (2013: 475).

²⁸ *ABC, El Socialista, Política y El Sol*, 20-1-1936. Violencia anticlerical, en CDMH, PS-Madrid, C152, leg. 1508, AGF, B-X/2 y Archivo Secreto Vaticano (ASV), Nunz. Madrid, b 945.

²⁹ Manifestaciones, en *El Sol* y *ABC*, 20-2-1936, *El Progreso* (Lugo), 21-2-1936, y *El Heraldo de Madrid*, 20-2-1936.

distribuida de forma homogénea por toda la península, como se verá. No obstante, tampoco fueron hechos aislados. Se ha afirmado que con el traspaso de poderes a Azaña se «consiguió de hecho devolver la normalidad al país durante varias semanas»³⁰. Sin embargo, con los datos que se exponen a continuación, habría que puntualizar que esa «normalidad» no fue tal y que, como había previsto Azaña, la mera salida de Portela y la sensación de que el Frente Popular había vuelto al poder tuvieron consecuencias inesperadas.

IV. TRAS LA «HUIDA»

En las dos grandes ciudades, Madrid y Barcelona, no se produjo una espiral imparable de violencia en los dos días posteriores a la salida de Portela. La principal razón es que se adoptaron amplias medidas policiales de forma preventiva. Con todo, en Barcelona hubo algunas concentraciones tras las que se produjeron altercados y enfrentamientos con los guardias de asalto, resultando un muerto. Desde última hora del 19, la Ciudad Condal estuvo literalmente blindada por la policía ante el temor de que se produjera un asalto a la cárcel para liberar a los presos. Y hubo una multitudinaria concentración proamnistía la tarde del 20, durante la cual el gobernador apaciguó los ánimos asegurando que la amnistía sería aprobada en breve por la Diputación Permanente. Entre tanto, algunos individuos aprovecharon la confusión para incendiar dos iglesias³¹.

Ciertamente, que las ciudades de Madrid y Barcelona no destacaran por la conflictividad no es indicativo de una calma general. De hecho, el análisis pormenorizado de las fuentes muestra que el uso de la violencia durante las movilizaciones aumentó en el paso del día 19 al 20. Hubo un incremento de la conflictividad en la región andaluza, pero los problemas se extendieron a regiones que habían permanecido relativamente tranquilas durante la campaña electoral. Las categorías más habituales de los sucesos de esos días fueron estas cuatro: ocupaciones violentas de ayuntamientos, intentos de asalto a las cárceles, ataques a edificios religiosos y agresiones a dirigentes de los partidos de centro-derecha y derecha.

Durante las primeras horas posteriores a la llegada de Azaña al poder se produjeron, sobre todo, concentraciones en las calles. En principio su finalidad

³⁰ Ranzato (2006: 244).

³¹ *Ahora*, 21-2-1936. ASV, Nunz. Madrid, b 945 y b 912B, fasc. 3. CDMH, PS-Madrid, C152, leg. 1508. Durgan (1996: 411). *El Diario Palentino*, 21-2-1936, *Faro de Vigo* y *El Defensor de Córdoba*, 22-2-1936, *Heraldo de Zamora* y *ABC*, 20-2-1936.

básica era celebrar lo que se consideraba la consumación del triunfo electoral, esto es, el relevo en el poder. Por eso se repitieron en todas ellas parecidas muestras de júbilo. Sin embargo, en muchos casos se apreció de inmediato que muchos participantes tenían otros planes: primero, redirigir a los manifestantes hacia los centros de poder local y provincial para propiciar un cambio rápido de autoridades, usando para ello todo tipo de coacciones verbales y físicas; y segundo, presionar de diversos modos para propiciar una amnistía inmediata. De este modo, la tarde del 19 fue de grave agitación en muchos puntos del país, como pudieron comprobar Azaña y el ministro Salvador en cuanto tomaron posesión. En Zamora, por ejemplo, una manifestación presidida por representantes socialistas rodeó el ayuntamiento mientras se celebraba un pleno; al poco rato se consiguió que el presidente de la gestora cediera el poder al anterior alcalde de elección popular³². En Córdoba, aprovechando que el gobernador, Antonio Cardero, se había ido, una manifestación se presentó frente el ayuntamiento en actitud violenta. Poco después, un grupo ocupó el edificio consistorial, provocando destrozos; todo esto sin presencia de agentes de seguridad. Poco antes, en la Casa del Pueblo, representantes de los partidos de izquierdas eligieron al socialista Sánchez Badajoz como nuevo alcalde. Ya en la casa consistorial, pese al intento del diputado electo de Izquierda Republicana, Antonio Jaén Morente, de hacer cumplir las órdenes del Gobierno y dejar el ayuntamiento en manos de los concejales destituidos en 1934, la «multitud» que ocupaba el edificio confirmó como nuevo alcalde al mencionado socialista. Y algo parecido ocurrió en otros pueblos de la provincia cordobesa, como Lucena o Peñarroya, donde también se tomó posesión de los ayuntamientos contraviniendo las órdenes gubernativas de reponer en sus puestos a los concejales de elección popular³³. Especialmente graves fueron los sucesos de Palma del Río, donde algunos grupos asaltaron las sedes de la CEDA y el Partido Radical, saquearon un molino y una fábrica, destruyeron documentación del archivo municipal, provocaron graves destrozos en iglesias y conventos y expulsaron a varias monjas de sus casas. Y los problemas se prolongaron al día siguiente, ante la inacción de los agentes de la Guardia Civil, que recibieron órdenes de no actuar³⁴.

³² *Heraldo de Zamora y Ahora*, 20-2-1936. *El Pensamiento Alavés y El Progreso* (Lugo), 20 y 21-2-1936. ASV, Nunz. Madrid, b 912B.

³³ *Guión*, 21-2-1936, *El Defensor de Córdoba*, 20, 21 y 22-2-1936, *El Herald*, 21-2-1936.

³⁴ Versión oficial, en CDMH, PS-Madrid, 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508. Relato muy pormenorizado, en *El Defensor de Córdoba*, 20-2-1936. Pasividad de los guardias, en Macarro (2000: 402-403) y Moreno Gómez (1983: 353-356). Información local, en Archivo Municipal de Palma del Río, «Documentación referida al proceso seguido

Lo de Zamora y Córdoba, por poner dos provincias muy alejadas geográficamente, no fueron hechos excepcionales. Algo parecido pasó en otras localidades nada más saberse que Portela se había ido. En Palma de Mallorca, un grupo de «comunistas y sindicalistas» se manifestó delante del ayuntamiento exigiendo que el poder municipal pasara a manos de representantes del Frente Popular; «unos cuantos» llegaron a asaltar el edificio e intervinieron entonces la Guardia Civil, con el resultado de dos heridos de bala. En Granada, la tarde del 20 tomaron posesión del ayuntamiento concejales socialistas en un ambiente similar: el edificio consistorial había sido ocupado por «cientos de obreros». Una situación parecida se vivió en Cádiz, Almería o Calahorra. Y en Almadén, después de que los concejales de izquierdas se hicieran con el control del ayuntamiento durante la madrugada, una manifestación que reclamaba «la jornada de cuatro horas y media» terminó frente al ayuntamiento, desde cuyos balcones escucharon al presidente del Sindicato Minero; acto seguido se produjo el asalto al local de Acción Popular en la localidad³⁵.

La movilización y tensión de la tarde del 19 no fue un relámpago fulminante y puntual sino el preludio de una actividad más generalizada a lo largo de la jornada del 20. El primer y más importante foco de conflicto que hubo de gestionar Amós Salvador fueron las prisiones. Cuando Portela presentó la dimisión ya conocía que la situación en los penales de las provincias de Murcia, Santander o Vizcaya era muy delicada. Pero, sobre todo, la llama había prendido hacia la una de la tarde del 19 en la cárcel de Larrinaga, en Bilbao, con un «violento incendio»³⁶. El presidente saliente supuso que la situación se calmaría con su marcha, pero no fue así exactamente. Con las noticias de su caída se propagaron los motines, encontrándose Azaña con que a última hora de la noche del 19 había serios problemas en varias cárceles. Tan serios que, en Chinchilla, tras una revuelta en protesta porque el nuevo Gobierno no daba la orden inmediata de liberación de los presos, hubo un enfrentamiento entre reclusos y guardias, así como varios intentos de fuga, con el resultado de un muerto entre los primeros. No menos complicadas fueron esas horas en otras prisiones por la impaciencia que provocó entre los presos la idea de que el cambio de Gobierno era sinónimo de inmediata liberación. En Gijón o San

por el levantamiento producido en la ciudad en los días 19 y 20 de febrero de 1936», cit. en Zamora Cano (2010: 572-573). También hay referencias en Alcalá-Zamora (2011: 207), AGF, B-X/2 y ASV, Nunz. Madrid, b 912B.

³⁵ CDMH, PS-Madrid, 1536; ASV, Nunz. Madrid, b945; AGF, B-X/2; *El Pensamiento Alavés y Diario de Almería*, 20-2-1936; *La Crónica Meridional* (Almería) y *El Heraldo de Madrid*, 21-2-1936. Almadén, en Rey Reguillo (2008: 522).

³⁶ CDMH, PS-Madrid, leg. 1536, ASV, Nunz. Madrid, b 912B, *La Región* (Santander) y *ABC*, 20-2-1936.

Sebastián, tras horas de tensión y enfrentamientos que provocaron varios heridos de gravedad, a última hora de la noche empezaban a salir los presos a la calle: más de 150 en el primero y unos 60 en el segundo³⁷.

Siendo tensa la situación en algunos penales, más complejo, desde el punto de vista de la gestión del orden público, fue lo que pasó con algunas manifestaciones del día 20. En varias localidades se reprodujeron patrones similares: concentraciones que increpaban a los dirigentes de las derechas y del Partido Radical, llegando en varios casos a asaltar sus sedes, o bien a provocar destrozos o incendios en edificios religiosos, sedes patronales o círculos agrarios. En algunos casos los episodios de violencia se manifestaron de forma muy intensa. Uno de los más ilustrativos fue el de Elche, que duró varias horas. Los ánimos habían estado muy excitados en toda la provincia de Alicante desde que se cerraron los colegios electorales. Para mayor preocupación del nuevo ministro Salvador, el gobernador abandonó su puesto a toda prisa. Al mando quedó de forma interina un líder local de la izquierda republicana que vio cómo la presión popular provocaba una rápida reposición de ayuntamientos durante el día 20, incluido el de Elche. En este caso, al mediodía, mientras tomaba posesión del Gobierno local el antiguo alcalde socialista, y sin que se atrevieran a comparecer los concejales derechistas, una manifestación recorrió la localidad, produciéndose incidentes verbales y altercados. Fue en ese contexto cuando un teniente de la Guardia de Asalto hizo varios disparos y provocó algunos heridos. Los socialistas locales atribuyeron a este episodio la violencia posterior en la ciudad. Sin embargo, la documentación del sumario judicial añade algunos datos relevantes: antes de que el agente disparara se había iniciado ya el asalto al Círculo de los republicanos radicales; y cuando aquel usó su arma estaba rodeado por los asaltantes, que previamente se habían negado a deponer su actitud y atacado a otros agentes. En todo caso, antes y después de ese suceso y durante las horas siguientes, ocurrieron lo que un historiador local ha llamado «los disturbios más graves de todo el período republicano» en la localidad de Elche. Los grupos radicalizados que protagonizaron la violencia siguieron una pauta observada en otros lugares: primero el asalto de las sedes de los lerrouxistas, los agrarios y los conservadores; segundo, la destrucción del Juzgado Municipal, el centro de Acción Cívica de la Mujer, la Cámara de la Propiedad Urbana; y, finalmente, el ataque a algunas casas particulares y el ritual incendiario en las iglesias de Santa María, El Salvador y San Juan, además de los conventos de las clarisas y el centro de la

³⁷ *Faro de Vigo*, 20 y 22-2-1936, *El Diario Palentino*, 21-2-1936, y Azaña (1981: II, 18). Sepúlveda Losa (2003: 9), que sigue el *Defensor de Albacete*, 20 y 21-2-1936. Véase también ASV, Nunz. Madrid, b945.

Juventud Católica. Todas las fuentes indican que se vivió una situación de descontrol en la ciudad y que las fuerzas del orden permanecieron inactivas en los primeros y decisivos compases. Se contabilizaron dos muertos y varios heridos. Pero lo peor, para el nuevo Gobierno, es que la violencia se extendió por toda la comarca, reproduciéndose los problemas en otras localidades. Al final, el Gobierno de Azaña ordenó la movilización de una compañía del regimiento militar de Valencia para que vigilara las calles en los días siguientes³⁸.

Sin ánimo de ser exhaustivos, sabemos que durante esas horas hubo episodios de violencia grave en localidades de las provincias de Granada, Huelva, Cádiz, Córdoba, Málaga, Sevilla, Murcia, Alicante, Ciudad Real, Madrid, Barcelona, Pontevedra, La Coruña y Burgos³⁹. Así, el mapa de las manifestaciones más violentas se extendió especialmente por la mitad sur y el litoral mediterráneo, aunque no solo⁴⁰. En muchos casos la vanguardia de esos episodios fueron grupos organizados de socialistas y comunistas, que hicieron coincidir los asaltos y destrozos con el momento en el que compañeros suyos y representantes de la izquierda republicana recuperaban el mando de los ayuntamientos y de las diputaciones. Las localidades donde los problemas se prolongaron durante más tiempo y con más virulencia fueron las siguientes: en Cartagena, se incendió la sede cedista y el nuevo alcalde, un empleado de Correos vinculado a la Casa del Pueblo, animó las acciones de represalia contra los derechistas. En Murcia, se destruyó el Círculo Tradicionalista, se incendió la sede del periódico cedista *La Verdad* y se asaltaron los talleres de *Levante Agrario*, todo esto sin que durante ese tiempo interviniera la policía. Hubo varios heridos y un muerto. En Alicante también hubo varias víctimas, dos de ellas fallecidas. Allí fueron destruidos varios locales de los republicanos radicales y centristas, así como las sedes de la Derecha Regional Agraria,

³⁸ CDMH, PS-Madrid, leg. 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508; *ABC*, 20-2-1936; *El Defensor de Córdoba*, 22-2-1936; *Heraldo de Zamora*, 27-2-1936, y *ABC*, 24-2-1936. Un análisis detallado, con los datos del sumario judicial, en Martínez Leal (2005: 139-153). Documentación varia, incluido el detallado informe del administrador apostólico de Orihuela, de 24-2-1936, y la carta del obispo, Juan de Dios Ponce, al nuncio, 3-3-1936, en ASV, Nunz. Madrid, b 912.

³⁹ A continuación, solamente las referencias de algunos casos importantes que no se comentan más abajo: Castrojeriz, Alcalá de Henares, Ciudad Real, Ronda, Melilla y Monistrol de Monserrat, en CDMH, PS-Madrid, 1536, ASV, Nunz. Madrid, b945 y b912B, AGF, B-X/2, *Diario de Burgos*, 24-2-1936, *El Progreso* (Lugo), 21-2-1936, *Eco de Cartagena*, 20-2-1936 y Rey Reguillo (2008: 522).

⁴⁰ Esas mismas zonas fueron también las más conflictivas en momentos anteriores de la República. Véanse los mapas de causas incoadas por delitos político-sociales que se exponen en Rey Reguillo (2007: 94-97).

el Círculo Católico y la Falange, además de causar destrozos en la imprenta del diario católico *El Día*. En Aguilar de la Frontera, donde unos 25 hombres armados se hicieron fuertes en la Casa del Pueblo, después de ser «totalmente saqueada» la Comunidad de Labradores e incendiados varios edificios públicos, además del local de AP y un convento. En Betanzos, grupos de izquierdistas saquearon la sede de los conservadores y apedrearon a afiliados derechistas, dirigiendo luego sus acciones contra los franciscanos y las monjas, desalojadas de sus conventos por orden del nuevo alcalde. Finalmente, en las localidades sevillanas de Carmona, Marchena o Peñaflor hubo asaltos, ocupaciones de ayuntamientos, agresiones con armas a cedistas y lerrouxistas, amén de incendios de archivos e iglesias⁴¹. Y un caso especialmente grave fue el de la localidad cordobesa de La Rambla. Varios concejales izquierdistas armados, respaldados por centenares de personas dentro y fuera del edificio consistorial, agredieron a «pedradas y tiros» a los concejales derechistas, que en este caso no se habían ausentado. Hubo seis heridos graves, todos ellos de la gestora municipal saliente, y el suceso terminó con el incendio del archivo notarial y destrozos en una iglesia. Azaña recibió un telegrama de los diputados electos por la provincia de Córdoba, Federico Fernández Castillejo y Rafael Delgado Benítez, en el que apuntaban el dato de la «inhibición» de la autoridad durante varias horas como algo determinante, aunque todavía confiaban en que las «órdenes y consejos de templanza y legalidad» que «elogiaban» en Azaña se traduciría en «urgentes y enérgicas órdenes que restablezcan la legalidad perturbada»⁴².

⁴¹ Aguilar, en CDMH, PS-Madrid, 1536; *Guión*, 25-2-1936; *La Crónica Meridional* (Almería), 27-2-1936; Macarro (2000: 402), y ASV, Nunz. Madrid, b 912B. Betanzos, en ASV, Nunz. Madrid, b 912B y CDMH, PS-Madrid, C152, leg. 1508. Cartagena, en Informe del vicecónsul de Cartagena al embajador Chilton, 12-3-1936, en National Archives, Foreign Office (NA-FO) 371/20520. Murcia, en CDMH, PS-Madrid, leg. 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508; ASV, Nunz. Madrid, b945 y 912b; AGF, B-X/2; *El Pensamiento Alavés*, 24-2-1936; *El Día de Palencia*, 21-2-1936, y *La Cruz* (Tarragona), 19-2-1936. Parece que también hubo problemas en la localidad cercana de Jumilla, en Alcalá-Zamora (2011: 183). Alicante, en ASV, Nunz. Madrid, b 945, fasc. 3, CDMH, PS-Madrid, 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508, y *Diario de Almería*, 21-2-1936. También el informe confidencial de Chilton a Londres, 24-2-1936, en NA-FO 371/20520. Sevilla, en CDMH, PS-Madrid, leg. 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508; AGF, B-X/2; Macarro (2000: 403); *La Cruz*, 21-2-1936 (Tarragona); *ABC* de Sevilla, 18-2-1936; y Alcalá-Zamora (2011: 207).

⁴² AGF, B-X/2; CDMH, PS-Madrid, 1536; Alcalá-Zamora (2011: 207); *El Defensor de Córdoba*, 20, 21 y 24-2-1936; *Guión*, 21 y 22-2-1936; y *El Defensor de Córdoba*, 21-2-1936.

En general, también fueron graves los sucesos ocurridos en las capitales de provincia andaluzas, sobre todo en Málaga, Huelva, Granada y Cádiz, donde los asaltos a las sedes y los periódicos conservadores fueron acompañados de varios heridos y muertos. En Málaga, los representantes del Frente Popular ya habían presionado al gobernador para que cediera el mando, nada más empezar las primeras manifestaciones; pero eso no impidió que algunos grupos se enfrentaran a tiros con la policía y acudieran también a las casas de derechistas para apedrearlas. En Granada se repitió una escena similar, con actos de pistoleroismo entre izquierdistas y derechistas. Y en Huelva, donde las manifestaciones empezaron a primera hora del 20, la violencia fue todavía mayor. Aquí, a diferencia de la anterior, los guardias permanecieron acuartelados más tiempo, durante el cual se produjeron los asaltos al Círculo Radical, a varios negocios de derechistas de la localidad y finalmente al domicilio de AP⁴³.

En cuanto a la mitad norte del país, hubo menos episodios de violencia, si bien ese no fue el caso de las localidades gallegas de Pontevedra, Ferrol y Santiago de Compostela. En Pontevedra se asaltaron las sedes de la CEDA, Renovación y el Círculo Radical. Los guardias solo salieron a las calles después de las primeras violencias. En cuanto a Santiago y Ferrol, además de las sedes derechistas, los grupos de extremistas dirigieron sus acciones contra algunos conventos y sedes de asociaciones religiosas, todo esto mientras los representantes del Frente Popular se hacían con el control de los ayuntamientos. Al igual que en la región levantina, las derechas entraron en estado de pánico en varias localidades gallegas. En Vigo, por ejemplo, empezaron a preparar una rápida salida hacia Portugal, creyendo que la revolución era inminente; incluso el vicecónsul británico de la localidad pasó por horas complicadas cuando un grupo de manifestantes estacionados delante de su casa le exigieron que izara una bandera roja en el balcón y se negó⁴⁴.

Finalmente, en este balance tan apretado hay que añadir que durante esas jornadas hubo también algunos atentados vinculados a confrontaciones

⁴³ CDMH, PS-Madrid, 1536; NA-FO 371/20520; ASV, Nunz. Madrid, b945; Macarro (2000: 403); *El Pensamiento Alavés*, 20-2-1936; *Heraldo de Aragón*, *El Progreso* (Lugo), *El Sol* y *Diario de Almería*, 21-2-1936; *ABC*, 20 y 21-2-1936; *Guión*, 21-2-1936; *La Cruz* (Tarragona), 22-2-1936; *Gaceta de Tenerife*, 22-1-1936; *La Prensa* (Santa Cruz de Tenerife), 23-2-1936; *Ahora*, 20 y 22-2-1936.

⁴⁴ CDMH, PS-Madrid, Leg. 1536 y PS-Madrid, C152; ASV, Nunz. Madrid, b912b y b945; AGE, B-X/2; *Política* y *Faro de Vigo*, 21-2-1936. Para la violencia en otras localidades menores de Galicia, véase CDMH, PS-Madrid, leg. 1536; y el informe del vicecónsul británico en Vigo al embajador Chilton, 26-2-1936, en NA-FO 371/20520.

previas tanto de orden estrictamente electoral como sindical. Algunos se asemejaron al más puro estilo del pistolero, como el que dejó muy gravemente herido al hijo de un empresario granadino o el que costó la vida a un empleado de una fábrica, tiroteado cuando se dirigía al trabajo. A veces, esos actos aparecieron en contextos de tensión y desórdenes, como ocurrió en Tenerife, donde jóvenes derechistas recibieron varios disparos. Otras se trataron de ajustes de cuentas vinculados al recuento electoral, como en el pueblo navarro de Santacara. Otros fueron durante o después de riñas políticas, por ejemplo en pueblos de Almería o de Zamora. Y hubo también agresiones a cargos políticos; uno de los más graves fue el del alcalde lerroquista de la localidad sevillana de Fuentes de Andalucía, retenido y agredido por socialistas y comunistas, resultando con heridas de consideración⁴⁵.

Por último, respecto de la actitud de los miembros de los partidos que se vieron afectados por los sucesos más graves, las fuentes indica que, en general, los cedistas y los republicanos radicales o conservadores se mostraron bastante pasivos, salvo algún caso puntual como el que ocurrió después de que manifestantes socialistas y comunistas increparan a unos jóvenes en Hoyo de Pinare⁴⁶. Se podría decir que en estos casos las fuerzas centristas y conservadoras tenían a la policía de su lado, por lo que no necesitaban responder a la violencia con más violencia. Sin embargo, pudiendo ser esto cierto en algunos casos, lo ocurrido en Elche, Huelva o Murcia muestra que en varias localidades no hubo intervención policial hasta muy avanzada la violencia, por lo que ese razonamiento no resulta satisfactorio.

Por otro lado, lo que también confirman las fuentes primarias es que un nuevo actor estaba tomando cada vez más protagonismo: los que empezaron a despuntar como vanguardia violenta en un contexto de defensa de los derechistas y la propiedad fueron los jóvenes falangistas que ya habían aparecido durante la campaña electoral previa. Fueron miembros de Falange los que intervinieron, por ejemplo, durante los graves disturbios de Murcia o en los momentos de tensión por la liberación de presos en Santander. Y recogieron, también, sus primeras víctimas mortales, como el dependiente de comercio de

⁴⁵ Pistolero, en *El Heraldo de Madrid* y *El Pensamiento Alavés*, 21-2-1936. Santacara, en *Ahora*, 20-2-1936. Tenerife, en *La Prensa* (Santa Cruz de Tenerife), 20-2-1936. Almería, en *La Crónica Meridional* (Almería), 20-2-1936. Zamora, en *Heraldo de Zamora*, 20-2-1936. Fuentes de Andalucía, en CDMH, PS-Madrid, 1536 y *La Cruz* (Tarragona), 21-2-1936.

⁴⁶ Hubo un muerto provocado por un afiliado al Partido Progresista que salió en defensa de los increpados. En *El Socialista*, 22-2-1936; ASV, Nunz. Madrid, b945; AGF, B-X/2, y *El Heraldo de Madrid*, 20-2-1936.

Yecla, asesinado por socialistas el día 20⁴⁷. Todas estas acciones falangistas tuvieron como respuesta la clausura inmediata de muchos de sus centros y la práctica de numerosas detenciones⁴⁸.

V. EL ALCANCE DE LA VIOLENCIA

En los días 19 y 20 de febrero se produjeron 16 muertos y 39 heridos graves⁴⁹. Además, aproximadamente 50 iglesias y casas rectorales fueron

⁴⁷ *La Región* (Santander) y *ABC*, 21-2-1936; CDMH, PS-Madrid, leg. 1536; ASV, Nunz. Madrid, b 912B; Sanz Hoya (2006: 244) y Córdoba (2011: 216). Violencia falangista y campaña electoral, en Álvarez Tardío (2013: 477-478).

⁴⁸ El día 21 y siguientes se clausuraron las sedes de Falange en Santander, Murcia, Orense o Bilbao, a veces acompañadas de detenciones. Véanse ASV, Nunz. Madrid, b 912B; *La Región* (Santander), 22 y 23-2-1936; *Heraldo de Zamora*, 26-2-1936; y *El Progreso* (Lugo), 26-2-1936. Sobre Falange y la «creciente violencia» a partir de marzo, véase Payne (1985: 115-116 y 119-120). Los datos que ha contabilizado González Calleja (2015: 286-287) sobre la violencia política en toda la primavera de 1936 coinciden en remarcar el especial protagonismo de Falange. También Cruz (2006: 138) apunta el «salto cualitativo en la acción violenta» de los falangistas a partir de marzo.

⁴⁹ Elaboración propia a partir de las fuentes que se citan en las notas de este trabajo. Estas cifras se asemejan a las que ha publicado recientemente González Calleja (2015: 396-397) en una «Cronología de actos letales de violencia sociopolítica», si bien hay una variación significativa en número de heridos graves. Él ha constatado 19 muertos, aunque todos ellos el día 20 de febrero. La principal diferencia entre sus cálculos y mi estudio es la siguiente: él reconoce 4 muertos y 5 heridos en el motín del penal del Dueso, en Santoña, pero lo sitúa el día 17, siguiendo fuentes secundarias y especialmente a Sanz Hoya (2006: 244). Sin embargo, este último autor solo dice que fue después de la victoria del Frente Popular y su fuente es *El Diario Montañés* del día 20 de febrero. En mi caso, he seguido la información muy precisa del *Faro de Vigo*, 20 y 23-2-1936, entre otras fuentes, que sitúa los sucesos más sangrientos en el penal del Dueso la tarde del 19 y no confirma más que dos muertos en el acto y uno más a los pocos días (es decir, 3 en vez del total de 4 que señala Sanz Hoya y que recoge González Calleja). También hay una ligera discrepancia con un muerto que González Calleja computa en unos sucesos en La Rambla (Córdoba); en este caso, su única fuente es Blázquez Miguel (2009: 629). La información que yo he podido consultar no confirma esa víctima —véanse AGF, B-X/2, CDMH, PS-Madrid, 1536 ASV, Nunz Madrid, b 912B, Alcalá-Zamora (2011: 207) y *El Defensor de Córdoba*, 21-2-1936—. Finalmente, González Calleja da por válidos entre dos y cuatro muertos que menciona el cónsul británico Hoxley en su correspondencia con el embajador, referidos a las localidades de Vigo y Villagarcía de Arosa. Yo he preferido no computarlos porque no he

incendiadas o saqueadas, y hubo no menos de 70 asaltos, con numerosos destrozos e incendios, de sedes de partidos políticos, patronal o círculos agrarios. Todas estas cifras sugieren un contexto, el de las treinta y seis horas posteriores al relevo del Gobierno, especialmente complejo. Se podría decir, pues, que al nuevo ejecutivo se le planteó un grave problema de gestión del orden público y de contención del anhelo de revancha de sus simpatizantes, todavía en pleno recuento, lo que explicaría por qué Azaña decidió aprobar rápidamente un decreto de amnistía y dar fuerza jurídica a las ocupaciones de hecho de los ayuntamientos que se estaban produciendo.

Como hemos visto anteriormente, tanto las sedes lerrouxistas como las cedistas fueron objeto, por igual, de la acción de grupos, casi siempre jóvenes radicalizados de las izquierdas obreras⁵⁰. Pese a lo que se dijo en algunos periódicos, los datos de esos sucesos no parecen confirmar una relación unívoca y recurrente entre provocaciones y acciones violentas. Hubo algo de conflictividad entre grupos rivales antes del asalto de varios centros falangistas y tradicionalistas; y ya se ha mencionado el protagonismo de los seguidores de Primo de Rivera. Sin embargo, ese no fue el caso de los numerosos —mayoría en realidad— ataques a locales y periódicos de la CEDA y de los republicanos radicales. Ciertamente, tampoco era necesaria ninguna provocación porque tanto los afiliados cedistas como los lerrouxistas habían sido identificados, durante la campaña electoral, como los responsables de la «represión» de Octubre y, por tanto, eran objetivo prioritario de aquellos individuos radicalizados que identificaron victoria con venganza.

Una hipótesis apuntada en los últimos años por autores como Rafael Cruz o Eduardo González Calleja es que la existencia de víctimas en ese contexto postelectoral se debió a la acción policial, básicamente porque las cargas de los guardias de asalto o de los civiles no resolvían los problemas, sino que los exacerbaban, todo esto en momentos de máxima tensión que habrían requerido de negociación y prudencia en vez de contundencia. Los datos de que disponemos muestran, sin embargo, que la violencia de resultados trágicos tuvo poco que ver con todo eso y mucho más con la proclividad a la acción de individuos radicalizados que, casi siempre, iban armados y tenían objetivos establecidos de antemano. No quiere eso decir que los guardias de asalto o los

encontrado ninguna otra fuente que confirme esas muertes, lo que resulta extraño y aconseja tomar la información con cautela. Si sumara estos 4 muertos en Pontevedra, mi total sería de 20, frente a los 23 que presenta González Calleja (incluidos los del penal de Santoña que coloca el día 18). La fuente sobre las víctimas de Vigo que no computo es un informe de 26-2-1936, en NA-FO 371/20520.

⁵⁰ Sobre los jóvenes de izquierdas y su evolución previa, véase Souto Kustrín (2004). Sobre el contexto general de la izquierda del PSOE, Juliá (1977).

guardias civiles no provocaran víctimas al reprimir arbitraria o torpemente una manifestación, o al intentar disolver una concentración donde había mucha tensión⁵¹. Pero no hay que olvidar que hubo muchos más casos, como por ejemplo el de una pelea entre dos grupos rivales en Llanes, donde la mediación pacífica de los agentes de la guardia civil consiguió frenar la violencia antes de que hubiera víctimas graves⁵². Así, si bien del total de muertos de esas horas aproximadamente un 60 % lo fueron por disparos de las fuerzas del orden, merece la pena detallar en qué circunstancias:

- Cuatro fallecieron en los enfrentamientos armados en las cárceles, que no habían iniciado los agentes y en los que algunos presos se comportaron de forma violenta para provocar confusión y facilitar los motines y una posible huida.
- Otro se produjo por el disparo de guardias de asalto cuando el grupo en el que estaba el fallecido intentó invadir una sede cedista en Málaga e hizo caso omiso de los primeros avisos de los agentes para que retrocedieran (el informe del gobernador de izquierdas calificaba a la víctima como «sujeto de pésimos antecedentes»).
- Algo parecido a lo anterior ocurrió con el comunista fallecido en Barcelona la tarde del 20, por disparos de los guardias, después de que un grupo de Estat Catalá se comportara de forma violenta en el transcurso de una manifestación e intentara una agresión.
- Otras dos personas murieron por balas de la Guardia Civil en un pueblo de Huelva, pero consta, como muestra la documentación de la causa abierta por ese suceso en el Tribunal Supremo, que los agentes usaron sus armas para responder a disparos previos.
- Y otras dos víctimas lo fueron por disparos de un guardia de asalto cuando intentaba detener a un grupo que había empezado el asalto y destrozo de la sede del Partido Radical en Elche, como se ha explicado anteriormente⁵³.

⁵¹ Cruz (2006: 111) y González Calleja (2015: 286). Un balance historiográfico sobre orden público, Guardia Civil y violencia, en Blaney (2005). También, desde la perspectiva local, Carmona Obrero (2011). Y sobre la Guardia Civil: Pulido Pérez (2008). Véase también el avance de la investigación más reciente de Vaquero Martínez (2016).

⁵² El suceso ocurrió en Llanes la tarde del día 18. Un capitán de la Guardia Civil «apeló a la cordura de los grupos» y consiguió disolverlos después incluso de que se hubiera producido un primer disparo. *El Carbayón*, 19-2-1936.

⁵³ Motines en los penales de Chinchilla y Santoña, en ASV, Nunz. Madrid, b 912B; *El Diario Palentino*, 21-2-1936; y Sepúlveda Losa (2003: 9). Málaga, en CDMH, PS-

Por consiguiente, la evidencia empírica no confirma que los muertos atribuidos a las armas de las fuerzas del orden en esas horas fueran resultado de una intervención arbitraria o de una torpe gestión de la movilización de ciudadanos pacíficos. Por otra parte, el otro cuarenta por ciento de las víctimas mortales de esos dos días ocurrieron en circunstancias bastante ajenas a la policía, en algunos casos por la ausencia de aquella en vez de por su presencia. Así ocurrió en los casos ya comentados del dependiente falangista asesinado por socialistas en Yecla (Murcia) o de la socialista muerta en Hoyo de Pinares (Ávila). Otra persona fue víctima de un acto de pistolero, posiblemente para saldar cuentas políticas y sindicales; tres más murieron durante los graves desórdenes ocurridos en Alicante y Murcia⁵⁴.

VI. QUÉ HACER CON LAS «CHAMUSQUINAS»

La mañana del día 20, cuando se celebró el primer Consejo de Ministros tras la llegada de Azaña al poder, este tuvo ya información detallada de la situación de orden público y de los primeros actos de violencia anticlerical. «Esto me fastidia», anotó en su diario. «La irritación de las gentes va a desfogarse en iglesias y conventos, y resulta que el Gobierno republicano nace, como el 31, con chamusquinas. El resultado es deplorable. Parecen pagados por nuestros enemigos.» Esas «chamusquinas» alcanzaron proporciones notables, tanto que obligaron al Gobierno a tomar medidas para detenerlas. Así, el nuevo gobernador de Almería, Enciso Amar, de Izquierda Republicana, manifestó el día 21 que había ordenado la intensificación de la vigilancia, reconociendo implícitamente el alcance de los problemas que la prensa nacional, por mor de la censura, no estaba recogiendo⁵⁵.

Los asaltos e incendios de casas rectorales, iglesias o conventos durante las primeras treinta y seis horas de vida del nuevo Gobierno fueron más abundantes allí donde se registró más violencia contra las sedes derechistas, es decir, las

Madrid, 1536; *La Prensa* (Santa Cruz de Tenerife), 23-2-1936; *Ahora*, 20 y 22-2-1936; y *La Libertad*, 20-2-1936. Huelva, en CDMH, PS-Madrid, 1536; AHN, Tribunal Supremo, Leg. 141, exp. 10; y *La Prensa* (Santa Cruz de Tenerife), 25-2-1936. Barcelona, en ASV, Nunz. Madrid, b 912B; *El Diario Palentino*, 21-2-1936, y *Faro de Vigo*, 22-2-1936. Elche, en nota 37.

⁵⁴ CDMH, PS-Madrid, 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508; ASV, Nunz. Madrid, b 945; AGF, B-X/2; *El Pensamiento Alavés*, 21 y 24-2-1936; *El Heraldo de Madrid*, 20-2-1936; *El Socialista*, 22-2-1936; *El Día de Palencia* y *Diario de Almería*, 21-2-1936; y Córdoba (2011: 216).

⁵⁵ Azaña (1981: II, 18). Gobernador, en *La Crónica Meridional* (Almería), 22-2-1936.

regiones de Andalucía, Levante y Galicia, como si hubiera una relación de dependencia entre una y otra cosa. Si en Almería la intervención de algunos vecinos y la presencia de policías malogró varios intentos de incendio en al menos cuatro edificios de la capital, no ocurrió lo mismo en otras localidades⁵⁶. Con diferencia, las provincias donde más episodios de anticlericalismo hubo fueron las de Valencia, Alicante, Murcia, Málaga, Córdoba y Coruña, amén de algún otro caso aislado, por ejemplo, en localidades de Zaragoza, Salamanca, Burgos, Sevilla, Melilla o Barcelona. En muchos casos fueron grupos radicalizados los que actuaron con rapidez para asaltar y provocar incendios que resultaron muy destructivos. Así ocurrió en diferentes pueblos de Valencia, Murcia o Alicante, en contextos en los que, como se ha señalado ya, los disturbios fueron prolongados. En otros, el anticlericalismo tuvo un componente más popular, produciéndose los asaltos en medio de manifestaciones y conllevando diferentes formas de profanación, así como ocupaciones simbólicas de los templos y celebración de bailes dentro de los mismos. Así pasó en pueblos de la provincia de Málaga o de Coruña, ocurriendo también, aunque no siempre, robos y saqueos⁵⁷. Para el presidente del Gobierno, toda esta violencia contra edificios religiosos era el resultado de la rapidez con que se había producido el relevo ministerial y, sobre todo, el hecho de que en algunas provincias los gobernadores se hubieran marchado precipitadamente; unos pocos, le dijo Azaña al nuncio Tedeschini, habían aprovechado para cometer «desmanes»⁵⁸.

El nuevo Gobierno había celebrado su primer Consejo a media mañana del día 20. El proceso electoral no había terminado todavía: en Málaga, por ejemplo, ese mismo día se estaban celebrando comicios en varias decenas de colegios y estaban en juego miles de votos; y ese día, además, tenían que reunirse

⁵⁶ CDMH, PS-Madrid, 1536 y PS-Madrid, C152, leg. 1508; ASV, Nunz. Madrid, b 912B; *La Crónica Meridional* (Almería), 22-2-1936; y Macarro (2000: 402).

⁵⁷ La relación de localidades donde se ha constatado que hubo violencia anticlerical de consecuencias graves es la siguiente: Palma del Río y Aguilar de la Frontera, en Córdoba; Casares, Estepona, Montejaque y Benaoján, en Málaga; Peñaflores, Palomares y Herrera, en Sevilla; Almusafes, Alcira, Museros, Rellu, Onteniente, Nucia, Cañamelar y El Puig, en Valencia; Torres de Berellón, en Zaragoza; Torreagüera y Beniaján, en Murcia, más la capital; Castrojeriz, en Burgos; Ferrol, Betanzos, Carranza, Serantes, Murgados y Perlío, en La Coruña, más la capital; Barcelona capital; Béjar, en Salamanca; Elche y Alicante capital; Almería capital; Melilla. Además de numerosas referencias de prensa citadas en las notas previas, véanse CDMH, PS-Madrid, C152, leg. 1508 y PS-Madrid, 1536; ASV, Nunz. Madrid, b 912B; AGF, B-X/2; *Diario de Sesiones de las Cortes (DSC)*, 15-IV-1936; NA-FO 371/20520; y Alcalá-Zamora (2011: 207).

⁵⁸ Carta de Tedeschini a Azaña, 14-III-1936, en ASV, Nunz. Madrid, b 925.

las Juntas Provinciales del Censo para verificar, en sesión pública, la documentación y realizar el escrutinio. Cuando terminó el Consejo, a eso de las dos y media de la tarde, un portavoz del Ejecutivo anunció a la prensa la adopción de algunas medidas. La primera fue una confirmación jurídica de lo que estaba pasando ya en algunas localidades: se aprobó la reposición de todos los ayuntamientos suspendidos por decisión gubernativa. La segunda tenía importancia para la gestión de los problemas de orden en las cárceles, a la espera de aprobar la amnistía: el nombramiento de un nuevo fiscal general de la República, Alberto Paz Mateo. Junto a esto, se supo también que el presidente Azaña hablaría a la nación esa misma tarde y que el Gobierno había «estudiado un plan que permita realizar con la mayor rapidez posible los puntos del pacto base de las elecciones», lo que incluía proceder con la amnistía de inmediato. Se supo, entonces, que la fórmula escogida por el Ejecutivo sería la de someter un breve decreto a la Diputación Permanente, para no tener que esperar así a la constitución de la nueva cámara. Entretanto, se anunciaba, seguramente con la esperanza de satisfacer las expectativas de los socios electorales de la izquierda obrera, que el nuevo fiscal pediría a sus subordinados que calificaran rápidamente los delitos pendientes, lo que significaba que se podrían aprobar de inmediato numerosas libertades condicionales o prisiones atenuadas⁵⁹.

En cuanto a la situación de orden, el ministro de la Gobernación anunció que la tarea más urgente, por el momento, era que los nuevos gobernadores tomaran posesión «a la mayor brevedad posible», por lo que alguna designación, como la del responsable de Valencia, se había hecho con «toda urgencia, incluso por teléfono». El mensaje era bastante claro: como el Gobierno atribuía los «desmanes» —según la expresión usada por Azaña en la entrevista con Tedeschini— a la huida de las autoridades provinciales, quería dejar claro que ese vacío de poder terminaría en breve y se tomarían las medidas policiales necesarias⁶⁰.

Tal y como se había anunciado, Azaña habló por radio ese mismo día. Pidió a «todos los españoles» que cooperaran «a la obra que el Gobierno trata de emprender bajo su responsabilidad exclusiva», una obra que no tenía «ningún propósito de persecución ni de saña». Eran palabras moderadas que tranquilizaron a una parte de la opinión conservadora. Sin embargo, en privado el propio Azaña reconocía la existencia de un «desordenado empuje del Frente Popular»⁶¹. No en vano, el precipitado relevo de Gobierno no había generado por sí mismo más tranquilidad en las calles, como había argumentado Portela

⁵⁹ *Ahora*, 21-2-1936, *ABC*, 20 y 21-2-1936, y *Política*, 20-2-1936.

⁶⁰ *ABC*, 20-2-1936.

⁶¹ Azaña (1981: II, 21) y *Política y El Diario Palentino*, 21-2-1936.

para justificar su marcha. El ministro de Gobernación había asegurado, precisamente en la mañana del día 20, que «todo» iba «remitiendo» y que había «tranquilidad en toda España». Pero tenía información que le mostraba una situación diferente: hasta pasado el sábado 22 no empezaron a disminuir los datos sobre graves violencias, y el número de víctimas, tanto heridos como muertos, siguió aumentando. Es significativo, en ese sentido, que el mismo Amós Salvador compareciera ante la prensa en la madrugada del 20 al 21 para insistir en que el Gobierno no iba a levantar el estado de alarma por el momento⁶². Y es que tanto él como su presidente sabían que la situación en algunos penales y sus alrededores era muy preocupante. De hecho, Azaña habló por teléfono con Alcalá-Zamora durante esas horas y le transmitió, entre otras cosas, su «inquietud» por la evasión de presos de la cárcel de Gijón. En este penal, durante la tarde del día 20, habían salido a la calle prácticamente todos los llamados presos sociales, en un ambiente de confusión tal que también se escaparon decenas de presos comunes. Todo esto había ocurrido a la vez que se desarrollaba en los alrededores una manifestación presidida por símbolos comunistas y cánticos de la Internacional, con una destacada participación de la comunista Dolores Ibárruri, la colaboración de los candidatos socialistas y de izquierda republicana, Mariano Moreno Mateo y José Maldonado González, respectivamente. En total, abandonaron la cárcel gijonesa algo más de 300 reclusos, sobre algunos de los cuales se emitieron nuevas órdenes de detención⁶³.

VII. APUNTE FINAL

A propósito de la movilización social ocurrida en España tras las elecciones de febrero de 1936, se ha planteado recientemente que tuvo una «dimensión de prolongación de la política pública» en la medida en que sirvió para «presionar y respaldar cambios en las instituciones derivados de la victoria electoral». Y que, a veces, se buscó «el enfrentamiento con el adversario con el fin de tomar posesión de la calle»⁶⁴. Este artículo demuestra que esa presión no se produjo como resultado de la proclamación de los resultados oficiales, es decir, como fruto de una victoria electoral, sino por mor de una movilización que había empezado nada más cerrarse los colegios y que logró, primero, la dimisión de Portela y después un desbordamiento de la violencia que no era

⁶² ABC, 21-2-1936.

⁶³ Alcalá-Zamora (2011: 193 y 197-198); Azaña (1981: II, 18); Ibarruri (1984: 227-233); *La Prensa* (Santa Cruz de Tenerife), 22-2-1936 y CDMH, PS Barcelona, leg. 127.

⁶⁴ Cruz (2006: 111).

ajeno al hecho de que todavía se estaba completando el recuento y se tenían que reunir las Juntas Provinciales del Censo. Como temió Azaña, algunos grupos del Frente Popular, dentro de la izquierda obrera, entendieron que la marcha de Portela y de sus gobernadores dejaba la puerta abierta para reforzar esa presión y hacerlo de forma violenta. Estos recelaban de que el nuevo Gobierno se mostrara poco resolutivo y apelara al formalismo y la legalidad para aplazar la adopción de las medidas incluidas en el pacto del Frente Popular.

