

# administración & cidadanía

## Sumario\_

**\_01\_RENIU VILAMALA**, Josep M.<sup>a</sup> (Universidade de Barcelona) «Reticencias coalicionais ou estratexia política? As dificultades na formación de gobernos estatais de coalición en España» **\_02\_DELGADO FERNÁNDEZ**, Santiago (Universidade de Granada) «O rol dos partidos emerxentes na formación e composición dos executivos autonómicos (2015-2019)» **\_03\_LÓPEZ RODRÍGUEZ**, Alfonso Antonio (Universidade de Santiago de Compostela) «A nova política na España do século XXI: causas, xénese e evolución» **\_04\_VAQUERO GARCÍA**, Alberto (Universidade de Vigo) «Políticas públicas para despois da crise económica» **\_05\_GUDE FERNÁNDEZ**, Ana (Universidade de Santiago de Compostela) «Son as comisións parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de loita contra a corrupción pública?» **\_06\_ALESSANDRA ANTUNES**, Erthal, CALGARO, Cleide (Universidade de Caxias do Sul) **HERMANY**, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul) «Cidades sustentáveis: a construción de un novo paradigma a partir da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer» **\_07\_ESTÉVEZ JANEIRO**, Xermán (Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN) «Unidade Militar de Emerxencias (UME): Reflexións xurídicas sobre a defensa ambiental de España» **\_08\_AMMERMANN YEBRA**, Julia (Universidade de Santiago de Compostela) «Crónica da xornada “O Dereito e os Animais”» **\_09\_BABAZE AIZPURUA**, Jokin (Funcionario Interno del Gobierno Vasco) «A arquitectura administrativa da Cultura en Italia. Análise do deseño organizativo da Administración para a tutela dos bens culturais»

## Sumario\_

**\_01\_RENIU VILAMALA**, Josep M.<sup>a</sup> (Universidade de Barcelona) «¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España» **\_02\_DELGADO FERNÁNDEZ**, Santiago (Universidade de Granada) «El rol de los partidos emergentes en la formación y composición de los ejecutivos autonómicos (2015-2019)» **\_03\_LÓPEZ RODRÍGUEZ**, Alfonso Antonio (Universidade de Santiago de Compostela) «A nova política na España do século XXI: causas, xénese e evolución» **\_04\_VAQUERO GARCÍA**, Alberto (Universidade de Vigo) «Políticas públicas para después de la crisis económica» **\_05\_GUDE FERNÁNDEZ**, Ana (Universidade de Santiago de Compostela) «¿Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública?» **\_06\_ALESSANDRA ANTUNES**, Erthal, CALGARO, Cleide (Universidade de Caxias do Sul) **HERMANY**, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul) «Ciudades sostenibles: la construcción de un nuevo paradigma a partir de la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer» **\_07\_ESTÉVEZ JANEIRO**, Xermán (Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN) «Unidad Militar de Emergencias (UME): Reflexiones jurídicas sobre la defensa ambiental de España» **\_08\_AMMERMANN YEBRA**, Julia (Universidade de Santiago de Compostela) «Crónica da xornada “O Dereito e os Animais”» **\_09\_BABAZE AIZPURUA**, Jokin (Funcionario Interno del Gobierno Vasco) «La arquitectura administrativa de la Cultura en Italia. Análisis del diseño organizativo de la Administración para la tutela de los bienes culturales»

A&C é a denominación de *Administración & Cidadanía*, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - EGAP (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: +34 981 546 041; fax: +34 981 546 336). A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

A&C publicarase por medios electrónicos semestralmente, en xuño e en decembro. Non obstante, poderanse publicar anualmente un ou varios números monográficos extraordinarios.

Na revista publicaranse traballos na súa lingua orixinal, que pode ser galego, castelán, inglés, francés, portugués ou italiano. O título, o resumo e as palabras clave dos traballos presentaranse, por esta orde, en galego, en castelán ou na lingua orixinal do texto e en inglés.

A&C é unha publicación científica dirixida tanto aos empregados públicos como aos profesionais do sector privado que desenvolvan as súas actividades no eido das ciencias sociais.

## CONSELLO DE REDACCIÓN

### Directora

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ  
Directora da EGAP (Galicia, España)

### Codirector

Luis MÍGUEZ MACHO  
USC (Galicia, España)

### –Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS  
USC (Galicia, España)

### Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL  
USC (Galicia, España)

### Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA  
UVigo (Galicia, España)

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA  
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO  
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA  
UDC (Galicia, España)

Vicente GONZÁLEZ RADÍO  
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA  
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO  
USC (Galicia, España)

Juan José NIETO MONTERO  
USC (Galicia, España)

M.ª Dolores RIVERA FRADE  
TSXG (Galicia, España)

Diana SANTIAGO IGLESIAS  
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA  
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ  
UVigo (Galicia, España)

M.ª Inmaculada VALEIJE ÁLVAREZ  
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA  
UVigo (Galicia, España)

## COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU  
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES  
UCM (Madrid, España)

Correo-e: [ac.egap@xunta.gal](mailto:ac.egap@xunta.gal)  
Web: <http://egap.xunta.es/publicacions>

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN-e: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, sl

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, sl

Serafín MERCADO DOMÉNECH  
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL

UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ  
UGR (Granada, España)

David STEA

UTEXAS (Texas, EUA)

### **Siglas utilizadas**

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UGR: Universidad de Granada

UMU: Umeå universitet

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UTEXAS: Texas State University

UVT: Universitatea de Vest din Timișoara

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





VOL.14\_nº2\_2019\_revista de la Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –





# Sumario / Summary

## \_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

RENIU VILAMALA, Josep M.<sup>a</sup> (Universidade de Barcelona) «**¿Retencencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobiernos estatales de coalición en España**» Coalitional avoidance or political strategy? Difficulties in the formation of coalition governments in Spain

[131-224]

[133-144]

DELGADO FERNÁNDEZ, Santiago (Universidade de Granada) «**El rol de los partidos emergentes en la formación y composición de los ejecutivos autonómicos (2015-2019)**» The role of emerging parties in the training and composition of regional executives (2015-2019)

[145-160]

LÓPEZ RODRÍGUEZ, Alfonso Antonio (Universidade de Santiago de Compostela) «**La nueva política en la España del siglo XXI: causas, génesis y evolución**» The new politics in 21st century Spain: causes, genesis and evolution

[161-178]

VAQUERO GARCÍA, Alberto (Universidade de Vigo) «**Políticas públicas para después de la crisis económica**» Post-crisis public policies

[179-192]

GUDE FERNÁNDEZ, Ana (Universidade de Santiago de Compostela) «**¿Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública?**» Are commissions of inquiry an effective instrument to fight against public corruption?