En ese sentido, la ocupación de las calles, para ellos, no se podía quedar en un simple acto de presión a favor de algún tipo de «política pública», a modo de una movilización pacífica en un entorno de democracia consolidada, sino que debía orientarse, mediante una combinación de movilización e intimidación, hacia una presión política efectiva para desbordar los cauces del formalismo democrático. Así, los datos que se recogen y analizan en este artículo muestran que la violencia política no solo no desapareció al formarse el nuevo Gobierno, sino que creció y se extendió a diversos puntos de la geografía nacional, especialmente como una forma de presionar a favor de una liberación inmediata de los presos de octubre de 1934, así como para obligar a las nuevas autoridades a tolerar una ocupación rápida —y muchas veces violenta— de los ayuntamientos. La evidencia empírica sobre todos esos episodios resulta, así, trascendental para comprender el alcance político de la presión de los violentos y no confundir, bajo determinadas generalizaciones y explicaciones teóricas, esa movilización coactiva con una simple celebración cívica de una victoria electoral ya descontada.

Por otro lado, esta investigación permite concluir que Portela también se equivocó al pensar que un Gobierno presidido por la izquierda republicana contaría con la ventaja de poder usar las fuerzas policiales sin que los ganadores de las elecciones lo interpretaran como una provocación, una limitación de la movilización democrática o un peligro de golpe de Estado. Azaña y su ministro de la Gobernación procuraron que las noticias del nuevo Gobierno incidieran en una recuperación de la calma, pero en privado conocieron con todo detalle que la combinación de la presión de los sectores radicalizados de la izquierda obrera, más el vacío de poder provocado por la huida de algunos gobernadores, facilitó la expansión de la violencia en algunas regiones, a la cabeza Andalucía, Levante o Galicia, pero no solo ellas. Y aunque se ha escrito que «la principal fuente de enfrentamiento fue la intervención policial» durante las manifestaciones de esos días⁶⁵, es bastante probable que ni Azaña ni su ministro hubieran estado de acuerdo con esa idea así expresada, sabedores de

⁶⁵ *Ibid.* En una línea parecida, pero referido a datos para el conjunto de la primavera de ese año, véase González Calleja (2015: 286).

que los datos sobre la violencia de las jornadas del 19 y 20 de febrero mostraban algo que esta investigación corrobora: primero, que un porcentaje abrumadoramente mayoritario de las víctimas se produjo en situaciones en las que la intervención policial no desencadenó la violencia; y segundo, que en varias localidades donde hubo altercados más graves, con asaltos a sedes derechistas y lerrouxistas o ataques a edificios religiosos, todo eso ocurrió sin que mediara intervención policial previa, al contrario, en algunos casos ante la pasividad de las fuerzas del orden. Como señaló un editorial de un periódico republicano de centro, si bien el nuevo Ejecutivo se formó apresuradamente por la presión de un posible estallido de desorden popular, finalmente la presión se desató en las calles de «inmediato»⁶⁶. Azaña no quiso llegar tan pronto y en esas condiciones porque sabía, y no se equivocó, que tendría que afrontar «un desordenado empuje» que para algunos implicaba un uso deliberado de la violencia para exigir la inmediata adopción de medidas que iban más allá de la literalidad del pacto del Frente Popular y suponían un abierto desafío al Estado de derecho en pleno proceso electoral.

Bibliografía

- Alcalá-Zamora, N. (2011). *Asalto a la República. Enero-abril de 1936*. Madrid: Esfera de los Libros.
- Álvarez Tardío, M. (2012). Democratización y violencia política en el mundo de entreguerras: una cuestión abierta. *Ayer*, 88 (4), 27-49.
- (2013). The impact of political violence during the Spanish General Election of 1936. *Journal of Contemporary History*, 48 (3), 463-485. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022009413481823>.
- Aróstegui, J. (1994). Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia. *Ayer*, 13.
- Avilés Farré, J. (2006). *La izquierda burguesa y la tragedia de la II República*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Ayala Vicente, F. (2003). *La violencia política en la provincia de Cáceres durante la Segunda República (1931-1936)*. Brenes: Muñoz Moya Editores Extremeños.
- Azaña, M. (1981). *Memorias*. Volumen II. Barcelona: Crítica.
- Barragán-Lancharro, A. M. (2006). Antecedentes de la guerra civil en la provincia de Badajoz: violencia política tras las elecciones de febrero de 1936. En F. Lorenzana de la Puente y F. J. Mateos Ascacibar (coords.). *Arte, poder y sociedad y otros estudios sobre Extremadura* (pp. 293-310). Badajoz.
- Blaney Jr., G. (2005). La historiografía sobre la Guardia Civil. Crítica y propuestas de investigación. *Política y Sociedad*, 42 (3), 31-44.

⁶⁶ *Ahora*, 20-2-1936.

- (2007). Keeping order in Republican Spain, 1931-1936. En *Policing Interwar Europe: Continuity, Change and Crisis, 1918-1940* (pp. 31-68). Basingstoke; New York: Palgrave-Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230599864_3.
- Blázquez Miguel, J. (2009). *España turbulenta. Alteraciones, violencia y sangre durante la II República*. Madrid: Tomás Pérez.
- Botz, G. (1982). Political violence, its forms and strategies in the First Austrian Republic. En W. Mommsen y G. Hirschfeld (eds.). *Social protest, violence, and terror in nineteenth and twenty century Europe* (pp. 300-329). New York: St Martin's Press. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-349-16941-2_18.
- Carmona Obrero, F. J. (2011). *El orden público en Sevilla durante la II República (1931-1936)*. Sevilla: Patronato del Real Alcázar.
- Chaves Palacios, J. (2000). *Violencia política y conflictividad en Extremadura: Cáceres en 1936*. Cáceres: Diputación Provincial de Cáceres.
- Cibrián, R. (1978). Violencia política y crisis democrática: España en 1936. *Revista de Estudios Políticos*, 6, 81-115.
- Conteh-Morgan, E. (2003). *Collective political violence: an introduction to the theories and cases of violent conflicts*. London: Routledge.
- Córdoba, C. (2011). *De cada cuatro cayeron tres. Persecución y muerte de la Falange fundacional*. Madrid: Ediciones Barbarroja.
- Cruz, R. (2006). *En el nombre del pueblo. República, rebelión y guerra en la España de 1936*. Madrid: Siglo XXI.
- Della Porta, D. (2006). *Social movements, political violence, and the State. A comparative analysis of Italy and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Durgan, A. (1996). *BOC 1930-1936: el bloque obrero y campesino*. Barcelona: Laertes.
- Gil Andrés, C. (2006). *Lejos del frente: la guerra civil en La Rioja Alta*. Barcelona: Crítica.
- Gil-Robles, J. M. (2006). *No fue posible la paz*. Barcelona: Ariel.
- González Calleja, E. (2015). *Cifras cruentas. Las víctimas mortales de la violencia sociopolítica en la Segunda República española*. Granada: Comares.
- Graham, H. D. y Gurr, T. R. (eds.) (1983). *Violence in America. Vol. 2. Historical and Comparative Perspectives*. New York: Chelsea House.
- Ibarruri, D. (1984). *Memorias de Pasionaria, 1939-1977*. Barcelona: Planeta.
- Juliá, S. (1977). *La izquierda del PSOE (1935-1936)*. Madrid: Siglo XXI.
- (1979). *Orígenes del Frente Popular en España*. Madrid: Siglo XXI.
- (2008). *Vida y tiempo de Manuel Azaña (1880-1940)*. Madrid: Taurus.
- Kalyvas, S. (2010). *La lógica de la violencia en la Guerra civil*. Madrid: Akal.
- Linz, J. J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Macarro, J. M. (2000). *Socialismo, República y Revolución en Andalucía (1931-1936)*. Sevilla: Universidad.
- Mann, M. (2004). *Fascists*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806568>.
- Martínez Barrio, D. (1983). *Memorias*. Barcelona: Planeta.
- Martínez Leal, J. (2005). *Los socialistas en acción: la II República en Elche (1931-1936)*. Alicante: Universidad de Alicante.

- Mommsen, W. y Hirschfeld, G. (1982). *Social protest, violence, and terror in nineteenth and twenty century Europe*. New York: St Martin's Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-16941-2>.
- Moreno Gómez, F. (1983). *La República y la Guerra Civil en Córdoba*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.
- Nieburg, H. L. (1969). *Political violence: The behavioral process*. New York: St. Martin's Press.
- Palacios, D. (2011). Ansias de normalidad. La policía y la República. En F. del Rey (dir.). *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República Española* (pp. 596-646). Madrid: Tecnos.
- Payne, S. G. (1985). *Falange. Historia del fascismo español*. Madrid: Sarpe.
- (1990). Political violence during the Spanish Second Republic. *Journal of Contemporary History*, 25 (2-3), 269-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002200949002500206>.
- (2005). *El colapso de la República. Los orígenes de la Guerra Civil (1933-1936)*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Portela Valladares, M. (1988). *Memorias. Dentro del drama español*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pulido Pérez, A. M. (2008). *La Guardia Civil ante el bienio Azañista, 1931-33*. Madrid: Almena.
- Ranzato, G. (2006). *El eclipse de la democracia. La guerra civil española y sus orígenes, 1931-1939*. Madrid: Siglo XXI.
- (2014). *El gran miedo de 1936. Cómo España se precipitó en la guerra civil*. Madrid: Esfera de los Libros.
- Requena Gallego, M. (2006). *Yeste durante la II República: modernización política y conflictividad social, 1931-1936*. Albacete: Instituto de Estudios Albacetenses.
- Rey Reguillo, F. del (2007). Reflexiones sobre la violencia política en la Segunda República española. En M. Gutiérrez y D. Palacios (eds.). *Conflicto político, democracia y dictadura. Portugal y España en la década de 1930* (pp. 17-98). Madrid: CEPC.
- (2008). *Paisanos en lucha. Exclusión política y violencia en la Segunda República española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2011). Introducción. En F. del Rey (dir.). *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República Española* (pp. 17-44). Madrid: Tecnos.
- Sanz Hoya, J. (2006). *De la Restauración a la reacción. Las derechas frente a la Segunda República (Cantabria, 1931-1936)*. Santander: Universidad de Cantabria.
- Sepúlveda Losa, R. M. (2003). La primavera conflictiva de 1936 en Albacete. *Pasado y Memoria*, 2, 221-240. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/PASADO2003.2.09>.
- Souto Kustrín, S. (2004). «Y ¿Madrid? ¿Qué hace Madrid?». *Movimiento revolucionario y acción colectiva (1933-1936)*. Madrid: Siglo XXI.
- Tilly, Ch. (2007). *Violencia colectiva*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Tusell, J. (1971). *Las elecciones del Frente Popular*. Madrid: Edicusa.
- y Calvo, J. (1991). *Giménez Fernández, precursor de la democracia española*. Madrid: Mondadori.
- Ugarte Pérez, J. y González, M. J. (2016). *Juan Pablo Fusi. El historiador y su tiempo*. Barcelona: Taurus.
- Vaquero Martínez, S. (2016). De la ebullición a la contrarrevolución. Los significados del orden público en los libros de los gobernantes de la Segunda República española,

- 1931-1936. *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, 28, 187-213.
Disponible en: <https://doi.org/10.5944/etfv.28.2016.16153>.
- Vega Gonzalo, F. de Asís de la (1999). *Aniquilar la Falange. Cronología persecutoria del Nacionalsocialismo*. Oviedo: Ediciones TARFE.
- Von Der Mehden, F. R. (1973). *Comparative political violence*. New York: Prentice-Hall.
- Zamora Caro, J. A. (2010). Palma del Río 1931-1936: la Segunda República en sus personajes y hechos. En J. L. Casas Sánchez y F. Durán Alcalá (eds.). *El republicanismo ante la crisis de la democracia. Una perspectiva comparada (1909-1939)* (pp. 561-573). Córdoba: Diputación Provincial de Córdoba.

CONTRA FRANCO Y CONTRA EUROPA: EL PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA Y LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA (1957-1972)¹

Against Franco and against Europe: The Communist
Party of Spain and European Community Integration
(1957-1972)

SALVADOR FORNER

Universidad de Alicante
salvador.forner@gmail.com

HEIDY-CRISTINA SENANTE

Universidad de Alicante
HC.Senante@ua.es

Cómo citar/Citation

Forner, S. y Senante, H.-C. (2017).
Contra Franco y contra Europa: el Partido Comunista de España
y la integración comunitaria (1957-1972).
Revista de Estudios Políticos, 177, 181-211.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.06>

Resumen

La política mantenida por el Partido Comunista de España (PCE) ante las Comunidades Europeas hasta los años finales del franquismo estuvo marcada por la superposición de diferentes actitudes ante el proceso de integración europea. Los distintos condicionantes, tanto externos como internos, que explican dichas actitudes son analizados en este artículo siguiendo la evolución de su recorrido. Este se inició con un absoluto rechazo de las Comunidades Europeas, fundamentado en el total alineamiento del PCE con la política internacional de la URSS, pasó posteriormente por una interpretación menos severa, pero aún muy crítica, en la que el Mercado Común se entendía como un instrumento de carácter antisocial perjudicial para los intereses españoles y desembocó, por fin, desde finales de los sesenta, en una actitud flexible ante la integración comunitaria que supuso un completo viraje en su política europea.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto EUCLIO: HAR2015-64429-C2-1-P.

Palabras clave

Partido Comunista de España; comunismo español; comunismo europeo; integración europea; franquismo.

Abstract

During the final years of the Franco dictatorship, the politics of the Communist Party of Spain (PCE) with regard to the European communities was characterized by different attitudes towards the process of European integration. This paper analyzes the various external and internal factors explaining these attitudes and traces their evolution. Initially, there was an absolute rejection of the European communities based on the total alignment of the PCE with the international politics of the USSR. This evolved into a less severe, but still very critical interpretation, in which the common market was understood as an instrument of an antisocial nature that was harmful to Spanish interests. Finally, this transformed into a flexible attitude to the common market, which entailed a complete change in the European politics of the Spanish Communist Party by the end of the 1960s.

Keywords

Communist Party of Spain; Spanish Communism; European Communism; European Integration; Franco Dictatorship.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ANTE EL MERCADO COMÚN Y ANTE OCCIDENTE: LAS RAZONES DE UN RECHAZO. III. LA INFLEXIÓN LIBERALIZADORA DEL RÉGIMEN: CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA PERCEPCIÓN COMUNISTA DEL MERCADO COMÚN: 1. El giro estabilizador y Europa. 2. Integración europea, capital monopolista y revolución democrática. IV. DE MÚNICH A PRAGA: EUROPA COMO TRASFONDO. V. HACIA EL VIRAJE «EUROPEÍSTA». VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios durante la década de los años cincuenta la integración europea fue abiertamente rechazada por los distintos partidos comunistas de Europa occidental. La historiografía sobre el comunismo europeo ha hecho evidente la similitud de planteamientos y condicionantes de dicho rechazo inicial y su posterior y gradual evolución hacia posiciones más flexibles ante el proceso integrador con diferencias significativas entre unos y otros partidos². Las razones esgrimidas desde el mundo comunista occidental contra dicho proceso se identificaban plenamente con la posición adoptada por la Unión Soviética ante las Comunidades Europeas³. Esa identificación no obedecía solo a un seguidismo ciego de la política soviética, sino que era también producto de la percepción del mundo de posguerra que, desde las distintas realidades nacionales y desde la propia génesis histórica de los distintos partidos, impregnaba de forma generalizada la cultura política del comunismo⁴.

La denuncia del atlantismo, del apoyo al rearme alemán, del Plan Marshall y de la integración europea constituyeron durante los años cincuenta y primeros sesenta la base de un discurso político opuesto a la influencia sobre Europa de la potencia norteamericana en el marco de una lucha ideológica y

² Una aproximación metodológica a la historiografía comparada de los partidos comunistas y a su fundamentación en el carácter internacional del movimiento comunista, en Wolikow (2010: 19-24).

³ Sodupe (1987: 121-360), Zubok (1996: 85-92), Rey (2005: 7-18), Mueller (2009: 67-89).

⁴ Sobre las posiciones del PCF y el PCI ante la integración europea, véanse Bracke (2007: 33-54), Robin Hivert (2009: 49-67), Cruciani (2010: 57-76), Azam (2011: 255-261) y Cirulli (2016).

cultural en la que no solo intervino la Unión Soviética, por medio de los partidos comunistas y de sus órbitas de influencia, sino también Estados Unidos, mediante sus terminales europeas intelectuales e ideológicas (Boneau, 2005; Niño, 2009: 13-23).

La visión comunista del proceso comunitario se integraba por tanto en el contexto más amplio de una Europa de posguerra que era contemplada, desde la teoría marxista y las aportaciones leninistas, como el escenario de una lucha de clases en la última fase de desarrollo imperialista del capitalismo bajo la hegemonía estadounidense. Las repercusiones de dicha hegemonía sobre las políticas nacionales de los países occidentales aportaban también argumentos consistentes para un discurso ideológico opuesto a la integración europea al ser considerada esta como fruto de los designios de la potencia norteamericana para la defensa del capitalismo y la agresión contra la Unión Soviética (Schwabe, 2001: 18-34). No debe olvidarse tampoco que la identificación con el modelo soviético, considerado como una forma de organización social superior a la de los países capitalistas, convertía en aberrante, a ojos del comunismo occidental, cualquier proyecto de unidad europea que excluyese a la Unión Soviética y a los países que, en su órbita, estaban iniciando la «construcción del socialismo»⁵.

A pesar de la similitud de sus planteamientos políticos, la conceptualización teórica de un marco general para los partidos comunistas occidentales de los años de posguerra, más allá de su identificación ideológica, de su subordinación a un «centro dirigente» y de una autodefinición leninista⁶, resulta bastante problemática. En los casos del Partido Comunista Francés y, en mayor medida, del Partido Comunista Italiano se trataba de formaciones políticas que, tras la Segunda Guerra Mundial, emergían como partidos de masas con vocación de integración social. Su protagonismo en la coalición vencedora del hitlerismo, gracias a su relevante participación en los movimientos nacionales de resistencia y a su identificación ideológica con una de las potencias victoriosas, hacía que confluyeran en ellos, en un marco de democracia política, la defensa de la independencia y la soberanía nacionales y las aspiraciones de transformación social de amplios sectores de la izquierda fascinados por la experiencia soviética (Furet, 1995: 433 ss.).

⁵ Los planteamientos contrarios a la CECA y la CED del comunismo francés e italiano, en PCF (1954); *Cahiers du Communisme*, febrero, 1955; *L'Humanité*, 5-12-1951, 18-11-1953, 27-11-1954; *L'Unità*, 25-9-1951, 18-10-1952.

⁶ Dicha autodefinición respondía más a una formulación retórica que a su práctica política. Cf. Mandel (1974: 10 ss.). Otras clasificaciones de la ciencia política los incluyen en un modelo de integración social de carácter totalitario. Véanse Neumann (1956: 404 ss.) y Bartolini (1986: 254 ss.).

La diferencia con otros partidos, como el PCE, no podía ser más evidente. Debido a la derrota del bando republicano y su paso a la clandestinidad, el comunismo español atravesó por una situación precaria durante los años de la segunda guerra, viendo diezmada su militancia y siendo objeto de una intensa represión (Hernández Sánchez, 2015). El final de la guerra en Europa abrió una breve expectativa de cambio político en España, al que podía contribuir la presión de los países vencedores, ya que Franco había sido un aliado implícito de las potencias del Eje. Pero el desvanecimiento del aislamiento internacional del régimen y su consolidación como consecuencia del comienzo de la Guerra Fría reforzaron directamente en el comunismo español, junto a razones similares a las que se daban en el conjunto del movimiento comunista, un rechazo hacia los Estados Unidos y hacia el bloque occidental que se tradujo, a pesar de no ser España un país directamente afectado por el proceso integrador, en una contundente oposición a las Comunidades Europeas.

Cada caso nacional constituye, así pues, una experiencia singular y muestra, sobre todo en las trayectorias posteriores de la actitud ante la integración europea, una diversidad de matices que derivan de las características propias de cada organización, del contexto social y político en el que se desarrollaron⁷ y de la evolución de las posiciones de sus dirigentes en función de los cambios en el espacio político (Offerlé, 2006: 94). Por lo que se refiere al comunismo español son varios los factores específicos a tener en cuenta por su posible influencia en las posiciones mantenidas ante el proceso integrador. En primer lugar, a diferencia de partidos como el francés o el italiano, el PCE veía constreñidos su funcionamiento y organización por un régimen dictatorial que dificultaba enormemente su vertebración con el conjunto social. No obstante, la aspiración a convertirse en un partido de masas hizo que su práctica política e ideológica y sus planteamientos estratégicos se orientasen a priorizar la lucha contra el régimen atenuando su vertiente ideológica anticapitalista y revolucionaria, y con el tiempo su identificación con el bloque soviético. Un segundo factor determinante de la política del PCE fue su empeño por conseguir una amplia unidad de la oposición al régimen intentando limar o posponer toda propuesta de alternativa política que fuese más allá de la implantación de un régimen democrático. Dichos planteamientos —tercer factor— tropezaron con la percepción del comunismo, a consecuencia sobre todo del contexto internacional, como una opción ilegítima para la representación del amplio espacio social de la izquierda, en disputa con otros partidos de signo

⁷ La influencia del contexto social y político sobre los partidos en Harmel y Janda (1994: 259-287).

socialista o socialdemócrata⁸, lo que contribuyó a reforzar su tendencia a la moderación y a la adaptación evolutiva a los cambios operados en el espacio político español.

Desde el supuesto de que dichos factores determinaron la evolución de la política europea del comunismo español, inicialmente identificada con los planteamientos soviéticos, se pretende comprobar dicha hipótesis mediante un análisis de sus posiciones ante la integración comunitaria que puede contribuir a ampliar el conocimiento de una vertiente poco estudiada hasta el momento de la trayectoria del PCE durante la dictadura franquista y a evaluar también la influencia ejercida sobre dicha evolución por el propio proceso comunitario. En las páginas que siguen se analiza, con la utilización de fuentes del Archivo Histórico del PCE (AHPCE), prensa y documentos de la organización comunista y, hasta donde ha sido posible, testimonios orales⁹, la trayectoria de su política europea hasta la inflexión que a finales de los sesenta modificó en buena parte su rotundo rechazo de la integración para dar paso a una posición más flexible que con el tiempo culminó en el apoyo al Tratado de Adhesión por el que España se incorporaba a las Comunidades Europeas en 1985.

II. ANTE EL MERCADO COMÚN Y ANTE OCCIDENTE: LAS RAZONES DE UN RECHAZO

En sintonía con los planteamientos comunes sobre la integración europea del movimiento comunista¹⁰, para el PCE la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) se interpretaba como un triunfo de los designios estadounidenses encaminados a mantener la Guerra Fría, ahondar la división de Europa, oponerse al mejoramiento de la situación internacional y fomentar el clima para la agresión contra el bloque soviético. La «cuestión alemana» adquiriría

⁸ Debido a que no podían cumplir una función de «relevo gubernamental», según la definición de Lavau (1969: 18-44), al ser percibidos, a diferencia de la socialdemocracia, como partidos antisistema (Moschonas, 1994: 131 s.).

⁹ Agradecemos a Ramón Tamames su valiosa ayuda para la elaboración de este artículo.

¹⁰ Las posiciones del PCF y del PCI ante la CEE y el EURATOM en PCF (1957); *Cahiers du Communisme*, julio-agosto, 1957; *L'Unità*, 24-2-1957. Una recopilación de fuentes documentales y testimonios sobre las posiciones del PCF y del PCI ante Europa, respectivamente, en Debatisse *et al.* (1979) y Maggiorane y Ferrari (2005). La posición conjunta ante la integración de los seis partidos de los países comunitarios en *L'Humanité*, 7-4-1959 (*Déclaration Commune des représentants des Partis communistes des 6 pays de la CECA et du Marché commun*).

una especial relevancia en el marco de dicha interpretación, ya que, según esta, la integración prevista en la CEE y el Euratom vivificaba y fortalecía el «militarismo en la Alemania occidental a la que se reserva[ba] el papel de fuerza de choque y avanzadilla en los planes de una tercera guerra mundial»¹¹. El Euratom llegaba a ser considerado como un instrumento para la fabricación por Alemania de sus propias armas nucleares con el fin de preparar «gradualmente el resurgimiento del fascismo en el país» y se responsabilizaba retrospectivamente a las potencias occidentales del rearme alemán en el período de entre-guerras¹².

Dada la situación marginal de España ante el proceso integrador y su nula repercusión en aquellos momentos sobre la política nacional, el rechazo del PCE a las dos comunidades se centraba fundamentalmente en razones ideológicas derivadas de su alineamiento con la posición mantenida por el Partido Comunista de la Unión Soviética frente a la integración. Las razones esgrimidas para justificar tal rechazo tenían un marcado carácter geoestratégico en el marco de la Guerra Fría, al considerar que dichas comunidades respondían «al deseo de los imperialistas de reforzar aún más la orientación militarista de la economía, como base económica para el Pacto Agresivo del Atlántico, enfilado contra los países del campo socialista»¹³.

Las posiciones en política internacional y europea del PCE se inscribían por tanto en lo que se consideraba un nuevo marco de la lucha de clases que habría adquirido un ámbito mundial con el enfrentamiento entre el capitalismo y los países que estaban emprendiendo la construcción del socialismo. En ese marco global, el Mercado Común y el Euratom se contemplaban como meros instrumentos para la lucha contra el bloque soviético, ya que su finalidad consistía en «crear la base económica de la militarización intensiva de Europa occidental»¹⁴. En consecuencia, la situación política de los países occidentales era analizada como el resultado de un total sometimiento a los objetivos de la política exterior norteamericana de impedir «la construcción del socialismo en los nuevos países de Europa y Asia donde la clase obrera había tomado el poder» para posteriormente «liquidar el socialismo en la Unión Soviética y restablecer así el imperio mundial del capitalismo bajo la hegemonía americana»¹⁵.

¹¹ AHPCE: Documentos, *Informe del Buró Político del Comité Central*, 1957, p. 81.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*: 82.

¹⁴ AHPCE: Documentos, *Informe del Buró Político del Comité Central, Sobre la situación política nacional e internacional*, IV Sesión Plenaria, 13-14 septiembre 1958, pp. 44-45.

¹⁵ *Ibid.*: 48.

A pesar de esa visión tan rotunda de la dominación estadounidense sobre la Europa del oeste, se vislumbraban ya en la misma, sin embargo, algunas matizaciones. Ante el viraje hacia Europa que comenzaba a darse en el seno del franquismo tras la constitución del gobierno de tecnócratas en 1957¹⁶ se admitía, al menos implícitamente, que Estados Unidos y la nueva Europa comunitaria no constituían un único bloque económico y que esta última podía disponer de una autonomía susceptible de ser aprovechada por parte de determinados sectores económicos deseosos de escapar al dominio económico estadounidense¹⁷. Esa nueva orientación hacia Europa por parte del régimen se consideraba, no obstante, altamente perjudicial para los intereses nacionales. Si el Mercado Común representaba, según el PCE, un serio peligro aunque España no participase en el mismo, la participación española era contemplada como un peligro mucho mayor por dos razones. La primera de ellas porque un supuesto ingreso en las Comunidades Europeas podía proporcionar a Franco el vehículo con el que introducirse en otras organizaciones internacionales de signo occidental y especialmente en la OTAN, reforzándose por tanto el bloque antisoviético¹⁸. La segunda remitía a las dificultades que para una economía altamente protegida como la española podrían derivarse de una pertenencia a la CEE que «colocaría la economía española en mayor dependencia del extranjero» y transformaría el país «en productor únicamente de ciertas materias primas y de determinados productos agrícolas, frenando su desarrollo industrial»¹⁹.

La radicalidad de las posiciones comunistas contra la CEE y otros organismos internacionales de la órbita occidental contrastaban notablemente con lo que podría considerarse el programa mínimo para la recuperación de la democracia en España. Si en el caso de la política internacional se daba una plena y permanente identificación con la Unión Soviética que anclaba al comunismo español en uno de los dos bloques de la Guerra Fría, la política de reconciliación nacional aprobada en 1956 había supuesto, por el contrario, un viraje hacia la moderación en sus propuestas para el derrocamiento de la

¹⁶ La significación del gobierno tecnocrático para el viraje económico que iba a producirse en el régimen estaba ausente de momento en las previsiones del PCE sobre el futuro del franquismo considerándose que con dicho gobierno se restringía todavía más «la base social de la dictadura». AHPCE: Documentos, *Informe del Buró Político del Comité Central*, 1957, pp. 25-28.

¹⁷ AHPCE: Documentos, *Informe del Buró Político...*, 13-14 septiembre 1958, p. 56.

¹⁸ Sobre la OTAN y la relación bilateral con Estados Unidos: Viñas (2005: 79-113), Delgado (2003: 231-276). Sobre la estrategia de la OTAN para el Mediterráneo en relación con la integración europea, véase Hatzivassiliou (2015: 13-32).

¹⁹ AHPCE: Documentos, *Informe del Buró Político del Comité Central...*, 1957, p. 83.

dictadura²⁰. Dicha política se basaba esencialmente en el reconocimiento de que la guerra civil debía dejar de marcar una división entre los españoles que se habían enfrentado en los dos bandos y en la creencia (Azcárate, 2004: 323 ss.) de que la dictadura no representaba ya más que los intereses de una minoritaria oligarquía política y económica. Más allá de los condicionantes de diverso tipo, externos e internos, que la propiciaron (Erice, 2013: 6 ss.), esa nueva estrategia suponía un cambio cualitativo de gran trascendencia y marcaba el comienzo de una cada vez más creciente influencia del PCE en sectores sociales muy alejados hasta entonces de la cultura política del comunismo y en nuevas generaciones que no habían vivido la guerra civil.

En un artículo publicado tras la crisis ministerial de 1957 por un destacado miembro de la dirección del PCE, Fernando Claudín, se analizaba la «descomposición de la dictadura en las altas esferas» y se consideraba posible el paso pacífico a una situación democrática mediante un gobierno liberal de transición que concediese una amplia amnistía e iniciase el establecimiento de las libertades políticas. «El Partido Comunista —decía Claudín— apoyaría lealmente un gobierno así» (Claudín, 1957: 3-4). En idéntico sentido se pronunciaba el órgano oficial del partido por esas fechas al analizar las propuestas efectuadas por «un grupo liberal» de orientación monárquica: se llegaba a aceptar la imposición *de facto* de una monarquía siempre que esta fuera posteriormente legitimada por una consulta al país²¹. Meses después y de manera oficial se admitía por el Comité Central que en el seno del régimen se habían desarrollado divisiones políticas, que en un momento dado podrían facilitar la transición pacífica mediante la constitución de un «gobierno liberal». Aunque la alternativa democrática defendida por los comunistas se basaba en la creación de una amplia coalición de fuerzas democráticas y en un gobierno emanado de la misma, la posibilidad de dicho gobierno liberal, supuestamente surgido del propio régimen, se contemplaba como una solución transitoria que podría ser apoyada por el PCE, a pesar de no representar «una ruptura radical» con la situación existente²².

Es cierto que la casi total disponibilidad del PCE a finales de la década de los cincuenta para facilitar una transición o un cambio pacífico hacia la democracia se acompañaba también de un llamamiento a las masas para una movilización popular. Pero ese llamamiento se basaba fundamentalmente en la posibilidad de un hermanamiento de los españoles contra el régimen para

²⁰ El texto completo de la declaración del PCE por la reconciliación nacional de junio de 1956 en <http://www.filosofia.org/his/h1956rn.htm>.

²¹ *Mundo Obrero*, 15-04-1957: «Hipótesis y supuestos al margen de lo esencial».

²² AHPCE: Documentos, III Pleno del Comité Central, *Informe del Buró Político del Comité Central*, 1957, pp. 29 y 31.

superar las divisiones provocadas por la guerra civil. La apuesta por una «jornada de reconciliación nacional», finalmente celebrada en mayo de 1958, mostraba un escaso éxito para la lucha contra el régimen, aunque sí servía, al menos, para evidenciar la disposición del PCE a no obstaculizar con una estrategia más radical cualquier posible inteligencia de toda la oposición antifranquista:

En el futuro, los historiadores que analicen los documentos y las informaciones de este período, tendrán que reconocer que el Partido Comunista hizo todo lo posible, dio ejemplos de flexibilidad, para lograr una inteligencia política de carácter nacional que evitase violencias y desgarraduras al país²³.

Pero esa disposición a facilitar con su política nacional de reconciliación la más amplia coincidencia contra el régimen tenía su flanco débil en el alineamiento internacional del PCE contra el bloque occidental. La divergencia entre la moderación que presidía la política nacional y los planteamientos internacionales no podía, en efecto, sino provocar al PCE serias dificultades para las relaciones con otras fuerzas políticas, especialmente el PSOE. Los socialistas españoles se alineaban en la década de los cincuenta con las democracias occidentales y eran favorables al proceso de integración, al que consideraban como una especie de «tercera opción» entre los dos bloques (Guirao, 1988: 14 ss.; Mateos, 1989: 339-358). La pasividad de los socialistas españoles en la oposición a Franco era consecuencia para el PCE de ese alineamiento. Se acusaba al PSOE de inhibirse en las luchas interiores contra la dictadura y de buscar una solución exterior confiando en las democracias europeas y occidentales. En el VII Congreso del PSOE se había aprobado, en efecto, un requerimiento a los partidos de la Internacional Socialista para que en caso de muerte de Franco y de su sustitución por un régimen no elegido por el pueblo, logran de sus gobiernos respectivos que no lo reconocieran, lo que era considerado por el PCE como algo completamente ilusorio:

Parece increíble, pero es así. Después de una experiencia de veinte años en la que hasta los menos avisados políticamente han aprendido que las potencias occidentales no moverán un dedo contra Franco, el PSOE sigue depositando en esas potencias la esperanza de liberación de España²⁴.

El PCE buscaba la unidad con los socialistas, pero el apoyo a la URSS en acontecimientos como los de Hungría en 1956 ahondaba las divergencias ya

²³ AHPCE: *Sobre la situación política...*, 1958, p. 32.

²⁴ AHPCE: *Sobre la situación política...*, 1958, p. 36.

existentes entre ambas formaciones políticas desde la finalización de la guerra civil. Rodolfo Llopis, secretario general del PSOE y presidente de la UGT en el exilio, estaba imprimiendo en el socialismo español una orientación de pleno alineamiento con el bloque occidental incorporando el europeísmo, en la línea del socialista belga Paul-Henri Spaak, a las señas de identidad del partido (Vargas, 1999: 262-274). La unidad de acción invocada por el PCE resultaba, así pues, totalmente incompatible con aspectos sustanciales de la política internacional del socialismo europeo y constituía un desafío completamente inaceptable que imposibilitaba cualquier entendimiento con el PSOE:

Por otro lado, la agravación de la política guerrera y agresiva del campo imperialista, plantea ante los hombres más destacados de la socialdemocracia internacional un problema histórico insoslayable: seguir al imperialismo hasta el fin, en su loca carrera hacia la guerra atómica y hundirse con él o romper la colaboración con el imperialismo²⁵.

III. LA INFLEXIÓN LIBERALIZADORA DEL RÉGIMEN: CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA PERCEPCIÓN COMUNISTA DEL MERCADO COMÚN

En abril de 1959 el Comité Central del PCE publicaba, con motivo del XX aniversario del fin de la guerra civil, un extenso documento en el que se realizaba un balance de los veinte años de dictadura y se hacían previsiones sobre el porvenir de la democracia española. En dicho documento se apuntaba el deterioro de la balanza comercial española y se responsabilizaba a la inflación del retroceso del nivel de vida de la clase trabajadora. La transferencia de rentas hacia los sectores más potentes y estatalmente privilegiados por el régimen provocada por una inflación permanente —se sostenía en el documento— era «el más pesado y el más injusto de los tributos que se impon[ía] a toda la sociedad» en beneficio de «una enriquecida oligarquía»²⁶.

El análisis del deterioro a que había llegado la situación económica y social de España a finales de la década de los años cincuenta como consecuencia de la política autárquica era bastante certero. Las previsiones de una agudización del descontento resultaban bastante consistentes y, aunque

²⁵ AHPCE: *Sobre la situación política...*, 1958, p. 39.

²⁶ AHPCE: Documentos, carpeta 40, *El balance de veinte años de dictadura fascista, las tareas inmediatas de la oposición y el porvenir de la democracia española*, 1 abril 1959, pp. 12-13.

improbable, no era del todo descabellado pensar, siempre y cuando que esa situación se prolongase, que una conjunción de movilizaciones populares y una posible unidad de acción de la oposición podía provocar una crisis terminal del régimen, resquebrajar su cohesión interna y servir de inicio a un proceso de liberalización política al que el PCE seguía dispuesto a dar apoyo sin exigir siquiera su participación en un futuro gobierno de transición democrática²⁷. Es muy posible que a esa percepción del deterioro social provocado por la política autárquica se uniese también la situación de debilidad de la organización comunista tras largos años de represión (Hernández Sánchez, 2015: 291-331). Ambos factores explicarían la moderación de las propuestas unitarias realizadas por el PCE hasta finales de los cincuenta que adquirirían posteriormente, tras la llegada de Santiago Carrillo a la Secretaría General en 1960, un mayor protagonismo comunista en la articulación de una alternativa democrática a la dictadura, y una más precisa definición en los objetivos de las movilizaciones populares y en la posible radicalización de estas (Carrillo, 1961a: 57).

En el plano económico, sin embargo, el PCE no había explotado ni explotaba ahora políticamente la contradicción entre el anquilosamiento del régimen y la necesidad de una apertura y liberalización del comercio exterior. La creación de la CEE en 1957 podría haberse convertido en una buena oportunidad para evidenciar el lastre que la dictadura suponía para que España iniciase una progresiva incardinación en las economías occidentales, dadas las dificultades políticas para una incorporación del régimen a las instituciones europeas²⁸. En todo caso, aunque muy improbable, una incorporación a la CEE no hubiera hecho más que poner en evidencia la propia obsolescencia del régimen y acelerar su descomposición (Tamames, 2013: 322). Por el contrario, la posición del PCE significaba, en la práctica, apostar por la perpetuación del aislamiento económico de España, ya que se condicionaban las posibles inversiones de capital europeo e internacional a una total protección

²⁷ AHPCE: *El balance de veinte años de dictadura...*, p. 36.

²⁸ Ya en 1951 el régimen había intentado infructuosamente, por razones políticas, una aproximación a la CECA (Senante, 2000: 69-90). Las razones políticas determinaron también el fracaso de la incorporación de España al Consejo de Europa que, por el contrario, se convirtió en caja de resonancia de la oposición democrática contra el régimen (López Gómez, 2016: 2-4). Las dificultades del régimen ante Europa se acrecentaron con el informe del socialdemócrata Willi Birkelbach a la Asamblea Parlamentaria Europea en 1961. La actitud de la socialdemocracia al respecto en Muñoz Sánchez (2011: 94 ss.). A lo más que llegó el régimen fue a la firma de un Acuerdo Preferencial con la CEE en 1970 (Senante, 2006: 201-206). Sobre la política europea del franquismo, Moreno Juste (1995: 29-50 y 1998: 53 ss.).

de la industria nacional²⁹ y se mantenía, en sintonía con las posiciones soviéticas, el rechazo hacia un espacio económico, como el de Europa occidental, que había iniciado mediante la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio un proceso irreversible de desarme arancelario:

Que España no sea integrada en organismos [...] como el Mercado Común y la zona de libre cambio porque tal integración ocasionaría graves perjuicios a la economía española y acentuaría su falta de independencia. [...] La integración en el Mercado Común equivaldría a la conversión de España en una colonia de las potencias imperialistas, incomparablemente más fuertes, que lo integran; es igualmente evidente que nuestra estructura económica no podría resistir ni siquiera una liberación parcial de los intercambios³⁰.

1. EL GIRO ESTABILIZADOR Y EUROPA

Escasos meses antes de aprobarse el denominado Plan de Estabilización en julio de 1959 la situación económica de España era percibida por el PCE como abocada a un inminente colapso³¹. Dicha percepción no se alejaba mucho de la realidad del momento: las reservas del Banco de España estaban prácticamente agotadas, la inflación había provocado un aumento del coste de la vida de casi el 50 % durante los dos años anteriores, el déficit comercial se aproximaba a los 400 millones de dólares y la peseta, sin respaldo alguno, mantenía un cambio artificial fijado por el Ministerio de Comercio que prácticamente imposibilitaba la actividad exportadora. Pero el escenario económico iba a experimentar a raíz de la aprobación de las medidas estabilizadoras un cambio radical que alejaría el riesgo de la implosión interna del régimen a la que supuestamente podía conducir el mantenimiento de la autarquía franquista. A finales de 1958, Franco, más por necesidad que por convencimiento, dio luz verde a las propuestas de ajuste y liberalización del ministro de Comercio Alberto Ullastres; el 21 de julio de 1959 quedó aprobado el Decreto con las medidas estabilizadoras y el 28 de julio fue refrendado por las Cortes³².

La reacción comunista ante el plan revelaba que este había resultado hasta cierto punto inesperado como posible alternativa del régimen para hacer

²⁹ AHPCE: *El balance de veinte años de dictadura...*, pp. 57-58.

³⁰ *Ibid.*: 17 y 58.

³¹ *Ibid.*: 16.

³² Sobre el contenido del plan, véase Varela Parache (2004: 129-162), Velarde Fuertes (2014: 53 ss.).

frente a la catastrófica situación económica originada tras veinte años de política autárquica. En palabras del experto en economía del Comité Central del PCE, Juan Gómez,³³ el plan se «había abatido sobre el país como un terrible mazazo [...] pergeñado en Washington» e iba a provocar «tremendos sufrimientos» a la población española (Gómez, 1959: 22). Las previsiones negativas que se hacían de sus consecuencias llevaban incluso a considerar la nueva situación económica que iba a crearse como un remedio que iba a resultar peor que la propia enfermedad (Carrillo, 1960: 21).

En la percepción comunista de los posibles efectos del plan comenzaban a jugar también, sin embargo, un papel importante las potencialidades que este podría tener para la incardinación de España en el mercado europeo. Dicha incardinación formaba parte para el PCE de los designios de «los monopolios extranjeros y del capital monopolista español» y suponía —en palabras del nuevo secretario general, Santiago Carrillo— una operación antinacional con consecuencias desastrosas para España que había que impedir a toda costa:

Impedir la aplicación del Plan de Estabilización, impedir la integración en el mercado europeo, se ha convertido para los españoles en una verdadera causa nacional. No se trata ya de evitar que España sea colonizada por los monopolios extranjeros, eso no es más que una parte; se trata de impedir que nuestro país se despueble, se vacíe de su substancia vital; se trata de salir al paso de una verdadera catástrofe nacional³⁴.

El drástico ajuste económico y social del plan motivó que en los comienzos de su aplicación se produjese un acusado deterioro del nivel de vida, lo que permitió al PCE volcarse en una actividad propagandística contra el mismo y al fomento de las huelgas y movilizaciones contra los despidos y las congelaciones salariales provocados por la política estabilizadora³⁵. Dicha situación fue solo momentánea, ya que a partir de 1961 todos los indicadores económicos marcaron, aunque con algún altibajo, una clara tendencia positiva. El extraordinario aumento del flujo migratorio hacia Europa supuso también una redimensión del mercado de trabajo, con una situación prácticamente de pleno empleo que facilitó, en un marco de mayor seguridad laboral, el aumento de

³³ El nombre de Juan Gómez era el utilizado en la clandestinidad por Tomás García. Su interlocutor en asuntos económicos en el interior, Ramón Tamames, contribuyó, según éste nos indica, a la matización de los planteamientos del PCE contrarios a la CEE.

³⁴ *Ibid.*: 73.

³⁵ AHPCE: Documentos, carpeta 40, ¡Trabajadores! Manifiesto del Buró Político del PCE, noviembre de 1959; *Manifiesto del PCE con motivo del primero de mayo*, 1960.

las reivindicaciones obreras por la consecución de mejoras salariales y de las condiciones de trabajo³⁶. Algunas consecuencias no previstas por los artífices del plan, en cuanto a la magnitud que alcanzaron a lo largo de la década de los sesenta y primeros años setenta —como fue el caso de la entrada de divisas por las remesas de la emigración y el extraordinario aumento del turismo—, contribuyeron a un importante desarrollo de la economía española que permitió una progresiva y rápida disminución del desfase con los países de Europa occidental y la aparición de unas nuevas clases medias, potenciando así las posibilidades de ampliación del consenso social con el régimen.

A pesar de que ya en 1961 el PCE se veía obligado a reconocer que tras la crisis inicial provocada por el Plan de Estabilización se estaba produciendo una reactivación económica, esta era considerada inestable y muy insuficiente. La «cuestión europea» servía de termómetro a Santiago Carrillo para medir la consistencia real de dicha recuperación al interpretar la actitud cauta del ministro de Comercio Alberto Ullastres ante una posible integración de España en la recientemente constituida CEE (Ullastres, 1963: 429 ss.) como una renuncia a cualquier futura negociación con esta, motivada por la debilidad de la economía española como consecuencia de un fracaso de las previsiones del plan:

La afirmación [...] de que no interesa a España ese ingreso, de que España no está preparada para afrontarle, ¿no es de hecho la confesión de que los resultados casi milagrosos que Ullastres y el Opus Dei atribuían al plan de estabilización en relación con la economía internacional no se han visto confirmados por los hechos? (Carrillo, 1961a: 35).

La realidad, por el contrario, distaba mucho de esas apreciaciones. El Plan de Estabilización estaba generando a los pocos meses de su aplicación, e iba a originar en años sucesivos, una mejoría de la economía española, frenando las tendencias inflacionistas anteriores y facilitando un aumento del consumo y de las exportaciones. La peseta estabilizaba su paridad con el dólar, se regularizaban las cuentas del Estado y aumentaban las reservas exteriores. El saneamiento económico sentaba las bases de un crecimiento sostenido con unas tasas medias anuales próximas al 7 % durante el período 1960-1975³⁷. La

³⁶ Soto (2006: 16 ss.). El PCE aprovechó esa situación para afianzar su influencia en las clases trabajadoras mediante la utilización de los sindicatos verticales y el impulso de las «Comisiones Obreras». Véase Treglia (2012: 113-279).

³⁷ Un balance de la literatura económica mayoritariamente favorable al Plan y de las escasas críticas al mismo en Bernad Royo (2014: 133-144).

nueva situación permitía al Gobierno encarar la aproximación a la CEE en condiciones mucho más favorables, reforzaba la apuesta por la apertura comercial y convertía la «cuestión europea» en un factor clave de la política económica y de la política exterior del régimen de Franco, generando incluso expectativas de apoyo por parte de algunos gobiernos comunitarios (Aschmann, 2001: 37-51).

2. INTEGRACIÓN EUROPEA, CAPITAL MONOPOLISTA Y REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

La interpretación de la integración comunitaria por parte del PCE seguía inscribiéndose, sin embargo, tras la puesta en marcha del Plan de Estabilización, en la órbita del discurso oficial soviético sobre la significación del Mercado Común³⁸. A comienzos de la década de los años sesenta la visión por parte de los analistas soviéticos de las Comunidades Europeas como un instrumento político-militar para la agresión del imperialismo americano contra el bloque socialista se acompañaba también de un análisis centrado en las motivaciones económicas de la integración³⁹. Ambos aspectos eran los que servían de base, sin apenas matices, a la posición de los comunistas españoles ante la CEE. El factor determinante de la integración continuaba siendo «la política imperialista y la lucha del imperialismo —bajo la égida de los círculos agresivos norteamericanos— contra el sistema socialista» con la que se pretendía crear en Europa occidental «una alianza político-militar y económica que con sus actos agresivos [detuviera] el hundimiento históricamente inevitable del sistema capitalista». Pero otros factores específicamente europeos comenzaban a ser tenidos en cuenta para explicar el acuerdo al que habían llegado los seis países comunitarios. Se trataba también, además de una política agresiva contra el bloque socialista, de una ofensiva del capital monopolista estatal contra el nivel de vida de los trabajadores, contra la pequeña burguesía, contra los campesinos y el proletariado agrícola que suponía asimismo un «proceso de liquidación masiva de las empresas pequeñas y medias»⁴⁰. Por la propia naturaleza del capitalismo imperialista, dicho acuerdo interestatal de los monopolios europeos habría de resultar a la fuerza, desde la visión comunista, inestable y transitorio. La rivalidad interimperialista de los países europeos cedía momentáneamente el paso a una problemática unidad como estrategia de los

³⁸ *Nuestra Bandera*, 27, 1960, 106-112.

³⁹ Los textos de referencia soviéticos en Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2005: 66-129).

⁴⁰ *Nuestra Bandera*, 27, 1960, 110-111.

grandes monopolios, pero dicha unidad estaba inevitablemente condicionada «por la ley del desarrollo económico y político desigual del capitalismo», de manera que, tarde o temprano, aflorarían las contradicciones entre ellos⁴¹.

Consecuencia lógica de dicho análisis era el radical rechazo del PCE a una hipotética integración de España en la CEE. Dicha integración no podía favorecer en modo alguno los intereses económicos de España y sí los de una reducida oligarquía cuyo único objetivo era preservar su dominio frente al «desbordamiento democrático que se incubaba aceleradamente en el país» (Gómez, 1961: 39 ss.). Es decir, que la «cuestión europea» estaba estrechamente relacionada para el PCE con una inminente revolución democrática (antifeudal y antimonopolista)⁴² que obligaba a la «oligarquía» a buscar el amparo de la Europa comunitaria para defender sus intereses particulares traicionando los verdaderos intereses nacionales de España⁴³. La integración era «el único medio de evitar una revolución democrática», puesto que los monopolios europeos, a cambio de tomar a su cargo la explotación de las riquezas del país, se harían cargo de «la misión de defender a toda costa el poder político de la oligarquía contra las fuerzas democráticas y revolucionarias» (Carrillo, 1961b: 32). La integración europea quedaba así caracterizada —y caricaturizada— como una especie de tabla de salvación del régimen que se equiparaba con lo ocurrido en otros momentos de la historia de España:

Es una regla histórica que cuando las clases dirigentes ven que se debilitan sus posiciones, cuando se sienten incapaces de hacer frente a la revolución que amenaza sus privilegios, buscan el apoyo de las fuerzas reaccionarias extranjeras. Así ocurrió el siglo pasado con los cien mil hijos de San Luis, de la Santa Alianza; así ocurrió en 1936 con el fascismo; así ocurre hoy con la integración (Gómez, 1961: 48).

La única alternativa a la vía de la integración en Europa capaz de asegurar «un impetuoso desarrollo económico» de España se fundamentaba para el PCE en un amplio desarrollo del «mercado interior» y en una plena utilización de los propios «recursos materiales», solo posibles con el desalojo del poder de «la aristocracia latifundista y la oligarquía financiera» mediante la

⁴¹ *Ibid.*: 110.

⁴² El PCE, en palabras de Juan Gómez, consideraba que la exacerbación de contradicciones hacían de España en 1961 «el eslabón más débil de la cadena imperialista de la Europa occidental» (Gómez, 1961: 41).

⁴³ AHPCE: Documentos, Plenos, *Intervención del camarada Juan Gómez*, 1961, pp. 12 ss.

toma del poder por una amplia «coalición de todas las fuerzas antimonopolistas agrupadas alrededor de la clase obrera» (Gómez, 1961: 51). Ambas cuestiones —la integración europea y la alternativa de la revolución democrática— iban a adquirir desde 1962 un gran protagonismo en el debate interno del PCE y en sus relaciones con el resto de la oposición al franquismo, afectando también a las relaciones entre los diversos sectores de apoyo al régimen en torno al acercamiento de España a Europa.

IV. DE MÚNICH A PRAGA: EUROPA COMO TRASFONDO

El 9 de febrero de 1962, el ministro de Exteriores, Fernando María Castiella, envió una carta al presidente del Consejo de Ministros de la CEE, Couve de Murville, solicitando la apertura de negociaciones para examinar una posible vinculación de España con la Comunidad Económica Europea (Senante, 2006: 61-75). La posibilidad de que esa solicitud fuese atendida y de que el régimen adquiriese algún tipo de legitimidad por parte de la CEE tuvo un efecto catalizador sobre los distintos sectores sociales y políticos de la oposición a Franco. Aprovechando la celebración en Múnich del IV Congreso del Movimiento Europeo, los miembros del Consejo español de dicha organización plantearon la introducción en el orden del día del Congreso —cuyo objetivo general era auspiciar la creación de una comunidad política europea encaminada hacia la constitución de unos Estados Unidos de Europa— de un debate específico sobre las futuras negociaciones entre el gobierno español y la CEE, cuya posibilidad había abierto la «carta Castiella». Finalmente, el Movimiento Europeo decidió promover un coloquio sobre la «cuestión española» que se celebró durante los días 5 y 6 de junio de 1962, previamente a las fechas oficiales del Congreso del 7 y 8 de junio.

La participación española en dicho coloquio abarcó a un amplio espectro de personalidades pertenecientes a sectores sociales y políticos contrarios, en mayor o menor medida, al régimen de Franco, con la exclusión del PCE, aunque se permitió la asistencia como observadores de dos representantes del mismo (Tamames, 2013: 323-324). De alguna forma, el que sería adjetivado posteriormente por el régimen de Franco como «contubernio de Múnich» simbolizó en gran parte la consecución de algunas de las aspiraciones comunistas. La «reconciliación nacional» de la casi totalidad de las fuerzas políticas cuyo enfrentamiento había precedido a la guerra civil se materializaba en torno a la apuesta europeísta de prácticamente toda la oposición a Franco, desde la derecha a la izquierda, y adquiriría una especial visualización con el encuentro entre Gil Robles y Rodolfo Llopió que rompía, por primera vez, el muro entre «las dos Españas» (Amat, 2016: 238 ss.). Lo mismo ocurría con las

propuestas surgidas del coloquio para la recuperación de la democracia en España, prácticamente coincidentes con las postuladas por el comunismo español.

El PCE había quedado excluido de la reunión de Múnich, pero había mucho también de autoexclusión como consecuencia de su posición de alineamiento contra el bloque occidental y del rotundo rechazo de la integración europea. La propia valoración posterior de la reunión de Múnich expresaba la contradicción del PCE entre su apuesta por la unidad de la oposición anti-franquista y sus posiciones sobre la integración europea. Según el PCE, la posición previa de los participantes en dicha reunión, que venía preparándose desde tiempo atrás, manifestaba una clara intención anticomunista. Los dirigentes de la oposición burguesa y socialdemócrata del interior y de la emigración se unían en la demanda de que España entrase en el Mercado Común para enarbolar así «frente a Franco la bandera del europeísmo, bandera anticomunista con la que esperaba[n] obtener el apoyo de las potencias imperiales»⁴⁴. Pero, según la interpretación comunista de los resultados de la reunión, el viraje del régimen hacia Europa, con la solicitud de apertura de negociaciones por parte del ministro Castiella, y las movilizaciones obreras que habían tenido lugar en 1962 habrían obligado a los participantes en Múnich a radicalizar sus posiciones aprobando una resolución que coincidía con los planteamientos comunistas para el restablecimiento de la democracia y de oposición a la entrada de España en la CEE:

Una reunión primitivamente prevista para demandar la adscripción al Mercado Común se transformó en una reunión que se oponía a la entrada de España en dicho mercado [...], una reunión prevista para aislar a los comunistas y frenar la lucha antifranquista de las masas daba de lado toda declaración anticomunista y terminaba aprobando un programa semejante al que los comunistas venimos defendiendo, como base en torno a la que debe hacerse un acuerdo de todos los antifranquistas⁴⁵.

Dicha interpretación obviaba que el rechazo a la entrada de España en la CEE por parte de la oposición reunida en Múnich tenía exclusivamente un carácter transitorio e instrumental, con el objetivo de propiciar el aislamiento y el deterioro político del régimen. Para los comunistas españoles, por el contrario, dicho rechazo representaba un aspecto esencial de su política que a la fuerza tenía que condicionar, junto a otras razones, su separación del resto de

⁴⁴ AHPCE: Documentos, Plenos, *Informe de Santiago Carrillo*, 1962.

⁴⁵ *Ibid.*

fuerzas de la oposición más allá del indudable anticomunismo que, por razones de alineamiento internacional con el bloque occidental, caracterizaba a la mayoría de dichas fuerzas. No dejaba de resultar paradójico que, a pesar de dicha exclusión, el «contubernio» fuera utilizado propagandísticamente por el régimen como una maniobra antiespañola producto de una conspiración comunista si bien era cierto, como desde el propio PCE se argumentaba, que existía una coincidencia con las exigencias democráticas postuladas en Múnich para la admisión de España en la CEE, aunque se discrepara en la valoración favorable del Mercado Común:

El Partido Comunista ha proclamado diversas veces su oposición radical a la entrada de España en el Mercado Común, que pondría a la economía española bajo la férula de los grandes monopolios extranjeros [...]. Pero no obstante las discrepancias que haya [...] [con] los grupos y personas reunidos en Múnich, coincidimos con ellos en que [...] Franco no está calificado para comprometer al Estado español en un paso de esa gravedad⁴⁶.

El aislamiento frente al resto de la oposición a Franco no hizo variar de momento, tras el episodio de Múnich, las posiciones antieuropeístas del PCE. El anclaje en la doctrina del capitalismo monopolista de Estado y la perspectiva de la revolución democrática «antifeudal y antimonopolista» como necesaria alternativa al régimen franquista impedía percibir las aceleradas transformaciones sociales y económicas que desde 1959 se estaban produciendo en España. No obstante, a pesar de su petrificación ideológica, la penetración en los sindicatos oficiales y en los movimientos reivindicativos y la actuación política en difíciles condiciones de clandestinidad iban a proporcionar al PCE un destacado protagonismo en la oposición y su conversión por antonomasia en el «partido del antifranquismo» (Moliner e Ysás, 2004: 13-32). La detención en 1962 del dirigente comunista Julián Grimau y su posterior ejecución en 1963, tras una farsa de juicio que concitó una amplia repulsa internacional, dieron también al PCE una resonancia interna que servía para afianzar y ampliar su respaldo social como partido de oposición a Franco.

La cuestión europea continuaba, sin embargo, dificultando al PCE, tras el episodio de Múnich, un posible entendimiento con el resto «de las fuerzas de la oposición burguesas y socialistas», por más que estas estuvieran proponiendo un programa de alternativa política a la dictadura muy similar al suyo. Esa alternativa política se habría fraguado en Múnich, según el PCE, como un «intento de presentar una salida [del régimen] sin los comunistas, una salida

⁴⁶ *Mundo Obrero*, 11, junio de 1962, 8.

amparada por la Europa del Mercado Común»⁴⁷. Junto a esa percepción de la CEE, todavía condicionada en gran parte por una visión de la misma como instrumento del anticomunismo, primaba una visión del desarrollo económico español, que estarían propiciando los sectores liberalizadores del régimen, como una vía aquejada de una contradicción interna cuya aplicación llevaba inevitablemente al deterioro de la situación social y económica en España. Se consideraba, sin percibir los cambios que desde 1959 se estaban produciendo, que las medidas estabilizadoras iban encaminadas a un fracaso que deslegitimaba a la «oligarquía» y que dicho fracaso tampoco podría ser paliado, como esta intentaba, mediante una integración en la CEE que ampliase los mercados, ya que ello supondría también un grave perjuicio para España:

El problema de fondo [...] que tiene que plantearse la oligarquía [es el] del mercado, para qué mercado el desarrollo económico. La experiencia de estos tres años de liberalización es verdaderamente concluyente y podríamos decir aterradora [...] ¿Para qué mercado producir; qué otra perspectiva puede tomar la oligarquía?, ¿encerrarse en el ruedo español con el toro de la revolución democrática? Ese es el problema y esa es una alternativa muy negra para la oligarquía⁴⁸.

El análisis teórico y político sobre esa supuesta imposibilidad de la «oligarquía» para solventar la contradicción económica que atenazaba al régimen, y que solo podría resolverse mediante la «revolución democrática», iba a provocar desde finales de marzo de 1964 una fractura interna en la dirección del PCE que se sumaba a las problemáticas relaciones de la organización comunista con el resto de la oposición evidenciadas en Múnich. El escenario se trasladaba ahora a la ciudad de Praga, en cuyo antiguo castillo de los reyes de Bohemia⁴⁹ se desarrolló una reunión del Comité Ejecutivo en la que se inició una seria divergencia entre la mayoría de la dirección y un reducido grupo de dirigentes y militantes encabezado por Fernando Claudín⁵⁰.

Las posiciones críticas de Claudín se centraban en el error de análisis que suponía confundir e identificar las formas fascistas de poder que anteriormente

⁴⁷ AHPCE: Documentos, Plenos del Comité Central, *Intervención de Manuel Azcárate*, 1963, p. 372.

⁴⁸ AHPCE: Documentos, Plenos del Comité Central, *Intervención de Juan Gómez*, 1964, pp. 13-14.

⁴⁹ La cargada atmósfera de la reunión fue plasmada posteriormente por Jorge Semprún en su *Autobiografía de Federico Sánchez* (Semprún, 1977). Sobre el desarrollo de la divergencia, véase Valverde (2002: 219 ss.).

⁵⁰ Jorge Semprún en el Comité Ejecutivo y otros miembros del partido como Francesc Vives, destacado dirigente del PSUC.

habían sido necesarias para el desarrollo por la vía monopolista del capitalismo español con ese propio desarrollo. Dichas formas fascistas habían entrado, según Claudín, en un proceso gradual de liquidación mientras que el capitalismo, como tal sistema social, se había fortalecido y perfeccionado. Aunque en su crítica sobre una «ilusoria» revolución democrática como instrumento para conseguir el derrocamiento del régimen de Franco Claudín no cuestionaba la doctrina del «capitalismo monopolista de Estado» ni la apuesta por una futura revolución socialista, sí planteaba que este podía ser compatible con formas políticas democráticas similares a las de los países europeos occidentales y que una estrategia realista de oposición debía tener en cuenta dicha circunstancia. Desde esta perspectiva la «cuestión europea» debía plantearse de forma distinta a como lo hacía la dirección comunista para «precisar las condiciones económicas que harían beneficiosa una asociación con el Mercado Común», mientras España siguiera siendo un Estado capitalista, y colaborar en «la elaboración de una estrategia común de la clase obrera de los países de la CEE» (Claudín, 1978: 170-171). El análisis de Claudín sobre las relaciones con el Partido Socialista y otras fuerzas políticas de la oposición hacía también hincapié en las dificultades planteadas por la orientación occidental de dichas fuerzas en las que dominaba la perspectiva de una evolución democrática a la europea.

La reacción de la mayoría de la dirección comunista, agrupada en torno a Santiago Carrillo, cerró filas contra Claudín y otros «divergentes» y se reafirmó en su rechazo de la integración europea como instrumento de un capitalismo monopolista dispuesto incluso a acabar con las libertades y la democracia política:

Claudín habla de España y piensa en Europa, en la Europa del mercado común o de la alianza del libre cambio, con su elevado desarrollo económico. Esta es una actitud característica de todos los «liberales» y de todos los oportunistas españoles. Ciertamente en una serie de países europeos donde el capital monopolista tiene el poder existen libertades políticas de tipo democrático. Pero [...] la tendencia objetiva del capital monopolista es a reducir y vaciar de sustancia esas libertades; a establecer regímenes autoritarios; en una palabra, a liquidar la democracia política⁵¹.

V. HACIA EL VIRAJE «EUROPEÍSTA»

A pesar del rechazo de las posiciones de Claudín, la divergencia comunista de 1964 dio origen en la práctica, paradójicamente, a una progresiva aceptación implícita de sus análisis sobre la situación española y también, por

⁵¹ *Nuestra Bandera*, enero de 1965; reproducido en Claudín (1978: 237).

consiguiente, a un progresivo cambio en la actitud hacia la integración europea. Ya en 1964, tras la liquidación de la divergencia «claudinista», puede observarse una cierta inflexión en el total rechazo anterior a la CEE para dar paso a un planteamiento en el que predominaba la defensa del interés económico nacional y el aprovechamiento de las posibilidades que podría ofrecer la integración para una futura España democrática:

Disponiendo de nuestra capacidad soberana de decisión podremos negociar préstamos y ayudas, exentas de condiciones políticas, de cualquier procedencia. Así estaremos en condiciones de discutir en un pie de igualdad, con el Mercado Común europeo, acuerdos de tarifas y convenios comerciales, gracias a los cuales protejamos nuestras exportaciones, a cambio de las ventajas que ofrecerá para ellos nuestro mercado de 32 millones de habitantes, en pleno auge económico⁵².

De ser un instrumento creado por el capitalismo monopolista con la intención de perpetuar su dominación, la CEE pasaba a ser el resultado de «una corriente universal objetiva hacia la integración de los mercados» a la que España no podía sustraerse. El nivel de desarrollo alcanzado «por las fuerzas productivas» era el que exigía la ampliación de los espacios económicos y «la integración de los mercados en sus múltiples formas»⁵³. El régimen de Franco se convertía así, ante esa necesidad objetiva, en un serio obstáculo para el porvenir de España que evidenciaba su carácter antinacional más allá de «reivindicaciones de clase» o de «posiciones» de uno u otro «sector político»:

En la negociación con el Mercado Común [...] la permanencia de Franco al frente de los destinos de España constituye una tara insoportable. Desde este ángulo, también la liquidación de la dictadura se convierte en un imperativo nacional [...]. Con un mercado de 33 millones de habitantes y con unas importaciones de 3.500 millones de dólares nuestro peso hubiera sido bien distinto con otro Gobierno y con otra política⁵⁴.

En el giro del análisis sobre la situación económica y la cuestión europea que se estaba operando en el PCE cobró especial relevancia la aparición en 1967 del libro *Un futuro para España: la democracia económica y política*⁵⁵. Se trataba

⁵² FPI, *Declaración del Partido Comunista de España*, 1965, 7-153859.

⁵³ *Nuestra Bandera*, 54, 1967, 11-12.

⁵⁴ *Ibid.*: 12.

⁵⁵ El libro, con prólogo de Santiago Carrillo, fue resultado de la coordinación por Juan Gómez y Ramón Tamames —según el testimonio de este último— de un amplio

de una obra colectiva auspiciada por el propio Santiago Carrillo que, sin reflejar oficialmente los planteamientos del comunismo español, constituía un amplio estudio de la situación social, económica y política de la España del momento en el marco de las resoluciones del VII Congreso del PCE de 1965⁵⁶, aunque trascendiéndolas en muchos aspectos como un proyecto abierto al debate. Las páginas dedicadas a Europa en dicha obra significaban un indudable cambio de perspectiva sobre la aproximación a la CEE que estaban abriendo las negociaciones para la consecución de un acuerdo comercial preferente (Senante, 2006: 153 ss.). El foco de atención no era ya el cuestionamiento de dicha aproximación sino el perjuicio que podía causar al interés nacional la debilidad negociadora de España como consecuencia de la no homologación democrática del régimen⁵⁷. La participación de España en la integración de una Europa democrática se consideraba ahora algo deseable a pesar de que dicha integración se produjese en el marco del «neocapitalismo». Se subrayaba también que el Mercado Común no habría de tener siempre el mismo carácter, ya que en los países comunitarios existían fuerzas de «carácter socialista y democrático» con creciente capacidad para influir en la orientación futura de la integración que se verían reforzadas con la incorporación de España a Europa⁵⁸.

El giro que desde 1965 se iba a producir en la visión comunista de la integración europea coincidía en el fondo con las tesis de Claudín. A pesar del mantenimiento retórico de la línea política anterior y de las posiciones de Carrillo, la fuerza de los hechos daba la razón al diagnóstico que aquel había venido realizando sobre la situación social y económica de España y sobre el previsible apoyo internacional a una «liquidación del franquismo y al paso a una nueva forma política de poder» que, auspiciada por los sectores liberalizadores del régimen, se encaminaría a «obtener para el capitalismo español una base internacional más amplia y sólida, [y] una apertura al Mercado Común» (Claudín, 1964: 26).

La propia evolución de la economía española y el desarrollo de los países comunitarios hacían imposible ya el «autoengaño» sobre las consecuencias

grupo de profesionales —economistas, sociólogos, juristas, etc.— en la órbita del PCE. Tamames afirma que mantuvo diversos contactos con Gómez cuando éste permanecía en España en los que se abordó la situación económica del país y la posición ante la CEE. Como ya se ha apuntado, la influencia de Tamames, que había trabajado con Ullastres en el Ministerio de Comercio, tuvo que pesar en el cambio de rumbo del PCE sobre la cuestión europea.

⁵⁶ El informe político de Santiago Carrillo en dicho congreso se publicó posteriormente con el título *Después de Franco, ¿qué?* (Carrillo, 1965).

⁵⁷ *Un futuro para España*: 194.

⁵⁸ *Ibid.*:196-197.

negativas para España de la liberalización o sobre el deterioro de la situación de la clase obrera europea que supuestamente estaba produciendo el proceso de integración. Otras razones de orden internacional propiciaban también una independencia de criterio respecto a la Unión Soviética (Erice, 2014: 50 ss.) y posibilitaban una menor rigidez en el alineamiento incondicional con las posiciones del «centro dirigente», gracias a la distensión entre las dos superpotencias desde finales de los años sesenta y a la orientación de Alemania hacia la *ostpolitik* iniciada por el canciller Kiesinger y culminada por Willy Brandt a partir de 1970. La invasión de Checoslovaquia en el verano de 1968 y el fin de la «Primavera de Praga» suponían en ese contexto un punto de no retorno en el progresivo alejamiento de la Unión Soviética por parte de algunos partidos comunistas occidentales (Pons, 2006: 17; Höbel, 2008: 67-89) que, como el español, se inscribirían posteriormente en el denominado «eurocomunismo» (Pala y Nencioni, 2008: 139-201). La influencia del PCI en el comunismo español resultó sin duda, en ese nuevo marco, muy significativa para el cambio de orientación de la política europea del PCE durante esos años (Treglia, 2015: 232) y lo mismo podría decirse del proceso de acercamiento entre comunistas y socialistas franceses que desembocó en el programa común de gobierno de 1972⁵⁹.

El cambio cultural de la España de los sesenta empujaba también hacia un viraje proeuropeo. El PCE se estaba nutriendo de nuevas generaciones y conseguía apoyo en nuevos sectores sociales —en gran parte bastante cualificados profesional e intelectualmente y muy alejados de la cultura política tradicional del comunismo— que encontraban en dicho partido, por su neto antifranquismo, un vehículo para el desarrollo de movimientos reivindicativos con una gran carga de oposición a la dictadura. La principal motivación de dichos sectores era la consecución de una España en libertad que, en su deseable homologación a las democracias occidentales, difícilmente podía concebirse al margen del proyecto de unidad europea. Esa era también la aspiración de una gran parte de la intelectualidad española, en el interior y en el exilio, y de la mayor parte de la opinión pública desde finales de los sesenta cuyo creciente europeísmo, como signo de modernización y desarrollo, podía chocar con las posiciones de total rechazo a la integración comunitaria mantenidas anteriormente por el comunismo español.

En el VIII Congreso del PCE celebrado en 1972 quedó consagrada oficialmente la nueva orientación, dando la impresión de que esta respondía a un

⁵⁹ El programa común proponía una participación crítica en las instituciones europeas y una oposición a las candidaturas «a la Comunidad de los países de régimen dictatorial como Portugal, España o Grecia». Véase *La CEE dans le programme commun PCF-PSF* (Annexe B), en Robin Hivert (2009).

viraje exclusivamente táctico exigido por las circunstancias. Se sostenía ahora que, en condiciones democráticas, el PCE apoyaría un acuerdo con la CEE que permitiera ir progresando en la cooperación con esta «a medida que las estructuras económicas [de España] se ren[ovasen] y alcan[zasen] la competitividad necesaria» (Carrillo, 1972: 23). Se asumía incluso que de fracasar en su momento esa integración progresiva en la Europa comunitaria las consecuencias sociales y económicas serían muy dañinas para España creándose grandes dificultades en los distintos sectores de la economía y en el mantenimiento del empleo. Inhibirse ante la integración o rechazarla podía significar para el PCE cargar con una parte de culpa por dichas dificultades, lo que podría ser aprovechado en su contra «desde muchos ángulos políticos [que] se levantar[ían] apuntando con el dedo al Partido Comunista como responsable» de una «posición retrógrada» (Gómez, 1972: 214).

VI. CONCLUSIONES

El viraje comunista en la percepción de la CEE desde finales de la década de 1960 puso en evidencia las dificultades que para su propia praxis política interna habían supuesto sus posiciones anteriores sobre la integración europea. La evolución de dichas posiciones durante los años analizados puede ser explicada por la interacción de varios factores, tanto externos como internos, que la condicionaron. Alejada España durante los años cincuenta del contexto europeo, prevalecieron en el discurso comunista unos postulados marcadamente ideologizados y ajenos a las potencialidades del proceso integrador al que se contemplaba, casi exclusivamente, como una cuestión de política internacional en el marco de la Guerra Fría y una creación intencionada del capitalismo monopolista con la que agudizar la explotación de las clases trabajadoras. Los cambios derivados de la liberalización económica del régimen y de sus intentos de acercamiento a la CEE introdujeron en el planteamiento del PCE una mayor atención a la vertiente económica del proceso comunitario, aunque todavía muy condicionado por la visión soviética del mismo, según la cual se trataba de una experiencia efímera, de una especie de convenio económico temporal que sucumbiría como consecuencia de las rivalidades interimperialistas. Posteriormente, como consecuencia de la favorable evolución económica de España en comparación con la etapa autárquica y de la evidente consolidación de la CEE, el rechazo de la integración cedió el paso a una interpretación de esta como un resultado objetivo e inevitable del desarrollo de las fuerzas productivas, lo que obligaba, ante el acercamiento de España a Europa, a una defensa de los intereses económicos nacionales que el régimen franquista no podía garantizar por su ilegitimidad democrática.

Finalmente, otros factores de índole externa, como el distanciamiento de la Unión Soviética tras la invasión de Checoslovaquia o la actitud de otros partidos comunistas —especialmente el italiano— (Battistelli, 2014), propiciaron un viraje significativo en su planteamiento ante la integración. La incorporación al proceso integrador pasaba a ser para el PCE una necesidad para el propio desarrollo de la economía española, en un contexto de internacionalización de los mercados, y una oportunidad como marco de una acción conjunta con otros partidos obreros de la Europa comunitaria para su transformación hacia el socialismo.

Otros condicionantes, ligados a la propia estrategia comunista, contribuyen también a explicar ese viraje final favorable a la integración y al abandono de planteamientos más acordes con una ideología anticapitalista sobre dicha cuestión. De hecho, ese viraje se acomodaba mucho más a las posiciones que desde años atrás había venido manteniendo el comunismo español en su política de oposición al régimen y en su estrategia hacia la democracia para configurarse como un partido de amplia base social. El dilema entre el mantenimiento de la pureza ideológica y el pragmatismo necesario para la acción política había sido resuelto, en efecto, por el PCE para su política interna a favor de este último mediante el giro que había supuesto la política de reconciliación nacional. En el caso de la política europea, al igual que en otros partidos comunistas occidentales, la resolución de dicho dilema estuvo condicionada (Charalambous, 2013: 15-34), sin embargo, por el indudable hecho de que la integración consolidaba el marco capitalista de las democracias de la Europa del oeste y de que su rechazo constituía además una piedra de toque para la lealtad hacia la Unión Soviética. El mantenimiento de la intransigencia doctrinal en la cuestión europea acarrea así serias dificultades, de imprescindible resolución para el comunismo español, en cuestiones clave de su política interna: la posible vertebración unitaria de la oposición a Franco⁶⁰ y el empeño por extender su influencia en amplias capas sociales para emerger, ante un futuro cambio político, como un auténtico partido de masas (Gallego, 1970). El pragmatismo —o lo que los detractores de la nueva orientación denominarían «oportunismo»— acabó así finalmente imponiéndose en el momento en que comenzaron a debilitarse los lazos con el centro dirigente y cuando los efectos estructurantes de la consolidación del proceso comunitario comenzaron también a condicionar el comportamiento de los actores nacionales. Otros acontecimientos y procesos posteriores, europeos y españoles, contribuyeron

⁶⁰ «En definitiva, el M.C.E. no es hoy un problema que pueda dividir y enfrentar entre sí a las fuerzas democráticas de nuestro país, que estorbe la búsqueda de un acuerdo para acabar con la dictadura» (Carrillo, 1970: 23).

finalmente a abrir una nueva etapa en la política europea del PCE en el marco de los cambios y adaptaciones que durante la segunda mitad de la década de 1970 definieron, con el denominado eurocomunismo, un nuevo rumbo para una gran parte de los partidos comunistas de Europa occidental (Forner y Senante, 2015: 306 ss.).

Bibliografía

- Amat, J. (2016). *La primavera de Múnich. Esperanza y fracaso de una transición democrática*. Barcelona: Tusquets.
- Aschmann, B. (2001). The Reliable Ally: Germany Supports Spain's European Integration Efforts, 1957-67. *Journal of European Integration History*, 7 (1), 37-51.
- Azam, N. (2011). Le parti communiste français et l'intégration européenne. *Politique Européenne*, 33, 255-261. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/poeu.033.0255>.
- Azcárate, M. (2004). La política de reconciliación nacional. En *Contribuciones a la historia del PCE* (pp. 315-330). Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Bartolini, S. (1986). Partiti e sistemi di partito. En G. Pasquino (ed.). *Manuale di scienza della politica* (pp. 231-280). Bologna: Il Mulino.
- Battistelli, R. (2014). L'Europeismo del PCI. *SinistrainEuropa.it*, 2-6-2014. Disponible en: <http://www.sinistraineuropa.it/approfondimenti/leuropeismo-pci/>.
- Bernad Royo, E. (2014). Políticas de ajuste y memoria, 1959 y 1977. En C. Navajas y D. Iturriaga (coords.). *España en democracia. Actas del IV Congreso de Historia de Nuestro Tiempo* (pp. 133-142). Logroño: Universidad de La Rioja.
- Boneau, D. (2005). Estudios sobre las redes estadounidenses de influencia. Cuando la CIA financiaba a los intelectuales europeos. *Red Voltaire*, 22-7-2005. Disponible en: <http://www.voltaire-net.org/article/126492.html>.
- Bracke, M. (2007). From the Atlantic to the Urals? Italian and French communism and the question of Europe, 1956-1973. *Journal of European Integration History*, 13 (2), 33-53. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2007-2-33>.
- Carrillo, S. (1956). Sobre el ingreso de España en la ONU. Una victoria de la política de paz. *Nuestra Bandera*, 15, 11-33.
- (1960). *Informe del Comité Central al VI Congreso del PCE*. París: Parti Communiste Français.
- (1961a). *Deberes del pueblo español en la presente situación internacional y nacional (Informe al III Pleno del Comité Central)*. París: Parti Communiste Français.
- (1961b). *Las tareas del partido en la presente situación internacional y nacional (Informe presentado al III Pleno del Comité Central)*. Ediciones «Boletín de Información».
- (1964). ¿Liberalización o democracia? *Nuestra Bandera*, 38.
- (1965). *Después de Franco, ¿qué?* París: Éditions Sociales.
- (1970). *Libertad y socialismo*. París: Éditions Sociales.
- (1972). *Hacia la libertad, Informe al VIII Congreso del PCE*. París: Editions Sociales.
- Charalambous, G. (2013). *European Integration and the Communism Dilemma*. Farnham: Ashgate.

- Cirulli, C. G. (2016). Il decennio del rifiuto: l'antieuropismo del PCI negli anni Cinquanta. *La Rivista del Fronte Sovranista Italiano*, 25-9-2016. Disponible en: <http://appelloalpolo.it/?p=18022>.
- Claudín, F. (1957). Después de la crisis ministerial. *Mundo Obrero*, 01-03-1957, 3.
- (1964). La política exterior del gobierno de Franco. *Nuestra Bandera*, 38, 19-27.
- (1978). *Documentos de una divergencia comunista*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Cruciani, S. (2010). Histoire d'une rencontre manquée: PCF et PCI au défi de la construction communautaire (1947-1964). *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 112-113, 57-76.
- Debatisse, D., Dreyfus, S., Laprat, G. y Streiff, G. (eds.) (1979). *Europe, la France en jeu*. París: Éditions Sociales.
- Delgado, L. (2003). ¿El amigo americano? España y Estados Unidos durante el franquismo. *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, 21, 231-276.
- Erice, F. (2013). *De la reconciliación nacional a la crisis de la transición*. Madrid: Partido Comunista de España, Secretaría de Formación.
- (2014). Santiago Carrillo y el partido del antifranquismo (1955-1975). *Historia del Presente*, 24, 43-57.
- Forner, S. y Senante, H. (2015). La crisis del comunismo en Europa occidental. *Historia y Política*, 33, 303-331.
- Furet, F. (1995). *El pasado de una ilusión. Ensayo sobre la idea comunista en el siglo xx*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Gallego, I. (1970). *El partido de masas que necesitamos*. París: Éditions Sociales.
- Gómez, J. (1959). El plan de estabilización económica y sus consecuencias. *Nuestra Bandera*, 24, 21-34.
- (1961). Algunas verdades elementales sobre la integración. *Nuestra Bandera*, 31, 37-52.
- (1972). Sobre el mercado común europeo. En *VIII Congreso del PCE*. Bucarest: Empresa Poligráfica «13 de diciembre de 1918».
- Guirao, F. (1988). *The Spanish Socialists and the European Question in the Decade of the 1950s*. DOC IUE 312/88 (Col. 73). Florencia: European University Institute.
- Harmel, R. y Janda, K. (1994). An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. *Journal of Theoretical Politics*, 6, 259-287. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692894006003001>.
- Hatzivassiliou, E. (2015). The Cold War as a Frontier: The Mediterranean Cleavages and the View from NATO. *Journal of European Integration History*, 21 (1), 13-32. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2015-1-13>.
- Hernández Sánchez, F. (2015). *Los años de plomo. La reconstrucción del PCE bajo el primer franquismo*. Barcelona: Crítica.
- Höbel, A. (2008). El PCI en el movimiento comunista, el 68 checoslovaco y la relación con el PCUS. En G. Pala y T. Nencioni (eds.). *El inicio del fin del mito soviético*. Madrid: El Viejo Topo.
- Lavau, G. (1969). Partis et systèmes politiques: interactions et fonctions. *Canadian Journal of Political Science*, 2 (1), 18-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0008423900024586>.
- López Gómez, C. (2016). La España franquista y el Consejo de Europa. Disponible en: <http://www.academia.edu/6693095/>.

- Maggiorane, M. y Ferrari, P. (eds.) (2005). *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti, 1945-1984*. Bologna: Il Mulino.
- Mandel, E. (1974). *La teoría leninista de la organización*. México: Ediciones Era.
- Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. (2005). *La URSS contra las Comunidades Europeas*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Martín-Padeña, P. (2015). *Que dire à l'Espagne? De l'isolement franquiste à la démocratie européenne, la France au défi, 1957-1979*. Bruselas: Peter Lang.
- Mateos, A. (1989). Europa en la política de «presencia internacional» del socialismo español en el exilio. *Espacio, Tiempo y Forma*, 2, 339-358.
- Molinero, C. (2007). La política de reconciliación nacional. Su contenido durante el franquismo, su lectura en la Transición. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 66, 201-225.
- e Ysás, P. (2004). El partido del antifranquismo (1956-1977). En *Historia del PCE. I Congreso, 1920-1977* (vol. 2, pp. 13-32). Oviedo: FMI.
- Moreno Juste, A. (1995). El desequilibrio entre adaptación y diferenciación en los intentos de aproximación del régimen de Franco a Europa, 1945-1962. *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 31 (3), 29-50. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/casa.1995.2748>.
- (1998). *Franquismo y construcción europea*. Madrid: Tecnos.
- Moschonas, G. (1994). *La social-démocratie. De 1945 à nos jours*. Paris: Montchrestien.
- Mueller, W. (2009). The Soviet Union and Early West European Integration, 1947-1957: From the Brussels Treaty to the ECSC and the EEC. *Journal of European Integration History*, 15 (2), 67-85. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2009-2-67>.
- Muñoz Sánchez, A. (2011). Europeizar es democratizar. El SPD y la España del tardofranquismo. *Historia del Presente*, 17, 93-107.
- Neumann, S. (1956). Toward a comparative study of political parties. En S. Neumann (ed.). *Modern political parties. Approaches to comparative politics* (pp. 395-424). Chicago: University of Chicago.
- Niño, A. (ed.). (2009). La ofensiva cultural norteamericana durante la Guerra Fría (dossier). *Ayer*, 75 (3), 13-23.
- Offerlé, M. (2006). *Les partis politiques*. París: PUF.
- Pala, G. y Nencioni, T. (eds.). (2008). *El inicio del fin del mito soviético*. Madrid: El Viejo Topo.
- PCF (1954). *Le Plan Schuman, plan de désastre national, plan de guerre*. Bobigny: Imprimerie Sedic.
- (1957). *Les projets «européens» et la lutte pour l'indépendance nationale et la paix*. París: Imprimerie Poissonnière.
- Pons, S. (2006). *Berlingüer e la fine del comunismo*. Torino: Giulio Einaudi.
- Rey, M. P. (2005). Le retour à l'Europe? Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957-1991. *Journal of European Integration History*, 11, 7-27.
- Robin Hivert, É. (2009). Anti-européens et euroconstructifs: les communistes français et l'Europe (1945-1979). *Les cahiers Irice*, 2, 49-67. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/lci.004.0049>.
- Sánchez Rodríguez, J. (2004). *Teoría y práctica democrática en el PCE (1956-1982)*. Madrid: Fundación de Investigaciones Marxistas.

- Schwabe, K. (2001). The Cold War and European Integration, 1947-63. *Diplomacy and Statecraft*, 12 (4), 18-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09592290108406224>.
- Semprún, J. (1977). *Autobiografía de Federico Sánchez*. Barcelona: Planeta.
- Senante, H. C. (2000). España ante la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. *Anales de Historia Contemporánea*, 16, 69-90.
- (2006). *España ante la integración europea: el primer acercamiento*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- Sodupe, K. (1987). *La visión soviética de la integración europea. El caso de la CEE, 1957-1969*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Soto Carmona, A. (2006). No todo fue igual. Cambios en las relaciones laborales, trabajo y nivel de vida de los españoles: 1958-1975. *Pasado y Memoria*, 5, 15-43. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/PASADO2006.5.02>.
- Tamames, R. (2013). *Más que unas memorias*. Barcelona: RBA Libros.
- Treglia, E. (2012). *Fuera de las catacumbas. La política del PCE y el movimiento obrero*. Madrid: Eneida.
- (2015). El PCE y el movimiento comunista internacional (1969-1977). *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 37, 225-255. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_chco.2015.v37.50993.
- Ullastres, A. (1963). Discurso en la XII Feria Oficial de Muestras de Bilbao de 16 de septiembre de 1961. *Política Comercial Española*. Madrid: Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio [recopilado en L. Perdices *et al.* (2006). *El camino a Europa*, (pp. 429-445). Salamanca: KADMOS].
- Valverde, M. J. (2002). *Renovación y continuismo en el PCE (1956-1965)* [tesis doctoral inédita]. Universidad de Málaga.
- Varela Parache, M. (2004). El Plan de Estabilización: elaboración, contenidos y efectos. En E. Fuentes Quintana (coord.). *Economía y economistas españoles* (vol. 8, pp. 129-162). Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Vargas, B. (1999). *Rodolfo Llopió (1895-1983). Una biografía política*. Barcelona: Planeta.
- Velarde Fuertes, J. (2014). Historia económica desde el plan de estabilización de 1959 al inicio de la transición. *Cuadernos de Investigación Histórica*, 31, 53-74.
- Viñas, Á. (2005). La política franquista de seguridad y defensa. *Historia Contemporánea*, 30, 79-113.
- Wolikow, S. (2010). Problèmes méthodologiques et perspectives historiographiques de l'histoire comparée du communisme. *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 112-113, 19-24.
- Zubok, V. (1996). The Soviet Union and European Integration from Stalin to Gorbachev. *Journal of European Integration History*, 2, 85-98.

EL POPULISMO COMO VANGUARDIA DEL DESENCANTO POLÍTICO EN EUROPA: EL FENÓMENO «PODEMOS» EN ESPAÑA¹

Populism as the vanguard of political disaffection
in Europe: The phenomenon of “Podemos” political
party in Spain

AINHOA URIBE OTALORA

Universidad CEU San Pablo
ainhoa.uribeotalora@ceu.es

Cómo citar/Citation

Uribe Otalora, A. (2017).

El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa:
el fenómeno «Podemos» en España.

Revista de Estudios Políticos, 177, 213-255.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.07>

Resumen

En Europa asistimos desde hace unos años al resurgir del populismo político. El objetivo del artículo es abordar teórica y empíricamente el populismo, para avanzar en el conocimiento del fenómeno «Podemos» en España. Identificaremos el populismo como una ideología débil o porosa (Mudde, 2004), que incluso puede ser calificada solo de estrategia política (Weyland, 2001), basada en un estilo comunicativo propio (Jaegers y Walgrave, 2007), centrado en la idealización del pueblo, una retórica antielitista, excluyente o contraria al *statu quo*, que busca la creación de vínculos

¹ El artículo es fruto de la estancia de investigación posdoctoral de la profesora Ainhoa Uribe Otalora en la Universidad de Oxford (St. Antony's College), durante el verano de 2015 (bajo la supervisión de la profesora Kalypso Nicolaidis), así como de su participación en el proyecto de investigación precompetitivo sobre populismo, financiado por el Banco Santander y la Universidad CEU San Pablo, dirigido por las profesoras Karen Sanders y Ainhoa Uribe. Se agradece expresamente la creación de un equipo de investigación sobre populismo, en la Universidad CEU San Pablo, por parte de la catedrática Karen Sanders, experta en comunicación política y miembro de la Acción COST IS1308 de la Unión Europea «Populist political communication in Europe», sin cuyo apoyo este artículo no hubiera sido posible.

emocionales con los ciudadanos, con objeto de derrocar a los partidos políticos tradicionales. La hipótesis central del trabajo es que el éxito electoral del populismo político en España es consecuencia, en mayor medida, de una crisis política que de una crisis económica, de ahí que podamos hablar de una nueva «vanguardia del desencanto político». Los problemas económicos suelen ser un referente clásico con el que se explican los cambios políticos y las protestas sociales, pero ello no necesariamente da lugar al surgimiento de un populismo. Para autores como Albertazzi y McDonnell (2008), Pasquino (2008), Freidenberg (2007) o Ulloa (2016) la crisis política o crisis institucional, especialmente del sistema de partidos, es un factor clave en el surgimiento del populismo.

Palabras clave

Populismo; partidos políticos; desafección política; España.