[193-206]

ERTHAL ANTUNES, Alessandra, CALGARO, Cleide (Universidade de Caxias do Sul) HERMANY, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul) «**Ciudades sostenibles: la construcción de un nuevo paradigma a partir de la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer**» Sustainable cities: the construction of a new paradigm from the philosophical hermeneutics of Hans-Georg Gadamer [207-224]

**\_ NOTAS Y CRÓNICAS / NOTES AND CHRONICLES** [225-240]

ESTÉVEZ JANEIRO, Xermán (Universidade de Santiago de Compostela-CESEDEN) «**Unidad Militar de Emergencias (UME): Reflexiones jurídicas sobre la defensa ambiental de España**» Military Emergency Unit (EMU): Legal reflections on the environmental defense of Spain [227-236]

AMMERMAN YEBRA, Julia (Universidade de Santiago de Compostela) «**Crónica de la jornada “El Derecho y los Animales”**» Chronicle of the conference “The Law and the Animals” [237-240]

**\_ RECENSIONES / REVIEWS** [241-246]

BABAZE AIZPURUA, Jokin (Funcionario Interno del Gobierno Vasco) «**La arquitectura administrativa de la Cultura en Italia. Análisis del diseño organizativo de la Administración para la tutela de los bienes culturales**» The administrative architecture of Culture in Italy. Analysis of the organizational design of the Administration for protecting cultural heritage [243-246]

Proceso de selección e avaliación dos orixinais  
Normas de publicación [247-248]

Proceso de selección y evaluación de los originales  
Normas de publicación [249-250]

Selection of contributions and evaluation process  
Publication requirements [251-252]





# Artículos



# Reticencias coalicionais ou estratexia política? As dificultades na formación de gobernos estatais de coalición en España

## ¿Reticencias coalicionales o estrategia política? Las dificultades en la formación de gobernos estatales de coalición en España

### Coalitional avoidance or political strategy? Difficulties in the formation of coalition governments in Spain



**JOSEP M.ª RENIU VILAMALA**

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Barcelona

<https://orcid.org/0000-0001-7396-8053>

[jreniu@ub.edu](mailto:jreniu@ub.edu)

Recibido: 26/11/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.71>

**Resumo:** Aínda que na recente historia política española se deron diferentes situacións parlamentarias que auguraban a formación dun goberno estatal de coalición, iso só sucedeu na formación do actual Goberno. Os efectos dos procesos electorais de 2015 tanto no ámbito estatal como no autonómico, unidos á frustrada investidura de Pedro Sánchez en setembro de 2019, fixeron máis necesario aínda intentar comprender por que o goberno de coalición non apareceu como un resultado normal na política española.

**Palabras clave:** Gobernos de coalición, gobernos minoritarios, parlamentarismo, España, comunidades autónomas.

**Resumen:** Aunque en la reciente historia política española se han dado diferentes situaciones parlamentarias que auguraban la formación de un gobierno estatal de coalición, ello solamente ha sucedido en la formación del actual Gobierno. Los efectos de los procesos electorales de 2015 tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, unidos a la fallida investidura de Pedro Sánchez en septiembre de 2019, han hecho más necesario aún intentar comprender por qué el gobierno de coalición no ha aparecido como un resultado normal en la política española.

**Palabras clave:** Gobiernos de coalición, gobiernos minoritarios, parlamentarismo, España, comunidades autónomas.

**Abstract:** Although in the recent Spanish political history there have been different parliamentary situations that predicted the formation of a national coalition government, this only has happened when forming the current government. The effects of the 2015 electoral processes both at the national and subnational level, together with the failed investiture of Pedro Sánchez in September 2019, have made it even more necessary to try to understand why the coalition government does not appeared as a normal result in Spanish politics.

**Key words:** Coalition governments, minority governments, parliamentarism, Spain, autonomous communities.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Los gobiernos en España. 2.1 La formación del gobierno. 2.2 La finalización del gobierno. 3 Tipología de los gobiernos en España. 3.1 Tipología de los gobiernos estatales. 3.2 Tipología de los gobiernos autonómicos. 4 A modo de conclusión: ¿reticencias coalicionales o estrategia política? 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Hace ya más de 40 años que la aprobación de la Constitución española de 1978 (CE) dibujó un nuevo sistema político en el que la formación del gobierno estatal emanaba de la correlación de fuerzas existente en el Congreso de los Diputados. Así, la opción de los constituyentes por un sistema institucional parlamentario implicaba que “las elecciones no forman gobiernos, quien lo hace son los partidos políticos mediante negociaciones entre ellos”<sup>1</sup>. Es decir, la clave de la formación de gobierno se situó en la capacidad de llegar a acuerdos, de construir mayorías, por parte de los partidos políticos con representación parlamentaria. Por ello, era esperable que se formaran gobiernos de coalición entre dos o más formaciones políticas en aquellas situaciones en las que ningún partido obtenía la mayoría absoluta de los escaños, aunque no ha sido así hasta el actual Gobierno<sup>2</sup>. ¿Estamos frente a un *defecto de diseño* del sistema político español? O, en su caso, ¿responde esta situación a algún tipo de *reticencias coalicionales* por parte de los partidos políticos? ¿O es el resultado de sus estrategias políticas? En las páginas que siguen intentaremos dar respuesta a estos interrogantes, analizando el rol de los factores institucionales para la formación de gobierno y prestando especial atención a la existencia (o no) de dinámicas coalicionales en el seno del sistema político español.