Abstract

In recent years we have witnessed the re-emergence of political populism in Europe. The main objective of this article is to delve into the concept of populism, in order to explain the phenomenon of the “Podemos” (We can) political party in Spain. Our theoretical starting point is understanding populism as a porous or weak ideology (Mudde, 2004), determined by a particular communicative framing (Jaegers & Walgrave, 2007), that employs a specific political strategy (Weyland, 2001). Populist communication tends to idealize the people, propound an anti-elitist rhetoric opposed to the status quo, and seeks to create emotional bonds with citizens. Our hypothesis is that the success of political populism in Spain has more to do with the political crisis than with the economic crisis. In this respect it reflects a ‘new vanguard of political disaffection’, particularly with regard to the traditional political parties. Economic problems are usually considered to be one of the causes that explain political changes and social protests. However, declining economic conditions do not necessarily provoke the emergence of populism. According to Albertazzi & McDonnell (2008), Pasquino (2008), Freidenberg (2007) and Ulloa (2016), political or institutional crisis, and more specifically the crisis of the political party system, is a key factor that explains the emergence of populism.

Keywords

Populism; political parties; political disaffection; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. POPULISMO CONTEMPORÁNEO EN EUROPA: MARCO CONCEPTUAL: 1. Definiciones: ¿populismo como ideología o estrategia? 2. Neopopulismo: populismo y democracia. 3. El populismo en España: Podemos como partido político populista. III. CAUSAS DEL SURGIMIENTO DEL POPULISMO EN EUROPA: EL CASO DE PODEMOS: 1. La crisis económica. 2. La modernización-globalización. 3. La desafección política de los ciudadanos. 4. Desarrollo de un sentimiento «antipartido». 5. Los medios de comunicación y el populismo. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En Europa asistimos desde hace unos años al resurgir del populismo político: la ultraderecha avanza posiciones en Francia (Frente Nacional), Suiza (Partido del Pueblo), Noruega (Partido del Progreso), Finlandia (Partido de los Verdaderos Finlandeses), Austria (Partido de la Libertad, FPÖ), Holanda (Partido por la Libertad o PVV), Italia (Liga Norte), Hungría (Fidesz), Grecia (Amanecer Dorado) o Reino Unido (Partido de la Independencia del Reino Unido, UKIP). En el espectro político opuesto, la extrema izquierda se identifica con Syriza en Grecia, el Partido Anticapitalista en Francia, el Movimiento Cinco Estrellas italiano, el alemán Die Linke, y en España, con los nacionalistas radicales vascos, catalanes o gallegos, junto con Podemos, Guanyem Barcelona y otros tantos partidos surgidos de las plataformas del 15-M.

El objetivo del artículo es abordar teórica y empíricamente el populismo, para avanzar en el conocimiento del fenómeno «Podemos» en España. La hipótesis central del trabajo es que el éxito electoral del populismo político en España es consecuencia, en mayor medida, de una crisis política que de una crisis económica. Los problemas económicos suelen ser un referente clásico con el que se explican los cambios políticos y las protestas sociales, pero ello no necesariamente da lugar al surgimiento de un populismo. Para autores como Albertazzi y McDonnell (2008), Pasquino (2008), Freidenberg (2007) o Ulloa (2016) la crisis política o crisis institucional, especialmente del sistema de partidos, es un factor clave en el surgimiento del populismo.

El artículo pretende: primero, revisar la bibliografía existente sobre populismo, con objeto de acotar una definición aplicable al fenómeno actual. Segundo: estudiar el partido Podemos, a la luz de la definición de populismo.

Tercero: analizar las causas del apoyo al populismo en los países europeos de nuestro entorno. Cuarto: aplicar dichas causas al fenómeno podemita en España. Como variables explicativas se analizarán cinco factores: en el marco de la «crisis económica»: 1) la relación entre la crisis económica y el voto populista; y 2) la relación entre los efectos de la globalización/modernización y el voto populista. En el marco de la «crisis política»: 3) la relación entre la desafección política de los ciudadanos y el voto populista; 4) la relación entre el desarrollo de un sentimiento antipartidos tradicionales y el voto populista; y 5) la relación entre los medios de comunicación y el populismo.

Identificaremos el populismo como una ideología débil o porosa (Mudde, 2004), que incluso puede ser calificada solo de estrategia política (Weyland, 2001), basada en un estilo comunicativo propio, centrado en: la idealización del pueblo, en una retórica antielitista, excluyente o contraria al *statu quo*, que busca la creación de vínculos emocionales con los ciudadanos, con objeto de derrocar a los partidos políticos tradicionales (Jagers y Walgrave, 2007).

II. POPULISMO CONTEMPORÁNEO EN EUROPA: MARCO CONCEPTUAL

1. DEFINICIONES: ¿POPULISMO COMO IDEOLOGÍA O ESTRATEGIA?

El populismo no es nuevo. Surge asociado a movimientos políticos de masas que se originan a finales del XIX y principios del XX. El populismo generará fenómenos de masas como el nazismo o el peronismo en los años cuarenta, es decir, será una ideología usada, tanto desde la derecha como desde la izquierda, con un débil cuerpo ideológico, más allá de la relación entre el líder y la masa (Hermet, 2001). Lejos de desaparecer, desde los años ochenta y noventa, asistimos a un nuevo tipo de populismo en el que la ideología pierde más peso, a favor de la relevancia carismática del líder, razón por la cual, los medios de comunicación juegan un papel fundamental.

El estudio del populismo político contemporáneo ha dado lugar a obras relevantes. Buena parte de los autores son anglosajones (Conniff, 1999, 2003; Weyland, 2001) o de países europeos que han sufrido intensamente el populismo, como Alemania, Austria o Italia (Di Tella, 1965; Betz, 2001; Germani, 1977; Tarchi, 2003, 2008; Diamanti, 2004). Mientras, en lengua española, la literatura remite a obras de politólogos latinoamericanos (Novaro, 1996; De la Torre, 2004, 2010; Ulloa, 2016), y a algunas obras más recientes en España (Casals, 2013; Sanders, 2009, 2016).

El término «populista» se emplea principalmente de manera peyorativa tanto en el ámbito académico como mediático. Por ello, lo primero que debemos

tener en cuenta, como recuerda Margaret Canovan (1981: 5), es que los partidos populistas no se denominan a sí mismos «populistas» e incluso rechazan dicho término.

Para Weyland (2001), el populismo no sería un movimiento con una ideología clara, sino una estrategia política encaminada a competir por el poder político, cuyo éxito depende de la capacidad del líder para movilizar a una parte de la sociedad, de ahí que sea muy importante tener una personalidad carismática, emplear una retórica antielitista o contraria al statu quo, mantener un contacto directo con electorado y crear vínculos emocionales con este.

El éxito de los populismos actuales se explicaría porque legitiman las necesidades de los sectores subrepresentados de la población (Novaro, 1996). Para ello, el líder se identifica con dichas masas infrarrepresentadas, por lo que Conniff (1999) insiste también en la importancia de la creación de lazos con el electorado. Su comportamiento es el propio de un partido catch all party (o partido atrápalo-todo), usando la terminología de Kircheimer, que intenta obtener réditos de los ciudadanos desencantados a un lado y otro del espectro político.

Freidenberg pone el acento igualmente en la relación entre el líder y sus seguidores, aunque, para ella (2007: 245), los neopopulismos tienen una base social más difusa y pluralista, son grandes representantes de la «antipolítica» (con un discurso fuertemente antipartidista y anti-institucional). Así, hay autores que identifican el neopopulismo con la democracia iliberal (Zakaria, 2003; Crosti, 2004).

El populismo más moderno carece de un corpus ideológico concreto y se puede asociar a grupos tanto de la izquierda como de la derecha. Según De la Torre (2010), que estudia el fenómeno en Iberoamérica, existen dos tipos de populismo: el neoliberal de la década de 1990 (Fujimori, Menem, Bucaram) y el populismo radical, de extrema izquierda, de la década de 2000 (Chávez, Correa y Morales). Pero ¿se pueden definir bajo estas dos etiquetas los partidos populistas europeos? La diversidad de los partidos europeos es tan grande que no podemos definir el populismo político según las etiquetas clásicas izquierda-derecha, o como neoliberales, por un lado, y radicales de izquierdas, por otro. De este modo, Ignazi (2003) señala que los votantes populistas no se identifican con la extrema izquierda o la extrema derecha. Más aún, el populismo podría convivir con formas políticas autoritarias e incluso democráticas, considerándose, en ambos casos, ser los verdaderos demócratas (Albertazzi y McDonnell, 2008: 4).

A este respecto, es necesario destacar que el populismo va generalmente ligado a otras ideologías (como pueden ser el ecologismo, el nacionalismo o incluso el neoliberalismo). Ello se debe a la amplitud del término «pueblo».

Como nos recuerda Gianfranco Pasquino (2008: 15), el pueblo puede ser identificado con el «demos», por un lado, es decir con el ejercicio de la soberanía popular, lo cual haría compatible el populismo con la democracia, pero puede tener también otras acepciones, como la de «nación». Esto entronca con el conflicto clásico del nacionalismo periférico o del nacionalismo de Estado, aunque en ambos casos el «demos» es un «ethnos», es decir, la raza, las tradiciones, la historia, la cultura o la lengua común serían elementos característicos de ese pueblo diferenciado (ya sea el austriaco, el francés, el escocés o el catalán, por ejemplo). Por último, Pasquino menciona una tercera acepción de la palabra pueblo, basada en una visión de sociedad de clases, de corte marxista o peronista: el pueblo serían los *descamisados*, los oprimidos, los vulnerables, frente a las élites (enemigas). Esta versatilidad de la interpretación del concepto «pueblo» permitiría, por consiguiente, aunar el populismo a ideologías políticas más articuladas.

De modo similar, Mudde (2004: 541) define el populismo como «una ideología de núcleo poroso, que considera que la sociedad está dividida en dos grupos homogéneos y antagónicos —“el pueblo puro” frente a “la élite corrupta”—, y que sostiene que la política debería ser una expresión de la voluntad générale (voluntad general) del pueblo».

Albertazzi y McDonnell (2008: 3) ofrecen una definición similar: el populismo sería una ideología que enfrenta a un grupo, supuestamente, homogéneo y virtuoso de gente (el «pueblo») con un grupo de élites y otros enemigos, a los que se les acusa de privar (o de intentar privar) al pueblo soberano de sus derechos, valores, prosperidad, identidad y voz. Esta idea del pueblo y el ejercicio de la soberanía popular como el retorno al «paraíso terrenal» no sería una utopía, sino la vuelta a la verdadera democracia, que habría sido arrebatada a los ciudadanos por las élites (Taggart, 2004).

Por otro lado, el populismo se puede definir como un estilo de comunicación específico (Jagers y Walgrave, 2007), sumamente emocional y simple, en el que se apela al pueblo como un bien superior, aquejado de numerosos problemas, por culpa de las élites que detentan el poder político, económico, etc. El problema es que los partidos políticos tradicionales también están haciendo uso, en ocasiones, de estrategias de comunicación populistas. Por consiguiente, no parece plausible entender el populismo únicamente en función de cómo se dirige al pueblo, sino del ensalzamiento que hace del pueblo, aunque es importante destacar que existe un estilo de comunicación populista.

A la vista de la vaguedad programática del populismo, resulta más oportuno considerar el populismo como una estrategia política antes que como una ideología. Como señala Weyland (2001: 14), el populismo sería «una estrategia política a través de la cual un líder personalista busca o ejerce el poder gubernamental a partir del apoyo directo, inmediato y no institucionalizado de

grandes cantidades de seguidores generalmente no organizados». Sin embargo, esta definición requiere ser complementada por un elemento adicional, característico de los movimientos populistas más recientes: el énfasis en la búsqueda de una verdadera democracia, que actuaría como eje central que articula el discurso de lo que aquí llamaremos «neopopulismo».

Este neopopulismo sería el origen de una nueva vanguardia política, lo que denominaremos «la vanguardia del desencanto», por su insistencia en el enfado e insatisfacción del pueblo con el sistema, el *establishment*. Las vanguardias, ya sea en el plano político, artístico o ideológico, suponen una renovación frente a las formas tradicionales de concebir las distintas esferas de la vida. Con el tiempo, la vanguardia puede convertirse en parte del sistema, pero en el caso del movimiento que se analiza, el neopopulismo estaría en esa fase incipiente vanguardista, que lucha contra el sistema y, en este caso, dice abogar por la regeneración democrática.

2. NEOPOPULISMO: POPULISMO Y DEMOCRACIA

¿Son incompatibles el populismo y la democracia? Existe una corriente de pensamiento (Tarchi, 2003; Rovira, 2011; Thomassen, 2016) que defiende que el populismo no es necesariamente antidemocrático. Es más, algunos autores como Laclau y Mouffe (1985) llegan a afirmar que el populismo es un revulsivo para mejorar la democracia. Según Laclau (2005: 147), el populismo es intrínseco a la democracia e incluso no puede existir democracia sin populismo. Bajo este razonamiento estaría la relación existente entre la política y las pasiones. Para Laclau y Mouffe la política no puede ser reducida a lo racional, ya que es algo más pasional y emocional. En el marco de las emociones se produce un antagonismo inherente, ya dibujado por Carl Schmitt en su clásica distinción amigo/enemigo. Ello no debe ser visto como algo negativo, según Mouffe (1999), sino como un fenómeno intrínseco a la política y como un fenómeno propio de la democracia que agoniza («agonistic democracy»), en la que convergen diversos actores que compiten por la defensa de la libertad y la igualdad (Mouffe, 2013). Así pues, para Laclau (2005) puede haber muchas y diversas identidades que generen un populismo (el pueblo, el sistema, las élites, etc.). El populismo, la democracia o el liberalismo, desde esta perspectiva, sería fenómenos históricos que conviven a la vez, ya que la clave está en percibir el pluralismo como eje de la democracia, en el marco del cual surgiría la necesidad de crear nuevas identidades colectivas, en la izquierda, por ejemplo, como refleja el nacimiento de Podemos (Errejón y Mouffe, 2015).

Sobre esta cuestión hay un reciente e interesante trabajo de revisión de las obras de Mouffe y Laclau del profesor Lasse Thomassen (2016) que

defiende la capacidad del populismo de revigorizar la democracia y pone de relieve la importancia de las pasiones en el caso de Podemos. Así, para Thomassen (2016: 166-167), Pablo Iglesias capta la identidad de un colectivo de gente, representa a los indignados, y sería, en un primer momento, el objeto que centra la atención de la indignación, aunque posteriormente otros elementos (como el logo del partido, sus eslóganes u otros líderes) representan también dichas emociones.

Siguiendo este hilo argumental sobre la compatibilidad entre el populismo y la democracia, hay algunos análisis recientes que, aun dando por supuesto la incapacidad populista de aportar soluciones políticas compatibles con la legitimidad liberal, propia de las democracias avanzadas, inciden sobre la capacidad de los populismos de apuntar a problemas reales y denunciar agravios legítimos, además de mejorar e incrementar la participación política entre públicos previamente apáticos (Pappas, 2013).

Sin embargo, desde mi punto de vista, resulta mucho más acertado el diagnóstico que realiza Pasquino (2008: 16) cuando afirma que los populismos son absolutamente incompatibles con las democracias. La razón es muy sencilla, dejando de lado los populismos que nacen en el seno de regímenes autoritarios, nos encontramos con que los discursos populistas, buscando una mejora de las democracias, en el fondo, suponen un desafío a la propia esencia de la democracia. A saber, para los populismos no cabe la pluralidad, no caben las minorías, la voz del llamado «pueblo» es la única voz legitimada para decidir en qué se basa el bienestar común. Ello conduce no al disenso propio de la democracia, sino a un consenso forzado y forzoso, donde no caben la disidencia ni las opiniones contrarias.

La cuestión que estamos tratando aquí es esencial, porque el populismo hace uso permanente de la bandera democrática. El problema radica entonces en la definición de la «democracia» (como ocurría antes con el concepto «pueblo»).

Entre las definiciones mínimas nos encontramos la de Norberto Bobbio (1994), para quien la democracia es el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas, contando con la más amplia participación posible de los ciudadanos. Pero un planteamiento tan sencillo de la democracia nos puede llevar a considerar como tal a muchos regímenes autoritarios, como China, Cuba o Corea del Norte, así como a sistemas híbridos, al estilo del venezolano. Por el contrario, las definiciones maximalistas hacen referencia también a la inclusión de controles constitucionales y a la defensa y promoción de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (Dahl, 1971: 12). Más aún, para Giovanni Sartori (1988: 340) democracia significa también control y, sobre todo, limitación a la concentración del poder. Para Juan Linz y Alfred Stepan (1996) democracia sería sinónimo de un gobierno

transitorio, un gobierno temporal, lo cual distingue la democracia procedimental de la democracia liberal.

Una definición de democracia reducida al mecanismo electoral puede ser el instrumento que genere regímenes (más o menos) autoritarios. No obstante lo cual, para el populismo solo importa la voz del pueblo, el pueblo como «masa», como un todo homogéneo. De ahí que los plebiscitos y los referéndums (sin garantías para la oposición y sin libertades para los medios de comunicación) son una constante en buena parte de los regímenes populistas. De hecho, en algunos países con democracias poco consolidadas se está retrocediendo hacia un tipo de régimen híbrido o semiautoritario, es decir, en lugar de enfrentarnos a una nueva ola democratizadora, siguiendo a Huntington (1994), estaríamos ante una contraola. Son las denominadas «democracias delegativas», según Guillermo O'Donnell (1994). Se les llama «democracias» porque surgen de procesos electorales (en ocasiones de validez discutida) y mantienen, con limitaciones, ciertas libertades individuales, como las de expresión, asociación, reunión y acceso a medios de información, pero no son democracias liberales (García Oñoro, 2012: 15-35). En consecuencia, O'Donnell (2007: 82) nos advierte del peligro de este tipo de partidos populistas, puesto que «la democracia también puede morir lentamente, no ya por abruptos golpes militares sino mediante una sucesión de medidas, poco espectaculares pero acumulativamente letales», bajo el gobierno de partidos políticos populistas.

3. EL POPULISMO EN ESPAÑA: PODEMOS COMO PARTIDO POLÍTICO POPULISTA

Partiendo de estas consideraciones previas, ¿quiénes serían entonces los partidos populistas en España? Casals (2013) identifica tres períodos de populismo contemporáneo en España: una primera oleada de políticos populistas (1989-2000), que se caracteriza por una italianización de la política española, entendida como la entrada en política de hombres de negocios y juristas famosos y carismáticos, como el empresario Silvio Berlusconi o el juez Antonio Di Pietro en el caso italiano, y el juez Baltasar Garzón y el empresario Jesús Gil en el español. La segunda oleada (2001-2008) queda delimitada por la aparición de nuevos partidos políticos, como la formación de extrema derecha Plataforma per Catalunya (PxC) y partidos como Ciutadans (C's), Solidaritat Catalana per la Independència (SI), Candidatura d'Unitat Popular (CUP), todos ellos fundados en Cataluña. Con frecuencia, además, estos partidos reflejan los modos políticos exclusivistas de la Liga Norte en Italia o el Frente Nacional en Francia. Por último, Casals identifica una tercera oleada de políticos populistas que aparecen poco después o justo antes del comienzo de la

recesión económica de 2008. Esta oleada sí se parece más a otros movimientos populares europeos, como el Movimiento 5 Estrellas del italiano Beppe Grillo o la formación griega Syriza, con quienes comparten su discurso antielitista, fiel reflejo de la animadversión generada por las políticas de austeridad y el sentimiento aparente de agotamiento de la política tradicional, amén de la consiguiente desafección hacia esta última.

Estos nuevos partidos (por ejemplo, Unión Progreso y Democracia, Podemos, Ciudadanos, Equo) han fragmentado el panorama político español, dominado desde 1989 por el Partido Socialista (PSOE) y el Partido Popular (PP). Cabe señalar a este respecto que España sería uno de los pocos países europeos donde, pese a tener una crisis económica y altas tasas de inmigración, combinadas con un descontento generalizado de la población con las élites y con el sistema político, el populismo no se caracteriza por ser de extrema derecha, sino de extrema izquierda.

Tabla 1. *Autoubicación ideológica en una escala de 1 a 10, 2015 (%)*

1 Izquierda	5,4
2	4,3
3	13,8
4	11,8
5	21,2
6	8,1
7	5,9
8	4,5
9	1,7
10 Derecha	1,2
N.S.	10,5
N.C.	11,8
(N)	(2.484)
Media	4,64
Desviación típica	1,99
(N)	(1.930)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio 3101. Barómetro junio 2015.

Una de las claves puede residir en la cultura política de los españoles. En el plano ideológico, la moderación ha sido la pauta característica de la cultura política, ya desde la Transición (Benedicto y Morán, 1995). Tomando como referencia el barómetro de junio de 2015, la mayor parte de la población se sitúa en el centro (21,2% estaría en el rango 5) o en la izquierda moderada (24% en los valores 3-4). Por el contrario, es muy minoritaria la opción de la extrema derecha (valores 9-10), donde solo está el 2,9% de la población, aunque es más evidente la existencia de casi un 10% de la población próxima a la extrema izquierda (9,7%). De modo que el valor medio de los españoles se sitúa en el 4,64 (en una escala de 1 a 10, siendo 1 la extrema izquierda y 10 la extrema derecha).

Una consecuencia directa es la existencia de una mentalidad inclusiva en la sociedad española, que hace, por ejemplo, que, aunque la inmigración preocupe a la ciudadanía, no es un cleavage político divisorio, en la actualidad, como puede ocurrir en Francia, en el Reino Unido o en los países nórdicos. Así, por ejemplo, pese a que la inmigración aumentó en España, del 1,3% en 1996 al 12% del total de la población en 2012 (Instituto Nacional de Estadística, 2013), para el 52% de los españoles es preferible una sociedad con personas de diferente origen, cultura y religión (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015. Estudio 3082).

De hecho, como apuntan Sonia Alonso y Rovira Kaltwasser (2015), solo hay dos países europeos donde la extrema derecha no ha obtenido más del 1% de los votos en las elecciones generales. Son España y Portugal. Sin embargo, el populismo de extrema izquierda encontraría un espacio electoral donde moverse, puesto que hay un porcentaje relevante de españoles que se ubican ideológicamente entre la izquierda y la extrema izquierda. En este espectro estaría Podemos, un partido que podemos definir como «populista» de izquierdas, y que resulta el más votado, en su «categoría», hasta la fecha, en nuestro país. Si bien hay que decir que Podemos huye de las ubicaciones que parten del binomio típico izquierda-derecha y prefiere denominarse como fuerza del cambio.

El partido Podemos, en su documento *Principios políticos* (2015a: 1), se autodefine como una fuerza de cambio político, como «el actor colectivo y la herramienta electoral que ha trastocado el mapa político y que representa la posibilidad de cambio con las mayorías castigadas como protagonistas». Esas mayorías castigadas serían el grueso del pueblo español, para Podemos, frente a la vieja casta, conformada por el Partido Popular y el Partido Socialista, sus votantes y las élites del país. El partido está abierto a todo aquel que se identifique con dicho pueblo, ya que: «Las candidaturas de Podemos deben estar abiertas a todos aquellos que hayan demostrado su compromiso por el cambio y la ruptura democrática, con independencia del carnet que tenían o llevan en

la cartera» (2015a: 13). Se configura así un «nosotros» (los comprometidos con el cambio y la ruptura democrática), frente al «otros» (la casta que castiga al pueblo mayoritario). La casta es el enemigo que genera los males del pueblo. En palabras de Podemos: «La casta quiere dar una respuesta basada en cambios cosméticos y, como viene siendo el caso desde la Transición, en la alternancia entre los dos grandes partidos, unos partidos que, como diría Rousseau, solo pintan la primavera desde el invierno. Sus promesas desde la oposición y sus anuncios de renovación, siempre se traducen en decepciones cuando gobiernan» (2015a: 14).

Frente a ellos, Podemos lucha con propuestas diferentes y medios diferentes. Podemos reconoce que tiene un estilo de actuación y comunicación distinto al de los partidos tradicionales y pretende desterrar del poder a la viejas élites, por lo que afirma (2015a: 4):

[...] los resultados del 25M y su impacto en el escenario político español demuestran tanto la validez de la hipótesis de la unidad popular y transversal como nuestro acierto a la hora de ofrecer una superficie de inscripción y articulación, con un nuevo lenguaje y unas nuevas formas. [...] Hemos abierto una grieta que hoy ha acelerado el tiempo político español, ha sacudido los viejos equilibrios, ha provocado dimisiones y prisas en la recomposición y ha mostrado un posible camino para construir una mayoría política de cambio en un sentido popular en España [...].

En el marco de este nuevo estilo de actuación, formalmente rechazaría la configuración de las listas al estilo de los partidos tradicionales, con objeto de «recuperar la política para la gente y construir herramientas que se pongan de nuevo las instituciones al servicio del bien común» (2015a: 15). No en vano, el *Código ético* de Podemos (2015b: 5) remite a la obligación de sus miembros de respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de «promover la participación directa y en igualdad de condiciones de toda la ciudadanía en los espacios de adopción de decisiones y en los ámbitos de ejecución de las políticas públicas» y de «trabajar a favor de la recuperación de la soberanía popular y democrática».

En opinión de Podemos, el pueblo se habría visto despojado de sus poderes soberanos, como si las elecciones democráticas celebradas en los comicios previos no fueran resultado de la voluntad soberana del pueblo español. Para solucionar esto, Podemos diseña un variado proceso de selección de los candidatos (en su documento *Principios políticos*), en el que debe participar la ciudadanía. Por ejemplo, en el ámbito local, se propone (2015a: 15), «1. Establecer una interlocución con la sociedad civil, e invitarla a recuperar su municipio, con la participación no ya en una estructura rígida preconstituida

y cerrada, sino en una nueva fórmula abierta y participativa. 2. Convocar a la ciudadanía, especialmente a la que se siente de Podemos y será especial protagonista, a una asamblea constituyente de la agrupación de electores [...]. En consecuencia, su programa electoral, bajo el título «La sonrisa de un país» (<http://lasonrisadeunpais.es/programa/>), se compone de cinco ítems, que Podemos denomina: «democracia económica», «democracia política», «democracia social», «democracia internacional» y «democracia ciudadana». De modo que Podemos hace bandera del concepto «democracia» como si los llamados partidos «de la casta» no fueran demócratas. Podemos será quien devuelva la felicidad a los españoles con sus propuestas demócratas, una vez haya conseguido tomar el poder.

En suma, sobre la base de investigaciones recientes (Sanders, 2016) y de la autodefinición del mismo partido, Podemos parece ajustarse a la definición de partido populista antielitista ofrecida por Jagers y Walgrave (2007): sus líderes hacen constantes referencias y llamamientos al pueblo, usan una retórica contra el poder establecido, se autodefinen como regeneradores de la democracia y exigen una mayor inclusión social.

III. CAUSAS DEL SURGIMIENTO DEL POPULISMO EN EUROPA: EL CASO DE PODEMOS

Si estamos ante una estrategia política ideológicamente tan débil y cuyos planteamientos chocan con la democracia liberal, pese a querer regenerarla, entonces, ¿qué hace que el populismo tenga éxito? Como veremos, hay que recurrir a una explicación multicausal, para entender el populismo europeo, en general, y el caso de Podemos, en particular.

1. LA CRISIS ECONÓMICA

Una primera explicación sería la económica: las situaciones de crisis económica darían lugar a un volumen importante de personas descontentas con el sistema. En esta línea, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa alertaba, en su Report de 7 de junio de 2010, sobre la posible vinculación entre la crisis económica que sacudía a los 47 países del Consejo de Europa desde 2008 y el incremento del populismo. Sin embargo, no parece que esta sea la causa principal que pueda explicar el fenómeno.

Los datos de las elecciones al Parlamento de la UE de 2009 y 2014 corroboran esta idea: no se puede argumentar únicamente que la crisis esté por detrás del auge del populismo. De un lado, porque los populismos aumentan su representación también en países donde la crisis no ha azotado con tanta

virulencia a los ciudadanos (en Austria crece el *Freiheitliche Partei*, en Bélgica el *Vlaams Belang* y en Francia el *Front National*). De otro lado, porque en 2014 la situación económica en la UE había mejorado gradualmente y, pese a ello, los partidos populistas aumentaron sus escaños e incluso en algunos casos, como España, irrumpieron partidos nuevos de corte populista (como Podemos), que no existían en los momentos más crudos de la crisis (2008-2011). Del mismo modo, tras elecciones municipales de mayo de 2015 y pese a los síntomas de ligera recuperación económica, el populismo ha sido un actor destacado, lo que ha supuesto un retroceso de los partidos políticos tradicionales en las elecciones generales de diciembre de 2015.

En un contexto de crisis económica es normal que el paro y la situación económica sean las mayores preocupaciones de los ciudadanos, a la luz del barómetro de enero de 2016 del Centro de Investigaciones Sociológicas (estudio 3124). No obstante lo cual, sorprende que no sean los votantes de Podemos los más preocupados por el paro (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 5). Esto es, el paro era el principal problema para el 53,7% de los encuestados que se definieron como votantes de Podemos (en las elecciones de diciembre 2015), ligeramente por debajo del dato de los votantes del Partido Popular (54,8%), de Ciudadanos (57,3%), y de los votantes socialistas (65,3%).

Respecto a la situación económica personal de los encuestados, más de la mitad de los votantes de Podemos tienen una situación económica buena o regular: los electores con una situación económica «buena» eran el 43,2% en Ciudadanos; el 41,1% en el PP; el 34,5% en Podemos y el 28,9% en el PSOE. Además, cerca de la mitad de los españoles consideraba «regular» su situación económica, siendo menos común esta respuesta entre los votantes de Ciudadanos (39,4%) y Podemos (45,5%) que entre los del PP (47,8%) y los del PSOE (50,5%) (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 69). Aunque es cierto que son más los votantes de Podemos que afirman verse afectados personalmente por el problema del paro (38%), frente a los votantes del PP (28,1%), del PSOE (31,9%) o de Ciudadanos (35,2%) (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 13). Con todo, los votantes de Podemos se muestran más optimistas respecto al futuro, en cuanto a los temas laborales se refiere (Centro de Investigaciones Sociológicas 2016: 21): el 28,2% de los votantes cree que le irá mejor con respecto al trabajo (frente al 20,6% de los votantes del PP y al 18,3% del PSOE).

Los índices de felicidad personal son también similares a los de nuestros vecinos europeos (con un notable de media, según Eurostat), independientemente del partido al que votan los electores. Aunque los votantes podemitas se sienten unas décimas menos felices que los otros electores. La media española de felicidad es de 7,40 puntos, siendo más felices los votantes del PP

(7,67), Ciudadanos (7,32), PSOE (7,33) y Podemos (7,27), pero las diferencias son mínimas (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 66).

Por consiguiente, no queda clara la existencia de una fuerte relación entre la crisis económica y el auge de los populismos por varias razones: 1) los populismos han ganado terreno también en países con menores problemas económicos y aparecen en España en un momento de recuperación económica; 2) el paro preocupa menos a los votantes de Podemos (aunque les afecta ligeramente más a ellos); 3) la situación económica de los votantes de Podemos es buena o regular, pero no mala o muy mala; y 4) los votantes de Podemos presentan unos índices de felicidad similares a los del resto de los partidos. De este modo, aunque no se puede negar que la economía está relacionada con el mayor o menor bienestar ciudadano, tampoco se puede decir que esta sea la principal causa explicativa del populismo en Europa y en España. A ello hay que añadir que, en ocasiones, el populismo surge no precisamente en contextos de crisis económica, sino de bonanza, como puede ser el caso del nacionalismo italiano de la Liga Norte o del nacionalismo vasco. De modo que procede explorar otras causas explicativas, sin olvidar que la economía puede influir en una parte del electorado populista.

2. LA MODERNIZACIÓN-GLOBALIZACIÓN

Otra tesis posible es que los ciudadanos que apoyan el populismo responden a un patrón sociológico, que aglutina a las personas afectadas por la modernización (o la globalización), como las personas mayores, o los obreros no cualificados, que se verían amenazados por la inmigración procedente de terceros países, por su falta de conocimiento de las nuevas tecnologías, o por el efecto de la deslocalización de las empresas en otros países, lo que les haría más sensibles a los discursos populistas.

Del mismo modo, la modernización habría llevado hacia nuevas formas de socialización (por ejemplo, digitales) y hacia nuevos tipos de convivencia social, en ciudades cada vez más impersonales, donde la comunidad pierde peso y las personas se sienten más aisladas. Dichas personas, alejadas de su familia, sus amigos o su entorno habitual (por razón de desplazamiento laboral o de otro tipo) se sentirían solas, tristes y aisladas y podrían buscar una nueva identidad que les arropara en el seno de las organizaciones populistas.

En este punto, hay que señalar como ingrediente adicional que surge una nueva comunidad que arropa al ciudadano: el pueblo. Más aún, el pueblo se identifica, en buena parte de los discursos populistas, con la nación, por lo que se acentúa el sentimiento de pertenencia al Estado-nación (y la identidad francesa o británica, por ejemplo, en el caso del Frente Nacional o de la UKIP), o bien el sentimiento de pertenencia a una nación sin Estado (como ocurre en

el discurso de los nacionalistas radicales de Bildu o la CUP catalana). En consecuencia, nacionalismo y populismo van muchas veces juntos. De ahí que sea común el euroescepticismo entre buena parte de los partidos populistas de extrema derecha (UKIP, Frente Nacional...) y también entre los de extrema izquierda (Syriza, Podemos, Movimiento 5 Estrellas...). La razón es simple: la Unión Europea obliga a diluir los intereses de la nación (o del Estado-nación) a favor de un espacio común, el europeo, que no se identifica como propio.

Podemos, en efecto, es euroescéptico y reclama una reforma de la UE. En su programa electoral persigue «una reforma de las instituciones europeas que democratice la toma de decisiones políticas y económicas en la eurozona» (Podemos, 2016: punto 85, <http://lasonrisadeunpais.es/programa/#>). Este partido también es contrario a los mecanismos de toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional o del G-20. Sin embargo, los inmigrantes extranjeros no son vistos con rechazo por el partido, como ocurre con los partidos de extrema derecha populistas europeos (véase el programa de «democracia internacional» de Podemos), por lo que el partido aspira a facilitar los visados de trabajo, la reagrupación familiar, el derecho de voto o la obtención de los permisos de residencia de los extranjeros.

Igualmente, aunque es verdad que los votantes de Podemos se han visto más afectados por el paro que los de otros partidos, la mitad de ellos tiene una buena situación económica e incluso muchos se consideran de clase media-alta; son generalmente jóvenes, bien preparados académicamente y usuarios de las nuevas tecnologías; al tiempo que manifiestan un nivel de felicidad notable con su vida. Por ello, no parece que los votantes de Podemos respondan, mayoritariamente, a un perfil de personas marginadas por la globalización o la modernidad, sino que más bien se sienten insatisfechos con la política tradicional, como veremos al analizar las siguientes causas explicativas. De este modo, los rasgos sociológicos de los votantes de Podemos, a tenor de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas de enero de 2016, son los siguientes:

- a) Desde el punto de vista del sexo, no se aprecian diferencias: el 51 % de los votantes podemitas son hombres y el 49 % son mujeres (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 66).
- b) Desde la óptica de la edad de los votantes: son los jóvenes quienes apoyan más a Podemos (el 28,6 % de sus apoyos parten de personas entre 18 y 34 años y el 27 % son electores de entre 35 y 44 años). Mientras, entre los mayores de 65 años solo hay un 8,6 % de españoles que confían en ellos (frente al 39,2 % de los votantes mayores del PP y el 31,2 % del PSOE). Pautas similares de apoyo entre la gente

joven se apreciarían en Ciudadanos (con un 28,1 % de votantes entre 18 y 34 años y un 8,5 % de más de 65 años) (*ibid.*: 67). Hay que recordar que el paro juvenil entre los jóvenes es muy elevado, al tiempo que son ellos quienes tienen sueldos menores, por lo que los nuevos partidos captan su atención con más facilidad. A diferencia de los partidos tradicionales, PP-PSOE, que cuentan con una edad media de sus votantes mucho más elevada.

- c) En cuanto a los estudios, Podemos y Ciudadanos serían los partidos con mayor volumen de electores con estudios superiores universitarios (31,8 % y 39 %, respectivamente), lo cual está relacionado con la juventud de su electorado. Por el contrario, el electorado con menor nivel de estudios sería el del Partido Popular y el PSOE (*ibid.*: 67).
- d) En cuanto a la situación económica personal de los electores, como se ha visto (*ibid.*: 69), el 34,5 % de los votantes de Podemos la define como «buena», siendo peor la percepción subjetiva de los votantes socialistas y mejor la de los partidarios del PP y de Ciudadanos. Igualmente, se definen como personas de clase «alta y media-alta», el 29,1 % y el 27,5 % de los votantes de Ciudadanos y Podemos respectivamente (datos muy superiores a los del PP —16,9 %— y el PSOE —16,1 %—). También se autodefinirían como «nuevas clases medias» más personas en Podemos y Ciudadanos que en el PP y en el PSOE. Asimismo, hay menos obreros en Podemos, Ciudadanos y el PP que en el PSOE (*ibid.*: 73). Sin embargo, atendiendo a la condición socioeconómica de los encuestados (2016: 72), hay más parados en Podemos (26,3 % de los votantes) que en el PSOE (20,6 %), Ciudadanos (15,5 %) o el PP (11,7 %).
- e) Teniendo en cuenta la sensación de los encuestados respecto a sus posibilidades de perder su empleo, los datos son similares en casi todos los partidos. Quienes creen que es «poco» o «nada probable» que pierdan su trabajo en los próximos doce meses son un 81,2 % de los votantes de Podemos; un 86,8 % del PP; un 81 % en el PSOE; un 87,9 % en Ciudadanos. Esto es, no se aprecia una sensación de vulnerabilidad elevada entre los votantes de los nuevos partidos (ya sea Podemos o Ciudadanos) (*ibid.*: 71).
- f) Desde el punto de vista de la felicidad (*ibid.*: 66), los votantes de Podemos dan un notable a su vida (7,27 puntos), dato similar al de los partidos de la «casta», como hemos visto.

En otras palabras, los caladeros de voto de los partidos populistas (en este caso Podemos) se ubican, fundamentalmente, entre los jóvenes universitarios, de clase media y buena situación económica. Por ello se puede afirmar que el

voto de protesta populista no siempre se encuentra entre los sectores más vulnerables, euroescépticos, solitarios o desfavorecidos de la sociedad, de modo que la modernización tampoco es una clave que explica el fenómeno en su totalidad, sino solo de forma parcial.

3. LA DESAFECCIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS

Para Albertazzi y McDonnell (2008: 1), el auge del populismo en las democracias occidentales obedece al fracaso de los partidos políticos tradicionales para responder a los nuevos retos a los que se enfrenta la sociedad actual, como la globalización, la creciente inmigración, el declive de las ideologías políticas clásicas o la visibilidad de los escándalos de corrupción política. Albertazzi y McDonnell (*ibid.*) hablan de una «enfermedad política» (*political malaise*) que recorre Europa occidental, cuyos síntomas son el desencanto político general de los europeos con las instituciones públicas y sus representantes.

Veamos los datos. Según el Eurostat, en la Unión Europea (de 28 Estados), en el año 2013, el valor medio de confianza en el sistema político (en una escala de 1 a 10) era 3,5 puntos, y la confianza en el sistema legal era de 4,6 puntos, es decir, un clamoroso suspenso, en ambos casos, como puede verse en la tabla 2. Por el contrario, los europeos parecían más satisfechos con su nivel de vida, dato que alcanza los 7,1 puntos de media.

Los países más satisfechos con su sistema político serían: Finlandia (6,0), Malta (5,7), Suecia (5,6), los Países Bajos (5,5) y Luxemburgo (5,0). Fuera de la UE ofrecen valores positivos Noruega (5,9) y Suiza (6,6). Pero en unos y otros casos, ningún país concede un notable como valor medio a su sistema político, quedando los más satisfechos, cerca del mero «aprobado». En el extremo opuesto, esto es, entre los más insatisfechos, nos encontramos a Portugal (1,7), Eslovenia (1,8), España (1,9), Grecia (2,0) e Italia (2,1). No debe extrañar, por tanto, la fuerza de Syriza, del Movimiento 5 Estrellas, de Podemos, o de la CUP catalana (Candidatura d'Unitat Popular), entre otros.

Si tomamos como referencia el caso de los muy insatisfechos, como España, nos encontramos con que dicha falta de confianza en la política no se relaciona con un bajo nivel de vida. Más bien al contrario, los españoles consideran que su satisfacción media con el nivel de vida, en general, es bueno, por lo que le dan al citado indicador un valor de 6,9 puntos, muy próximo a la puntuación que le dan a dicho ítem los franceses (7,0), los británicos (7,3) o los alemanes (7,3), así como resulta muy similar al de los que confían más en sus instituciones, como los malteses (7,1). En resumen, no parece que el desencanto político de los ciudadanos esté directamente relacionado con la calidad de vida nacional. Veamos, en cualquier caso, si existe un patrón sociológico de los desencantados.

Tabla 2. *Grado de satisfacción de los ciudadanos europeos con su nivel de vida y las instituciones, 2013*

	Satisfacción media con el nivel de vida	Confianza media en el sistema político	Confianza media en el sistema legal	Confianza media en la policía	Confianza media en otras instituciones
UE-28	7,1	3,5	4,6	6,0	5,8
Bulgaria	4,8	2,6	3,0	3,6	4,2
Portugal	6,2	1,7	2,9	5,4	5,3
Hungría	6,2	4,5	5,1	5,7	5,3
Grecia	6,2	2,0	4,1	5,0	5,3
Chipre(1)	6,2	2,6	3,6	4,7	4,5
Croacia	6,3	2,8	3,3	-	5,1
Estonia	6,5	4,4	5,2	6,0	5,8
Letonia	6,5	3,6	4,5	5,4	6,5
Italia	6,7	2,1	3,6	5,8	5,7
Lituania	6,7	4,5	4,9	6,0	6,1
España	6,9	1,9	3,1	5,4	6,3
República Checa	6,9	3,7	3,8	4,9	5,3
Eslovaquia	7,0	3,5	3,6	4,4	5,8
Eslovenia	7,0	1,8	2,7	5,5	6,5
Francia	7,0	3,0	4,5	5,7	5,0
Malta	7,1	5,7	4,9	6,3	6,2

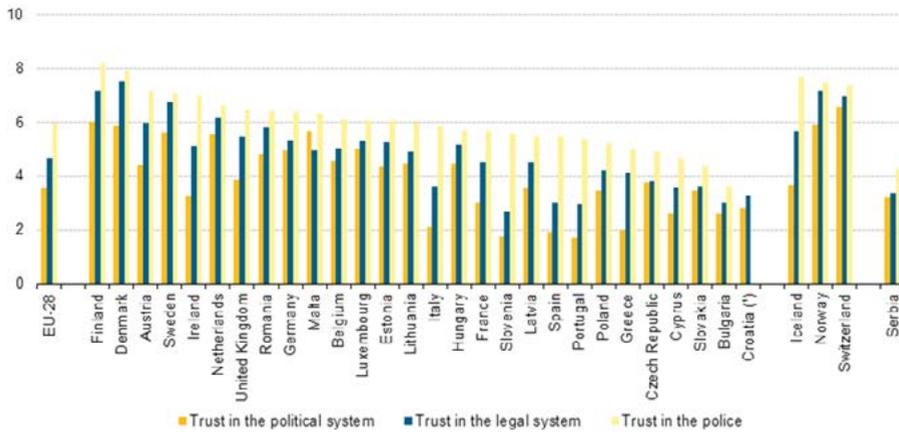
.../...

.../...	Satisfacción media con el nivel de vida	Confianza media en el sistema político	Confianza media en el sistema legal	Confianza media en la policía	Confianza media en otras instituciones
Rumanía	7,2	4,8	5,8	6,4	6,4
Alemania	7,3	4,9	5,3	6,4	5,5
Reino Unido	7,3	3,8	5,5	6,4	6,1
Polonia	7,3	3,5	4,2	5,2	6,0
Irlanda	7,4	3,2	5,1	6,9	6,4
Luxemburgo	7,5	5,0	5,3	6,1	5,5
Bélgica	7,6	4,6	5,0	6,1	5,7
Países Bajos	7,8	5,5	6,2	6,6	6,9
Austria	7,8	4,4	6,0	7,2	5,9
Suecia	8,0	5,6	6,7	7,1	6,9
Dinamarca	8,0	5,9	7,5	7,9	8,3
Finlandia	8,0	6,0	7,2	8,2	7,4
Noruega	7,9	5,9	7,2	7,5	7,3
Islandia	7,9	3,7	5,7	7,7	7,0
Suiza	8,0	6,6	7,0	7,4	6,4
Serbia	4,9	3,2	3,4	4,3	4,2

Sin datos de confianza en la policía.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Gráfico 1. *Confianza de los ciudadanos de la UE (28) en el sistema político, el sistema legal y la policía, 2013*



(*) No data on trust in the police.

Nota:

Trust in the political system: Confianza en el sistema político.

Trust in the legal system: Confianza en el sistema legal.

Trust in the police: Confianza en la policía.

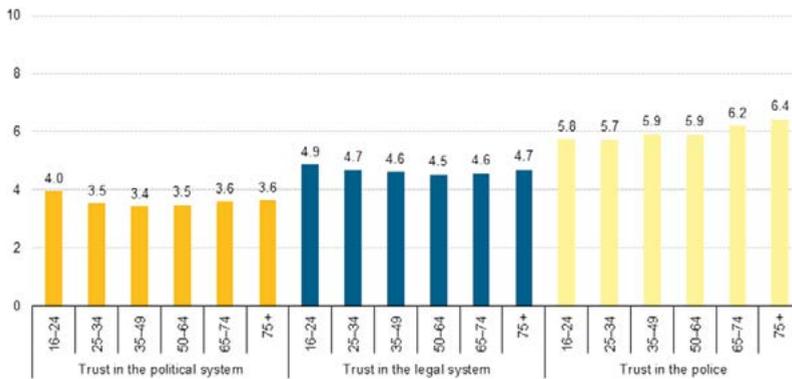
Fuente: Eurostat.

A la luz del gráfico 2, por edades, se puede apreciar cómo el desencanto es mayor, en general, respecto al sistema político, seguido del sistema legal. Por el contrario, parece que la policía sería una institución que aprueba entre todas las edades, especialmente, a medida que avanza la cohorte de edad. En el caso de la confianza en el sistema político, cabe decir que se aprecian pocas diferencias entre los jóvenes y los mayores, aunque los jóvenes entre 16 y 24 años estarían 4-5 décimas más desencantados que las personas mayores de 25 (incluidos los ancianos).

En conclusión, la desconfianza en el sistema político afecta a la población en su conjunto, sin distinción de edad.

Otro factor es el sexo. Como se aprecia en la tabla, hombres y mujeres tienen un nivel similar de apatía en relación al sistema político (3,6 hombres y 3,5 mujeres). Hecho que se reproduce tanto si vemos los datos de la confianza en el sistema legal como en la policía. De modo que el sexo no es una variable explicativa del desencanto político.

Gráfico 2. *Confianza en el sistema político, en el sistema legal y en la policía por edades. Unión Europea (28), 2013*



Nota:

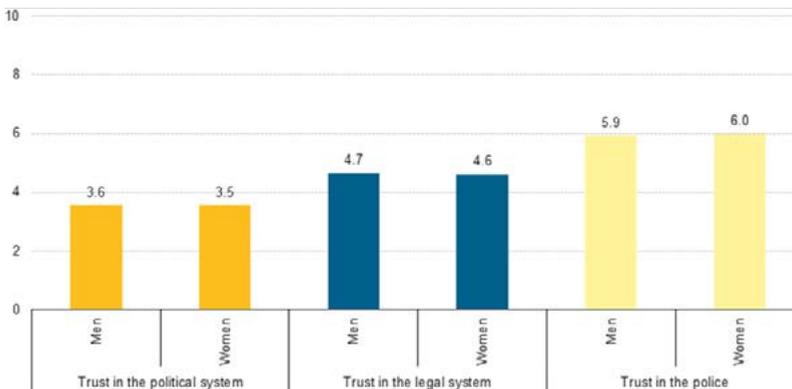
Trust in the political system: Confianza en el sistema político.

Trust in the legal system: Confianza en el sistema legal.

Trust in the police: Confianza en la policía.

Fuente: Eurostat.

Gráfico 3. *Confianza en el sistema político, en el sistema legal y en la policía por sexo. Unión Europea (28), 2013*



Nota:

Men: Hombres

Women: Mujeres

Trust in the political system: Confianza en el sistema político.

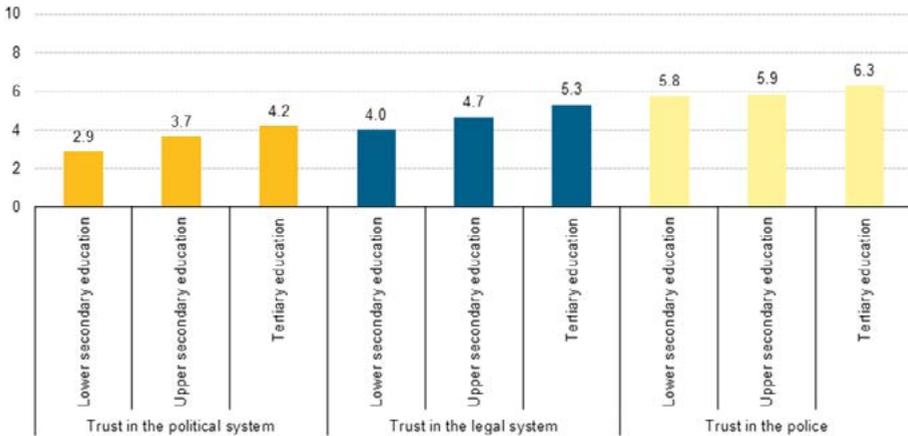
Trust in the legal system: Confianza en el sistema legal.

Trust in the police: Confianza en la policía.

Fuente: Eurostat.

Por estudios (gráfico 4), nos encontramos con que se produce el patrón común, según el cual el sistema político tiene un menor nivel de confianza que el sistema legal o la policía. No obstante, aquí sí parece que el grado de educación alcanzado es una variable significativa, ya que las personas con estudios inferiores presentan valores superiores de apatía política (2,9) que las personas con estudios más elevados, sean secundarios (3,7) o terciarios (4,2).

Gráfico 4. *Confianza en el sistema político, en el sistema legal y en la policía según el nivel de estudios. Unión Europea (28), 2013*



Nota:

Lower secondary education: educación secundaria básica.

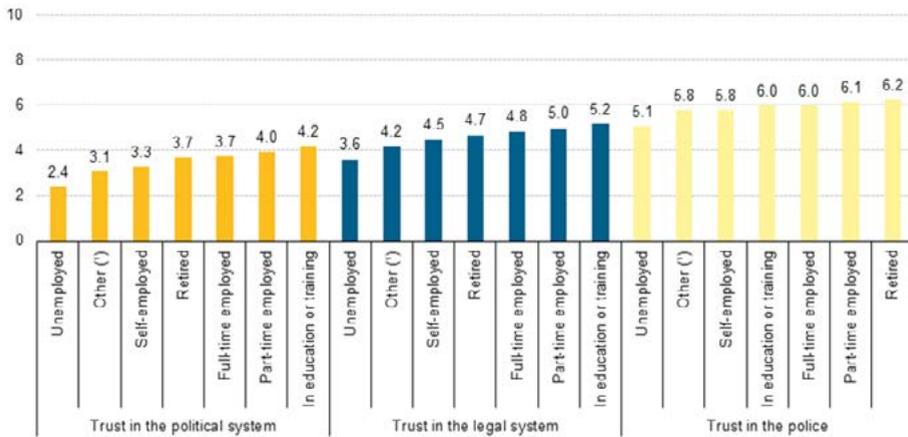
Upper secondary education: educación secundaria superior.

Tertiary education: educación terciaria (estudios universitarios).

Fuente: Eurostat.

Por otro lado, en cuanto al nivel económico de los encuestados, los datos son los siguientes: el sistema político sigue siendo el más devaluado, frente al sistema legal o la policía, y, en este caso, la economía sí es una variable ligeramente determinante. A saber, los desempleados serían los que más desconfían de la política (2,4), seguidos de los que quedan englobados bajo la categoría «otros» (personas con discapacidad, amas de casa o personas que realizan el servicio militar) y los trabajadores autónomos (3,3). Paradójicamente, los que confían más (4,2) serían aquellos que están todavía en fase de formación/educación (quizá porque no han tenido que enfrentarse todavía a la compleja tarea de encontrar un empleo de calidad). En cualquier caso, las diferencias entre unos colectivos y otros son pequeñas.

Gráfico 5. *Confianza en el sistema político, en el sistema legal y en la policía según el nivel económico. Unión Europea (28), 2013*



(*) 'Other' includes people permanently disabled/unfit to work, fulfilling domestic tasks, in compulsory military community or service.

Nota:

Unemployed: desempleado.

Other: otros (personas con discapacidades o minusvalías, personas que realizan tareas domésticas o personas que realizan el servicio militar u otros servicios para la comunidad).

Self-employed: trabajadores autónomos (por cuenta propia).

Retired: jubilados.

Full-time employed: trabajadores a tiempo completo.

Part-time employed: trabajadores a tiempo parcial.

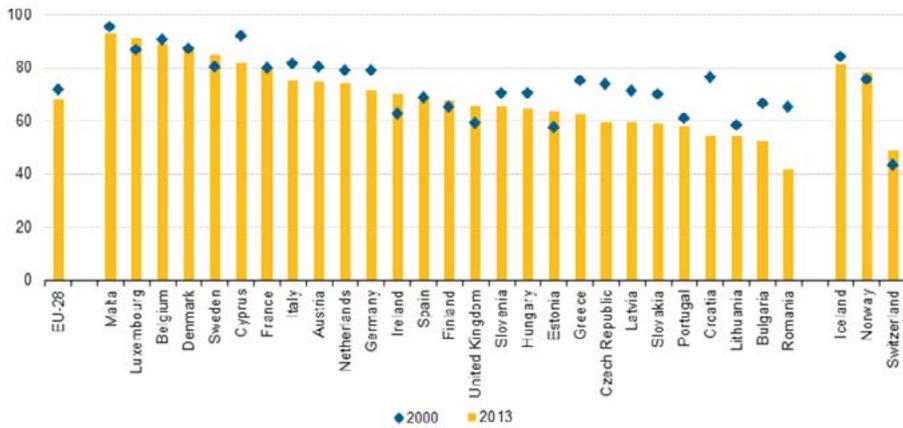
In education or training: estudiantes o personas en proceso de formación.

Fuente: Eurostat.

Este hecho redonda en la idea de que la variable económica no debe asociarse necesariamente con el desencanto político, sino que la desafección se encuentra mucho más enraizada en la población y va más allá de razones explicativas como el sexo, la edad, la educación o la situación socioeconómica.

Una consecuencia evidente de esta apatía política es la tendencia generalizada a la caída en la participación política en la UE, como se observa en el gráfico 6.

Gráfico 6. *Participación electoral en las elecciones de los Parlamentos nacionales UE (28), 2000-2013*



(*) 2000 may be 1998, 1999, 2001 or 2002 data; 2013 may be 2010, 2011 or 2012 data.

Fuente: Eurostat.

En el caso español, los primeros estudios sobre cultura política y comportamiento político datan de los años ochenta y noventa (Justel, 1983; López Pintor, 1987; Maravall, 1982), pero en ese primer momento se centran más en analizar el asentamiento de los valores democráticos y la valoración del franquismo. Desde los noventa, la investigación va avanzando (Castillo, 1994; Benedicto y Morán, 1995; Anduiza y Bosch, 2004; Torcal y Medina, 2002; Lago Peñas, 2005; Torcal y Montero, 2006; González y Bouza, 2009; Galais, 2012), y se dibuja un escenario de apatía y cinismo político en España, con un desencanto muy generalizado.

En efecto, desde la década de los ochenta, en general, se puede señalar que son muy pocos los españoles que manifiestan entusiasmarse con la política (apenas un 4% en 1989), siendo, por el contrario, el aburrimiento, la indiferencia y la desconfianza los valores que priman. A ello se añade que, en el tiempo, decae el interés por la política (en 1980 el 25% de los españoles estaba interesado en el tema, frente al 19% en 1989) y aumenta el aburrimiento (que pasa del 12 al 28% en las mismas fechas).

Tabla 3. *Reacciones afectivas ante la política, 1980-1989 (%)*

Reacciones afectivas	1980	1985**	1989**
Aburrimiento	12	21	28
Entusiasmo	*	2	4
Irritación	4	6	9
Interés	25	24	19
Indiferencia	41	22	19
Pasión	1	1	*
Disgusto	*	4	*
Compromiso	*	2	2
Desconfianza	11	12	12
NS	4	5	7
NC	1	1	1
(N)	(3.457)	(2.498)	(3.356)
Nº Estudio	E 1237	E 1461	E 1788

* No se incluyen en el estudio.

** Porcentaje que elige en primer lugar cada una de estas opciones.

Fuente: Tabla 5 de Morán y Benedicto (1995: 50).

La apatía de los ochenta se mantiene en el tiempo. Así, por ejemplo, en el año 2005, antes de la crisis económica, y en el año 2012, en plena crisis, más de la mitad de los españoles señalaba que tenía poco o ningún interés en la política. No obstante lo cual, se percibe un ligero repunte del interés en los últimos años, si contrastamos los datos de 2012 y 2016.

Tabla 4. *Interés por la política entre los españoles, 2005, 2012, 2016 (%)*

	2005	2012	2016
Mucho	6,0	9,3	10,0
Bastante	23,6	24,7	29,4
Poco	35,6	35,5	33,7
Nada	34,1	29,8	26,7
N.S.	0,4	0,4	–
N.C.	0,3	0,4	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Nº Estudio	2588	2962	3145

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio 2588 (enero 2005), Estudio 2962 (diciembre 2012), Estudio 3145 (julio 2016).

Una de las claves de dicho repunte del interés político puede estar en la crisis económica, pero también en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas (la vanguardia del desencanto), como Podemos, que captarían la atención mediática de buena parte del electorado. Esta segunda explicación parece plausible, ya que el malestar con la situación política es constante en el tiempo, independientemente de la situación económica. En efecto, desde los años noventa, como se aprecia en la tabla 5a, la mayoría de los españoles considera que la situación política es negativa. En el año 2000, la década arranca con una valoración más positiva, pero en pocos años vuelve la tendencia a calificar como mala la situación política, llegando al punto más álgido en 2016, cuando el 93 % de los españoles diría que la situación es regular, mala o muy mala. El porcentaje agregado de encuestados que califican la situación como regular, mala y muy mala sería la siguiente: 88,2 % (1996); 60,5 % (2000); 72,8 % (2004); 77,1 % (2008); 83,8 % (2012); 93,1 % (2016).

Tabla 5a. *Indicadores de la situación política general, 1996-2016*

Situación política	Enero 1996	Enero 2000	Enero 2004	Enero 2008	Enero 2012	Enero 2016
Muy buena	0,4	2,5	1,1	0,7	0,5	0,2
Buena	7,0	31,5	18,1	14,0	7,8	3,3
Regular	2,4	43,6	41,3	40,6	30,8	23,2
Mala	34,9	13,6	22,7	26,4	35,0	39,3
Muy mala	24,9	3,3	8,8	10,1	18,0	30,6
NS	4,0	4,7	6,4	6,7	7,1	2,8
NC	0,4	0,8	1,6	1,4	0,8	0,6
(N)	(2.499)	(2.490)	(2.489)	(2.477)	(2.480)	(2.496)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/sA301010020.html).

En el caso del estudio de enero de 2016, atendiendo al recuerdo de voto, la respuesta negativa es más común entre los votantes de Podemos, del PSOE, de Ciudadanos y algo menos entre los votantes del PP. Aunque el pesimismo sería la tónica general en el plano político, entre el conjunto de los votantes.

Asimismo, hay que destacar que los votantes que siguieron con mayor interés la campaña de las elecciones generales de 2015 fueron los de las nuevas formaciones políticas: Podemos (67% de electores con mucho o bastante interés) y Ciudadanos (60,1%). Si bien la aparición de nuevas fuerzas políticas ha podido ser una de las causas que ha generado una mayor expectativa e interés por las últimas elecciones con carácter general, ya que, a la vista de los datos, también los votantes del PP (55,4%) y del PSOE (48,4%) estaban (muy o bastante) interesados en las elecciones del 20 de diciembre (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 44).

En conjunto, por tanto, se percibe una desconfianza en las instituciones españolas, común como veíamos a nuestros vecinos de la UE, al tiempo que los votantes no solo de Podemos, sino también de otros partidos, ven con negatividad la situación política del país. No obstante lo cual, la percepción de un desinterés político generalizado, de una apatía o de problemas políticos es insuficiente para caer en los brazos del populismo.

Tabla 5b. *Situación política general, según recuerdo de voto, 2016*

		Recuerdo de voto en las elecciones generales de 2015									
TOTAL		PP	PSOE	Podemos	C's	IU-UP	En Comú Podem	Compromís -Podemos	ERC	DIL-CDC	En Marea
Muy buena	0,2	-	-	0,4	-	1,2	-	3,0	1,7	-	-
Buena	3,3	6,3	3,3	2,7	1,4	3,5	4,1	7,6	1,7	-	7,3
Regular	23,2	34,2	21,9	24,7	28,6	16,5	9,2	27,3	6,8	11,6	17,1
Malta	39,3	33,8	37,4	37,3	37,1	44,7	44,9	31,8	47,5	37,2	36,6
Muy mala	30,6	21,0	33,7	34,5	31,9	32,9	40,8	30,3	42,4	48,8	36,6
N.S.	2,8	4,5	3,3	0,4	0,5	1,2	-	-	-	-	2,4
N.C.	0,6	0,2	0,5	-	0,5	-	1,0	-	-	2,3	-
(N)	(2.496)	(462)	(398)	(255)	(213)	(85)	(98)	(66)	(59)	(43)	(41)

		Recuerdo de voto en las elecciones generales de 2015			
Otros		En blanco	Voto nulo	No tenía edad	N.C.
Muy buena	-	-	-	-	-
Buena	1,0	2,3	-	-	2,2
Regular	14,6	11,4	13,3	50,0	20,1
Malta	51,5	50,0	33,3	33,3	42,1
Muy mala	32,0	34,1	53,3	16,7	29,6
N.S.	1,0	2,3	-	-	4,9
N.C.	-	-	-	-	1,4
(N)	(103)	(44)	(15)	(6)	(358)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (2016: 3).

4. DESARROLLO DE UN SENTIMIENTO «ANTIPARTIDO»

En efecto, como subraya Pasquino (2008: 21), la existencia de un desencanto político no es suficiente para que surjan los populismos, hace falta a su vez un ingrediente adicional: un sentimiento antipartidos. El planteamiento es el siguiente: los partidos políticos tradicionales se habrían convertido en un obstáculo para el progreso y el bienestar de la sociedad. Los partidos no se preocupan por los ciudadanos de a pie, como se vislumbra en las encuestas, por lo que la gente empieza a confiar en formaciones políticas de nuevo cuño, los populistas.

La causa es que se ha producido un fenómeno de «cartelización» de los partidos políticos, como definieron en su día Katz y Mair (1995). En otras palabras, la concepción de los partidos de Kelsen (2006) como el *sine qua non* de la democracia, dado su papel de representación de los intereses de los ciudadanos y su rol de mediación política, se habría agotado. Los partidos han ido evolucionando en el tiempo, desde los partidos de notables del XIX a los partidos de masas, los partidos «atrápalo-todo» y en la actualidad nos hallaríamos con un nuevo modelo: los partidos cártel, que conviven con los anteriores. Estos partidos buscan «cartelizar» los privilegios de los partidos gobernantes y los partidos de la oposición. Viven de las subvenciones públicas y se han convertido en los canales oficiales de la vida pública.

Los ciudadanos no serían ajenos a dicha realidad y empezarán a ser conscientes de que hacen falta otros partidos políticos. En esta situación puede surgir un nuevo tipo de partido, que rechaza las élites tradicionales y dice hablar en nombre del pueblo. Estaríamos así ante un nuevo modelo postdemocrático (Mastropaolo, 2008: 45), que pone en entredicho el papel de la democracia liberal y los partidos tradicionales.

En el caso español, aquí nos encontramos con un patrón similar al europeo: el sistema político en general, y los partidos políticos en particular, están valorados muy por debajo de la Policía o de otras instituciones (como la monarquía o la Guardia Civil).

Más aún, para la mayoría de los españoles (78,6%) los políticos tienen demasiado poder (Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2860, 2011), mientras que los ciudadanos tienen un poder insuficiente (83%).

Tabla 6. *Pregunta 12: A continuación, me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene Ud. en una serie de instituciones, utilizando una escala de 0 a 10 en la que 0 significa que no tiene Ud. «ninguna confianza» en ella y 10 que tiene «mucho confianza», 2015*

Instituciones	Confianza (escala 0-10)	(N)
Gobierno	2,77	(2.413)
Parlamento	2,83	(2.279)
Gobierno de su comunidad autónoma	3,20	(2.374)
Tribunal Constitucional	3,40	(2.087)
Defensor del Pueblo	3,96	(1.962)
Fuerzas Armadas	5,51	(2.330)
Policía	5,95	(2.417)
Guardia Civil	6,02	(2.389)
Monarquía	4,34	(2.346)
Partidos políticos	2,23	(2.409)
Organizaciones empresariales	3,19	(2.175)
Sindicatos	2,61	(2.309)
Medios de comunicación	4,57	(2.374)
Iglesia católica	3,61	(2.389)
Consejo General del Poder Judicial	3,54	(2.096)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio 3080. Barómetro abril 2015.

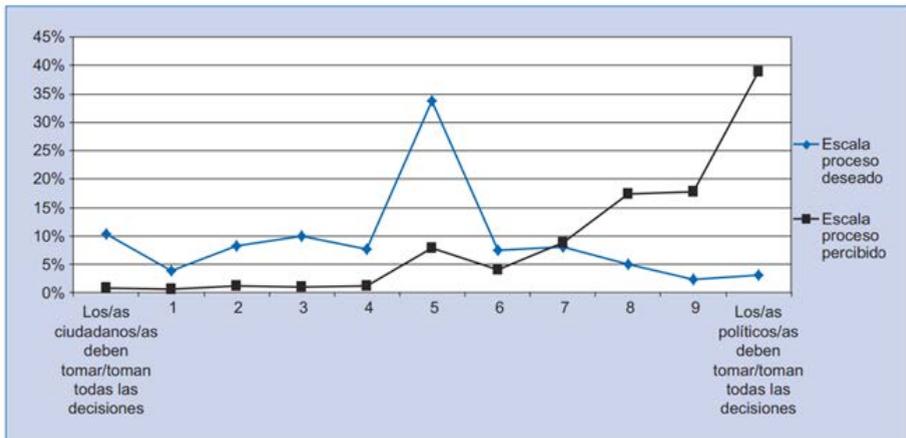
Tabla 7. *Percepción de los ciudadanos sobre el grado (demasiado/adecuado/insuficiente) de poder de los políticos y los ciudadanos, 2011*

	Los/as políticos/as	Los/as ciudadanos/as
Demasiado	78,6	0,6
Adecuado	15,6	11,7
Insuficiente	2,6	83,2
N.S.	2,9	4,3
N.C.	0,3	0,3
(N)	(2.454)	(2.454)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio 2860 (enero 2011).

La consecuencia directa del desencanto es que los ciudadanos demandan otro tipo de democracia, una democracia en la que el pueblo tenga mayor protagonismo, como se percibe en la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas de 2011 (previa al 15-M), en la que se preguntaba a los españoles sobre quién debería tomar las decisiones: los ciudadanos o los políticos. Para la mayoría de los españoles, el ejercicio del poder debería ser una tarea compartida entre los ciudadanos y los políticos; sin embargo, en la praxis, los políticos monopolizan la actividad pública. Esto es, choca la realidad («procesos políticos percibidos» por los ciudadanos, donde los políticos mandan demasiado) con los «procesos políticos deseados» por los españoles, como se muestra en el gráfico. De ahí la posibilidad de un caladero de votos para el populismo en nuestro país.

Gráfico 7. *Preferencias de los ciudadanos para la toma de decisiones. Pregunta: «Queremos saber cómo le gustaría a Vd. que se tomaran las decisiones políticas en España. En una escala de 0 a 10 donde el 0 significa que los/as ciudadanos/as corrientes como Vd. o como yo deberíamos tomar directamente todas las decisiones y el 10 que los/as políticos/as deberían tomar todas las decisiones, ¿dónde se colocaría Vd.?», 2011*



Fuente: CIS 2860.

Fuente: Font *et al.*, 2012 (datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio 2860, enero 2011).

Con todo, como nos recuerda el informe del Centro de Investigaciones Sociológicas (Opiniones y Actitudes, 71) dedicado a la democracia sigilosa en España (Font *et al.*, 2012: 26):

[...] los votantes de IU, las personas que se ubican en la izquierda y las personas que viven en los municipios de 50.000 a 100.000 habitantes se encuentran invariablemente entre los más firmes defensores de las percepciones más positivas de los procesos participativos. [...] En el otro lado, los sectores sociales más reticentes a los procesos participativos [...] pueden oscilar entre quienes no declaran su voto, las personas de derechas o con menos estudios o los votantes del PP, que son quienes menos consecuencias positivas ven en la participación. Estos perfiles mantienen la tónica general [...]: mayor apoyo a las ideas que suponen apuestas más participativas entre personas de izquierdas y que viven en municipios intermedios y a menudo también entre las personas con mayores niveles educativos.

Así pues, ya con carácter previo al 15-M, en España se percibe un incremento por la preferencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, que contrasta con el hecho de que los ciudadanos creen que están marginados de las decisiones políticas, ya que estas son tomadas por los profesionales de la política. Esta cuestión ha sido aprovechada por Podemos, cuyo discurso, como hemos visto, gira constantemente contra los llamados partidos de la «casta», a los que acusa de todo tipo de ataques. Según Podemos, la fuerza de su mensaje, con la que se identifica el pueblo, «esto es lo que explica la feroz campaña de ataques, estigmatización, criminalización y desprestigio que sufre nuestra joven formación y sus portavoces: por primera vez en tres décadas, quienes han monopolizado el poder para su propio beneficio y el de los privilegiados sienten que es cierta la posibilidad de perder ese poder y tiene serias dificultades para maniobrar y recuperar la confianza perdida» (Podemos, 2015a: 5). Por ello, el programa que propone la formación rompe los esquemas del sistema político actual. En palabras de Podemos: «la disyuntiva política estratégica hoy está ubicada entre la restauración oligárquica o la apertura democrático-popular, posiblemente en un sentido constituyente» (2015a: 6).

Como consecuencia de este programa reformista, la corrupción y el fraude supone una preocupación destacada entre los votantes de Podemos (18,4%), ocupando un puesto menos relevante en la agenda ciudadana de los votantes del PP (9,5%) y del PSOE (18,4%) (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 5). Este hecho cuadra con la preocupación que muestran los partidos populistas por la regeneración democrática frente a la llamada «casta». También se sentirían personalmente más afectados por la corrupción y el fraude los votantes podemitas (5,9%) que los populares (2,8%) o los socialistas (2,9%) (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016: 13).

En resumen, el sentimiento antipartido, combinado con la desafección política, son ingredientes relevantes para explicar el peso del populismo en las democracias occidentales, como ocurre en España. Pero aún queda otro factor relevante: el poder mediático.

5. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL POPULISMO

La cuestión de los medios de comunicación y el populismo, en el marco de la crisis política, puede analizarse desde tres puntos de vista: a) el enfoque de las noticias políticas en los medios de comunicación; b) la cobertura que dan los medios a los partidos populistas; y c) el estilo de comunicación de los partidos populistas.

En los últimos quince años se observa un incremento de las investigaciones empíricas que estudian los efectos de la información política sobre la desafección de los ciudadanos, por ejemplo, a partir del estudio ya clásico de Cappella y Jamieson (1997) sobre la «espiral del cinismo» (Berganza, 2008; Berganza *et al.*, 2016; Adriaansen *et al.*, 2012; Brants *et al.*, 2010; De Vreese y Claes, 2005; De Vreese *et al.*, 2008). En él, los autores señalan que el descenso en la participación política ciudadana y sus evaluaciones negativas sobre la clase política y las instituciones se deben a la persistencia de la negatividad de las noticias políticas que ofrecen los medios. Esta tendencia hacia la cobertura negativa de la política se ha probado que existe tanto en Estados Unidos como en Europa occidental (Brandenburg, 2006; Lengauer, Esser y Berganza, 2012). Los populistas insisten en que el pueblo está insatisfecho con los partidos tradicionales. Esta enfermedad, o malestar político general, se ve además acrecentado por el énfasis que ponen en él los medios de comunicación, como señala Mastropaolo (2005), lo que aumentaría la desilusión general de los votantes, haciéndolos más sensibles al neopopulismo. De modo que podemos apuntar el papel de los medios como una causa del populismo, sin embargo, esta cuestión no se analizará en el presente artículo porque excedería el objeto de estudio del mismo.

Respecto al segundo factor señalado (la cobertura que dan los medios a los partidos populistas), cabe recordar a Bos *et al.* (2010), quienes descubrieron en los Países Bajos que la forma de ser retratados en los medios también es importante. Los actores populistas se hacen eco de la negatividad de las noticias sobre la política y critican ferozmente a los partidos de la «casta» (usando el vocabulario de Podemos), pero necesitan la publicidad de los medios, lo cual no es fácil cuando se va contra el *establishment*. Los actores populistas muchas veces reciben una cobertura crítica en los medios élite (o progubernamentales) y una cobertura más favorable en los medios más populares (Mazzoleni *et al.*, 2003; Akkerman, 2011). Los temas escogidos —la inmigración, por ejemplo— pueden influir en la cobertura (Walgrave y de Swert, 2004). También hay estudios que muestran que la retórica populista ha sido adoptada por los partidos y líderes políticos tradicionales (Campus, 2010; Cranmer, 2011). Con todo, en este artículo no se puede llegar a abordar el tratamiento que dan los medios españoles a Podemos, por lo que se analizará

exclusivamente el tercer factor: su estrategia de comunicación, en el caso de las redes sociales.

En efecto, Mazzoleni (2003) señala que una de las formas de abordar la investigación de las recientes experiencias de movimientos populistas consiste en hacerlo desde la perspectiva de la *mass communication research*, y más concretamente desde la perspectiva, podríamos decir, de la comunicación política populista. La comunicación política populista es un objeto de estudio inexplorado como tal en España y poco investigado en los países de nuestro entorno, a pesar de que sí existe una amplia literatura sobre el fenómeno del populismo político (véanse Albertazzi y McDonnell, 2008; Mudde, 2004). Algunos autores definen el populismo como una forma distinta de dirigirse al electorado, como una estrategia de comunicación. Para Jagers y Walgrave (2007: 322) el populismo sería un estilo de comunicación en el que los actores políticos se dirigen al pueblo, centrado en dos elementos: 1) el rechazo a las élites; y 2) la defensa de un pueblo, concebido como un grupo de personas homogéneo y superior, en base a unos rasgos diferenciados (étnicos, lingüísticos, económicos, morales, etc.), que lo distinguen de las élites.

Los partidos populistas ofrecerían soluciones sencillas para acabar con el mal de las democracias actuales. Serían soluciones de sentido común, con un lenguaje llano y comprensible, que se centra en devolver a los ciudadanos una verdadera democracia, en la que el pueblo toma las decisiones, en lugar de las élites corruptas.

Albertazzi y McDonnell (2008: 6) destacan cuatro rasgos característicos de la estrategia de comunicación populista:

- 1) El pueblo es uno y es inherentemente bueno. Es decir, el pueblo sería una comunidad homogénea y virtuosa, en el que las divisiones internas se producen como consecuencia de la actuación de las élites que le gobiernan.
- 2) El pueblo es soberano, de modo que quienes gobiernan lo tienen que hacer velando por los intereses del mismo. En caso contrario, quedan deslegitimadas las élites políticas.
- 3) La cultura popular y el estilo de vida de la gente es un valor que no tiene parangón. De ahí que resulte esencial cuidar y velar por los valores y la cultura tradicionales.
- 4) El líder y el partido (populista) se identifican con el pueblo, hasta ser una misma cosa. El líder carismático posee las cualidades del pueblo, sabe lo que necesita el pueblo y le guía hacia el bien común. Por consiguiente, aquellos que no están de acuerdo con el líder carismático son calificados como traidores y quedan apartados, pasando a formar parte de los enemigos del pueblo.

El estudio que realizan Jagers y Walgrave (2007) intenta operacionalizar los contenidos de la comunicación populista. Basado en un análisis de contenido de la comunicación política de partidos belgas, su tipología establece cuatro tipos de comunicación política populista: 1) populismo total, que se caracteriza por: a) referencia e interpelación al pueblo, b) antielitismo, c) exclusión de exogrupos (*outgroups*); 2) populismo excluyente, que se caracteriza por: a) referencia e interpelación al pueblo, b) exclusión de los grupos exogrupos (*outgroups*); 3) populismo antielitista, caracterizado por: a) referencia e interpelación al pueblo, b) antielitismo; 4) populismo vacío, en el que únicamente existe: a) referencia e interpelación al pueblo. En el caso de Podemos, se podría afirmar que estamos ante un caso de populismo «total», que combina la referencia al pueblo, como se ha visto en el documento de principios políticos (2016a), con el rechazo a la élite (o casta) y también la exclusión de exogrupos (los que no quieren regenerar el sistema político y lo aceptan, por ejemplo, los votantes del PP o del PSOE), ya que Podemos se abre solo a los que pretenden romper el sistema.

El estilo de comunicación, en este caso, es fundamental. Los populistas cuidan el escenario público donde hacen sus apariciones (no buscan hoteles, sino la calle, los mercados, las plazas, etc.). Cuidan la vestimenta del candidato (informal). Cuidan el lenguaje (sencillo, directo). Y también estudian cuáles son los canales de comunicación más adecuados al perfil de votantes que quieren captar. Por ejemplo, los partidos de extrema izquierda utilizan con profusión las redes sociales, para llegar a los jóvenes, a través de Twitter o Facebook. Un tuit es una forma sencilla de comunicar en 140 caracteres y generar un debate posterior. En definitiva, es una forma de llegar a la velocidad de la luz a miles de personas, en un solo clic.

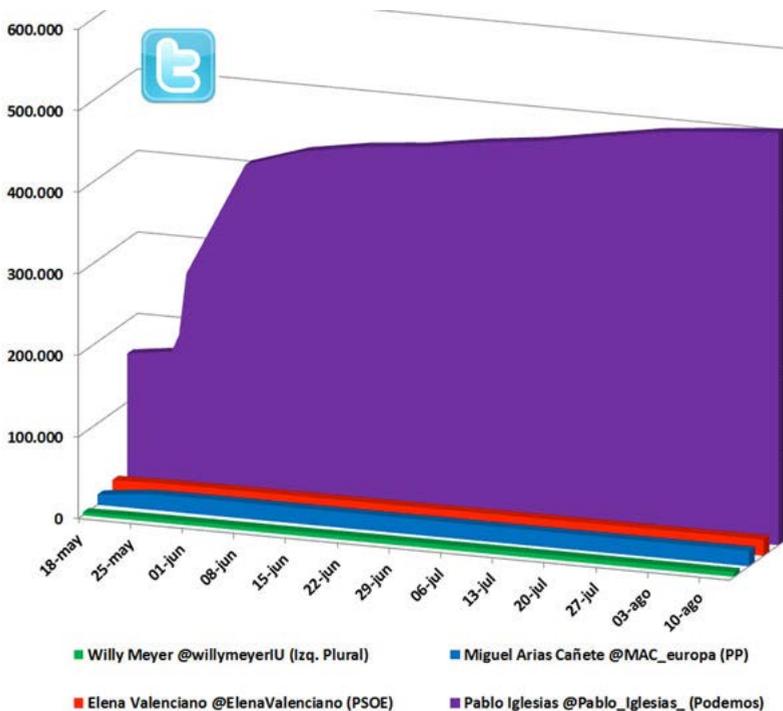
En relación con el uso de redes sociales por los partidos políticos existe una amplia bibliografía (Sanders, 2009). Vergeer, Hermans y Sams (2011), al analizar los estilos de campaña en Twitter de los candidatos a las elecciones europeas de 2009, identifican diferencias significativas en el uso de Twitter según la posición ideológica, siendo su utilización más dinámica en el caso de los candidatos de los partidos progresistas (Vergeer *et al.*, 2011 y 2013).

De forma similar, el éxito de Podemos radica, por un lado, en que representan algo distinto a los partidos tradicionales y, por otro, en un estilo de comunicación propio: Pablo Iglesias y su equipo explotan la crisis política como elemento central de su programa. Miden el escenario público donde hacen sus apariciones (Podemos realizó su primer acto de campaña a las elecciones europeas en frente de un colegio público, por ejemplo, así como presentó un vídeo electoral con un candidato cercano, realizando actividades cotidianas, como coger el autobús u ocuparse de las tareas domésticas). Miden su vestimenta (siempre informal, sencilla, con coleta, en camisa y sin corbata).

Miden mucho el lenguaje (con un léxico sencillo y frases cortas). Y además hacen sentir al pueblo que participan de un proyecto común (Podemos utilizó las plataformas Loomio y Agora para que los ciudadanos elaboraran de forma participativa su programa electoral en 2014).

Para transmitir ese nuevo estilo es fundamental escoger bien los canales de comunicación más adecuados al perfil de votantes que quieren captar. De hecho, los partidos de extrema izquierda populistas que persiguen el voto joven apuestan con fuerza por Twitter, Facebook y otras redes sociales, mientras que los partidos tradicionales no terminan de manejar las redes sociales y, por tanto, tienen menos seguidores entre la juventud. En el gráfico 8 se puede observar cómo en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, Podemos arrasa en número de seguidores en Twitter, frente a Izquierda Unida, el Partido Socialista o el Partido Popular.

Gráfico 8. *Seguidores en Twitter durante la campaña a las elecciones europeas 2014 en España*



Fuente: Twitter Count 2014, en <http://www.3djuegos.com/comunidad-foros/tema/32214216/0/podemos-se-consolida-como-la-primera-fuerza-politica-en-redes-sociales/>

Este tipo de partidos también son muy dados a la realización de vídeos cortos, sencillos, que se convierten en vídeos virales que pasan de un dispositivo móvil a otro con rapidez. El efecto inmediato, como demostraron diversos estudios postelectorales, es que cerca del 30 % del electorado de Podemos eran jóvenes, entre 18 y 35 años (Institut Balear de Estudios Sociales, 2014; Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016).

IV. CONCLUSIONES

La emergencia del populismo en España está más ligada a la crisis política que a la crisis económica. En el marco de la crisis política destaca la desafección de los españoles con su sistema, rasgo común en el conjunto de la Unión Europea, y el desarrollo de un sentimiento antipartidos. La consecuencia ha sido el surgimiento de Podemos y su irrupción como tercera fuerza política nacional tras los comicios generales de diciembre de 2015. Es la nueva vanguardia del desencanto político en España.

La crisis y desconfianza en el sistema político español haría más permeables a los españoles a las estrategias de comunicación y programas políticos populistas, que les prometen regenerar el sistema democrático e incrementar las vías de participación ciudadana. En ese contexto, los jóvenes con estudios superiores habrían sido los más sensibles, lo cual estaría relacionado con el uso de Podemos de las redes sociales y las nuevas tecnologías. Los parados también serían personas sensibles al discurso populista de Podemos, pero no se puede decir que la crisis económica sea la única variable explicativa del fenómeno, puesto que entre sus votantes también hay muchas personas de clase media y media-alta, al tiempo que pocos votantes de Podemos temían perder su empleo en los próximos doce meses (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016). En resumen, la crisis política e institucional sería el ingrediente clave que explica la fuerza actual del populismo en España, en general, y del fenómeno Podemos, en particular; seguido, en menor medida, de la crisis económica.

Bibliografía

- Adriaansen, M. L., Van Praag, P. y de Vreese, C. H. (2012). A mixed report: The effects of strategic and substantive news content on political cynicism and voting. *Communications*, 37 (2), 153-172. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/commun-2012-0008>.
- Akkerman, T. (2011). Friend or foe? Right wing populism and the popular press in Britain and the Netherlands. *Journalism*, 12 (8), 931-945. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1464884911415972>.

- Albertazzi, D. y McDonnell, D. (eds.) (2008). *Twenty-first century populism: the spectre of Western European democracy*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230592100>.
- Alonso, S. y Rovira Kaltwasser, C. (2015). Spain: No country for the populist radical right? *South European Society and Politics*, 20 (1), 21-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.985448>.
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Benedicto, J. y Morán, M. L. (1995). *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Berganza Conde, M. R. (2008). Medios de comunicación, «espiral del cinismo» y desconfianza política: estudio de caso de la cobertura mediática de los comicios electorales europeos. *Zer: Revista de Estudios de Comunicación. Komunikazio ikasketen aldizkaria*, 25, 121-139.
- Arcila Calderón, C. y De Miguel Pascual, R. (2016). La negatividad en las informaciones políticas de los medios españoles. *Revista Latina de Comunicación Social*, 71, 160-178.
- Betz, H. G. (2001). Exclusionary populism in Austria, Italy and Switzerland. *International Journal*, 56 (3), 393-419. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/002070200105600302>.
- Bobio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bos, L., Van der Brug, W. y De Vreese, C. (2010). Media coverage of right wing populist leaders. *Communications*, 35 (2), 141-163. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/comm.2010.008>.
- (2011). How the Media Shape Perceptions of Right-Wing Populist Leaders. *Political Communication*, 28 (2), 182-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584609.2011.564605>.
- (2013). An experimental test of the impact of style and rhetoric on the perception of right-wing populist and mainstream party leaders. *Acta Politica*, 48 (2), 192-208. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/ap.2012.27>.
- Brandenburg, H. (2006). Party strategy and media bias: A quantitative analysis of the 2005 UK election campaign. *Journal of Elections*, 16 (2), 157-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13689880600716027>.
- Brants, K., De Vreese, C., Möller, J. y Van Praag, P. (2010). The real spiral of cynicism? Symbiosis and mistrust between politicians and journalists. *The International Journal of Press/Politics*, 15 (1), 25-40.
- Campus, D. (2010). El lenguaje populista en el poder. *Revista de Sociología*, 24, 151-164.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. London: Harcourt Brace Jovanovich.
- (1999). Trust the People! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 47 (1), 2-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>.
- Cappella, J. N. y Jamieson, K. H. (1997). *Spiral of cynicism: The press and the public good*. Oxford University Press.
- Casals, X. (2013). *El pueblo contra el Parlamento. El nuevo populismo en España, 1989-2013*. Madrid: Pasado y Presente.
- Castillo, P. del (1994). *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005). Estudio 2588 (enero 2005).

- (2012). Estudio 2962 (diciembre 2012).
- (2015). Estudio 3101. Barómetro, de junio 2015.
- (2016). Estudio 3.124. Barómetro, enero de 2016.
- Conniff, M. L. (1999). *Populism in Latin America*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- (2003). Neopopulismo en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 23, 31-38.
- Cranmer, M. (2011). Populist communication and publicity: An empirical of contextual differences in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 17 (3), 286-307. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1662-6370.2011.02019.x>.
- Crosti, M. (2004). Per una definizione del populismo come antipolitica. *Ricerche di Storia Politica*, 3, 425-443.
- Dahl, R. (1971). *Democracia y poliarquía*. New Haven: Yale University Press.
- De la Torre, C. (2004). Un balance crítico a los debates sobre el nuevo populismo. En VV. AA. *Releer los populismos*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- (2010). *Populist seduction in Latin America*. Ohio: Ohio University Press.
- De Vreese, C. (2005). The spiral of cynicism reconsidered: The mobilizing function of news. *European Journal of Communication*, 20 (3), 283-301.
- y Elenbaas, M. (2008). Media in the game of politics: Effects of strategic metacoverage on political cynicism. *International Journal of Press/Politics*, 13 (3), 285-309.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4 (16), 361-425. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3465879>.
- Diamanti, I. (2004). Anti-politique, télévision et séparatisme: le populisme à l'italienne. En P. A. Taguieff (ed.). *Le retour du populisme: un défi pour les démocraties européennes*. Paris: Universalis.
- Errejón, I. y Mouffe, Ch. (2015). *Construir pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona: Icaria.
- Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M. y Alarcón, P. (2012). ¿«Democracia sigilosa» en España? *Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista*. Madrid: Síntesis.
- Galais, C. (2012). Edad, cohortes o período. Desenredando las causas del desinterés político en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 139, 85-110.
- García Oñoro, J. (2012). Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. *Estudios Políticos*, 41, 15-35.
- Germani, G. [1968] (1977). *Política y sociedad en una época en transición*. Buenos Aires: Paidós.
- (1975). *Autoritarismo, fascismo e classi social*. Bologna: Il Mulino.
- González Salcedo, A. (2011). *Aproximación al análisis del comportamiento político y electoral*. Perú: Cuadernos para el Diálogo.
- González, J. J. y Bouza, F. (2009). *Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Hermet, G. (2001). *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIXè-XXè siècle*. Paris: Fayard.
- Huntington, S. (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales de siglo xx*. Barcelona: Paidós Ibérica.

- Ignazi, P. (2003). *Extreme right parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0198293259.001.0001>.
- Institut Balear de Estudios Sociales (2014). *Postelectoral europeas 2014*. Disponible en: <http://www.ibesinvestigacion.com/postelectoral-europeas-2014/>.
- Instituto Nacional de Estadística (2013). Cifras de población a 1 de enero de 2013. *Estadística de migraciones 2012. Notas de prensa*.
- Jagers, J. y Walgrave, S. (2007). Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46 (3), 319-345. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x>.
- Justel, M. (1983). *Los viejos y la política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1995). *La abstención electoral en España, 1977-1993*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Katz, R. S. y Mair, P. (1995). Changing models of party organisation and party democracy: The emergence of Cartel party. *Party Politics*, 1 (1), 5-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>.
- Kelsen, H. (2006) [1929]. *Sobre la esencia y el valor de la democracia*. Oviedo: KRK Ediciones.
- Laclau, E. (1986). *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. México: Siglo XXI.
- (2005). *La razón populista*. Madrid: FCE.
- y Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- Lago Peñas, I. (2005). *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): Efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Siglo XXI.
- Lengauer, G., Esser, F. y Berganza, R. (2012). Negativity in political news: A review of concepts. *Operationalizations and Key Findings. Journalism*, 12 (2), 179-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1464884911427800>.
- Linz, J. y Stepan A. (1996). Towards consolidated democracies. *Journal of Democracy* 7 (2), 14-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1996.0031>.
- López Pintor, R. (1987). El impacto del autoritarismo en la cultura política. La experiencia española en una perspectiva comparada. *Política y Sociedad*.
- Maravall, J. M. (1982). *La política de la transición*. Madrid: Taurus.
- Mastropaolo, A. (2005). *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*. Torino: Bollati Boringhieri.
- (2008). Politics against democracy: Party withdrawal. En D. Albertazzi y D. MacDonnell (eds.). *Twenty First century populism. The spectre of Western democracy* (pp. 30-48). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Mazzoleni, G. (2003). The Media and the growth of neo-populism in contemporary democracies. En G. Mazzoleni, J. Stewart y B. Horsfield (eds.). *The Media and Neo Populism: A Contemporary Comparative Analysis* (pp. 1-20). Westport, CT: Praeger.
- (2008). Populism and the media. En D. Albertazzi y D. MacDonnell (eds.). *Twenty First century populism. The spectre of Western democracy* (pp. 49-65). Basingstoke: Palgrave MacMillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230592100_4.