## 2 LOS GOBIERNOS EN ESPAÑA

### 2.1 La formación del gobierno

La formación de gobierno en España responde al modelo racionalizado del parlamentarismo contemporáneo, en el que el objetivo es doble. Por un lado, un procedimiento de investidura del jefe del ejecutivo (presidente del gobierno) pensado para facilitar su formación y, por el otro, un esquema que otorga al mismo suficiente estabilidad para afrontar la legislatura, siendo la moción de censura la única herramienta *de facto* con capacidad real de provocar su caída y sustitución<sup>3</sup>. En este sentido, el procedimiento de investidura descrito en el artículo 99 CE se configura como un trámite fácilmente superable por los candidatos a la presidencia del ejecutivo, hasta el punto de que solo cuatro de los quince gobiernos formados hasta la fecha lo han sido en segunda votación (cuadro 1)<sup>4</sup>. Pero, además de dicha facilidad, todos a excepción del actual han sido formados por un único partido (cuadro 2), con lo que nos encontramos con una de las grandes paradojas del proceso de formación de gobierno a nivel estatal: ¿cómo es posible

que en todas las situaciones minoritarias que se han sucedido desde 1977 hasta 2020 ninguna de ellas se haya resuelto mediante la formación de un gobierno de coalición?

Aunque, como se ha señalado, dicho diseño institucional no es en modo alguno un obstáculo insalvable para la formación de gobierno, lo cierto es que tras los procesos electorales estatales y autonómicos del año 2015 los principales actores políticos españoles no han sido, de ninguna manera, capaces de solventar el reto de la formación de gobierno. En el centro del debate político se ha situado la preocupación por la dificultad mostrada durante el proceso de formación de los últimos gobiernos, así como la relativa facilidad en la caída de estos. En un muy breve período de tiempo –tres años– hemos asistido a la repetición de dos procesos electorales a raíz de la imposibilidad de formar gobierno [elecciones legislativas en junio de 2016 tras una investidura fallida de Pedro Sánchez (Partido Socialista Obrero Español – PSOE) y el rechazo posterior de Mariano Rajoy (Partido Popular – PP) a presentarse a la investidura; y elecciones legislativas en noviembre de 2019 tras otra investidura fallida de Pedro Sánchez]. Pero además se ha producido el éxito de la primera moción de censura desde la recuperación de la democracia (presentada por el PSOE con Sánchez como candidato en junio de 2018), así como la disolución de las Cortes Generales en marzo de 2019 por dicho nuevo Gobierno liderado por Pedro Sánchez al no poder aprobar los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

**Cuadro 1.** Los gobiernos estatales españoles, 1977-2020

Gobierno	Años	Partido	Tipo de gobierno	Fuerza parlamentaria	Investido en ...	Apoyos parlamentarios
Suárez I	1977-79	UCD	Unipartidista minoritario	-	-	-
Suárez II	1979-81	UCD	Unipartidista minoritario	168 (48,0%)	1.ª votación	13 (3,7%)
Calvo-Sotelo	1981-82	UCD	Unipartidista minoritario	165 (47,1%)	2.ª votación	21 (6,0%)
González I	1982-86	PSOE	Unipartidista mayoritario	200 (57,1%)	1.ª votación	7 (2,0%)
González II	1986-89	PSOE	Unipartidista mayoritario	184 (52,6%)	1.ª votación	-
González III	1989-93	PSOE	Unipartidista minoritario	166 (47,9%)	1.ª votación	1 (0,3%)
González IV	1993-96	PSOE	Unipartidista minoritario	159 (45,4%)	1.ª votación	22 (6,3%)
Aznar I	1996-00	PP	Unipartidista minoritario	156 (44,8%)	1.ª votación	25 (7,1%)
Aznar II	2000-04	PP	Unipartidista mayoritario	183 (52,3%)	1.ª votación	19 (5,4%)
Zapatero I	2004-08	PSOE	Unipartidista minoritario	164 (46,8%)	1.ª votación	19 (5,4%)

Gobierno	Años	Partido	Tipo de gobierno	Fuerza parlamentaria	Investido en ...	Apoyos parlamentarios
Zapatero II	2008-12	PSOE	Unipartidista minoritario	169 (48,3%)	2.ª votación	-
Rajoy I	2012-16	PP	Unipartidista mayoritario	185 (52,8%)	1.ª votación	2 (0,6%)
Rajoy II	2016-18	PP	Unipartidista minoritario	134 (38,3%)	2.ª votación	36 (10,3%)
Sánchez I	2018-19	PSOE	Unipartidista minoritario	85 (24,3%)	M. censura	95 (27,1%)
Sánchez II	2020-	PSOE-UP	Coalición minoritaria	155 (44,3%)	2.ª votación	12 (3,4%)

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2.** Tipología de los gobiernos estatales españoles, 1977-2020

15 gobiernos	Unipartidistas mayoritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria
	4 (26,7%)	10 (66,6%)	0 (0,0%)	1 (6,7%)

Fuente: Elaboración propia.

La citada dificultad en la formación de los últimos gobiernos no debe así buscarse en el diseño institucional, aunque hayan aparecido tímidas propuestas de reforma del procedimiento de formación de gobierno con el objetivo de garantizar –se dirá– la efectiva formación de gobierno y, por ende, también su estabilidad. De entre dichas propuestas, a menudo en formato de declaraciones públicas en los medios de comunicación, destacan por un lado la supuesta *idoneidad* de impulsar reformas en el procedimiento electoral (otorgando una mayoría absoluta *ficticia* al partido ganador de las elecciones –un premio electoral–); utilizar la previsión del artículo 68 CE para ampliar en 50 el número de diputados hasta un total de 400, que serían los destinados a ese *premio de mayoría* al que aludíamos, o incluso reformar el procedimiento de investidura recogido en el artículo 99 CE para evitar potenciales bloqueos<sup>5</sup>.

Es evidente que ninguna de las mencionadas propuestas de reforma alude a eventuales mejoras en el comportamiento coalicional –es decir, negociador– de los actores en contextos minoritarios. Tampoco se hace referencia alguna a la principal herramienta de control político de la oposición, la moción de censura. Eso es así por cuanto no es necesario evitar la *caída* o finalización de los gobiernos, que esencialmente se producen por motivos técnicos (finalización de la legislatura o imposibilidad de investir un nuevo presidente del gobierno), por el éxito de una moción de censura o por decisiones políticas y por ello voluntarias del presidente del gobierno (sea para anticipar las elecciones de

acuerdo con criterios políticos y/o demoscópicos o frente a la imposibilidad de aprobar la ley *clave* de cada legislatura, como son los PGE).

Sea como fuere, la realidad es que los principales factores que condicionan la formación de los gobiernos –sean o no de coalición– no se encuentran solo en el diseño institucional. Es decir, la clave se sitúa en la comprensión e integración en la estrategia política de los procedimientos parlamentarios para la investidura que, en el caso estatal, se basan en la presentación de un candidato que deberá reunir una mayoría absoluta de votos afirmativos en primera votación y, en caso de que no lo consiga, la mayoría simple de votos afirmativos en segunda votación (artículo 99 CE). Y, como hemos visto en el cuadro 1, ese procedimiento ha funcionado sin problemas en todas las investiduras hasta el período que se abre con los procesos electorales de 2015.

Además, ese mismo diseño institucional es el que se replicó de manera casi mimética en el ámbito autonómico. Así, los procesos de formación de gobierno en las comunidades autónomas (CC. AA.) también incorporan una segunda votación en el caso de ser necesaria si el candidato a liderar el ejecutivo autonómico no obtiene la mayoría absoluta en la primera votación. Pero es cierto que nos encontramos con algunos matices o diferencias interesantes: así, en Asturias y el País Vasco pueden presentarse a la investidura dos o más candidatos, que igualmente deberán obtener la mayoría absoluta de los votos en la primera votación, que en estos casos es nominal. En segundo lugar, en el caso vasco la segunda votación –24 horas después de la primera– no permite la abstención, por lo que se vota a uno u otro candidato. Finalmente, es también relevante constatar que solo en Castilla-La Mancha se prevé (artículo 14.5 de su Estatuto de autonomía) la investidura automática tras dos meses de intentos fallidos del candidato/a del partido que haya obtenido más escaños. Precisamente esa previsión del estatuto castellano-manchego nos remite al escenario de la formación de gobiernos locales en España, puesto que el artículo 196 de la LOREG, que regula el nombramiento del alcalde, en el que se establece que en caso de no existir una mayoría absoluta en la sesión de constitución del consistorio recaerá el nombramiento como alcalde en el cabeza de la lista más votada en la elección de concejales.

## 2.2 La finalización del gobierno

Una vez constatado que el diseño institucional para la formación de gobierno no es un obstáculo, sino que en buena medida facilita el éxito de dicho procedimiento, es relevante considerar también cómo se ha producido la finalización de los gobiernos. Los tres grandes motivos para la finalización de los gobiernos se han citado anteriormente: razones de índole técnica, como son la finalización de la legislatura o la no formación de gobierno tras el proceso de investidura; el éxito en una moción de censura; y, en tercer lugar, una decisión política y, por ello, voluntaria por parte del presidente del gobierno.

Casi dos terceras partes de los gobiernos estatales españoles han acabado su mandato, mientras que solo uno de ellos (Rajoy II) ha sufrido el éxito de una moción de censura en su contra (cuadro 3). Los restantes gobiernos pusieron fin a su mandato

tras decisiones políticas de sus respectivos presidentes, disolviendo anticipadamente las cámaras y convocando elecciones anticipadas (González III; González IV y Sánchez I). Es decir, encontramos valores que están dentro de los parámetros esperables en el funcionamiento de un sistema parlamentario en perspectiva comparada, argumento que se refuerza al considerar la estabilidad de los ejecutivos estatales (cuadro 4), prestando atención por un lado al dato de si agotan el mandato y, por el otro, al hecho de si vuelve a formarse el gobierno en las mismas condiciones: liderado por el mismo partido con el mismo estatus parlamentario (mayoría o minoría). Dichos datos nos muestran que los gobiernos estatales unipartidistas mayoritarios agotan el mandato, mientras que la mayoría de los minoritarios utilizan el adelanto electoral como estrategia política, no siendo en ningún caso habitual la repetición del mismo gobierno en las mismas condiciones. Es decir, tal y como es esperable en un contexto parlamentario multipartidista como el español, el diseño institucional favorece que aquellos gobiernos que controlan la mayoría absoluta de los escaños disfruten de mayor estabilidad que el resto (agotan en todos los casos su mandato).

Como complemento a este rendimiento institucional, se constata un comportamiento muy similar en el caso de los gobiernos autonómicos: aunque hasta las recientes reformas de los estatutos de autonomía la mayoría de gobiernos autonómicos no gozaban de suficiente *libertad de maniobra* respecto a la posibilidad de disolución anticipada de la cámara, lo cierto es que los valores son sorprendentemente parecidos al agotar también la legislatura casi las dos terceras partes de los 234 gobiernos autonómicos desde 1980 (cuadro 5).

**Cuadro 3.** Causas de finalización de los gobiernos estatales, 1982-2019

	<b>Finalización legislatura</b>	<b>Moción de censura</b>	<b>Decisión política</b>
<b>11 gobiernos</b>	González I; González II; Aznar I; Aznar II; Zapatero I; Zapatero II; Rajoy I <b>63,6% (7)</b>	Rajoy II <b>9,1% (1)</b>	González III; González IV; Sánchez I <b>27,3% (3)</b>

Fuente: Elaboración propia. No se incluyen los gobiernos Suárez I, Suárez II y Calvo-Sotelo.

**Cuadro 4.** Estabilidad de los gobiernos estatales, 1982-2019

<b>11 gobiernos</b>	<b>¿Agota el mandato?</b>		<b>¿Vuelve a formarse igual?</b>	
	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>
<b>Unipartidista mayoritario</b>	100,0% (4)	0,0% (0)	20,0% (1)	80,0% (3)
<b>Unipartidista minoritario</b>	42,8% (3)	57,2% (4)	28,6% (2)	71,4% (5)
<b>Totales</b>	63,6% (7)	36,4% (4)	27,3% (3)	72,7% (8)

Fuente: Elaboración propia. No se incluyen los gobiernos Suárez I, Suárez II y Calvo-Sotelo.