- Stewart, J. y Horsfield, B. (eds.) (2003). *The media and neo populism: A contemporary comparative analysis*. Westport, CT: Praeger.
- Morán, M. L. y Benedicto, J. (1995). *La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mouffe, Ch. (1993). *The return of political*. London: Verso.
- (2005). *On the political*. London: Routledge.
- (2013). *Agonistics: Thinking the world politically*. London: Verso.
- Mudde, C. (2000). *The ideology of the extreme right*. Manchester University Press.
- (2004). The populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4), 542-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge: CUP. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>.
- Novaro, M. (1996). Los populismos latinoamericanos transfigurados. *Nueva Sociedad*, 144, 90-103.
- O'Donnell, G. (1977). ¿Democracia delegativa? En *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5 (1), 55-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.
- (2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pappas, T. (2013). Why Greece failed. *Journal of Democracy*, 24 (2), 31-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0035>.
- Pasquino, G. (2008). Populism and Democracy. En D. Albertazzi y D. MacDonnell (eds.). *Twenty First century populism. The spectre of Western democracy* (pp. 15-48). Basingstoke: Palgrave MacMillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230592100_2.
- Podemos (2015a). *Principios políticos*. Disponible en: http://podemos.info/wp-content/uploads/2016/03/Documento_politico_Podemos-cast.pdf.
- (2015b) *Código ético*. Disponible en: http://podemos.info/wp-content/uploads/2016/04/Codigo_etico_Podemos.pdf.
- Rovira Kaltwasser, C. (2011). The ambivalence of populism: threat and corrective for democracy. *Democratisation*, 19 (2), 184-208. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572619>.
- Sanders, K. (2009). *Communicating politics in the 21st century*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- (2016). The emergence of Spain's Podemos (We Can) Party: Challenges for political communication practice and study. En G. Gonçalves y J. Serra, *Politics and Web 2.0*. Delaware: Vernon Press.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Taggart, P. (2004). Populism and representative politics in Contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, 9 (3), 269-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263528>.
- Tarchi, M. (2003). *L'Italia populista. Dal Qualunquismo ai Girotondi*. Bologna: Il Mulino.
- (2008). Italy: a country of many populism. En D. Albertazzi y D. MacDonnell (eds.). *Twenty First century populism. The spectre of Western democracy* (pp. 84-99). Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Thomassen, L. (2016). Hegemony, populism and democracy: Laclau and Mouffe today (review article). *Revista Española de Ciencia Política*, 40, 161-176.
- Torcal, M. y Medina, L. (2002). Ideología y voto en España- 1979-2000: Los procesos de reconstrucción racional de identificación ideológica. *Revista Española de Ciencia Política*, 6, 57-96.
- Torcal, M. y Montero, J. R. (eds.) (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: Social capital, institutions, and politics*. London: Routledge.
- Torre, C. de la (2010). *Populist seduction in Latin America*. Athens: OHIO University Press.
- Ulloa, C. (2016). Emergencia del populismo y ruptura de acuerdos políticos. *Revista de Estudios Sociales*, 56, 39-50. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/res56.2016.03>.
- Vergeer, M. y Hermans, L. (2013). Campaigning on Twitter. Micro-blogging and online social networking as campaign tools in the 2010 general elections in the Netherlands. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 18 (4), 399-419. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jcc4.12023>.
- y Sams, S. (2011). Is the voter only a tweet away? Micro-blogging in the 2009 European Parliament elections. *First Monday*, 16 (8). Disponible en: <http://firstmonday.org/article/view/3540/3026>.
- Walgrave, S. y De Swert, K. (2004). The making of the (issues of the) Vlaams Blok. The media and the success of the Belgian extreme-right party. *Political Communication*, 21, 479-500. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584600490522743>.
- Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American Politics. *Comparative Politics*, 34, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422412>.
- Zakaria, F. (2003). *El futuro de la libertad*. Bogotá: Santillana; Taurus.

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y EVA SÁENZ ROYO (coords.): *La reforma del Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2016, 162 págs.

Derecho constitucional y derecho de partidos

A las crisis económicas siempre siguen las correspondientes consecuencias de ajuste en el sistema económico, pero también en el orden político. Eso ha sucedido con la crisis que se inició en 2007, cuyas consecuencias se han dejado sentir en mayor o menor medida en todos los sistemas democráticos, en los que los ciudadanos han expresado su malestar en forma de desconfianza en los políticos, en el sistema tradicional de partidos, y, por ende, en el concreto sistema democrático que conocemos. En este contexto hemos asistido al surgimiento de movimientos sociales críticos con el diseño democrático clásico y con los partidos establecidos, a la aparición de nuevos partidos políticos y a su rápido crecimiento hasta alcanzar una posición relevante en unos sistemas cuya desestabilización parecía casi imposible, al «descubrimiento» de la realidad de la corrupción, las prácticas clientelares y el uso partidista de las instituciones, y a una peligrosa deriva de la democracia hacia la demagogia, o el populismo, como quiera llamarse, en la que influyen muchos factores que sería complicado señalar aquí.

«Ojala vivas tiempos interesantes» es, según dicen, una maldición china, porque el interés de los tiempos es siempre directamente proporcional a los retos y problemas que en ellos hay que enfrentar. Esto podemos decir hoy de los partidos políticos, y, con ellos, del modelo democrático. Los partidos políticos están de actualidad, se han colocado en el foco de la escena jurídico-política, y esto ha permitido valorar la relevancia constitucional que tienen y la magnitud de los problemas que plantean, algunos de ellos nuevos, y otros casi endémicos. Las crisis siempre traen consigo cambios, y de cómo respondamos a los retos que se plantean en materia de partidos dependerá que los cambios a los que estamos asistiendo vayan en la dirección de fortalecer los sistemas democráticos o en la dirección contraria.

Este interés actual por los partidos es el que explica que en los últimos años se haya intensificado la actividad investigadora sobre los mismos, no solo en nuestro país, sino en todos los Estados democráticos de nuestro entorno, lo

cual se manifiesta en un elevado número de recientes publicaciones en la materia, todas ellas además de indudable interés, entre las que se encuentra la obra que coordinan los profesores Carlos Garrido y Eva Sáenz, que será aquí objeto de recensión. Para valorar en su justa medida la contribución que supone este trabajo, y no solo él, sino todos los que están viendo la luz en los últimos años, conviene hacer algunas consideraciones generales sobre los partidos como objeto del estudio del derecho constitucional y sobre nuestro derecho constitucional de partidos.

Especialmente en momentos como el que estamos viviendo se constata la relevancia constitucional de primer orden que tienen los partidos políticos. En primer lugar, porque de ellos depende la existencia y el funcionamiento de los Estados democráticos. A día de hoy, sin partidos políticos no hay democracia. Siendo materialmente inviable la democracia directa pura y habiéndose generalizado el sistema representativo, los partidos políticos son los representantes por excelencia, los sujetos elegidos por los ciudadanos para ejercer el poder político en los órganos estatales, los actores de la dinámica del diseño organizativo de los Estados democráticos, y en sus manos está hacer realidad el principio que exige que el ejercicio del poder en el Estado esté establecido, legitimado y controlado por los ciudadanos.

Por eso las democracias son hoy democracias de partidos. Y en ellas a estos les corresponde una función que no es auxiliar ni complementaria, sino absolutamente decisiva: formar democráticamente la voluntad política del Estado. Pero deben hacerlo de tal modo que esta se pueda entender como expresión de la voluntad de los ciudadanos, que es el requisito primero del mantenimiento del sistema ¿Es la expresión «contribuir a formar y manifestar la voluntad popular», como reza el art. 6 de nuestra Constitución, lo suficientemente expresiva del valor de la tarea que realizan los partidos? No es solo que «contribuyan», es que sin ellos no es imaginable hoy un proceso de formación democrática de la voluntad política. De cómo desempeñen esa función dependerá eso de lo que ahora tanto hablamos, la «calidad» democrática, que no es otra cosa que la medida en la que un sistema político concreto se aproxima al ideal democrático.

En segundo lugar, por si lo anterior no fuera suficiente, de los partidos también depende que todo el diseño del Estado y el proyecto de orden social que contiene la Constitución puedan hacerse realidad. Los partidos políticos no solo condicionan la realización del principio democrático, sino también la de los demás principios estructurales del Estado y la del propio proyecto constitucional, porque, como bien explicó García Pelayo, condicionan el funcionamiento real del diseño constitucional del Estado, lo trastocan, y convierten al Estado en un «Estado de partidos» que no es, ni funciona exactamente como las normas constitucionales establecen.

Así pues, los partidos políticos son objeto de estudio del derecho constitucional, no solo porque hoy la mayoría de las constituciones reconocen a los partidos y les dedican un artículo o una referencia en alguna de sus disposiciones, sino por la relevancia constitucional que estos tienen. Y por este mismo motivo, los partidos políticos deberían ocupar un lugar destacado en los estudios constitucionales. Por regla general, sin embargo, tradicionalmente no ha sido así. Probablemente de manera justificada, porque las constituciones no reconocieron a los partidos hasta que estos fueron ya una realidad constitucional incuestionable, en las últimas décadas del siglo pasado; porque los partidos no son una creación de las constituciones, ni de los constitucionalistas, sino una realidad sociopolítica compleja con una naturaleza y unas reglas propias, de cuyo estudio se ha ocupado desde un principio la ciencia política; porque el derecho de partidos no es solo derecho constitucional, ya que en la medida en que son asociaciones privadas parte de su régimen jurídico también es derecho privado... No obstante, la actual crisis política ha colocado a los partidos políticos en un lugar central en la agenda de la ciencia del derecho constitucional. Así lo demuestran los numerosos estudios específicos publicados recientemente en la materia en todos los Estados democráticos y también el hecho de que los trabajos generales de referencia en derecho constitucional estén dedicando más espacio a este tema; sirva como ejemplo el *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, coordinado por M. Rosenfeld y A. Sajó (OUP, 2012), que dedica un capítulo a los partidos, «Political parties and the constitution», algo que no se había hecho antes en obras generales de ese tipo, como lamenta la autora del citado capítulo (C. Skach, p. 875).

Aunque los partidos son objeto de estudio del derecho constitucional en todos los países democráticos, el tratamiento que se hace de ellos es distinto en algunos aspectos, debido a diferencias en la cultura jurídica y en la propia forma de concebir el derecho constitucional en cada país.

Así, por ejemplo, en los países de cultura jurídica anglosajona el derecho constitucional se ocupa solo de aspectos muy determinados de los partidos políticos (fundamentalmente de los requisitos de los candidatos, la financiación y la libertad de asociación), ya que la regulación de los mismos es muy limitada, y porque, además, estos se consideran fundamentalmente objeto de estudio de la ciencia política, con la que el derecho constitucional mantiene una estrecha relación y que es una disciplina académica que en estos países tiene una larga tradición y un peso específico muy considerable. Como reflejo de su cultura jurídica, además, el derecho constitucional de partidos es más inductivo que deductivo, y más empírico que teórico. A esto hay que sumar aún el hecho de que en estos países el sistema democrático se ha mantenido como forma de gobierno sin graves rupturas ni transformaciones profundas y que, a partir de esa experiencia histórica positiva, las ideas de libertad y de

intervención mínima del Estado tienen un valor central en materia de partidos y existe una tendencia cultural a confiar en que el sistema funciona correctamente por sí solo y que los diferentes pesos y contrapesos que actúan en él, no solo jurídicos, sino también políticos y culturales, son los que logran que se produzcan los ajustes cuando es necesario.

En los sistemas europeos continentales, con carácter general, pues existen diferencias relevantes entre unos países y otros, se puede decir que la experiencia histórica de haber pasado por periodos de regímenes no democráticos y el hecho de que la ciencia del derecho constitucional tiene un carácter más deductivo y teórico han dado como fruto un derecho constitucional de partidos de rasgos diferentes. En estos países la constitución regula los partidos políticos con mayor o menor intensidad (reconoce su función constitucional y determina aspectos concretos de su organización y funcionamiento internos o de su financiación), el legislador regula su régimen jurídico, también con mayor o menor amplitud, y la doctrina y el Tribunal Constitucional tienden a elaborar principios o categorías que ayuden a determinar el régimen jurídico constitucional de los partidos.

Alemania es quizá el mejor ejemplo «continental». Allí se ha desarrollado una teoría constitucional de los partidos políticos que explica su función constitucional y la posición que por ello estos ocupan, definida por un conjunto de principios constitucionales: libertad, igualdad de oportunidades, publicidad, democracia interna y control de sus ingresos y actividad económica. Sin embargo, lo más destacable es la conciencia del papel que desempeña esta teoría constitucional y de la responsabilidad que han asumido la doctrina y el Tribunal Constitucional en su elaboración y desarrollo, porque esta teoría es la que sirve para controlar que el legislador (dominado por los partidos), cuando apruebe las correspondientes leyes de partidos, respete dichos principios constitucionales, cuyo objetivo es garantizar que los partidos puedan cumplir la función que les corresponde en el Estado democrático.

El derecho constitucional de partidos en España se enmarca en la tradición continental, pero tiene, como en cada país, características propias.

Quizá uno de los elementos que hayan podido influir en la percepción y el tratamiento de los partidos políticos en nuestro país, y que lo singularicen, es una cierta actitud inicial de deferencia hacia los partidos políticos, mantenida después durante muchos años, coherente con el reconocimiento, agradecimiento e incluso mitificación que la sociedad hizo entonces de ellos. Los partidos políticos, con unas reglas absolutamente mínimas de juego, fueron capaces en 1978 de aprobar una Constitución que, a pesar de las críticas que hoy recibe, fue, entonces, una buena norma fundamental que permitió dejar atrás una dictadura y organizar un Estado constitucional homologable al de los países de nuestro entorno. Los partidos políticos representaron entonces la

libertad y la democracia, y había que protegerlos. Un par de décadas después, sin embargo, aparecieron los primeros escándalos de corrupción y otros síntomas que advertían que la realidad de los partidos políticos es más complicada de lo que se podía pensar en un principio. La doctrina, por su parte, comenzó a mostrarse crítica con ciertos aspectos de nuestro derecho constitucional de partidos, afirmando que la regulación de los partidos era insatisfactoria, incompleta en numerosos aspectos, que el principio de la libertad de los partidos debe compaginarse con otros principios, y que sería deseable un mayor control de los mismos, no solo en sentido estricto, sino también en el sentido de establecer un conjunto de suficientes frenos y contrapesos que limitasen su amplio margen de actuación en el Estado. Esta postura doctrinal se ha consolidado en los recientes trabajos de investigación en materia de partidos.

La doctrina que se ha dedicado en nuestro país al derecho de partidos ha desarrollado sus trabajos en torno a los «temas clásicos» (sistema electoral y sistema de partidos, función en el Estado democrático, financiación...), aunque ha habido, además, cuatro grandes temas de interés de los que se ha ocupado con especial intensidad en determinados momentos: el primero, los partidos políticos y el mandato representativo que consagra la Constitución, especialmente a partir de los casos de transfuguismo que se dieron durante algunos años y que pusieron sobre la mesa la dificultad de conjugar la prohibición del mandato imperativo y el mantenimiento del vínculo que une a los candidatos elegidos con el partido al que pertenecen y por el que se han presentado; el segundo, el tema de la ilegalización de partidos, con motivo de la Ley Orgánica 6/2002 que sustituyó a la antigua Ley de partidos de 1978 y cuya principal razón de ser fue la introducción de un mecanismo de prohibición de partidos políticos que apoyasen y sustentasen el terrorismo; el tercero, la democracia interna y los mecanismos internos de selección de candidatos, sobre todo a partir de que el PSOE adoptase por primera vez un sistema de elecciones primarias internas ajeno a la forma de organización y funcionamiento de nuestros partidos; y, por último, la democracia paritaria y las cuotas electorales, a raíz de la exigencia de elaboración de listas de composición equilibrada introducida en la LOREG por la Ley de Igualdad de 2007.

En los últimos años, como se ha dicho, se ha incrementado el número de estudios constitucionales sobre los partidos políticos que revisan y se replantean temas ya tratados pero a la luz de las actuales exigencias, o que abren nuevas líneas de investigación en la materia (aforamientos, partidos políticos y protección de datos, partidos y fundaciones, profesionalización de los políticos...). Por ejemplo, en 2014 la Asociación de Constitucionalistas de España dedicó su congreso anual a la «Participación, representación y democracia»; en la publicación de las actas de este congreso (Tirant lo Blanch, 2016) se abordaban los «problemas clásicos» de los partidos bajo la nueva perspectiva que

aportaba la crisis de la desafección política y del «no nos representan». En 2015 la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, dedicó su número 35 monográfico a los partidos políticos, con un elevado número de artículos y notas de especialistas en la materia; también en este año los profesores Contreras y Garrido coordinaron el libro *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, en la Editorial Comuniter, sobre la exigencia de democracia interna. En 2016, además del libro que aquí se recensiona, se publicaron dos obras colectivas: la primera, coordinada por F. J. Matía Portilla, *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, en Tirant lo Blanch, sobre un tema de enorme actualidad y sobre el que no existían tantos estudios como en relación a otros aspectos del régimen de los partidos; la segunda, por P. Biglino, *Partidos políticos y mediaciones en la democracia directa*, en el CEPC, sobre otro aspecto también poco tratado, cual es el protagonismo de los partidos en las instituciones de democracia directa y la influencia que estas ejercen sobre los partidos; y ese mismo año, una monografía, *La financiación de los partidos políticos en España*, de A. C. Santano, en el CEPC, con un estudio completo, crítico y riguroso de este tema tan absolutamente central.

El trabajo coordinado por los profesores Garrido y Sáez, objeto de esta recensión, que lleva el sugerente título de *La reforma del Estado de partidos*, es un buen ejemplo de los trabajos que en estos momentos pueden contribuir a afrontar los retos que se nos plantean en materia de derecho de partidos, tanto por el planteamiento general de la obra como por el tratamiento concreto de los temas que en ella se abordan.

En relación al planteamiento de la obra es especialmente destacable la actitud con la que se encaran los trabajos. Esta obra, como sus coordinadores explican en el prólogo, parte de la premisa de que los partidos son piezas insustituibles y absolutamente imprescindibles en las democracias modernas, en las que conducen el proceso de formación de la voluntad democrática del Estado, pero esto no les hace adoptar una actitud deferente con los mismos, sino que les obliga a enfrentarse a la realidad de los partidos, para, desde ahí, poder diagnosticar cuáles son los problemas que se deben atajar y cuáles podrían ser las soluciones jurídicas a dichos problemas.

Así, en el prólogo del libro se parte de la realidad de que los partidos, por su propia naturaleza, se mueven por su «afán por conquistar y conservar el poder», son «creaciones libres cómodamente instaladas en un régimen jurídico tenue y poco riguroso y tienden, invariablemente, al abuso de su posición dominante», «dejados a su libre arbitrio, libres de ataduras legales, tienden a organizarse de forma oligárquica, desarrollan tendencias caudillistas y concentran en sus cúpulas los resortes para el acceso y la exclusión de la política» y tienden asimismo «a la ocupación de todos los resortes del poder» (pp. 11-15).

Los partidos políticos son asociaciones que se crean para luchar por conseguir el poder, que prácticamente tienen el monopolio del ejercicio del poder político en el Estado y que, por su naturaleza, tenderán a utilizar en su favor todo lo que encuentren a su disposición hasta que se topen con un límite. No se trata de demonizar ahora a los partidos, como tampoco de volver a caer en su mitificación; se trata de conocer la verdadera realidad de los partidos, para saber exactamente qué les podemos y qué les debemos pedir, para construir una respuesta constitucional adecuada y eficaz. Esta actitud es común a todos los trabajos que integran la obra colectiva, y resulta especialmente relevante y valiosa.

El siguiente paso, en el planteamiento de la obra, es decidir qué postura tomar. Si esa es la realidad de los partidos, ¿significa entonces que no pueden cumplir la función que constitucionalmente les corresponde? No, los partidos siguen siendo imprescindibles, pero, precisamente porque están sujetos a unas dinámicas naturales que condicionan su actuación, no cabe esperar de ellos que funcionen conforme al ideal del sistema democrático. Por eso es necesaria la intervención del derecho, para establecer las condiciones que les permitan cumplir su función y protejan al sistema político de los peligros inherentes y propios de una democracia de partidos. Así lo explican los coordinadores de la obra: «[...] en el Estado democrático, el poder de los partidos ha de ser frenado. [...] Y, por ello, el Estado no puede permanecer inactivo, sino que ha de someter el inmenso poder que los partidos detentan y sus dinámicas expansivas a una regulación jurídica más incisiva» (p. 18).

El problema clave, que no se les escapa a los autores de este trabajo, es que el legislador que debe establecer el régimen jurídico de los partidos y de su actuación en el Estado está dominado por los propios partidos, y estos, por su naturaleza, no tienden a someterse a obligaciones y vínculos constitucionales, y sí a actuar en su propio beneficio, de modo que, en este caso, con mayor fundamento que en otros, el contexto constitucional debe ser especialmente vinculante para el legislador. La garantía jurídica de que el régimen de los partidos es el adecuado debe establecerse a nivel constitucional, a través de una teoría o una interpretación constitucional que defina la función y posición de los partidos, y fije los principios constitucionales que deben determinar su régimen jurídico y que son los que garantizan que dicho régimen es el que les permite desempeñar correctamente su función. Dichos principios tendrán una mayor o menor capacidad de vincular al legislador de los partidos dependiendo de la actitud más o menos decidida del Tribunal Constitucional y de la doctrina de derecho constitucional en el establecimiento y defensa de los mismos. Esto supone admitir y asumir que la doctrina científica y el intérprete supremo de la Constitución tienen una especial responsabilidad en la definición y control del régimen jurídico de los partidos. Pues bien, este trabajo,

como también otros de los publicados en estos últimos años, tiene el enorme valor de asumir esta especial responsabilidad y de adoptar una posición activa y decidida en favor de establecer límites y exigencias constitucionales a los partidos políticos.

Este es, a mi juicio, el principal valor del planteamiento general de este trabajo. También pueden destacarse otras características generales. Los autores son especialistas en la materia, mayoritariamente constitucionalistas, aunque entre ellos hay también un sociólogo, lo cual es un enorme acierto, ya que, a la vista de lo que antes se ha señalado, es evidente que la ciencia del derecho constitucional necesita del auxilio de otras ciencias, como la sociología y la ciencia política, que se ocupan de la naturaleza y realidad de los partidos políticos. Todas las contribuciones son de gran calidad, tienen una extensión muy equilibrada, se leen con mucha facilidad y resultan todas tremendamente interesantes.

La obra se estructura en tres partes. La primera la ocupa el trabajo del profesor Blanco Valdés y hace las veces de marco general. La segunda está dedicada a las principales reformas que deben introducirse en el régimen jurídico de los partidos, mientras que la tercera versa sobre la actuación partidista en espacios del Estado que deberían quedar libres de interferencias de este tipo. En conjunto, en la obra se aborda un número limitado de temas, pero muy bien seleccionados, porque son efectivamente los que hoy centran el debate social, político y jurídico en materia de partidos: las causas y consecuencias de la desafección política, la exigencia de democracia interna, el procedimiento de selección de candidatos, la financiación y la utilización partidista de determinadas instituciones.

De los partidos políticos depende el correcto funcionamiento y la propia existencia de los sistemas democráticos. Esta es una afirmación que se realiza en todos los estudios del tema —la hemos utilizado también en esta recensión—, pero es posible que no siempre se realice con total conciencia de lo que significa. El trabajo del profesor Roberto Blanco Valdés nos coloca precisamente en ese punto, en el de valorar la magnitud del problema con el que nos enfrentamos cuando los partidos políticos quedan atrapados en una serie de dinámicas que ponen en peligro el futuro del sistema democrático. El profesor Blanco Valdés es indiscutiblemente uno de los grandes expertos constitucionalistas en materia de partidos políticos: ha dedicado gran parte de su actividad investigadora a este tema, es un gran conocedor de la teoría y la realidad de los partidos y sabe incorporar ambos elementos con gran pericia y naturalidad en un discurso siempre apasionado y tremendamente ameno. Ambos elementos, tema y autor, hacen que el primer capítulo de esta obra cumpla perfectamente el objetivo que le asignaron los coordinadores de la misma.

En el prólogo de la obra se recuerda la función que los partidos políticos cumplen en un Estado democrático: «expresar la voluntad general (mediante) la agregación de una pluralidad de voluntades e intereses articulados por los partidos en el seno de las instituciones» (p. 12), es decir, concurren a la formación y manifestación de la voluntad política del Estado pero de tal modo que esta se puede entender como expresión de la voluntad de los ciudadanos. Para que esto sea así, como se sabe, no es suficiente con que existan partidos políticos y se celebren elecciones generales. Además de otras exigencias relativas a la organización del Estado, en lo que a los partidos se refiere hay ciertos requisitos jurídicos y políticos que los partidos deben cumplir para poder desempeñar la función antes citada. A la democracia no le sirve cualquier partido, y no me refiero a la ideología que estos puedan adoptar, sino a la forma en que este se organice y funcione. Pues bien, esta idea absolutamente fundamental es la que desarrolla el profesor Blanco Valdés, referida además al caso concreto español.

El autor parte de la compleja crisis partidista y el consiguiente proceso de desafección política que hoy define a muchas democracias, incluida la nuestra, y que se manifiesta especialmente en tres hechos: la sustancial caída en la participación electoral, la caída en el número de afiliados y la quiebra de la persistencia electoral de los partidos que durante años han vertebrado las democracias más sólidas. El trabajo se detiene especialmente en este último hecho, para analizar cómo «*los partidos del sistema* se han convertido, en gran medida, en un problema de nuestro sistema democrático» (p. 27), debido a que la profesionalización política, la escasa democracia interna y los problemas en los procesos de selección interna de candidatos han generado una clase política de «calidad manifiestamente mejorable», pero con pocas posibilidades de mejorar, que actúa de forma «autista», ensimismada en sí misma y su mundo cerrado, sin atender a las demandas de los ciudadanos y alejándose cada vez más de la base social a la que representa (pp. 32 y ss.). Esta situación nos coloca al borde del abismo, porque peligra el mantenimiento de la «suspensión voluntaria de la incredulidad» (pp. 35 y 36) en la que se apoya el sistema democrático, la aceptación de las ficciones, la confianza en el sistema y, en definitiva, el apoyo y la legitimación del mismo.

Como advierte muy gráficamente el profesor Blanco Valdés, hemos pasado «de los problemas de los partidos a los partidos como problema»; una situación que no es privativa de nuestro país, sino que, con diferencias de grado y de otro tipo, también se está dando en buena parte de las democracias consolidadas.

Entre los recientes trabajos extranjeros que se ocupan de este problema se pueden señalar diferentes orientaciones. De un lado, algunos estudiosos han adoptado una perspectiva histórica desde la que proponen encarar los

problemas que hoy se presentan e incluso desde la que entender que los cambios actuales pueden ser simplemente un nuevo estadio en la evolución de los Estados democráticos. Entre ellos pueden citarse: F. Shirvani, *Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem*, Mohr Siebeck, 2010, un trabajo muy completo e interesante, centrado en el caso alemán; y S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Il Mulino, 2013, que se ocupa del caso italiano aunque incluye referencias a otros países. De otro lado, desde una perspectiva más teórica otros trabajos se plantean hasta qué punto es posible que los partidos no puedan cumplir ya su función y qué posibilidades hay de mantener el Estado democrático; como, por ejemplo, el interesante trabajo de E. V. Towfigh, *Das Parteien Paradox*, Mohr Siebeck, 2015, en el que se reflexiona sobre el dramático problema de legitimación de los partidos y cómo afecta negativamente al sistema democrático, así como sobre la forma de superar dichos efectos, que podría exigir no solo reformar el derecho de partidos, sino también diseñar un modelo democrático diferente en algunos aspectos del modelo actual. En esta línea de pensamiento se han publicado diversos trabajos elaborados desde la ciencia política en torno a la posibilidad de una democracia sin partidos o, al menos, sin los partidos tal y como hoy les conocemos (por ejemplo, D. Palano, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015).

Los siguientes tres estudios de la obra recensionada se agrupan bajo el rótulo «La reforma de la disciplina legal de los partidos políticos» y se ocupan de los dos grandes temas del régimen jurídico de los partidos: la democracia interna y la financiación.

De la democracia interna se ocupan dos trabajos: uno de carácter general, obra del profesor J. A. Gómez Yáñez, y otro específicamente dedicado a las elecciones primarias, cuyo autor es el profesor E. Pajares Montolío. Ambos conectan perfectamente con el trabajo de Roberto Blanco y con el problema que él plantea, ya que la exigencia de democracia interna responde al objetivo de garantizar que los partidos políticos se organicen y funcionen del único modo que les permite cumplir eficazmente su función, esto es, democráticamente. La idea, que puede discutirse, como así se ha hecho, es que la exigencia de democracia interna asegura la vinculación del partido con su base social, garantiza que habrá competencia democrática no solo entre partidos, sino también en el interior del partido, de modo que allí la toma de decisiones y los procesos de formación de la voluntad fluyan desde la base hacia las élites que los dirigen, que los candidatos y el programa con el que se presentan a unas elecciones sean también producto de un proceso democrático. De acuerdo con esta idea, se entiende que un partido no puede cumplir su función de contribuir a la formación de la voluntad popular si se aleja excesivamente de su base social y queda solo en manos de su grupo dirigente. El

problema es que esta exigencia de democracia interna choca con la tendencia natural de los partidos a organizarse y funcionar oligárquicamente. Por ello la intervención del legislador para exigir el cumplimiento de determinados requisitos relativos al orden interno de los partidos se antoja imprescindible.

Este es el argumento que desarrolla el profesor Gómez Yáñez en un trabajo especialmente interesante para los constitucionalistas, ya que nos permite ver con ojos de sociólogo experto en la materia un tema que nosotros solemos observar solo desde nuestra perspectiva. Las reflexiones sobre el derecho constitucional de partidos realizadas en este trabajo son, a mi juicio, extraordinariamente esclarecedoras: «[...] ninguna Constitución ha contemplado los partidos y el proceso de toma de decisiones dentro de ellos como parte del procedimiento que conforma las decisiones políticas de las instituciones» (pp. 39-40); «[...] los tratados de Derecho Constitucional analizan pormenorizadamente el funcionamiento de las instituciones, pero omiten el de los partidos que están en ellas y que impulsan sus decisiones» (pp. 42); o «[...] los partidos tienen menos obligaciones legales y de control de su actividad por parte de sus miembros que las empresas, cooperativas, asociaciones o comunidades de propietarios» (p. 53).

Con las herramientas que le proporciona la sociología, el profesor Gómez Yáñez explica con enorme claridad cuál es la naturaleza de los partidos, cuáles son sus rasgos patológicos y cómo se producen los procesos de oligarquización, tanto en general como en el caso concreto español, señalando muy bien cómo en nuestro país han sido mecanismos burocráticos, y no liderazgos carismáticos, los que han impulsado dicha oligarquización: la reducción de congresos, la aparición de organismos no previstos en los estatutos, la neutralización de los parlamentos internos, el control de las listas electorales... han reducido las oportunidades de debate y presentación de alternativas, y las posibilidades de supervivencia de dirigentes con visiones críticas sobre las directivas, conduciendo al fenómeno de élites autistas que describía en su trabajo anterior el profesor Blanco Valdés. Frente a esto, los partidos deben ser democráticos, no solo por exigencia constitucional, sino también por necesidad de supervivencia de los propios partidos, como mecanismo para adaptarse a las demandas sociales y para mejorar la calidad de la democracia (pp. 64 y 65). Para ello, legalmente deberían establecerse ciertas exigencias, tales como periodicidad anual o bianual de los congresos, la composición y funcionamiento de los parlamentos internos, la elección libre, abierta y representativa de los delegados en los congresos, la elección a los comités ejecutivos mediante listas abiertas con voto a las personas, o la elección a los candidatos a cargos públicos por los afiliados (pp. 66 y 67).

El tema estrella de la democracia interna es hoy el de los procedimientos de elección de los candidatos y, en concreto, el sistema de primarias, que ha

sido adoptado por algunos partidos, en este y otros países, precisamente para superar la distancia que hoy separa a las élites partidistas de su base social, y para introducir un elemento «democratizador» en la organización y funcionamiento de estas organizaciones. El profesor Pajares analiza el actual debate jurídico sobre la oportunidad de incorporar este tipo de elecciones y, sobre todo, los pasos que habría que ir dando y las decisiones que habría que ir tomando para ello. En primer lugar, habría que acordar el alcance de la regulación legal que, en todo caso, tendría que respetar la libertad de autoorganización de los partidos; el profesor Pajares recuerda con gran acierto la STC 12/2008, sobre la constitucionalidad de las cuotas electorales, para explicar cómo la limitación en dicha libertad que supondría la exigencia legal de elecciones primarias podría considerarse constitucionalmente justificada. En segundo lugar, habría que decidir si este tipo de elecciones se introducen reformando la ley de partidos o la ley electoral, y con qué alcance y objetivos, porque este tipo de elecciones pueden establecerse para la elección de cargos orgánicos y/o para la de candidatos electorales. En tercer lugar, aunque son muchas las cuestiones materiales que habría que plantearse —quién elige, a quién elige, cómo se elige...—, especial relevancia reviste el control que pudiera establecerse de dicho proceso y la participación que la administración electoral y los tribunales podrían tener en él. En relación a cada una de las decisiones que habría que tomar se exponen en este trabajo las distintas posturas doctrinales y la jurisprudencia constitucional que habría de tenerse en cuenta. Con ello queda patente la dificultad de llegar a un consenso académico sobre esta complicada materia, sin mencionar la dificultad que entrañaría llegar a un consenso político al respecto.

Trabajos recientes referidos a la organización democrática interna de los partidos y a los procesos de selección de candidatos pueden encontrarse en todos los países de nuestro entorno; baste citar aquí, como ejemplo, dos trabajos colectivos, con una perspectiva más politológica que jurídica los de S. E. Scarrow, P. D. Webb, Th. Poguntke (coords.), *Organizing Political Parties. Representation, Participation, and Power*, OUP, 2017; y W. Cross, R. S. Katz (coords.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, OUP, 2013, en los que se analizan empíricamente las diferentes formas de organización interna, los efectos que producen, las razones que las motivan.; y una monografía, la de S. Roßner, *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*, Nomos, 2014, de carácter más jurídico, sobre el modelo alemán, que desde luego es el que tiene una mayor teorización constitucional detrás y un desarrollo legislativo de la democracia interna más pormenorizado.

De la financiación de los partidos en España se ocupa, como experta cualificada, la profesora Mercedes Iglesias, que hace un repaso crítico del sistema español de financiación señalando con gran acierto las deficiencias del mismo

y los aspectos que necesariamente deben ser objeto de una reforma legislativa. En primer lugar, analiza las características del modelo de financiación explicando que las líneas maestras del mismo siguen siendo las del sistema de 1977, un sistema que nació con unos condicionamientos muy concretos. El resultado es un modelo de «hiperestabilidad», de financiación pública, cerrado o fosilizado, fragmentado o discontinuo, de «autocompensación», y de carácter reactivo y casuístico. En segundo lugar, la autora se detiene en los elementos más conflictivos de la financiación de los partidos en España: las donaciones, con una regulación fragmentada y en ocasiones incoherente, y con contenidos muy cuestionados, como la prohibición de donaciones por parte de personas jurídicas; los créditos bancarios y las condonaciones de deudas como fórmula de donación privada, que responden a una «política de inversión de las entidades financieras en aquellos partidos que creen que tienen capacidad de gobernar o influir políticamente»; y el régimen deficiente de las asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos. En cuanto al control, la profesora Iglesias critica la escasa y deficiente actividad fiscalizadora a nivel local, que es donde se obtienen más recursos y se dan los grandes casos de corrupción, y, como es lógico, la absoluta ineficiencia del Tribunal de Cuentas en ejercicio de su función de control no solo de las cuentas de los partidos, sino también del principio de igualdad de oportunidades, de la transparencia y de la limpieza del proceso electoral. Y, por último, las propuestas que ofrece la autora que, claro está, pasan por un diseño completamente nuevo del modelo.

La financiación es uno de los «temas clásicos» en materia de partidos que, a pesar de ello, no deja nunca de estar de actualidad. Los partidos políticos necesitan grandes sumas de dinero para desarrollar las actividades que les mantienen en conexión con la base social a la que representan —no solo actividades de carácter electoral— así como para mantener las enormes estructuras organizativas que los sostienen. En los ámbitos de actividad de los partidos y en la forma en la que estos actúan se han producido muchos cambios, como en el de la comunicación, por ejemplo, pero estos no han supuesto una disminución de las necesidades financieras de los partidos, sino, en ocasiones, al contrario, más gastos. Por ello, los partidos buscan constantemente nuevas fórmulas y vías para sufragar sus necesidades. La financiación de los partidos es, así, un tema siempre actual y nunca definitivamente cerrado. El derecho de partidos debe actualizarse constantemente a medida que cambian las necesidades financieras de los partidos y sus fuentes de ingresos, como demuestra el hecho de que en algunos países se esté discutiendo ahora la regulación de la «sponsorización», una nueva e importante vía de financiación de los partidos en dichos países. Desde el punto de vista constitucional resulta determinante, en primer lugar, definir los principios constitucionales que debe respetar la regulación económico-financiera de los partidos y desde los que debe

enjuiciarse dicha regulación; y, en segundo lugar, resaltar el carácter constitucional de las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas, que son elementos imprescindibles para diseñar un sistema eficaz de controles de la actividad económica y financiera de los partidos. No hay que olvidar, finalmente, que la financiación y los controles están íntimamente relacionados con el problema de la corrupción, que ha jugado un papel decisivo en la crisis política de los partidos.

Puesto que el tema de la financiación es siempre actual, las publicaciones sobre el mismo son numerosas. Entre las últimas cabe citar el trabajo colectivo dirigido por P. Norris y A. Abel van Es, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2016, un ambicioso trabajo fruto del proyecto conjunto de investigación desarrollado desde las universidades de Harvard y Sydney, que analiza la financiación, en sentido amplio, con una perspectiva completa (jurídica, empírica y con análisis de datos concretos) y en conexión con el problema de la corrupción. Centrados en un ordenamiento jurídico concreto y desde la perspectiva de los principios constitucionales, F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012; y A. Krumbholz, *Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld*, Nomos, 2010.

La obra que aquí se recensiona tiene el gran acierto de dedicar su última parte a la actuación de los partidos políticos en el Estado, porque los partidos políticos actúan en la sociedad y en el Estado, y no es desde luego menos importante su actividad aquí que allí; sin embargo, los estudios tradicionales de partidos se han ocupado con mucha mayor intensidad del régimen jurídico de los partidos como asociaciones políticas que actúan en la sociedad y de los principios que deben inspirar dicho régimen que de la organización del Estado desde la perspectiva de la actuación de los partidos en los órganos que lo integran.

En relación a esta última perspectiva los temas que pueden ser objeto de estudio son numerosos, pero los coordinadores de la obra han optado por centrarse en el problema más importante que hoy se plantea en el ámbito estatal: la utilización partidista de instituciones que deben quedar al margen de la lucha política. Es, sin duda alguna, uno de los problemas que, justificadamente o no, más explican el malestar de los ciudadanos con los partidos políticos y que, a diferencia de otros problemas antes citados, no se da con el mismo grado en otros países de nuestro entorno.

Esta última parte del trabajo se abre con un estudio general del profesor J. A. Portero Molina, que pretende «trasladar algunas consideraciones generales sobre el clima cultural y social que funciona como caldo de cultivo de los excesos partidistas para poder entender su instalación casi familiar entre nosotros y, en coherencia con ello, el reducido coste electoral y político que esos

excesos han tenido para los partidos» (p. 117). En este sentido, la explicación está en que «somos una sociedad con todavía una escasa cultura cívica y democrática» por hondas razones históricas entrelazadas con factores políticos, económicos, religiosos y culturales (p. 117). Como es lógico, el solo efecto de la aprobación de la Constitución en 1978 y la definición de nuestro Estado como democrático no podría cambiar «los valores, las actitudes y los comportamientos de los ciudadanos, de las élites y de los partidos» (p. 118). Estos cambios, concluye el profesor Portero, «necesitan mucha pedagogía, mucha ejemplaridad y mucho tiempo» (p. 118). Es cierto que falta cultura democrática, pero la cultura se construye, y desde luego a ello debe contribuir la ciencia del derecho constitucional, explicando a los ciudadanos que el nombramiento de un magistrado del Tribunal Constitucional o de un vocal del Consejo General del Poder Judicial por parte de un partido no significa necesariamente y siempre que el elegido vaya a actuar al dictado de ese partido, y explicando también a los partidos, con razones jurídico-constitucionales, cuáles son sus obligaciones al actuar en los órganos del Estado y cuáles los límites infranqueables de la misma.

A continuación, en la obra recensionada tres estudios se ocupan de la influencia partidista en el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y los órganos reguladores. En los tres se hace un acertado análisis real de la relación que existe entre los partidos políticos y dichas instituciones, de las posibilidades de influencia que aquellos pueden ejercer, y de las medidas, no solo culturales sino también legislativas, que podrían adoptarse para minimizar dicha influencia.

El profesor González Beilfuss analiza la injerencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional, distinguiendo tres formas de posible influencia: la incidencia de los partidos en la configuración de la jurisdicción constitucional, puesto que en manos del legislador orgánico han quedado un buen número de cuestiones sobre el diseño de esta jurisdicción; la posible incidencia en la composición del Tribunal, ya que, aunque el sistema de elección es homologable al de otros países de nuestro entorno, el secretismo en las razones que llevan a la elección, el sistema de cuotas que aplican los partidos y los retrasos en las renovaciones son, entre otros, factores que permiten una mayor influencia; y la posible incidencia en la actividad del Tribunal, trasladando a dicha sede conflictos que son esencialmente políticos o utilizando la institución de la recusación. El profesor Sosa Wagner, por su parte, analiza la injerencia de los partidos en el Consejo General del Poder Judicial y, para ello, en lugar de centrarse en el debate sobre el sistema de elección de los miembros, sobre el que tanto se ha escrito y discutido ya, propone, con una visión muy realista y práctica, «despolitizar» al Consejo reduciendo las competencias que este ejerce de forma discrecional y sobre las que existen intereses políticos,

es decir, sustituir los nombramientos discrecionales de determinados cargos por un sistema de concurso ordinario. La propuesta es desde luego interesante. Finalmente, el profesor de Miguel Bárcena se ocupa de la influencia de los partidos en los órganos reguladores, analizando el fenómeno de la «regulación» y la aparición de los organismos reguladores, las medidas adoptadas por el legislador para asegurar la independencia de estos, especialmente la autonomía personal de sus miembros, y cómo, a pesar de ello, los partidos pueden influir en la actividad de estas instituciones.

Estos últimos trabajos del libro que recensionamos nos permiten recuperar, como cierre, algunas ideas ya apuntadas. La primera, que los partidos políticos, por su naturaleza, tienen a utilizar en su beneficio, de cara a la lucha política, todas las posibilidades que para ello encuentran en su camino hasta dar con un límite. La segunda, que desde el derecho constitucional se debe fijar ese tope, con una teoría constitucional que defina la función y posición de los partidos, así como los principios que debe respetar el legislador al establecer su régimen jurídico. En ello, a mi juicio, nos jugamos cuál será la salida a la crisis de los partidos que hoy estamos atravesando.

María Salvador Martínez
UNED

JESÚS CASQUETE: *Nazis a pie de calle. Una historia de las SA en la República de Weimar*, Madrid, Alianza, 2017, 279 págs.

La pedestre expansión del matonismo

Como ningún otro fenómeno político del siglo XX, el nacionalsocialismo sigue despertando singular fascinación. Su turbio hechizo debe mucho a su práctica genocida (expresamente adelantada en su programa y elevada a escala industrial en los años de guerra), pero también a una acusada vocación teatral con que supo ganarse la adhesión de amplios sectores y encarnó de la forma más acabada la *estetización de la política*. La vanguardia de su funesta expansión (desde un grupúsculo nacionalista a movimiento de masas y partido único del país) fue un cuerpo paramilitar concebido desde sus inicios como instrumento de confrontación violenta: las Tropas de Asalto (SA). Sorprende, por lo tanto, que hayan recibido una atención comparativamente escasa en la bibliografía.

Jesús Casquete brinda en el libro que nos ocupa un abordaje sumamente original de las SA en los llamados *años de lucha*. Renuncia a la crónica sistemática (que ya se ha ensayado) y despliega en cambio un panorama múltiple de

sus diversas dimensiones. La metodología es por ello flexible: abarca desde análisis de los *discursos* nazis (así en el capítulo dedicado al papel de la mujer) a la relación de sus *prácticas* (así en el capítulo sobre el antisemitismo de las SA, que reconstruye el pogromo más grave perpetrado por los nazis en los años de Weimar), y explota bien el contraste entre unos y otros (entre las leyendas forjadas por la prensa del movimiento a partir de los enfrentamientos callejeros y los mucho menos airosos atestados policiales). Lo que caracteriza en cualquier caso al libro es partir de material de archivo y no de la bibliografía secundaria: aunque esta se maneja con soltura, el recurso a fuentes directas es el que posibilita las aportaciones más novedosas. «No se trata, pues, de un libro confeccionado a partir de libros. En su lugar, acudiremos directamente a fuentes originales de la época, práctica no del todo habitual entre los historiadores y científicos sociales que se acercan a este movimiento y periodo histórico» (p. 24).

El espectro temático que aflora así brinda una imagen muy completa de las SA en su contexto cambiante, desde su constitución en el convulso Múnich de la inmediata posguerra hasta el ascenso al poder del movimiento. Merece la pena desglosar el índice, antes de analizar los vectores más significativos del libro. El capítulo 1 indaga en los orígenes de las Tropas de Asalto y arroja nueva luz sobre su denominación, que la propia historia oficial del partido fue incapaz de datar con más exactitud; Casquete la relaciona con un poema de Dietrich Eckart reproducido en la portada del *Völkischer Beobachter* el 11 de agosto de 1921. El capítulo 2 se detiene en los dos mitos fundacionales de las SA como fuerza de choque: los incidentes en la Hofbräuhaus de Múnich (noviembre de 1921) y en las salas Pharus de Berlín (febrero de 1927), que desde luego discurrieron de manera bastante menos épica que en el relato nazi. El capítulo 3 reconstruye la muerte de Georg Hirschmann, el primer y último mártir del movimiento nacionalsocialista en su ciudad natal de Múnich. El capítulo 4 estudia con mirada de sociólogo la función de los locales de asalto nazis, no solo como base logística y de reunión, sino también como espacio de cohesión grupal en tiempos de paro masivo y de desclasamiento.

El capítulo 5 analiza, como queda dicho, el papel de la mujer en el modelo social propugnado por los nazis: se la excluía de la esfera pública y se le reservaba únicamente una función reproductiva y asistencial (por lo que no tenía cabida en las SA). El capítulo 6 enmarca el antisemitismo visceral del movimiento en la historia de ese prejuicio, pero deja claro que el hostigamiento a los judíos, aunque pospuesto en determinadas fases por motivos tácticos, ocupó siempre un lugar central en su discurso y en su práctica. Ya el capítulo 1 citaba un informe del cónsul general británico en Múnich, a raíz del fallido golpe de 1923: «A modo de ejemplo de lo que deberíamos esperar

si Hitler alcanzase el poder, tengo que mencionar que la misma noche [del 8 al 9 de noviembre] fueron dadas órdenes de acorralar a los judíos» (p. 41, citado por Ullrich).

El capítulo 7 ilustra el estado de «guerra civil latente» en los años terminales de la República de Weimar a través de un caso específico: los enfrentamientos en el barrio de Nostitz en Berlín-Kreuzberg. La espiral de provocaciones, ataques y represalias entre nazis y comunistas en ese entorno obrero es reflejada con gran plasticidad. El capítulo 8 se consagra a una de las aportaciones más novedosas del libro: el análisis del sistema de seguros con que el NSDAP quiso blindar a sus militantes (expuestos *motu proprio* a la violencia, y de modo inherente en el caso de las SA). En uno de los documentos anexos, se detallan las indemnizaciones estipuladas a partir de una cuota de 20 céntimos al mes: 2000 marcos en caso de muerte; hasta 5000 marcos por invalidez; 3 marcos diarios por baja; hasta 10 000 marcos por responsabilidad civil por daños a objetos y hasta 100 000 marcos por responsabilidad civil frente a terceros. Con semejantes garantías (el salario medio anual era entonces de 1600 marcos), no es de extrañar que miles de alemanes se entregaran sin reparo al matonismo. Aunque las aseguradoras, como es lógico, velaban por sus propios intereses: en diciembre de 1929, cuatro SA (uno de ellos el hermano de Horst Wessel) fallecieron congelados cuando esquiaban en Silesia, y la aseguradora (por entonces la Deutscher Ring, que hacía gala de ser íntegramente aria) se negó a hacerse cargo de la indemnización, dado que el accidente no había tenido lugar durante un acto organizado bajo supervisión de las SA y se debió a una imprudencia temeraria (p. 176).

El capítulo 9 se detiene en los Deutsche Christen, «las SA de Jesucristo», según la fórmula de su líder Joachim Hossenfelder: sirvieron de instrumento a la fagocitación de la feligresía protestante (ya de por sí ampliamente receptiva al mensaje nacionalista) por el hitlerismo. Uno de los cristianos alemanes más conspicuos (aunque no llegara a ser miembro del NSDAP) fue Johannes Wenzel, párroco de la iglesia Neue Garnison en Berlín-Kreuzberg, a quien está dedicado el capítulo 10. En su cementerio de Luisenstadt enterró y ensalzó a buena parte de los «mártires» nazis de la capital, fueran cuales fueran las causas de su muerte o el distrito en que residían. Por estos y otros méritos, Goebbels lo escogió para officiar su boda, algo que no ha merecido ni una nota a pie de página en la historiografía. Casquete rescata su artera figura e ilustra en ella lo que encierra el mito heroico y sacrificial: cálculo, pequeñez, mendacidad. El pulido póstumo de los mártires, a despecho de toda evidencia empírica, es el tema del capítulo 11. Ejemplo elocuente de ese proceso de mitificación es el caso de Richard Harwik, con un historial de numerosas condenas por robo, desertión, desfallo y extorsión que, en una noche de borrachera, en octubre de 1932, se enfrentó a un vigilante de circo (bien es cierto que comunista), y

se rompió la nuca al caer en la pelea: todo ello quedó expiado cuando Goebbels lo elevó a ejemplo y a héroe nacional.

El capítulo 12 extiende el tratamiento de las SA más allá de la toma del poder en 1933 y ensaya una propuesta metodológica de calado. Ante las dificultades para calibrar la aceptación de un régimen totalitario que no concebía elecciones libres ni estudios de opinión, Casquete apunta como indicador la asignación del nombre «Horst» (por Horst Wessel, mártir por antonomasia de las SA) a recién nacidos. El nombre no puede estar mejor elegido, ya que ningún otro se asocia de forma tan inequívoca a la teogonía nazi: Hitler desautorizó la proliferación de «Adolf», y «Hermann» (nombre de pila de Göring, segundo en la jerarquía del régimen y en popularidad) gozaba ya de demasiada tradición como para denotar necesariamente connivencia. Lo cierto es que, descontando algunas diferencias regionales, el indicador parece funcionar: la curva de popularidad de «Horst» coincide con la que el grueso de los historiadores atribuye al régimen, aumentando hasta 1941 y decreciendo desde entonces al ritmo de las derrotas militares.

Todos estos capítulos están concebidos para poder ser leídos de forma autónoma, aunque el conjunto está muy bien trabado y no genera apenas redundancias. Merece una mención la muestra de fotografías, muchas desconocidas incluso entre los especialistas. Pero destacan dos ejes rectores que vertebran el estudio, prolongando líneas de trabajo previas del autor: la calle como espacio de confrontación (y la estrategia de *conquista de la calle* a través de la provocación y el matonismo, que en su versión más elaborada iba a referir Goebbels en su *Lucha por Berlín*), y la conmemoración ritual de los caídos como alimento simbólico del sacrificio y de la pertenencia a un colectivo (igual que en la anterior monografía de Casquete, *En el nombre de Euskal Herria*).

La conquista del espacio público siguió la estrategia expuesta ya en *Mein Kampf* (Hitler no era más que un autodidacta resentido, pero había entendido mejor los resortes de la movilización que sus antagonistas): «Da lo mismo que se rían de nosotros o que nos insulten, que nos califiquen de payasos o de delincuentes. Lo importante es que nos mencionen, que se ocupen constantemente de nosotros, y que poco a poco aparezcamos a ojos de los trabajadores como la única fuerza con la que actualmente tiene lugar una confrontación» (citado en la p. 59). «Confrontación» debe entenderse (como la fórmula eufemística que se cita otras veces en el libro, «invitar a la discusión») en el sentido de disputa física y violenta: la calle se tomaba a puñetazos y, si era preciso, a tiros. En una ciudad como Múnich, donde los nazis gozaban de la connivencia de autoridades y capas bienpensantes, esto se traducía en la intimidación y el acoso de los diferentes. Pero en la capital del Reich, donde los jefes de la policía eran socialdemócratas y gran parte de los barrios obreros, la estrategia

consistió en combinar la provocación y el victimismo: los desfiles y fanfarronadas buscaban el enfrentamiento, y las bajas propias se presentaban a la opinión pública como el sacrificio de una vanguardia regeneradora de la patria. Las SA, en este sentido, eran los peones de una operación de marketing desarrollada luego por Hitler y Goebbels.

El caso de Georg Hirschmann ilustra perfectamente ese patrón de martirologio y victimización que se repetiría cada vez; el propio Hitler intervino en la elaboración del mito. La responsabilidad del incidente era invertida, la (supuesta) superioridad numérica del enemigo multiplicada, se destacaba el desvalimiento de los SA «desarmados» frente al «terror marxista», y se sembraba cohesión a través de la sangre (Goebbels: «la sangre derramada estrechaba aún más nuestros vínculos, en lugar de dividirnos por el miedo», p. 83). Constatar que los nazis mentían puede parecer una banalidad, pero lo relevante es desvelar los mecanismos y finalidades con los que lo hacían: el culto a los caídos iba a alimentar el fuego victimista constitutivo de todo discurso nacionalista, y en particular del alemán posterior a Versalles. «En lugar de recordar a los muertos, o mejor, en vez de *únicamente* recordarlos, de lo que se trataba era de exaltar a los héroes y de fomentar la *imitatio heroica* mediante exhortaciones reiteradas a la épica sacrificial» (p. 216). En la primera conmemoración ya en el poder del golpe de Estado fallido de 1923, Rudolf Hess evocaba así a los primeros caídos: «Nadie sospechó entonces que su muerte garantizaría la vida del movimiento nacionalsocialista ni que el momento de su muerte iba a señalar el comienzo de una nueva era de la que, casi diez años más tarde, iba a surgir el nuevo Reich [...]. De nuestros muertos brotó la nueva vida de nuestro pueblo. Seamos dignos de ellos, y así la vida de nuestro pueblo también será digna de ellos» (cita en la p. 218).

Esta dimensión central del libro (que enlaza con las investigaciones de años del autor) invita a leer en un sentido programático su título. *Nazis a pie de calle* brinda una panorámica a escala humana, a ras de suelo, de los protagonistas de la violencia política en los años de Weimar: los miembros de las SA se jugaban la vida (y la de sus víctimas) en la calle, mientras otros sacaban rédito político a sus fechorías o asistían a ellas con la clásica mezcla de suficiencia hacia sus maneras plebeyas y regocijo porque les hicieran el trabajo sucio. También invita a rebajar su dimensión aurática, a reconstruir el proceso de su expansión (del todo resistible, por citar a Brecht) en carne y hueso: cómo cientos de miles de alemanes, muchos de ellos de clase trabajadora, se entregaron a un relato de confrontación maniquea y de persecución del diferente que se alimentaba de una épica sacrificial (su disposición a dar la vida por un trapo alimentaría la regeneración de toda una comunidad de raza). Un estudio como el presente, que disecciona los mecanismos de esa mistificación, resulta doblemente valioso a la hora de enfrentarse al fenómeno del nacionalsocialismo,

vacunándonos contra proyecciones interesadas y contraproducentes. Analizando *a pie de calle* las fuerzas de choque nazis, queda de manifiesto su auténtica dimensión, lejos de aureolas místicas y de fanfarrias: una incivilidad acomplejada, una brutalidad mezquina y un histerismo incapaz de transigir con el disenso. Los matones de las SA no eran monstruos ni encarnaciones del mal, sino jóvenes seducidos por un relato quiliástico, tremendista y excluyente, que vendía como idealismo la disposición a dar la vida y sobre todo a arrebatársela. Siempre es más fácil morir (matar) que dirimir las diferencias, que asumir los propios límites. Este libro impagable ayuda a recordarlo.

Ibon Zubiaur

CARLOS CLOSA Y DIMITRY KOCHENOV (eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 339 págs.

Hay libros que refutan, de manera inapelable, la vieja acusación de que la academia está desconectada de la sociedad y sus preocupaciones. En el momento de escribir estas líneas, populistas y radicales de derecha se pasean por la Casa Blanca, el Gobierno autoritario de Orbán amenaza con cerrar la prestigiosa Central European University en Hungría y Marine Le Pen hace campaña en Francia, casi segura de pasar a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Es en escenarios como estos en los que más necesarios devienen los trabajos académicos que combinan rigor en el análisis del problema de las amenazas al Estado de derecho con la aportación de soluciones prácticas. Tal es el caso del libro *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, editado por los profesores Carlos Closa y Dimitry Kochenov.

El libro se divide en tres partes. Tras una introducción de los editores, en la primera parte, formada por cuatro capítulos, Closa, Palombella, Hillion y Bagaric, en sus respectivas contribuciones, sientan los fundamentos normativos que permiten entender el fenómeno de los gobiernos iliberales y la respuesta en defensa del Estado de derecho por parte de la Unión Europea. De forma interesante, las contribuciones se mueven entre los enfoques más teóricos y los más doctrinales. En particular, estos capítulos desarrollan cuestiones fundamentales, como la justificación normativa de la intervención de la Unión Europea en estos casos, una visión general de los mecanismos que aparecen en los tratados para hacerlo, e incluso un análisis de las dinámicas de la erosión del Estado de derecho en algunos Estados miembros.

La segunda parte del libro, la más voluminosa, está compuesta por siete capítulos con contribuciones de Scheppele, Hirsch Ballin, Toggenburg y Grimheden, Scheinin, Jakab, Müller y Touri. Cada capítulo está dedicado a aportar medidas y herramientas, construidas generalmente por vía doctrinal, que permitan hacer frente de forma efectiva a las amenazas para el Estado de derecho que plantean los gobiernos iliberales. A título ilustrativo, estas medidas incluyen, entre otras, el uso de los artículos 258 y 260 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea para sancionar vulneraciones sistemáticas del Estado de derecho, el desarrollo de indicadores de Estado de derecho a partir de la Carta de Derechos Fundamentales o la creación de una Comisión de Copenhague que vele por el respeto de los principios democráticos que son requisitos de adhesión también una vez que los Estados son ya miembros de la Unión Europea.

Si me permiten la reflexión, creo que la principal cuestión que atraviesa estas diferentes propuestas es el *trade-off* que se presenta entre el apego a una lectura conservadora del texto de los tratados y la efectividad de las acciones que se puedan tomar contra gobiernos iliberales. Esto es así porque muchas de las propuestas que se plantean se derivan de interpretaciones «creativas» de los tratados y las posibilidades que ofrecen. En este sentido, estas herramientas pueden permitir sortear los obstáculos que merman la eficacia del mecanismo sancionador del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, leído de forma literal y estrecha, tales como la existencia de fuertes puntos de veto. Pero esto se consigue a veces a costa de apostar por lecturas más arriesgadas de las normas, que se pasean por su zona de penumbra interpretativa. En este sentido, la aplicación de algunas de las herramientas propuestas debe tomar partido en el dilema entre acciones jurídicamente más seguras pero políticamente menos efectivas, y acciones políticamente más ágiles pero jurídicamente más arriesgadas. La inclusión de forma explícita de algunas de estas medidas en los tratados permitiría solventar este dilema, pero en este sentido surge de forma evidente la problemática política asociada a los procesos de reforma de los tratados.

La tercera parte del libro, dedicada a identificar problemas de fondo, consta de tres capítulos escritos por Blokker, Vachudova y Kochenov, seguidos de un epílogo final del profesor Joseph Weiler. Las contribuciones abordan cuestiones como el nivel sociológico de las medidas para proteger el Estado de derecho, la relación entre vulneraciones del Estado de derecho y la corrupción, y el análisis de la propia Unión Europea desde los estándares del Estado de derecho y de la teoría democrática. Este conjunto de contribuciones es en realidad fundamental para entender la temática abordada, pues ofrece una perspectiva más amplia y comprehensiva del problema. El análisis sociológico de Blokker es en este sentido particularmente interesante, pues abre radicalmente

el campo de acción frente al iliberalismo a cuestiones que van más allá de las propuestas doctrinales —frecuentemente preferidas por los juristas— o institucionales —frecuentemente preferidas por los politólogos—, mostrando que la defensa del Estado de derecho tiene que ver también con valores, ideas y con un determinado tipo de cultura política. Se trata, además, a mi juicio, de un enfoque fundamental para entender actores políticos ambiguos en sus posiciones sobre el Estado de derecho, en tanto que pueden no proponer, al menos en principio, reformas iliberales de las instituciones, pero que usan enmarcados y narrativas de matices iliberales como parte de su acción política.

El libro, por último, me sugiere una reflexión, que quisiera dejar aquí a título exclusivamente personal. La cuestión del avance de fuerzas iliberales afecta por supuesto a la sociedad como conjunto, pero entraña unos riesgos específicos para la academia. Sabemos bien que no hay avance posible del conocimiento si no hay libertad para investigar, para mostrar evidencia científica aunque incomode a quienes detentan el poder, o para desarrollar argumentaciones que cuestionan la legitimidad de sus decisiones. Cuando estas libertades básicas están en entredicho, lo que está en juego son las condiciones que hacen posibles incluso las formas más neutrales, asépticas y apolíticas de trabajo científico. Está en juego la posibilidad misma de una academia tal como la concebimos. Este es especialmente el caso en las ciencias sociales y las humanidades. La actitud del iliberal Orbán con *Central European University*, a la que me refería más arriba, es buen ejemplo de ello.

Bienvenidos sean, pues, los trabajos como este. Pues al aportar herramientas por las cuales el Estado de derecho puede defenderse de quienes lo amenazan, no solo contribuyen a nuestro conocimiento de los regímenes iliberales. Contribuyen, también, a que otros compañeros y compañeras, el día de mañana, tengan la libertad de poder hacer sus propias aportaciones, sin miedo y sin otras limitaciones que las propias del rigor deontológico y metodológico que hace posible nuestro trabajo.

Pablo José Castillo Ortiz
University of Sheffield

XAVIER COLLER, ANTONIO M. JAIME Y FABIOLA MOTA (eds.): *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016, 422 págs.

Los estudios que tienen a los políticos como centro de interés suelen ocuparse prioritariamente de quienes están en puestos del poder ejecutivo en cualquiera de los niveles en que un régimen político está conformado:

presidentes, alcaldes, ministros son los que más llaman la atención. Cuando se afronta a la clase política que realiza su tarea como consecuencia de su carácter representativo son entonces los parlamentarios el objeto de la mirada escrutadora. Sin embargo, en el momento de abordar a este grupo de políticos suele hacerse exclusivamente sobre la base de quienes ocupan el poder legislativo nacional. La primera novedad de este libro es que por primera vez el ámbito de estudio lo constituyen todas las instancias de representación en los dos niveles más altos del sistema político español. Al tenerse en consideración las dos Cámaras nacionales (Congreso y Senado) con las 17 que constituyen los Parlamentos autonómicos se brinda así una oportunidad de aumentar el universo de análisis no solamente en términos cuantitativos, habida cuenta de los casi dos millares de personas que desempeñan la función representativa en dichos niveles, sino también en términos cualitativos, al tomar en cuenta la casuística variopinta que supone un personal que accede a la tarea representativa a través de mecanismos mucho más amplios y siendo en sí mismo una muestra política y sociológica más amplia.

El segundo eje novedoso sobre el que se mueve el texto se refiere al trascendental asunto de las relaciones entre representantes y representados, algo fundamental para intentar entender el panorama existente donde se han ido acuñando términos como desconfianza, desafección, desprestigio, deslegitimación y apatía. Este eje se preocupa por el alejamiento de unos con respecto a los otros que ha configurado una brecha que tan en riesgo está poniendo a la propia democracia representativa en numerosos países. Sin embargo, el grito callejero del «no nos representan» requiere de una comprobación empírica que, gracias a la aproximación muestral aquí planteada, verifique la distancia existente entre parlamentarios y ciudadanía. Como se verá más adelante, los autores encuentran cuatro brechas importantes entre los ciudadanos y sus representantes.

El proyecto de investigación del que este libro es producto se ha llevado a cabo mediante una encuesta presencial a una muestra representativa de las 19 Cámaras de representación españolas procurando alcanzar un error de $\pm 4\%$ para realizar seguidamente una comparación con una muestra de ciudadanos en varios aspectos. El libro recoge un anexo donde se presenta el cuestionario planteado a los representantes y las propias vicisitudes confrontadas en el desarrollo de la investigación con una minuciosa descripción y explicación de las decisiones tomadas. Este planteamiento hace que la investigación llevada a cabo tenga un carácter pionero para el caso español suponiendo un hito de extraordinario valor. Bajo la dirección de Xavier Coller el libro se estructura en catorce capítulos más uno introductorio y otro de conclusiones. La autoría de los diferentes trabajos corre a cargo de 27 investigadores de procedencia institucional muy variopinta.

Aunque en una nota como la presente no corresponde entrar en el análisis pormenorizado del contenido de cada capítulo, debe enfatizarse que hay en el volumen una clara diferenciación entre los capítulos que tienen por objeto de estudio a los parlamentarios de aquellos que incorporan al análisis temas relevantes tanto de la ciencia política como de la coyuntura específica del país a través de las opiniones y actitudes de los parlamentarios. En la primera gama de capítulos, tras el análisis del perfil social y de la brecha de género, se entra de lleno en un tema tan relevante como es la motivación para dedicarse a la política, las formas de selección (la verdadera «caja negra» de la política), la profesionalización y el *cursus honorum* y lo que hacen en sus Parlamentos respectivos. En la segunda, cuya composición temática es más diversa, se recogen opiniones y actitudes vinculadas con el funcionamiento del grupo parlamentario (disciplina y toma de decisiones), su concepción de la representación política y otros relacionados con la desconfianza, el desprestigio y la desafección, para dar luego paso a una serie de capítulos de cariz identitario que van desde la clásica distinción en el continuo izquierda y derecha a los más numerosos que desde distintas visiones tratan la cuestión nacional y la regional, la vertebración territorial española y el sentido de la Unión Europea.

Cuando se toma a los parlamentarios como variable dependiente, los diferentes estudios enfatizan su alta homogeneidad al ser mayoritariamente varones, de edad relativamente avanzada, con estudios universitarios y profesionales de las ciencias humanas y sociales, particularmente del ámbito de la docencia, y el derecho, aunque se registran diferencias entre partidos (Serrano y Bermúdez) y también de género (Verge, Novo, Diz y Lois). La socialización a través de la familia (por hablar de política en casa o por tener familiares directos en la política) y el estar motivados por una vocación de servicio público (Galais) conviven con procesos de reclutamiento y selección exclusivos y centralizados (Coller, Cordero y Echavarren) y con un alto nivel de profesionalización de los representantes que se diferencia según sea estatal o autonómico su nivel de representación (Liñeira y Muñoz). Probablemente, esta profesionalización política esté en la base del acatamiento sin fisuras de la disciplina de voto, lo que no hace presuponer un funcionamiento jerárquico de los grupos parlamentarios, aunque sí un liderazgo profesionalizado que supone una barrera para mujeres y no profesionales de la política (Jaime y Martínez Cousinou). Esta profesionalización, probablemente, está en la base también de una visión parecida acerca de las causas de la desafección y el desprestigio en la política, incluyendo la corrupción (Jaime, Bartolomé y Martínez Cousinou). Existe entre los entrevistados, además, concepciones diversas sobre lo que significa representar (a los ciudadanos, a los electores, a su partido) que se alinean bien con las divisiones partidistas (Mota). Sin embargo, existen dos puntos en común en ellos. Primero, la mayor parte se siente tan

español como de su comunidad, aunque se observa la preferencia por el polo autonómico de la identidad y el rechazo por el español entre los jóvenes, nativos y de izquierda (Coller, Cordero y Echavarren). Estas preferencias identitarias son más intensas en Galicia, País Vasco y Cataluña, donde hay una distancia notable entre líderes de partido y electores (Miley y Martínez). Segundo, la media ideológica de los parlamentarios se ubica en el centro-izquierda (lo que los separa de la ciudadanía, al igual que la identidad colectiva) y en su explicación no interviene la clase social, sino la socialización familiar y la religiosidad (Sánchez). Hay una sintonía entre los parlamentarios de PP y PSOE (frente al resto de formaciones) respecto de la vertebración territorial de España no exenta de diferencias internas debidas al nivel de representación (estatal o autonómico) y la comunidad de procedencia. No obstante, la mayoría reformaría la Constitución y uno de los ámbitos a retocar proponen que sea el título octavo (León, Mota y Salvador). En la vertebración territorial de España, los partidos regionalistas y nacionalistas en España presentan perfiles similares centrándose en el ámbito autonómico. Estos partidos suelen tener más presente a sus afiliados y tender con más frecuencia que los estatales a la faccionalización (Pérez-Nievas y Bartolomé). Por último, aunque los parlamentarios que entrevistan para el estudio reconocen la relevancia de Europa y su implicación profesional en algún momento de sus carreras, muy pocos muestran interés por la política europea (Mayoral, Carrillo y Harguindéguy).

Si, como se señalaba más arriba, uno de los elementos novedosos de este trabajo colectivo es el estudio de la congruencia entre representantes y representados, la comparación efectuada plantea un escenario negativo. En el texto se descubren cuatro brechas relevantes: en el perfil social, en la ideología, en la identidad colectiva y en la manera de entender la representación. Se trata de aspectos sustantivos de la dinámica política que si se lograra confirmar con estudios ulteriores confirmaría la existencia de una división muy profunda entre ciudadanía y parlamentarios con un impacto en la vida política difícil de cerrar. De hecho, tal como apuntan los editores, es probable que estas brechas ayuden a explicar la situación política de la España de 2017.

El hecho de tratarse de un estudio cuyo trabajo de campo se realizó entre 2009 y 2010 amerita la reproducción de un estudio de características similares habida cuenta de las profundas transformaciones acaecidas en la clase política española a partir de los comicios autonómicos y municipales de 2015. Uno de los cambios más trascendentales ocurridos en el panorama político español ha sido el alto grado de renovación de sus políticos. La irrupción de Podemos y de Ciudadanos, con el consiguiente efecto demostración sobre las restantes formaciones políticas tradicionales, ha generado una profunda transformación en su composición. Si la intuición señala que ahora los políticos se parecen *algo más* a la ciudadanía es misión de la Academia comprobar esta

mutación y avanzar en el dibujo de los nuevos escenarios. Como señalan los editores en las palabras finales, la política «es de las pocas ocupaciones para las que no se precisa una preparación especial», si ello es de ese modo, ¿los políticos hoy se siguen percibiendo como hace seis años como alguien que tiene «vocación y pasión por la política» (48%)? Si fuera así, ¿qué ha cambiado?

Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca

GAIZKA FERNÁNDEZ SOLDEVILLA: *La voluntad del gudari. Génesis y metástasis de la violencia de ETA*, Madrid, Tecnos, 2016, 366 págs.

Sobre la banda terrorista ETA se ha escrito mucho prácticamente a partir del mismo momento en que fue creada en 1958, y se ha hecho desde todos los puntos de vista imaginables, sea el periodístico, el del análisis político, el ético-moral, el de denuncia, el militante o el del cálculo del coste de su actividad. Nunca han faltado analistas e historiadores que hayan empeñado esfuerzos en esta tarea de desentrañar las profundidades del fenómeno de la violencia vasca del último medio siglo. Ello no obstante, puede afirmarse que en tiempos recientes se ha producido una feliz evolución hacia un tipo de análisis histórico más profesional y riguroso. Han salido al mercado nuevos títulos que analizan el recorrido de ETA revisando lo escrito hasta la fecha y empleando herramientas propias de la historiografía profesional, como el criterio del largo plazo, el recurso a documentación y testimonios de primera mano y la asunción del principio de objetividad, que no imparcialidad, en torno a los hechos estudiados. Este auge de trabajos rigurosos sobre el fenómeno terrorista vasco coincide con el proceso de decadencia y agónico final de ETA, cuya fecha oficial parece que puede establecerse con cierta seguridad en 2011. Así, de una ETA como tema de actualidad se ha pasado, cada vez en mayor medida, a una ETA como tema histórico de especial relevancia para entender el curso de los acontecimientos vividos en los últimos cincuenta años en el País Vasco y en España en su conjunto.

Uno de los máximos exponentes de esta nueva corriente historiográfica es Gaizka Fernández Soldevilla, autor del libro que aquí reseñamos. Su tesis doctoral, elaborada durante ocho años bajo la supervisión del catedrático de la Universidad del País Vasco José Luis de la Granja y defendida en 2012, versó sobre la historia de ETA político-militar y Euskadiko Ezkerra y una adaptación de la misma fue publicada, también por Tecnos, al año siguiente (*Héroes, heterodoxos y traidores. Historia de Euskadiko Ezkerra, 1974-1994*). Antes había publicado en la misma editorial *Sangre, votos, manifestaciones:*

ETA y el nacionalismo vasco radical (1958-2011), junto a Raúl López Romo (otro de los jóvenes historiadores que ha destacado en los últimos tiempos por su rigor académico y seriedad profesional en el estudio de ETA), y después ha llegado *La calle es nuestra: la transición en el País Vasco (1973-1982)*. Por consiguiente, la obra objeto de esta reseña es el cuarto título que Fernández Soldevilla ofrece al lector y constituye su consagración definitiva como uno de los principales estudiosos de la historia terrorista y política del País Vasco en tiempos recientes. Así, *La voluntad del gudari* supone un extraordinario esfuerzo de investigación histórica acerca de los orígenes de la violencia de ETA.

El libro posee una unidad temática que conviene subrayar desde un primer momento, ya que los capítulos que lo forman tienen su origen en los artículos publicados por el autor en diversas revistas académicas entre 2012 y 2015. Tal y como explica en la presentación, Fernández Soldevilla se acercó a la tarea investigadora tratando de dar respuesta a las siguientes preguntas: «¿Cuándo y dónde había nacido el fanatismo? ¿Cuáles eran las raíces del odio? ¿Cómo y por qué había aparecido ETA? ¿Entroncaba con el nacionalismo radical anterior a la Guerra Civil? ¿Había nacido por generación espontánea? ¿Qué papel había ejercido la narrativa histórica iniciada por Sabino Arana? ¿Y el recuerdo de la contienda? ¿A qué respondía la opción de ETA por la violencia? ¿Cómo explicar la metástasis del terrorismo en el País Vasco? ¿Y que no ocurriera lo mismo en otras zonas de España?».

El resultado de sus indagaciones se recoge en ocho capítulos. El primero estudia las consecuencias de los mitos y la narrativa que han envuelto desde hace décadas el denominado «conflicto vasco». La cita de Martín Alonso en la página 25 resulta pertinente: «Las historias ficticias producen emociones reales y las emociones tienen consecuencias». El segundo intenta establecer los verdaderos antecedentes históricos de ETA, limitando su influencia en la configuración de la ideología y la estrategia violenta de la banda. El tercero ahonda en la derrota del nacionalismo vasco en la Guerra Civil española como parte relevante del imaginario (falso en buena medida) de los jóvenes que crearon ETA dos décadas después como respuesta a la inactividad del PNV. El cuarto retorna a un aspecto de la historia de ETA ya estudiado por el autor, el del traidor a la sagrada causa, figura que sirve para potenciar y encauzar el odio de los integrantes del colectivo hacia un mismo objetivo común, convertido en el imprescindible chivo expiatorio que aglutina voluntades. El quinto insiste en una idea que atraviesa toda la obra, y es que la decisión de matar no resultaba inevitable cuando se tomó en la década de 1960 (Raúl López Romo lo sintetiza en una frase que el autor cita en la página 257: «Todo podía haber sido diferente»), sino que fue el resultado de la libre elección de los miembros de ETA por muy condicionada que estuviera por las circunstancias más diversas, entre las que Fernández Soldevilla indica la represión y el centralismo

franquistas, la falta de libertad política, el sentimiento agónico provocado por el retroceso del euskera y el auge de la inmigración, los modelos insurgentes ofrecidos por el tercer mundo y la descolonización, el relato distorsionado de la historia vasca y el choque intergeneracional con el PNV. El sexto capítulo analiza el origen y desarrollo durante el tardofranquismo y la transición de la estrecha dependencia («orgánica y emocional») de la denominada «izquierda abertzale» con respecto a ETA, con la consecuencia perniciosa de que el entorno civil de la banda terrorista jamás fue capaz de independizarse de esta. El séptimo viaja a otras regiones españolas para estudiar la evolución de los nacionalismos radicales periféricos ajenos al vasco pero influidos por su ejemplo. El último capítulo cierra el libro con un análisis de las diversas versiones que fueron surgiendo durante el siglo XX del nacionalismo vasco «heterodoxo», como ANV, ESEI y Euskadiko Ezkerra, que a pesar de su fracaso político realizaron aportaciones dignas de tener en cuenta.

La obra posee un indudable interés tanto para los estudiosos del fenómeno terrorista (vasco o de otras latitudes) como para un público amplio deseoso de conocer y entender los auténticos motivos y las circunstancias históricas del origen y primer desarrollo («metástasis») de la violencia de ETA. Las fuentes empleadas son muy extensas y variadas, tanto las de primera mano (nada menos que catorce archivos consultados) como las periodísticas y bibliográficas. Además, el libro ofrece anexos con datos electorales y un índice onomástico final que resulta muy útil para una historia con tantos protagonistas. El material gráfico con el que termina cada capítulo es también muy atractivo, pues recoge fotografías y, sobre todo, portadas y artículos pertenecientes a publicaciones cercanas al mundo del nacionalismo radical vasco de las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta. Por último, tal vez una de las aportaciones más enriquecedoras de la obra sea el uso intensivo que el autor hace de las memorias y testimonios de antiguos militantes de ETA, que sirven para conocer en profundidad el ambiente vivido en el interior de la banda terrorista.

El lector únicamente echará en falta unas conclusiones generales que cierren el gran trabajo de erudición, recopilación de información y análisis que constituye la obra (tal vez porque el autor las considerara redundantes al contar cada capítulo con las suyas). Quizá no sea este el lugar adecuado para exponerlas todas, pero sí resultará conveniente reiterar una que ya hemos indicado antes y que también subraya Florencio Domínguez en el magnífico prólogo con que presenta el libro (y que supone, por sí mismo, otro motivo para leerlo): la de que la decisión de matar no fue en absoluto inevitable ni vino determinada por las circunstancias de la dictadura, pues otras muchas organizaciones creadas o activas en la misma época que ETA optaron por caminos diferentes al de la violencia. Cuando la banda terrorista vasca decidió asesinar, lo hizo llevada por una consideración estratégica de eficacia y no forzada por

condicionantes ajenos a su voluntad. ETA vivió de esa supuesta eficacia de la «lucha armada» durante las décadas que siguieron a su primer asesinato, el del guardia civil de tráfico José Antonio Pardines, cometido por Txabi Etxebarrieta en 1968. La empleó en los momentos de debilidad para esquivar las dudas de sus militantes y simpatizantes. El atentado que acabó con la vida del almirante y presidente del Gobierno Luis Carrero Blanco, la paralización de la central nuclear de Lemóniz o la desviación del trazado de la autovía de Leizarán fueron presentados como éxitos indudables de su actividad terrorista y alimentaron su continuidad hasta fechas recientes.

Junto a la consideración de la eficacia de la violencia, las influencias ideológicas y doctrinales y, por encima de todo, la asunción acrítica de una imagen distorsionada de la historia que presenta a dos entidades opuestas, la vasca y la española, condenadas a elegir entre un enfrentamiento permanente o su separación definitiva, constituyen la materia de estudio del libro de Gaizka Fernández Soldevilla. Muchos vascos han asimilado una historia propia compuesta por mitos y leyendas cuya coincidencia con la realidad es inexistente o, cuando menos, enormemente conflictiva. La tarea que ha asumido esta nueva corriente historiográfica de la que el autor forma parte es, por ello mismo, más urgente y necesaria que nunca. Pues, en definitiva, es del todo cierto que solo acercándonos a la verdad histórica seremos capaces de enfrentarnos a los retos del futuro en lo concerniente a la asunción de la pluralidad identitaria y de asegurar, por esta vía, una paz entre vascos duradera.

Pablo Díaz Morlán
Universidad de Alicante

ALFREDO JOIGNANT, MAURICIO MORALES Y CLAUDIO FUENTES (eds.): *Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Argentina and Uruguay*, New York, Palgrave Macmillan, 2017, 343 págs.

En los últimos años se ha escrito mucho sobre la crisis de la representación. No obstante, hay otros conceptos que quizá reflejen mejor el fenómeno que se pretende describir. El título del libro no es casual: los autores de esta obra colectiva hablan de *malestar*, que, aunque recuerde a otras disciplinas, puede reflejar mejor la llamada crisis de la representación. Optar por la preposición *en*, y no *de* o *hacia*, tampoco es casual. En democracias consolidadas como las tres del estudio, el régimen democrático no es ampliamente cuestionado. Así, tiene sentido hablar de malestar no *con* la representación, sino *en* la representación.

El libro comienza con una introducción de los editores a modo de marco teórico de todos los capítulos, en donde se operacionaliza el malestar en tanto

actitud y comportamiento. Como actitud se mide a través de lo que llaman las tres D: desafección (no identificarse con partidos), desconfianza (en presidente, Congreso, partidos y Gobierno municipal) y desaprobación de la gestión del Gobierno. Como comportamiento se mide a través de la participación en manifestaciones, recogida de firmas y presentación de quejas ante las instituciones. En cuanto a los casos, son países cuya democracia tiene un cierto recorrido temporal, con niveles de ingreso medio, situados en la misma región, diseño institucional similar, diferentes niveles de desigualdad, y también distintos niveles de malestar. Los editores justifican así la selección de Chile, Argentina y Uruguay, con la intención de entender causas y consecuencias del malestar en democracias consolidadas.

Tener una introducción de este tipo, en donde se realiza la revisión bibliográfica, se operacionaliza el concepto con que se va a trabajar y quedan claros los objetivos, es realmente útil. Sirve de marco propiamente dicho para los demás capítulos, a cargo de otros autores, sin que sea necesario nuevamente definir el objeto de estudio, la metodología, e incluso citar la misma bibliografía.

En cuanto a la estructura, el libro se divide en tres partes, una por país, con cuatro capítulos cada una, más un apartado de conclusiones. La primera parte comienza con Chile y el capítulo a cargo de Nicolás Somma, con el objetivo de discernir qué factores explican la movilización en el país. Aunque se pueda pensar que el descontento es relevante, el caso chileno demuestra que no. Más allá de variables sociodemográficas, el malestar no viene tanto por la desconfianza o la insatisfacción, sino por la desaprobación de la gestión de una institución fuerte e identificable (presidencia) o sentirse abusado.

A continuación, Carolina Segovia aborda la relación entre malestar y democracia. Se propone cuantificar el malestar en el país, y qué lo explica. Primero queda claro que en cuanto a malestar, las actitudes y el comportamiento no son dimensiones de un mismo concepto: hay sectores que presentan malestar pero no se movilizan. El principal aporte de la autora es vincular esto al apoyo de la democracia: no es el mismo malestar el de los demócratas que el de los autoritarios. Efectivamente, quienes más se movilizan son quienes apoyan la democracia: la movilización sería una parte más del repertorio de acciones de la población chilena, maneras alternativas de comunicar demandas y preferencias a los gobernantes.

Por su parte, Peter Siavelis analiza la congruencia entre la población y las élites. Ante todo destaca la preocupación en torno a los principales problemas del país: la desigualdad no es el principal problema para la población, siendo el segundo más importante para la élite, después de la educación. En cuanto a otros aspectos de la congruencia, el autor argumenta que los chilenos no han perdido del todo la fe en el Estado en tanto solucionador de los problemas del

modelo económico y social, que sigue siendo el mercado. El capítulo cierra con una reflexión sobre la última reforma electoral que vuelve el sistema más proporcional: llega tarde. Debería haberse implementado cuando había mayores niveles de congruencia y los partidos gozaban de mejor reputación, y no ahora que han empeorado estos indicadores.

La primera parte concluye con el intento de Patricio Navia de desmitificar el malestar en Chile. En el capítulo se critica el mito de que en el país siempre ha habido malestar, idea que nunca se ha apoyado en datos; precisamente se propone desmontar tal mito utilizando datos. Por ejemplo, la desconfianza hacia los partidos no es algo nuevo en Chile; es cierto que comienza a ganar terreno el pesimismo sobre el futuro del país, pero eso se produce ahora, no en los noventa, que es cuando se crea el mito del malestar de la ciudadanía chilena: antes imperaba el optimismo. Apoyándose siempre en información extraída de encuestas, el autor efectivamente desmitifica el malestar chileno, demostrando la importancia no solo de trabajar con datos, sino de hacerlo con perspectiva temporal.

La segunda parte, sobre Uruguay, empieza con el capítulo de Germán Bidegain y Víctor Tricot sobre estructura de oportunidades políticas, movimientos sociales y malestar en los últimos treinta años. Este capítulo contextualiza al lector sobre la trayectoria del sistema político uruguayo desde la transición. Para explicar la situación actual uruguaya resaltan la importancia de los mecanismos de democracia directa y los contactos de los partidos políticos, fundamentalmente el Frente Amplio (FA), con los actores sociales a la hora de canalizar el descontento y malestar.

El siguiente capítulo, a cargo de Daniel Chasquetti, trata de explicar el (débil) malestar en Uruguay. Se distinguen cuatro categorías de ciudadanos en función de las distintas combinaciones de las tres Ds: satisfechos, molestos, enfadados y desafiantes. Las categorías preocupantes son enfadados (presentan dos de las tres D) y desafiantes (presentan las tres D). Luego dicotomiza estas categorías entre integrados (satisfechos y molestos) e insatisfechos (enfadados y desafiantes). El autor señala que el malestar como comportamiento es mayor entre los integrados, que hay una correlación negativa entre malestar y apoyo a la democracia, y que la principal variable para explicar una actitud de malestar es la evaluación de la situación económica.

Daniel Buquet y Lucía Selios abordan la congruencia entre élites y población, a nivel general y por partidos. Destaca la mayor congruencia del FA frente a los partidos tradicionales (Blancos y Colorados), así como la inclinación hacia la izquierda de los diputados respecto de los votantes. Del mismo modo, no hay coincidencia en el principal problema del país: para la población es el crimen, y para la élite, la educación. Además de esto repasan las divergencias y convergencias de élite y población en diversos ítems, como el

dilema orden-libertad, pobreza o evaluación de la situación económica a futuro. Finalmente concluyen que habría un sector de la población de derecha, contrario a los partidos, descontento, que no está representado por las élites políticas del país.

Jorge Lanzaro y Rafael Piñeiro, en el último capítulo sobre Uruguay, dejan patente que el pasado pesa; es decir, que para entender la excepcionalidad uruguaya necesariamente hay que entender los cambios y trayectoria del país, en especial los últimos treinta años. La narración de los autores concluye que los cambios del país han sido graduales, gracias al papel del FA como un anfibio entre las instituciones y la calle, además de una contraposición programática entre dos bloques (FA y partidos tradicionales) que ha ayudado a consolidar un sistema de partidos vigoroso en el país. En definitiva, Uruguay no ha sido un sistema estático, a pesar de que su sistema de partidos sea prácticamente centenario.

La tercera parte comienza con el capítulo a cargo de Sebastián Pereyra sobre protestas y movimientos sociales en Argentina, centrado en la desafección con los partidos. Se realiza un repaso de la historia de los movimientos sociales y protestas argentinos desde la dictadura. El punto de inflexión es 2001, cuando estos movimientos se «institucionalizan» apoyados por el kirchnerismo, tanto que desde que gobierna ha habido una desmovilización de estos. Se concluye argumentando que la protesta argentina es heterogénea: la identificación con partidos no explica la participación en protestas, ni ninguna otra variable. En otras palabras, la protesta está normalizada y rutinizada en Argentina.

Seguidamente, Mariana Heredia y Federico Lorenc Valcarce analizan las causas del malestar en Argentina. Desde una perspectiva más bien descriptiva, los determinantes de la desafección con los partidos son la edad, la preocupación por el crimen y la mayor percepción de la corrupción. Los determinantes de la desconfianza serían la evaluación de la economía, estar políticamente informado, creer que las elecciones no son limpias y creer que los políticos roban. En cuanto a la desaprobación, importan la percepción de la corrupción, un mayor nivel educativo, la creencia sobre la limpieza de las elecciones, que los políticos roban, conocimiento sobre política y valores de igualitarismo. Al tratar de vincular el malestar con el apoyo a la democracia, queda claro del análisis de los datos que no importa; las claves para el apoyo son la satisfacción con la vida, vivir en el Gran Buenos Aires, o el igualitarismo, entre otros. Ahora bien, sí importa el malestar, aunque indirectamente, a la hora de analizar la satisfacción con la democracia.

Sobre la congruencia en Argentina escriben Noam Lupu y Zach Warner. Aunque en un principio se destaca que hay congruencia, hay matices respecto a los temas y los grupos de población. Primero los datos dejan clara la mayor

congruencia de las élites ejecutivas frente a las legislativas. Como aporte sobre la congruencia en Argentina, las preferencias (sesgadas) de la élite se acercan más a las de los ciudadanos del Gran Buenos Aires, los votantes del oficialismo, y a las clases altas. Entonces, los ciudadanos de clases bajas, de interior, y que hayan votado a la oposición están peor representados.