**Cuadro 5.** Estabilidad y rendimiento de los gobiernos autonómicos, 1980-2019

234 gobiernos	¿Agota el mandato?		¿Vuelve a formarse igual?	
	Sí	No	Sí	No
<b>Unipartidista mayoritario</b>	80,0% (68)	20,0% (17)	80,0% (68)	20,0% (17)
<b>Unipartidista minoritario</b>	50,9% (27)	49,1% (26)	56,6% (30)	43,4% (23)
<b>Coalición mayoritaria</b>	51,8% (29)	48,1% (27)	50,0% (28)	50,0% (28)
<b>Coalición minoritaria</b>	56,7% (21)	43,3% (16)	54,0% (20)	46,0% (17)
<b>Coalición sobredimensionada</b>	0,0% (0)	100,0% (3)	0,0% (0)	100,0% (3)
<b>Totales</b>	61,9% (145)	38,1% (89)	62,4% (146)	37,6% (88)

Fuente: Elaboración propia.

### 3 TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS EN ESPAÑA

#### 3.1 Tipología de los gobiernos estatales

Tal y como se ha visto anteriormente, los datos de los cuadros 1 y 2 son contundentes: todos los gobiernos estatales españoles desde 1977 hasta la actualidad (2020) han sido gobiernos formados por un único partido (Unión de Centro Democrático –UCD–; PSOE o PP) en escenarios parlamentarios en los que solo dos grandes formaciones tenían opciones de liderar el Gobierno en solitario (UCD-PSOE o PSOE-PP). Si bien en múltiples ocasiones ninguno de estos partidos contaba con la mayoría absoluta de los escaños, sí presentaban valores muy cercanos al umbral de la mayoría absoluta (176 diputados), con lo que únicamente debían negociar acuerdos puntuales con formaciones minoritarias generalmente de ámbito no estatal y/o algunas abstenciones para contar con la mayoría simple en la segunda votación.

En este escenario, entre 1977 y 2015, los dos grandes partidos concentraron una media de más del 85% de los escaños del Congreso, con un valor máximo de concentración del 92,6% tras las elecciones de 2008. En dicho período el valor medio del Número Efectivo de Partidos parlamentarios (NEPp) se situó en 2,6, validando con ello la calificación del sistema de partidos como un bipartidismo imperfecto o de “dos partidos y medio”<sup>6,7</sup>. Bajo estas premisas, la formación de gobierno no entrañó ningún tipo de problemas, puesto que, más allá de las mayorías absolutas obtenidas por el PSOE o el PP, el resto de casos contaron con apoyos puntuales de *Convergència i Unió* (CiU), el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC). Obviamente estas dinámicas coalicionales quedaron limitadas en términos generales al apoyo parlamentario a la investidura, a cambio de diferentes contrapartidas políticas para los respectivos socios, sin llegar en ningún caso a formalizar gobiernos de coalición<sup>8</sup>.

Este escenario muta radicalmente durante los procesos electorales (a nivel estatal, autonómico y local) celebrados en el año 2015. La incorporación de dos nuevas

formaciones (Podemos y sus confluencias, y Ciudadanos) no solo supondrán una seria erosión del capital electoral de PSOE y PP, sino que pondrán definitivamente sobre la mesa la urgente necesidad de desplegar todo el abanico de dinámicas coalicionales propias de los sistemas parlamentarios. Los datos son claros en este sentido: por un lado, si hasta las elecciones de 2015 la concentración de escaños entre los dos principales partidos se situaba en una media de más del 85%, a partir de ese momento la media será del 60%; por el otro, el NEPp ascenderá a un valor medio de 4,3, con lo que se consumará la implosión del sistema de partidos<sup>9</sup>. Esta nueva configuración del espacio político español hacía suponer que los partidos asumirían definitivamente la necesidad de trasladar las prácticas coalicionales desarrolladas en el ámbito autonómico y local a la arena política estatal, pero evidentemente ello no fue así.

Ante ese reto coalicional, los resultados han sido nefastos para el funcionamiento del sistema político español. La incapacidad para iniciar –y menos aún culminar– una negociación coalicional provocó un escenario de investidura fallida de Pedro Sánchez en 2015, así como el rechazo por parte de Mariano Rajoy de someterse a esta, generando así un escenario inaudito de repetición electoral. Tras esa repetición, en el año 2016, un PP en retroceso electoral únicamente consiguió los apoyos parlamentarios externos de Ciudadanos y de Coalición Canaria para obtener la investidura en segunda votación. Ese Gobierno, en una situación de debilidad evidente (controlando el 39% de los escaños), se vio en la tesitura de enfrentarse a una moción de censura presentada por Pedro Sánchez en 2018, moción de censura que, también por primera vez en la historia política reciente, resultó exitosa al contar con el apoyo del 51% de los diputados<sup>10</sup>, aunque igualmente fracasó en la configuración de una mayoría de gobierno al asumir en solitario el ejecutivo contando únicamente con el 24% de los escaños (85) y siendo el ejecutivo español con menos base parlamentaria.

Esa situación de extrema debilidad parlamentaria generó la imposibilidad de aprobar los PGE y, ante dicho escenario, Pedro Sánchez optó por la disolución de las cámaras y la convocatoria de elecciones anticipadas. Celebradas en abril de este año, 2019, el resultado de las mismas agudizó aún más si cabe la fragmentación parlamentaria, con lo que, al mantenerse la incapacidad por concretar en una fórmula de gobierno las dinámicas coalicionales que se activaron tras los comicios<sup>11</sup>, se agotaron los plazos legales para la investidura y se convocaron nuevas elecciones a celebrar el 10 de noviembre de 2019. Como puede verse, el balance de este período de consolidación del multipartidismo es sumamente preocupante en términos de la tipología de los gobiernos estatales: dos procesos de investidura fallidos con repetición electoral (2015 y 2019), un gobierno unipartidista minoritario en situación de clara debilidad parlamentaria (Rajoy II, 39,1% de los escaños) que sucumbirá por primera vez en una moción de censura que dará como resultado el gobierno minoritario más débil de la historia política española (Sánchez I, 24,3% de los escaños).