Cierra el apartado sobre Argentina Gabriel Vommaro con una mirada más actual al malestar en el país, vinculándolo a los años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. De acuerdo al autor, de esos gobiernos queda la restauración de la confianza en el país tras la crisis de 2001, fruto de los nuevos vínculos de representación creados. En un contexto en que los partidos han perdido fuerza, el peronismo sigue siendo un clivaje vital en la vida política, junto con la creciente importancia de los ámbitos local y regional. Actualmente quienes se movilizan lo hacen para apoyar al oficialismo (kirchnerismo) o criticarlo (cacerolazos), una muestra más del vigor del clivaje peronista en Argentina.

Manuel Alcántara y Timothy Power concluyen esta obra colectiva con un capítulo comparativo a modo de resumen/conclusiones. El capítulo gira en torno a una serie de reflexiones o preguntas que surgen a la luz de los capítulos previos sobre el malestar en Chile, Uruguay y Argentina. Para tratar de entender mejor qué causa el malestar, los autores proponen recurrir a cuatro áreas clave: el contexto de cada país (pasado, enclaves autoritarios, estructura de clivajes, sistema presidencialista), las expectativas políticas (mediación de los problemas por grupos de interés, medios de comunicación en general y más recientemente redes sociales), el ciclo económico y el rol de las élites políticas (tecnocracia chilena, estilos de liderazgo). Como ya se había hecho en la introducción, se recuerda el origen filosófico, antropológico y psicológico del concepto «malestar». Sin embargo, este no dejaría de ser una concreción de la teoría del postmaterialismo de Inglehart (1999) sobre ciudadanos críticos. Los autores también critican los estudios sobre calidad de la democracia, que a pesar de sus muchos avances no tienen todavía en cuenta el componente del malestar ciudadano para medir la calidad de una democracia: ¿es posible una democracia de buena calidad con una ciudadanía molesta? ¿Y lo contrario?

De acuerdo a los autores en política el conflicto es inevitable, lo cual no es óbice para que las élites creen expectativas congruentes con la realidad y que por tanto no lleven a la desilusión y el escepticismo político. En definitiva, ha de tenerse en cuenta el contexto del país, su legado histórico y las expectativas creadas por la élite si quiere entenderse la evaluación del desempeño de la democracia por parte de la ciudadanía.

Escribir un libro colectivo de manera coherente no es tarea sencilla. Esta obra demuestra cuál es una buena forma de hacerlo: un primer capítulo a modo de marco (teórico) para el resto de capítulos, que comparten una misma

estructura y con una división clara de las tareas: dimensión temporal, actitudes, comportamiento y congruencia. Además, los capítulos hacen referencia unos a otros; no se trata de compartimentos estancos, de una recopilación de artículos separados con diferentes bibliografías y metodologías.

No obstante, se echa en falta un mayor enfoque comparativo de los tres países, en donde se contrasten las diferentes causas y consecuencias del malestar por país, que ya se analizan por separado. Del mismo modo es toda una virtud incluir en el trabajo la perspectiva de la congruencia, generalmente poco estudiada en las ciencias sociales. Finalmente, cabe subrayar de nuevo que la multidisciplinariedad puede ser útil para abordar fenómenos que una disciplina por sí sola quizá no consiga abordar o incluso operacionalizar. Así, esta obra colectiva introduce, con éxito, el «malestar» en la ciencia política.

Referencias

Inglehart, R. (1999). Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. En P. Norris (ed.). *Critical citizens. Global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press.

Asbel Bohigues
Universidad de Salamanca

JORDI SOLÉ TURA: *Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie federalismo e autodeterminazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

El libro del profesor Jordi Solé Tura (1930-2009), catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y uno de los siete ponentes de la Constitución que ahora se presenta en edición italiana, fue publicado en España hace treinta y un años¹. En 1985 las relaciones internacionales seguían condicionadas por la lógica impuesta por las políticas de bloques político-militares: Estados Unidos y la Unión Soviética controlaban sus zonas de influencia y seguía existiendo el Muro de Berlín. La Comunidad Económica Europea (CEE) seguía siendo únicamente un mercado común reducido a unos pocos Estados

¹ El título en su edición en castellano fue: *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo y autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985. En 1987 se publicó en catalán una versión revisada en la editorial Laia, con el título *Autonomies, Federalisme i Autodeterminació*. La edición y traducción en italiano ha corrido a cargo de los profesores Marc Carrillo (Universidad Pompeu Fabra), Michele Della Morte y Maria Antonella Gliatta, ambos de la Università del Molise (Italia).

europeos. España todavía no formaba parte de la CEE. Hacía solo ocho años que disponía de una Constitución democrática, pero poco antes, en 1981, había sufrido un intento de golpe de Estado, que a pesar de su fracaso tuvo efectos jurídicos colaterales sobre el alcance de la descentralización política que se estaba configurado, entre los cuales el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico fue el más llamativo.

La Constitución de 1978 había establecido las bases jurídicas para llevar a cabo un proceso de creación de autonomías territoriales que rompiese con el viejo sistema político centralista que la dictadura de Franco había fortalecido. Y, en efecto, con el nuevo texto constitucional nacía el llamado Estado de las autonomías, a través de un proceso de regionalización generalizada a partir del cual 17 comunidades autónomas habían de disponer de autonomía política.

Desde 1979 se fueron aprobando los Estatutos de autonomía y en 1985 todas las comunidades se habían constituido. Fue en un tiempo récord. Y es en este año en el que el profesor Jordi Solé Tura realiza una reflexión sobre este proceso de descentralización y sus consecuencias sobre los diversos actores políticos en presencia. Se trataba de un primer balance, realizado por un intelectual de la izquierda, en el que —como reconocía el autor— no trataba sobre el nacionalismo en general, sino de la relación entre los nacionalismos, la izquierda y la construcción presente y futura del Estado de las autonomías definido por la Constitución de 1978. Era un trabajo que se refería a la España de aquel momento y, por tanto, a los retos con los que se enfrentaba para consolidar una nueva concepción de la distribución del poder político.

Su publicación ahora en Italia se justifica por la indudable vigencia de una parte de las reflexiones que contiene, a pesar del tiempo transcurrido, sobre conceptos jurídicos y políticos como autonomía, federalismo, autodeterminación o nacionalismo. Reflexiones que son de directa actualidad para el actual debate en España, especialmente activado a raíz del proceso secesionista que se ha planteado en Cataluña y que suscita interés académico en algún que otro Estado miembro de la Unión Europea, como es el caso de Italia. Y es por ello que esta nueva edición ha de permitir al lector italiano disponer de mayores elementos de juicio para valorar, en el contexto constitucional de un modelo de Estado compuesto, la relación entre el nacionalismo y la izquierda en el específico sistema democrático español. No se olvide, en este sentido, que junto con el modelo federal alemán, la regionalización italiana diseñada en la Constitución de 1948 fue un referente para el constituyente español de 1978.

La reflexión del autor también puede resultar de interés en relación al debate constitucional en Italia, respecto a la autonomía regional y la posición de la República en la relación entre el norte y el sur italiano, así como en relación a las futuras consultas regionales para el próximo otoño en el Veneto y la

Lombardía sobre mejora del nivel de su autogobierno. Sobre todo, tras el fracaso de la controvertida reforma constitucional del Gobierno Renzi y sus efectos sobre el título V de la Constitución, que pretendía cambiar de forma sustancial el régimen de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las regiones, en un sentido centralizador. No solo, como era su pretensión, para anular el modelo *parafederal* que deseaba introducir la última reforma del citado título aprobada en 2001, sino que, incluso, además reforzaba la posición del Estado frente a las regiones en unos términos que no habían sido previstos por el constituyente de 1947 (Puccini, 2014).

La trayectoria intelectual, académica y política del profesor Solé Tura no ha sido desconocida en Italia ni, por tanto, esta traducción constituye la primera toma de contacto con el lector académico italiano. Ni tampoco este libro es el primer punto de conexión con la cultura de este país. A pesar del transcurso del tiempo, no hay que olvidar sus trabajos sobre el pensamiento político contemporáneo relacionados con el mismo. Y así, por ejemplo, al igual que intelectuales marxistas de la década de los sesenta del siglo pasado, críticos con el modelo político de la Unión Soviética, Solé inició un proceso de recuperación teórica de los clásicos para abordar los nuevos problemas políticos que se planteaban en la segunda mitad del siglo xx. Con este objetivo realizó un estudio de la obra de Antonio Gramsci, autor del que se convirtió, junto al filósofo marxista Manuel Sacristán, en uno de los primeros traductores de la obra del político sardo en España.

Asimismo, en el ámbito de sus trabajos sobre el pensamiento político, de esta misma época data también su trabajo de reinterpretación de la teoría política de Maquiavelo, dado conocer al público italiano recientemente (Solé Tura, 2012). Y tampoco puede dejar de ser mencionada la influencia que en su labor como diputado constituyente y ponente constitucional, en representación de la minoría comunista (PCE-PSUC), tuvieron las aportaciones del secretario general del PCI Palmiro Togliatti en la asamblea constituyente italiana y de quien había traducido al castellano sus *Discursos a la Constituyente*. Así, en su libro *Los comunistas y la Constitución* (Solé Tura, 1978), en el que se recogía el informe que había presentado a la dirección del PCE y del PSUC, formulaba el planteamiento que debía presidir el proceso constituyente para la construcción de la democracia en España, en el que insistía en el reforzamiento de las instituciones representativas y en la formación de grandes mayorías políticas que, con el ineludible respeto a las minorías, permitiesen las necesarias transformaciones sociales. Los términos en los que expresaba la posición de los comunistas españoles giraban en torno a la necesidad de que: «La Constitución que hagamos tiene que representar una clara ruptura con el franquismo, debe asegurar las bases de la auténtica democracia y debe abrir el camino para ulteriores transformaciones sociales, dentro de las reglas

democráticas, sin necesidad de que cada una de estas transformaciones —sean parciales o generales— implique radicales mutaciones del sistema constitucional».

Algunos de los planteamientos que Solé Tura sostenía sobre la relación de la izquierda con el nacionalismo en el libro que ahora ve la luz en su edición italiana tenían ya su origen en sus trabajos de la primera época como docente universitario en plena dictadura franquista. Un primer ejemplo fue el análisis de la cuestión nacional con la que iniciaba su actividad de investigación. En su tesis doctoral editada en 1967 inicialmente en catalán, con el título *Catalanisme i revolució burguesa* (Edicions 62), y de la que ahora se cumplen 50 años de su aparición, el autor examinaba los orígenes del catalanismo político y el pensamiento político de Enric Prat de la Riba, el principal teórico del nacionalismo conservador en Cataluña y sus relaciones con España. En ella sostenía que la aportación teórica del catalanismo político expresaba una fuerza y una debilidad: la fuerza residía en que aportó una doctrina viva a la burguesía como clase social hegemónica y la debilidad se concretaba en los límites que esta clase social se había impuesto y que la reducían a la impotencia política con respecto a la clase social dominante en España.

En síntesis, el planteamiento de este ensayo político fue el siguiente: la formación del Estado español contemporáneo tiene su origen en una concepción centralista y autoritaria del poder político, frente a la cual la Constitución de 1978 supuso un punto de inflexión histórico a fin de proporcionar una solución política a la diversidad nacional existente en España y, en especial, a la incorporación al proyecto democrático de las nacionalidades históricas (Cataluña y País Vasco). En su trabajo, Solé Tura resalta la ambigüedad política de los nacionalistas moderados de estas dos comunidades autónomas, dado que si bien dicen aceptar la Constitución al mismo tiempo defienden el derecho a la autodeterminación, que no está reconocido por el texto constitucional.

En relación al futuro del Estado de las autonomías proponía un desarrollo en sentido federal y la necesaria unidad de la izquierda para llevarlo a cabo; con este objetivo propugnaba la garantía efectiva de las competencias de las comunidades autónomas, la desaparición de la Administración periférica del Estado, al objeto de evitar la duplicidad de instancias administrativas y el aumento de las relaciones de colaboración vertical entre el Estado y las comunidades autónomas, así como la colaboración en sentido horizontal entre las propias comunidades autónomas.

La unidad de la izquierda. Desde la perspectiva política la propuesta de este ensayo era, efectivamente, la unidad de la izquierda frente al nacionalismo periférico dominante en las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco. A este respecto, cabe subrayar, no obstante, que una parte importante

de la reflexión está muy relacionada con el caso catalán, en el que de forma especialmente lúcida resalta la calculada ambigüedad del nacionalismo conservador frente a la Constitución. Es decir, una posición política deliberadamente equívoca que perseguía dos objetivos esenciales: el primero, rechazar una posición de igualdad con el resto de comunidades autónomas; y, en segundo lugar, agrupar en su entorno a diversos sectores sociales frente a un hipotético enemigo exterior, que siempre era el Estado centralista y, en definitiva, España. Ello no era obstáculo para que, según las circunstancias, tanto CiU como el PNV, los dos partidos nacionalistas en Cataluña y el País Vasco, diesen apoyo parlamentario al gobierno central, ya fuese del PSOE o del PP. Naturalmente, con la contrapartida de mantener respectivamente una relación bilateral con el Estado y obtener beneficios competenciales y financieros de la situación. A juicio del profesor Solé Tura, la izquierda debía impedirlo y ello solo podía ser posible con su unidad de acción política.

Pero en 1985, ¿era posible la unidad de la izquierda? En 1982 el PSOE había ganado las elecciones por una amplia mayoría absoluta, mientras que el PCE pasaba a una situación de marginalidad política que con el paso del tiempo le ha llevado a la desaparición de las instituciones representativas. Por su parte, la actividad política del PSOE como partido hegemónico de la izquierda no iba precisamente en la dirección de facilitar la unidad en la vida política estatal y regional, sino que más bien no escondía su voluntad de absorber los restos del naufragio comunista. Sin embargo, esta unidad sí que se mantuvo en el ámbito local, por ejemplo, en algunos de los ayuntamientos más importantes del país como, por ejemplo, en Barcelona. En ello se apoyaba la propuesta del autor de reclamar una unidad de acción para el desarrollo del Estado de las autonomías en un sentido federal, frente a la opción basada en una relación bilateral promovida por el nacionalismo periférico catalán y vasco. Pero la unidad de la izquierda no pasó de ser una lúcida propuesta y un frustrado deseo político.

Otro aspecto relevante del análisis sobre la relación de la izquierda con el nacionalismo fue el relativo a la autonomía de las organizaciones regionales de los partidos respecto de la dirección nacional. Se trata de una cuestión muy relevante, que habitualmente ha afectado al PSOE en las llamadas nacionalidades históricas, especialmente en Cataluña y el País Vasco, pero también en otras comunidades como Andalucía. El tema es el siguiente: en diversas ocasiones, los planteamientos políticos de la organización regional del partido en una comunidad autónoma en asuntos específicos de ese territorio han discrepado de la dirección nacional. A menudo, esta discrepancia se ha resuelto aplicando el criterio de jerarquía política impuesto por la dirección nacional del partido, con lo cual la autonomía de decisión de la organización regional ha quedado reducida o, incluso, desacreditada.

Las consecuencias han sido especialmente negativas para los socialistas en Cataluña y el País Vasco, porque esta dependencia de su organización nacional ha ofrecido la oportunidad a los partidos nacionalistas, como CiU y el PNV, de acusarlos de partidos «sucursalistas»; es decir, de partidos carentes de autonomía, subordinados a las directrices políticas de la organización nacional y, por tanto, incapaces de abordar con independencia de criterio los problemas políticos específicos que se plantean en la respectiva comunidad autónoma. Esta era una de las razones que, entre otras, explican la pérdida de la hegemonía de la izquierda en estas nacionalidades históricas. Por ello, Solé Tura reclamaba la necesidad de una izquierda nacional pero no nacionalista; es decir, una izquierda con autonomía de decisión en esos territorios, pero comprometida con la indudable dimensión general de los problemas políticos, a fin de ofrecer a la ciudadanía una oferta política que superase la visión identitaria y conservadora del nacionalismo. Una visión políticamente instrumental, que siempre se ha basado en una concepción de la nación como un cuerpo orgánico homogéneo al margen del conflicto social.

Siguiendo con sus planteamientos sobre el papel y el futuro de la izquierda en el Estado democrático, resulta especialmente relevante el argumento por el que ya en 1985 sostenía que los partidos de clase carecían de sentido. Sin perder sus señas de identidad, la izquierda debía transmutarse con el fin de ampliar su espacio de influencia política con una finalidad transversal; es decir, de construir una opción política que permitiese dar respuesta a los nuevos problemas económicos, sociales y culturales que ya se manifestaban en las últimas décadas del pasado siglo, y en relación a los cuales la oferta de un partido «tradicional» de clase resultaba claramente insuficiente. Sin duda, se trataba de una lúcida reflexión que se avanzaba a lo que hoy ya es una realidad política —sin duda, controvertida y compleja— en algunos países europeos (Grecia, Italia, etc.), donde los partidos de la izquierda tradicional han de afrontar en su propio ámbito político de incidencia la «competencia» de formaciones políticas que pretenden agrupar un espectro político más diverso y plural. En España, resulta ilustrativo en este sentido el caso de Podemos.

Acerca de la regionalización del Estado en sentido federal. Para el profesor Solé Tura, la necesaria unidad de la izquierda frente a la calculada ambigüedad del nacionalismo con respecto a la Constitución debía complementarse con la defensa del Estado de las autonomías, que había de desarrollarse en un sentido federal y cooperativo.

En su condición de ponente en representación de la minoría comunista en la ponencia parlamentaria que redactó el primer proyecto de Constitución, el autor conoció bien el proceso de elaboración del título VIII de la Constitución, que organizó el sistema regional en España. Efectivamente, detectó de manera lúcida tanto sus luces como sus sombras.

En este sentido, destacaba que en este aspecto decisivo para la consolidación de la democracia en España, el título VIII fue una formulación constitucional destinada a romper con el centralismo que había caracterizado la construcción del Estado español contemporáneo y, asimismo, para reconocer, sobre todo, la singularidad política de Cataluña y el País Vasco y articular su compromiso con la joven democracia española surgida tras la dictadura franquista. A este respecto, resultan especialmente ilustrativas las páginas en las que describe los debates en las Cortes constituyentes sobre los condicionamientos políticos de la Transición a la democracia, a causa de las presiones de los aparatos del Estado directamente heredados del franquismo (Ejército, Iglesia católica, los alcaldes de la dictadura, el empresariado, etc.); los ataques de la extrema derecha y el efecto desestabilizador del terrorismo de ETA, que en este sentido coincidía plenamente con la estrategia de la extrema derecha fascista española. Todo lo cual pone de relieve, en el plano actual, el autismo por no decir la estupidez política de las tesis sostenidas por algunas formaciones políticas de la nueva izquierda en España, para quienes la Transición no dejó de ser fue un pacto entre las élites políticas surgidas del franquismo. Ignorando en este sentido la importancia del resultado de las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977 y su resultado más rupturista con la dictadura: la Constitución de 1978.

Igualmente, resulta muy revelador el análisis de la ambigüedad sostenida por los nacionalistas en los debates sobre el modelo territorial, en el que, por un lado, como ya se ha señalado, decían defender la Constitución, y, por otro, sostenían la viabilidad del derecho a la autodeterminación en un Estado democrático en construcción, cuya Constitución además reconocía la autonomía de las nacionalidades y regiones. Una ambigüedad que ha resultado políticamente muy útil al nacionalismo conservador que ha controlado la construcción de la Cataluña autonómica, a través del liderazgo cesarista de Jordi Pujol (1980-2013) en la Presidencia de la Generalidad.

Pero el autor, además de las luces, también era muy consciente de las sombras que presentaba el diseño constitucional de la regionalización. En 1985, el Tribunal Constitucional —entonces en una época en la que gozaba de un gran prestigio institucional y jurídico— en su importante Sentencia 76/1983 de 5 de agosto, ya había declarado inconstitucional el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Una decisión jurisdiccional que se producía poco tiempo después de que el 23 de febrero de 1981 hubiese habido un intento de golpe de Estado que, a pesar de su fracaso, en cierta forma, produciría efectos colaterales que impactarían y condicionarían el desarrollo de la descentralización política y el efectivo alcance de la autonomía.

Pues bien, en esta fase inicial del Estado de las autonomías, Solé Tura ya detectaba algunos de los problemas con los que se enfrentaba el modelo de

descentralización política previsto en la Constitución y desarrollado en los Estatutos de Autonomía, que podían poner en peligro —como así ha sido después— la garantía efectiva de las competencias formalmente reconocidas. Por ejemplo, a causa de la indeterminación constitucional de la titularidad de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, lo cual podía provocar conflictos de competencia entre ambas partes; la pervivencia en los altos funcionarios de la Administración del Estado, de una cultura muy centralista y resistente a la cesión de competencias a las comunidades autónomas; el mantenimiento de la provincia como ente territorial para la Administración periférica del Estado, que suponía un obstáculo para el funcionamiento de la Administración regional y la duplicidad de instancias administrativas; la ausencia de una cultura de colaboración entre las diversas administraciones públicas, etc. A todo ello había que añadir la absoluta falta de sensibilidad hacia la pluralidad lingüística en España y su reflejo en el funcionamiento del Estado. Este diagnóstico era premonitorio de lo que posteriormente fue una realidad estructural del Estado de las autonomías en España.

En términos abstractos, la finalidad del proyecto de la LOAPA era razonable: racionalizar el funcionamiento de un Estado de tradición centralista secular a otro descentralizado políticamente e integrado por 17 comunidades autónomas que se habían constituido, a diferencia de Italia, con una rapidez inusitada. El problema fue, y así lo entendió el Tribunal Constitucional, que la solución legal contenida en la LOAPA desnaturalizaba el sentido de la autonomía política reconocida por la Constitución, aumentando la prevalencia de las competencias del Estado hasta límites que la Constitución no permitía. La sentencia fue razonable.

Pero lo que el Estado no obtuvo en la Sentencia 76/1983 lo consiguió en los años posteriores por dos vías complementarias: en primer lugar, a través de una concepción expansiva de la competencia estatal para fijar las bases normativas (es decir, la competencia exclusiva del Estado para fijar la legislación básica, prevista en el art. 149.1 CE), que es el marco normativo al que se debe ajustarse el legislador regional. Y en segundo lugar, mediante un uso abusivo de la competencia estatal en los llamados títulos horizontales o transversales: el primero, sobre la regulación de las condiciones comunes para el ejercicio de los derechos y libertades (*ex* art. 149.1.1 CE) y, el segundo, relativo a la determinación de las bases sobre la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), es decir, la llamada cláusula de comercio.

Pues bien, a través de estos instrumentos constitucionales el Estado ha mantenido una gran capacidad de intervención normativa, tanto en el ámbito legislativo como ejecutivo sobre las comunidades autónomas, hasta el punto de reducir notablemente su capacidad de decisión sobre sus propias competencias. De hecho, aquí se encuentran algunas de las razones que justificarían

años después la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006. Una reforma estatutaria que a fin de asegurar la efectividad de las competencias autonómicas pretendió concretar en la misma norma estatutaria su alcance funcional y material. Sin embargo, la interpretación contenida en la STC 31/2010 desactivó dicho intento.

Otra de las propuestas que reiteradamente el profesor Solé Tura formulaba en este libro fue que la descentralización política, para ser efectiva y eficaz, debía ir acompañada de la necesaria aplicación de los diversos instrumentos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Sin duda, ello era y debe ser la consecuencia lógica en un Estado federal o regional, siempre que las competencias de cada Administración pública sean previamente respetadas. Sin embargo, la práctica ha puesto de relieve que ello no ha sido así, de tal manera que las apelaciones a la colaboración entre diversas administraciones públicas se han convertido en un instrumento centralizador. Es decir, la colaboración tiene todo su sentido si previamente las competencias han sido garantizadas por el Estado; si no es así, la colaboración es una pura ficción.

El interés que ofrece este libro publicado hace treinta y dos años y adentrados ya en el siglo XXI, se cifra en que su contenido, y no solo, para el ámbito académico italiano, sino desde luego para el español, sigue ofreciendo notables puntos para la reflexión sobre temas decisivos. Tanto para el debate político sobre nacionalismo y el federalismo como para la reflexión jurídica acerca de la crisis del modelo de descentralización política. Los avances y retrocesos a los que se refería el profesor Solé Tura se han producido. Y una de las consecuencias de los retrocesos ha sido el reto independentista iniciado en Cataluña desde 2012.

Esta es una cuestión que trasciende al alcance del libro, pero a la que tampoco es ajeno. Habría que aspirar a que las propuestas políticas y las fórmulas jurídicas que les den cuerpo en el marco constitucional no sean una quimera.

Bibliografía

- Puccini, G. (2014). Riforma del bicameralisme e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: aspetti problematici. *Osservatorio sulle fonti*, 2/2014.
- Solé Tura, J. (2012). *Reinterpretazione di Machiavelli*, ed. de Marc Carrillo y Michele Della Morte. Napoli: Editoriale Scientifica.
- (1978). *Los comunistas y la Constitución*. Madrid: Forma.

Marc Carrillo
Universidad Pompeu Fabra

MARÍA JOSÉ VILLAVERDE RICO Y FRANCISCO CASTILLA URBANO (dirs.): *La sombra de la leyenda negra*, Madrid, Tecnos, 2016, 541 págs.

La *dichosa* leyenda negra es uno de esos debates interminables de la historiografía española. Y con frecuencia, de tanto recurrir a ella, para aceptarla o rechazarla, se olvidan sus orígenes, su desarrollo, sus hitos y sus protagonistas. Clarificar y exponer esta polémica que dura ya cinco siglos es uno de los objetivos del libro editado por María José Villaverde y Francisco Castilla, y publicado por Tecnos. Pero no es el único. El título de la obra alude a *la sombra* de la leyenda negra, a su proyección más allá del momento histórico en que aparece la crítica virulenta a España y a su comportamiento en el Nuevo Mundo. De hecho, la mayoría de los capítulos están dedicados al resurgimiento de la leyenda negra en el siglo XVIII, cuando España está recorriendo el camino de las Luces, realizando una política de reformas en todos los ámbitos y ensayando una apertura social y cultural mucho más cercana a los planteamientos europeos que en los siglos anteriores. Estos dos aspectos, más la discusión historiográfica contemporánea a la que han dado lugar, quedan muy bien narrados a lo largo del libro.

En su inicio, al que dedica un amplio estudio Francisco Castilla, el protagonista principal es desde luego Bartolomé de las Casas. Encomendero antes que fraile es el personaje más controvertido de esta historia. Gran apóstol de los derechos de los indígenas, y precursor, según algunos, de lo que siglos después se llamarán los derechos del hombre o, en nuestros días, los derechos humanos, no todos los historiadores le han visto bajo la misma luz. En realidad existe una profunda brecha entre lascasianos y antilascasianos, denunciando estos últimos la actitud poco leal de fray Bartolomé hacia la Corona, que tantos beneficios le había hecho, al publicar algunos de sus textos fuera de España ante la prohibición de hacerlos en el interior, y, sobre todo, la exageración de sus datos y la poca fiabilidad de sus testimonios, que casi nunca puede probar de manera indudable. Pero, aun atendiendo a la figura del obispo de Chiapas como el punto obligado de referencia de toda la polémica que siguió a la aparición de sus obras, lo más interesante del capítulo del profesor Castilla es el debate en torno a Las Casas en vida de este y en los años inmediatamente posteriores a su muerte. Las alusiones y los comentarios cruzados entre diversos historiadores y cronistas de Indias nos proporcionan el contexto de Las Casas, casi siempre olvidado en aras de lo llamativo de sus denuncias. Este tejido de acusaciones, ataques, defensas y logros restituyen a la obra del obispo su lugar en el momento histórico en que se producen, antes de que el ruido lo inunde todo.

El mayor amplificador de la tormenta desatada por Las Casas se situó en los Países Bajos, a partir de la *Apología* de Guillermo de Orange. Mediada por

las guerras de religión y por la rebelión de Flandes, la *leyenda* fue un arma del nacionalismo flamenco, como bien explica Yolanda Rodríguez en su aportación a este libro colectivo. Una exposición sistemática, y muy bien narrada, de los medios y los caminos que se utilizaron para la difusión de la imagen de la crueldad y la ambición política de los españoles, convierte este capítulo en una interesante investigación sobre un tema del que se conocen ya sus líneas principales. Aunque el duque de Alba, en su papel de villano, y Guillermo el Taciturno en el de héroe, son los nombres destacados, la profesora Rodríguez se interesa también por la contribución de Antonio Pérez, el antiguo secretario de Felipe II, exilado en Francia y en Inglaterra, que encontró en el género panfletario el espacio adecuado para orquestar su venganza. La circulación de obras entre Inglaterra y los Países Bajos, y la acogida popular que tuvieron, son objeto de este examen pormenorizado, aportando muchos datos sobre las redes de difusión de las opiniones políticas en la Europa de los siglos XVI y XVII.

La leyenda negra también viajó a bordo del *Myflower*, como relata la profesora Alicia Mayer, investigadora de la UNAM y especialista en historia del pensamiento político americano. Los soldados de las Trece Colonias que formaron parte de las tropas inglesas en la conquista de Jamaica desembarcaron en la isla con un ejemplar de la *Brevísima relación* de Las Casas. El tono general del enfrentamiento era el de puritanos contra papistas, lo que permitía utilizar todo el repertorio argumental que la *leyenda* proporcionaba, como hizo, entre otros, Cotton Mather, teólogo bostoniano. Los protestantes deseaban la conversión religiosa de los indios tanto como los españoles y veían en los indígenas elementos diabólicos a los que combatir, pero los puritanos asociaban también a los españoles —y a los franceses— a ese carácter satánico de los nativos americanos. Y quizá por eso, los puritanos de Nueva Inglaterra ni siquiera se plantearon la justicia o injusticia de una colonización con nefastas consecuencias para los colonizados. En sus visiones milenaristas veían al continente americano como el lugar elegido por Dios para erigir la ciudad sagrada, libre de pecado, y para ello Dios afligía a los pueblos indígenas con guerras y epidemias que castigaran sus vicios y allanaran el camino a sus designios. Tan solo Roger Williams se admiraba de las «maravillosas conversiones» hechas por españoles y portugueses en las Indias Occidentales, mientras el pastor John Eliot reconocía «la energía» y el «sacrificio» de los misioneros españoles y franceses.

En el siglo XVIII asistimos a un sorprendente resurgir de la leyenda negra, como ya se ha indicado. Las razones de esta nueva ofensiva, en un momento de triunfo de la Ilustración también en España, se discuten en los distintos capítulos de la segunda parte de la obra, y van desde la construcción del siempre útil espejo invertido donde Europa critica sus propios males y expresa sus

propios temores, hasta el deseo, a veces explícito, de rivalizar con España construyendo un imperio propio, con mano de obra no esclava pero igualmente sometido a una metrópoli *civilizada*, Francia en este caso. Y hay que contar también simplemente con la persistencia de los clichés, los lugares comunes, las imágenes tópicas que el tiempo o los cambios producidos no logran borrar ni siquiera en la mente preclara de los intelectuales ilustrados: Montesquieu, Voltaire, Diderot...

La adopción de la teoría de los climas y la permanente alusión al concepto de raza —que va consolidándose a lo largo del siglo— facilitan igualmente las opiniones negativas sobre los españoles. Según estos análisis, considerados científicos en la época, España quedaría al sur y excluida de la zona templada del centro de Europa, única zona de civilización y prosperidad, fuera de la cual aún persiste la barbarie, y el pueblo español arrastraría una herencia de sangre judía y árabe que dificultaría aún más su homologación con el resto del continente.

Sobre el telón de fondo de estas visiones peyorativas, varias obras dedicadas a los territorios americanos de la Corona española alcanzaron gran notoriedad y amplia difusión, expandiendo la visión negativa sobre España y su actuación en América.

La más famosa fue sin duda la *Histoire des deux Indes*, con el abate Raynal (1770) asumiendo la autoría, pero con diversos colaboradores, entre ellos el gran Diderot. María José Villaverde dedica un capítulo a esta obra colectiva que se convirtió en el gran alegato contra la esclavitud y que proporcionó las armas ideológicas a quienes deseaban rebelarse contra sus metrópolis. La revolución de Haití, comandada por Toutsaint L'Overture, en 1791, fue la heredera más directa de este escrito incendiario en muchos de sus capítulos, aunque la violencia desatada acabó traumatizando incluso a quienes habían ensalzado la obra, mientras el conjunto de la sociedad francesa optaba por un *olvido* voluntario de la antigua colonia y de las masacres perpetradas por los antiguos esclavos².

Evidentemente, durante la centuria ilustrada hubo también voces discrepantes que trataron de narrar una historia de la conquista del Nuevo Mundo más equilibrada, sin desconocer las atrocidades cometidas en algunos lugares, especialmente en las primeras décadas, pero sin adherirse por ello a una *leyenda negra* que abarcara toda la actuación española en América y en el interior de la península.

Entre todas estas voces destaca por su importancia la de William Robertson, el historiador ilustrado escocés, que sitúa su *History of America* (1777) en

² Miller (2008: 246 y ss.).

el marco de sus preocupaciones sobre el progreso de la Humanidad y la división en etapas del devenir histórico. Desde esta perspectiva la idea de civilización se impone sobre otras consideraciones y entiende que los españoles se hayan adjudicado esta misión sobre los indígenas americanos. Aunque reconoce errores y crueldades puntuales, Robertson pretende «reivindicar el carácter castellano frente a algunas difamaciones del mismo en base a errores de escritores españoles y a la ignorancia o los prejuicios de los extranjeros». El autor se sitúa así en el lado opuesto al de los propagadores de la leyenda negra y absuelve incluso a la Iglesia católica en su labor evangelizadora, a pesar de ser él uno de los principales dirigentes del calvinismo escocés. El estudio que le dedica Gerardo López Sastre en la obra que comentamos desvela con maestría de especialista todos los pormenores de un relato que se convirtió en referencia obligada, que quiso ser traducido al español, y que llevó incluso a que Robertson fuera nombrado miembro de la Real Academia de la Historia española.

Porque España se vio, evidentemente, en la necesidad de contrarrestar la leyenda negra y fueron también numerosas las obras que relataron, desde su inicio, la conquista de las Indias desde una perspectiva más ecuánime o menos desfavorable para los españoles. Jonathan Israel contribuye a este volumen con un capítulo dedicado a las reflexiones del jesuita catalán José María Nuix. Exilado en los Estados Pontificios, publicó en Londres unas *Reflexiones imparciales sobre la humanidad de los españoles, contra los pretendidos filósofos y políticos* (1776), no exenta de polémica religiosa al considerar que la pretendida superioridad de los protestantes, defendida incluso por Robertson, contribuía a la visión malévola y sesgada de la actuación de los españoles en América.

A los jesuitas desterrados está también dedicado el capítulo sexto, escrito por Víctor Peralta, que recoge obras y opiniones que han recibido poca atención en este terreno, mientras que el capítulo octavo, a cargo de Fermín del Pino, aborda el intento más serio de contrarrestar la leyenda negra fabricada en Europa. Se trata de la *Historia del Nuevo Mundo*, de Juan Bautista Muñoz, no publicada hasta 1793, y redactada por encargo expreso de la Academia de la Historia para emular, con documentación española, la «Historia» de Robertson. El recorrido que hace el profesor Del Pino por los entresijos de la política española en relación con el control de las opiniones sobre los acontecimientos de Indias resulta apasionante. Después de casi dos siglos de críticas exteriores, la respuesta de España debía ser meditada, más científica que retórica, sin chauvinismos ridículos, imparcial y todo lo transparente, en cuanto a la documentación existente, que fuera posible. La riqueza de las fuentes utilizadas y la autoexigencia de su autor acabaron convirtiendo a esta *Historia* en la primera contribución a la historiografía americanista.

Los restantes capítulos de la obra colectiva que comentamos están dedicados a la influencia de la leyenda negra más allá de la historiografía que produjo entre los siglos XVI y XVIII. En la segunda mitad del XVIII muchos ilustrados españoles trataron de llevar a cabo una reevaluación de los objetivos políticos y culturales de la monarquía española que tuviera en cuenta las críticas recibidas por parte de los europeos, como analiza Anthony Pagden en el capítulo noveno, contribuyendo a medio plazo a la transformación del mundo iberoamericano. Algo similar nos cuenta Juan Pimentel al hablar del impulso que se dio a las disciplinas científicas, convirtiendo América en un escenario para las expediciones geográficas y astronómicas que nos homologaran con Europa.

Estos esfuerzos, que indudablemente beneficiaron a España y a Iberoamérica en su conjunto, fueron el resultado de un fenómeno bien conocido en nuestro país: la interiorización de esa «leyenda negra», la conciencia siempre crítica con nosotros mismos, la queja y la insatisfacción permanente que ni siquiera cuarenta años de democracia y prosperidad han logrado borrar.

Javier Fernández Sebastián nos relata, en el penúltimo capítulo de la obra, cómo los liberales españoles del siglo XIX fueron los primeros en afrontar el pasado como un fardo incómodo que debían cargar sobre sus espaldas. Tenían que asumirlo, criticarlo, «abominar de los desaciertos de nuestros padres» —como decía Leandro Fernández de Moratín— y resolverse a construir un futuro en todo diferente para obtener el aplauso europeo. La España negra de la famosa leyenda fue, sin embargo, difícil de borrar. Los problemas políticos del siglo, con las amenazas absolutistas y la omnipresencia del catolicismo más conservador, reforzaron la autopercepción negativa de España por parte de los españoles, a pesar de los esfuerzos, siempre renovados, y de los muchos logros, de liberales y demócratas, para la modernización del país.

El libro se cierra con la transformación de la «leyenda negra» en «leyenda romántica». José Álvarez Junco expone esta hipótesis sugerente: la visión secular europea de una España semibárbara tendrá para los viajeros románticos el encanto del exotismo, el atractivo de lo primigenio, no contaminado todavía por lo que ya se consideran los excesos de la civilización: un último reducto de autenticidad. Y una terca prolongación del estereotipo del atraso, la crueldad y la ignorancia, que suscitará la cólera o la ironía amarga de los intelectuales españoles, entregados a la causa del progreso y de la modernización del país.

La sombra de la leyenda negra nos proporciona así un amplio recorrido histórico que se convierte en una sucesión de las imágenes de España, desde el interior y desde el exterior, durante cuatro siglos. Visiones todavía imprescindibles en estas primeras décadas del siglo XXI que aun reciben su influjo.

Bibliografía

- Miller, C. L. (2008). *The French Atlantic Triangle*. Durham-London: Duke University Press.
- Raynal, G.-T. F. (1770). *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes*. Amsterdam.

María Luisa Sánchez-Mejía
Universidad Complutense de Madrid

COLABORAN

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

Profesor titular de Historia del Pensamiento Político y los Movimientos Sociales y Políticos de la Universidad Rey Juan Carlos. Se doctoró en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense. Después de la tesis doctoral ha desarrollado tres líneas de investigación: anticlericalismo y comportamiento político, violencia política y marco institucional, y transición democrática y procesos de democratización en perspectiva comparada. Ha publicado tres monografías de investigación en editoriales nacionales, más de una docena de artículos y una treintena de capítulos de libro en editoriales de prestigio. Es investigador principal del proyecto «La violencia política de 1936 y el 18 de julio como punto de ruptura. Un análisis micro», del Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia del Ministerio de Economía y Competitividad (HAR2015-65115-P).

SALVADOR FORNER

Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Alicante. Titular de la Cátedra Jean Monnet de Historia e Instituciones de la Europa Comunitaria. Entre sus artículos pueden destacarse los siguientes: «Intereses nacionales y contexto internacional en los orígenes de las Comunidades Europeas» (*Revista de Estudios Europeos*, 2007); «La Europa social y el proceso de integración comunitaria» (*Historia Social*, 2008); «Proyecto europeo y opinión pública: las raíces de un creciente desencuentro» (*Historia y Política*, 2009); *Comprender Europa. Claves de la integración europea* (2010). Entre las monografías destaca su labor como editor en: *La construcción de Europa. De las «guerras civiles» a la «unificación»* (2007); *España y Europa. A los 25 años de años de la Adhesión* (2012), y *¿El reencuentro europeo? A los 25 años de la caída del Muro* (2015).

PATRICIA GARCÍA-ESPÍN

Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (2017). Realizó sus estudios de licenciatura en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y la Universidad de California, y es máster en Historia por la UAB y en Análisis Político por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Actualmente trabaja como asistente de investigación en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Sus investigaciones tratan sobre la participación política, las consecuencias y problemas de la participación institucional y la opinión pública sobre la democracia participativa. Trabaja con diferentes metodologías cualitativas (estudios de caso, grupos de discusión y etnografía). Recientemente ha publicado artículos en la *Revista de Estudios Políticos* (2017), en el *Journal of Civil Society* (2016) y en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (2017).

LAURA GÓMEZ ABEJA

Profesora en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla desde el año 2013. Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Su tesis doctoral, *Las objeciones de conciencia*, recibió una mención especial del jurado del Premio Nicolás Pérez Serrano (2013), y el Premio Extraordinario de la Universidad de Sevilla en el mismo año. Entre sus publicaciones destacan las monografías *Las objeciones de conciencia* (CEPC) y *El derecho a rechazar el tratamiento médico: análisis de los antecedentes desde una perspectiva constitucional* (2014), así como diversos artículos sobre la objeción de conciencia, la obediencia al derecho o el consentimiento informado. Ha participado en varios proyectos y grupos de investigación y ha realizado numerosas estancias de investigación predoctorales y posdoctorales en Francia, Italia y Reino Unido.

MANUEL JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Profesor titular de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y máster en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, institución de la que es doctor miembro. Su labor de investigación se centra en el estudio de la participación política y los movimientos sociales, temas sobre los que ha participado en diversos proyectos de investigación nacionales y europeos. Entre sus publicaciones figuran los libros *El impacto político de los mo-*

vimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España (2005) y *La normalización de la protesta: el caso de las manifestaciones en España* (2011). Recientemente ha publicado artículos en *South European Society and Politics* (2007 y 2015), *American Behavioral Scientist* (2008), *Revista Internacional de Sociología* (2010; 2015) y *Journal of Civil Society* (2016).

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

Graduado en Derecho por la Universidad de Extremadura con Premio Extraordinario Fin de Carrera, Premio Nacional a la Excelencia Académica, máster universitario en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, con estancias de investigación en el Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos (2014), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2015), la Universidad de Sussex (2016) y el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law de Heideberg (2017). Tiene diversos estudios publicados en revistas científicas y obras colectivas sobre las instituciones de gobernanza económica de la Unión Europea y su dimensión constitucional, materia sobre la que ha impartido diferentes conferencias en las Universidades de Alicante, Valencia, Complutense, Autónoma de Honduras, Politécnica de Nicaragua, Castilla-La Mancha, Autónoma de México y Extremadura. Actualmente forma parte como investigador predoctoral del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Asimismo, es codirector del proyecto de jóvenes investigadores «The Social Science Post».

HEIDY-CRISTINA SENANTE

Profesora titular en el Departamento de Humanidades Contemporáneas de la Universidad de Alicante. Su investigación se ha centrado en las relaciones de España en el proceso de construcción europea. Sus publicaciones más importantes son: *La opinión pública española ante el Tratado de la Unión Europea* (1999); *España ante la integración europea: el primer acercamiento* (2006), *España y Europa: el camino hacia la integración* (2007), *La Europa de los años sesenta y la política europea española* (2010). También es coautora con Salvador Forner de *España en la Europa comunitaria. Balance de un cuarto de siglo* (2012), «La crisis de Europa y el ascenso del populismo. Mas allá de las elecciones europeas de 2014» (*Cuadernos de Pensamiento Político*,

2014), y editora de *La unidad europea: aproximaciones a la historia de la Europa comunitaria* (2016).

AINHOA URIBE OTALORA

Profesora titular y coordinadora académica del grado en Ciencias Políticas y el grado en Estudios Internacionales de la Universidad CEU San Pablo. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco y doctora por la Universidad CEU Cardenal Herrera. Máster europeo en Ayuda Internacional Humanitaria (Universidad de Deusto y Uppsala Universitet) y máster universitario en Agentes de Igualdad (Universidad CEU Cardenal Herrera). Ha sido profesora invitada en la Universidad de Helsinki y *academic visitor* en la Universidad de Oxford. Fruto de su participación en proyectos de investigación europeos y nacionales, es autora de numerosas publicaciones, como: *Los partidos políticos nacionalistas ante el desarrollo institucional de la Unión Europea* (Premio de las Cortes Valencianas, 2006); *Sistemas electorales* (2007); *Votos y Vetos: el derecho de sufragio de los inmigrantes en la Unión Europea* (2010); *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Las misiones en el exterior* (2014).

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca y profesor del Departamento de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla. Ha realizado estancias de investigación en diversas universidades extranjeras como la Cardozo School of Law, Fordham University, Universidad de París, Instituto Cicu de Bologna, y ha sido profesor invitado en distintos centros como la Universidad Autónoma de México, la Universidad de Pisa, la Universidad de Münster o la Universidad de Palermo. Sus principales líneas de investigación son los derechos fundamentales, las relaciones Iglesia-Estado y la teoría de la Constitución. Entre sus publicaciones destacan la monografía *Laicidad y Constitución* (2012), y los artículos «Welfare State y Judicial Review» en *Teoría y Realidad Constitucional* (2014) y «Libertad de expresión y religión en la cultura liberal de la moralidad cristiana al miedo postsecular», en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (2016).

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, perífrasis y frases excesivamente largas.

Descriptores / Palabras clave

Se incluirá un máximo de diez descriptores 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 en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Si dos o más documentos tienen el mismo autor 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, 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