### 3.2 Tipología de los gobiernos autonómicos

La situación de ausencia de gobiernos de coalición en el ámbito estatal contrasta poderosamente con la práctica habitual de estos a nivel autonómico. Contamos, en este sentido, con una panorámica muy completa de las diferentes formas que puede adoptar el proceso de formación de gobierno y las necesidades de llegar a acuerdos políticos (cuadro 6).

**Cuadro 6.** Tipología de los gobiernos autonómicos españoles, 1980-2019

251 gobiernos	Unipartidistas mayoritarios	Unipartidistas minoritarios	Coalición mayoritaria	Coalición minoritaria	Coalición sobredimensionada
Actuales	29,4% (5)	5,9% (1)	41,2% (7)	23,5% (4)	0,0% (0)
Acumulado histórico	35,8% (90)	21,5% (54)	25,1% (63)	16,3% (41)	1,2% (3)

Fuente: Elaboración propia.

Desde el inicio del proceso de descentralización política en España en 1980, se han formado 251 gobiernos autonómicos<sup>12</sup>. En una primera aproximación a los datos se observa que, aunque más de la mitad de ellos han sido liderados por un único partido (144 gobiernos, el 57,4% del total), es preciso completar esa imagen cuantitativa con la perspectiva cualitativa tomando en consideración la fuerza parlamentaria de la que han gozado: mayoría o minoría. Al combinar ambos criterios, encontramos que 161 gobiernos (casi dos terceras partes del total, el 64,2%) han sido ejecutivos en los que se han activado de alguna manera las dinámicas coalicionales para su formación. Es decir, constatamos una vez más la viabilidad de las normas y los procedimientos para la formación de gobierno en el sistema político español.

No solamente la formación de los gobiernos autonómicos descansa en la existencia o no de la mayoría absoluta en manos de una única formación política, sino que el abanico de opciones es mucho más amplio. De esta forma, en gran medida el éxito (o el fracaso) de la formación de un gobierno viene determinado por múltiples factores, entre los que deben destacarse aquellos relativos a qué objetivos persiguen los partidos políticos. Se trata así de incorporar al análisis precedente del marco institucional dos cuestiones básicas para la comprensión de los procesos de negociación coalicional: por un lado, qué objetivos persigue cada partido político en su actuación política y, por otro lado, la consideración del contexto multinivel en el que operan los partidos políticos españoles.

Así, los partidos se enfrentan –en todos los ámbitos político-territoriales en los que operan– al reto de perseguir cuatro grandes objetivos: cargos, políticas públicas, votos o cohesión interna, en otras tantas arenas políticas: ejecutiva, parlamentaria, electoral e intrapartidista<sup>13</sup>. Además de la dificultad de establecer una ordenación entre los diferentes objetivos a conseguir, lo relevante es que además dicha priorización no tiene por qué

ser coincidente ni con los potenciales socios ni en los diferentes niveles político-territoriales<sup>14</sup>. Aparecen por ello alternativas viables y racionales en escenarios minoritarios a partir de lo que Kaare Strøm denominó el *diferencial de influencia política*: en aquellas situaciones minoritarias en las que los partidos evalúan que obtendrán mayor utilidad para la consecución de sus objetivos manteniéndose fuera de un eventual gobierno de coalición antes que formando parte de él, preferirán no formalizarlo<sup>15</sup>.

Para el análisis que nos ocupa, una situación como la descrita obliga a los partidos a enfrentarse al reto de construir acuerdos so pena de no poder garantizar la investidura de su líder o, en el mejor de los casos, iniciar una legislatura con un grado de inestabilidad política considerable. Se constata cómo el sistema institucional –las reglas para la formación de gobierno– poco tiene que decir ante potenciales situaciones de bloqueo que son achacables casi exclusivamente a la disparidad de objetivos entre los potenciales socios. En el fondo subyace la problemática asociada a la capacidad de generar espacios de cooperación interpartidista. Los datos muestran cómo la respuesta en el ámbito autonómico se traduce en un significativo número de gobiernos de coalición (104 gobiernos, el 31,4% del total), pero también la negativa a asumir (o a compartir) la corresponsabilización de toda la acción de gobierno y por lo tanto formar un gobierno unipartidista minoritario fundado sobre un acuerdo basado en la prestación de apoyo parlamentario estable a cambio de determinadas decisiones políticas (54 gobiernos, el 21,5% del total).

La segunda cuestión a la que aludíamos hace referencia a cómo se incardinan dichos procesos de negociación en el marco de un escenario multinivel como el español<sup>16</sup>. Estos sistemas multinivel, conformados por las interrelaciones entre el ámbito estatal y el autonómico, suponen la aparición de nuevos espacios de competición, con una nueva estructura de oportunidades políticas<sup>17</sup>. Ello provoca la adopción de comportamientos estratégicos, a menudo duales por parte de cada partido político en función del nivel político-territorial en el que actúe en cada momento<sup>18</sup>. Es decir, el análisis no puede en ningún caso dejar de lado la consideración de la influencia ejercida en la dimensión vertical en estos sistemas multinivel: es práctica habitual condicionar –e incluso experimentar– con la formación de gobiernos autonómicos desde el ámbito estatal, y, viceversa, también se pretenden “exportar” aquellas prácticas coalicionales exitosas desde el ámbito autonómico a la formación del gobierno estatal<sup>19</sup>. El resultado esperable sería, en este sentido, que en el caso español dicha dimensión vertical operara en ambas direcciones: no solo *de arriba a abajo* condicionando la negociación de gobiernos autonómicos, sino también *de abajo a arriba*, estableciendo precedentes de colaboración interpartidista reproducibles en el ámbito estatal en escenarios parlamentarios minoritarios como los que hemos descrito. No obstante, los resultados tangibles se han limitado únicamente a uno de los sentidos de dichas dinámicas multinivel, obviando cualquier concreción práctica en sentido contrario.

## 4 A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿RETICENCIAS COALICIONALES O ESTRATEGIA POLÍTICA?

Tras repasar las características de los gobiernos estatales y autonómicos españoles, hemos podido observar que la formación de gobierno en España no presenta mayores dificultades que las derivadas del escenario resultante de los diferentes procesos electorales. Es decir, se constata que la mayor o menor fragmentación parlamentaria únicamente pone sobre la mesa la necesidad de llegar a acuerdos parlamentarios y/o coalicionales, so pena de no poder superar el proceso de investidura. Ese, desafortunadamente, ha sido el escenario reciente a nivel estatal, donde la incapacidad de llegar a acuerdos ha motivado hasta la fecha dos repeticiones electorales, en 2016 y en 2019.

Se ha señalado cómo en el ámbito autonómico, con los mismos actores políticos protagonistas, el resultado de escenarios parlamentarios minoritarios ha sido radicalmente distinto. Y he ahí la paradoja: ¿cómo se explican diferentes resultados en situaciones altamente similares? Atendiendo a las características del escenario político estatal y autonómico, así como a la existencia de las dinámicas multinivel, habría de esperarse cierta congruencia entre el comportamiento político de los partidos en ambos niveles político-territoriales. Es decir, los procesos electorales de 2015 no solo afectaron a la correlación de fuerzas en el Congreso de los Diputados, sino que también los sistemas de partidos autonómicos se vieron alterados con la irrupción generalizada de las mismas nuevas formaciones políticas que habían transformado el bipartidismo imperfecto en multipartidismo limitado (Podemos y sus confluencias, así como Ciudadanos). Pero es que además la consolidación de la mutación de esos sistemas de partidos autonómicos se ha consolidado en 2019 con Ciudadanos y UP aumentando su presencia y con la irrupción de Vox, asumiendo todos ellos un rol central en la determinación de los nuevos gabinetes.

Unos gobiernos autonómicos que se han formado a partir de dinámicas coalicionales en las que PSOE y PP han liderado diferentes procesos de negociación, y muy especialmente durante la presente legislatura autonómica en la que Ciudadanos, UP y Vox han contado con un elevado poder negociador. Ello permite constatar, una vez más, que el marco institucional no ha sido ningún obstáculo para la formalización de los diversos ejecutivos autonómicos, como tampoco lo ha sido que los partidos implicados en dichas negociaciones tuvieran objetivos diversos. Es decir, los datos confirman que no puede hablarse de la existencia de reticencias coalicionales en términos generales, toda vez que ya se ha indicado que los casos en los que se han activado y concretado las dinámicas coalicionales en el ámbito autonómico suponen casi los dos tercios de todos los gobiernos formados desde 1980 (161 gobiernos, el 64,2% del total).

No obstante, se constata también que ha sido altamente dificultoso generar una dinámica de influencia desde el ámbito autonómico al ámbito estatal, máxime cuando tras las elecciones de abril de 2019 PSOE y UP tenían la posibilidad de configurar por primera vez un ejecutivo de coalición estatal con el apoyo parlamentario externo de formaciones de ámbito no estatal (esencialmente ERC, PDeCAT o PNV). Es decir, esa

viabilidad de los gobiernos de coalición autonómicos no ha superado tan fácilmente las exigencias necesarias para su reproducción en la arena política estatal. Y ello nos lleva a tener que explicar dichos resultados contraintuitivos a nivel estatal a partir de la divergencia en las estrategias políticas de los partidos políticos implicados en estos procesos.

Precisamente el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre de 2019 (Estudio n.º 3261) preguntó cuál era la posible solución al riesgo de bloqueo político que se generó tras la investidura fallida de julio de 2019 y que podría repetirse tras las elecciones de noviembre (pregunta 24a). Las dos opciones posibles de respuesta fueron “introducir las reformas legales necesarias para evitarlo” y “propiciar una cultura de pactos y acuerdos entre los partidos políticos y los líderes”. Con carácter mayoritario los encuestados apuntaron a profundizar en esa cultura de pactos y acuerdos (53,1%), frente a solo una tercera parte favorable a introducir reformas legales (37,8%). Si consideramos la distribución de estas respuestas en función del recuerdo de voto, constatamos cómo los votantes del PP, Ciudadanos y Vox son los únicos en los que los valores anteriores se invierten, primando como solución la reforma institucional. Además, se corroboran estos datos con la consideración de la autoubicación ideológica de los encuestados, de forma que los votantes de izquierda se muestran abiertamente favorables a la cultura del pacto (con valores promedio del 60% entre las posiciones 1 a 4 del espectro) frente a los votantes de derecha, decantados a su vez a favor de la introducción de reformas legales (49,9% de promedio entre las posiciones 7 a 10 del continuo izquierda-derecha)<sup>20</sup>.

Esto es, la clave del (potencial) bloqueo político no se sitúa en ningún caso en el diseño institucional del proceso de formación de gobiernos, sino que tiene que ver con la asunción definitiva de la cultura del pacto y la negociación. Ciertamente no significa lo mismo, en términos políticos, corresponsabilizarse de un ejecutivo autonómico cuya capacidad política está *de facto* condicionada por el gobierno estatal que llegar a un acuerdo coalicional en el gobierno del Estado. Es precisamente la posibilidad de compartir –y, por ende, perder una parte del control que siempre hasta la fecha ha estado en manos de una única formación– ese núcleo duro del poder político del Estado el que genera la aparición de estrategias políticas que reniegan del poder compartido. Pero la realidad es que la solución pasa inexorablemente por llevar a la práctica la regla de los sistemas parlamentarios multipartidistas: pactar para gobernar.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Axelrod, R. 1970. *Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics*. Chicago: Markham Publisher Co.
- Balfour, S. 1996. «“Bitter Victory, Sweet Defeat”. The March 1996 General Elections and the New Government in Spain», *Government and Opposition*, 3: 275-287.
- Colomer, J. M., y Martínez, F. 1995. «The Paradox of Coalition Trading», *Journal of Theoretical Politics*, 7(1): 41-63.

- Field, B. N. 2016. *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- Laakso, M., y Taagepera, R. 1979. «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.
- López Garrido, D., y Subirats, J. 1990. «El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986)», *Papers*, 33: 35-49.
- Müller, W., y Strom, K. (eds.). 1999. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reniu, J. M. 2002. *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: CIS, Siglo XXI.
- Reniu, J. M. (ed.). 2013. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, Observatorio de los Gobiernos de Coalición.
- Stefuriuc, I. 2013. *Government formation in Multi-Level Settings. Party Strategy and Institutional Constraints*. London: Palgrave Macmillan.
- Strom, K. 1990. «A behavioral theory of competitive political parties», *American Journal of Political Science*, 34(2): 565-598.

## NOTAS

- 1 Axelrod, 1970: 3.
- 2 Reniu, 2002.
- 3 Es preciso recordar que el carácter *constructivo* de la moción de censura implica la existencia de un doble acuerdo entre sus promotores. Un acuerdo sobre la necesidad de censurar al ejecutivo, que debe traducirse en la obtención de una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, y un segundo acuerdo sobre el candidato/a alternativo/a a la Presidencia del Gobierno, puesto que en caso de éxito su investidura es automática. En este sentido, diversos autores han calificado la moción de censura como un mecanismo de “investidura reforzada” (López Garrido y Subirats, 1990).
- 4 Son los casos del Gobierno presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo (1981-1982); Zapatero II (2008-2012) y Rajoy II (2016-2018).
- 5 En lo que a la previsión contenida en el artículo 68 CE se refiere, si bien es cierto que cualquier cifra entre los 300 y 400 escaños sería plenamente constitucional, no lo es menos que sería preciso reformar la Ley orgánica del régimen electoral general (LOREG), puesto que en su artículo 162.1 establece claramente que “el Congreso está formado por trescientos cincuenta diputados”.
- 6 Balfour, 1996.
- 7 El NEPp o Número Efectivo de Partidos parlamentarios de Laakso y Taagepera (1979) es un índice que muestra el número de partidos políticos relevantes en un parlamento. Para la interpretación del valor que se obtenga, la parte entera indica cuántos son los partidos “relevantes” en ese ámbito parlamentario, mientras que la parte decimal indica la relevancia que puedan tener el resto de los partidos con representación. Lo importante es que dichos valores impactan sobre la generación de consensos por cuanto valores elevados obstaculizan la formación de gobiernos fuertes y sólidos, puesto que la existencia de una gran variedad de partidos dificulta que un partido obtenga la mayoría absoluta o una mayoría suficiente para gobernar en solitario, con lo que dichas situaciones llevan inexorablemente a la obligación de llegar a acuerdos coalicionales.
- 8 Reniu, 2002; Field, 2016.
- 9 En el caso de las elecciones de abril de 2019, la irrupción de Vox en el Congreso de los Diputados llevó a que se registrara el valor más elevado de NEPp en España (4,9), confirmando así la sustitución del bipartidismo imperfecto por un multipartidismo limitado.
- 10 Los apoyos recibidos por Sánchez en la moción de censura fueron de Podemos y sus confluencias (67 escaños), ERC (9); *Partit Demòcrata Europeu de Catalunya* (PDeCAT; 8); PNV (5); Compromís (4); EH-Bildu (2) y Nueva Canarias (1). Es decir, 95 escaños a sumar a los solo 85 del promotor de la moción de censura y candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno.
- 11 La correlación de fuerzas auguraba un posible acuerdo entre el PSOE y Unidas Podemos (UP; Podemos y sus confluencias) en el que, por primera vez, se contempló la formación de un gobierno de coalición. La propuesta por parte de UP era clara, configurar un gobierno de coalición, aunque desde las filas socialistas se prefería llegar a un acuerdo de apoyo parlamentario externo (que se “bautizó” como *gobierno de cooperación*), si bien en un momento de la negociación el PSOE se abrió a la posibilidad de formalizar un gobierno de coalición tras vetar la participación en el mismo del líder de UP Pablo Iglesias. El desencuentro en la concreción de las competencias que asumiría UP en ese hipotético ejecutivo de coalición lastró definitivamente cualquier posibilidad de acuerdo, negándose el PSOE a seguir considerando como viable esa posibilidad y planteándose abiertamente la repetición electoral como método de conseguir desbloquear la situación política.
- 12 Identificamos un nuevo gobierno de acuerdo con los criterios habituales en los estudios sobre procesos de formación de gobierno: a) tras cada proceso electoral; b) ante el cambio en la presidencia del ejecutivo; c) ante un cambio en la composición partidista del ejecutivo; y d) ante un cambio en el estatus parlamentario del ejecutivo (de mayoría a minoría o viceversa). No se contemplan así las remodelaciones de gobierno si no implican un cambio en el estatus parlamentario o en los socios de gobierno (Reniu, 2002).
- 13 Müller y Strom, 1999.
- 14 Los análisis muestran que los partidos distribuyen dichos objetivos en dos grandes categorías: objetivos intrínsecos o primarios y objetivos instrumentales o secundarios. La distribución de los objetivos para cada uno de los partidos será así clave para encontrar espacios donde *transaccionar* entre los diferentes tipos de objetivos. Es decir, lo que para uno es instrumental (cargos, por ejemplo)

para el otro se convierte en intrínseco, al tiempo que para este determinadas políticas públicas son instrumentales pero consideradas intrínsecas para el primero, identificándose claramente una posibilidad de negociación (Müller y Strom, 1999).

- 15 Strom, 1990.
- 16 Field, 2016.
- 17 Stefuriuc, 2013.
- 18 Colomer y Martínez, 1995; Reniu, 2013.
- 19 Además de la dimensión vertical de las influencias existentes entre los diferentes niveles político-territoriales, es obligado considerar asimismo la dimensión horizontal, en la que se configuran múltiples procesos de negociación simultáneos entre los mismos actores, pero en situaciones en la que las correlaciones de fuerzas son dispares. Este escenario multipartidista y multipartamentario obliga a diseñar estrategias de intercambio de posiciones negociadoras, con lo que la complejidad de fijar dicha estrategia aumenta considerablemente (Colomer y Martínez, 1995).
- 20 En lo que hace referencia al nivel de estudios de los encuestados, solo el colectivo "sin estudios" apoya mayoritariamente las reformas legales, mientras que el resto de las categorías supera claramente el 50% de apoyo a la cultura coalicional, cultura de pactos que también se apoya mayoritariamente en función del tamaño del municipio de residencia del encuestado, creciendo en los valores que obtiene cuanto mayor es el municipio.



## O rol dos partidos emerxentes na formación e composición dos executivos autonómicos (2015-2019)

### El rol de los partidos emergentes en la formación y composición de los ejecutivos autonómicos (2015-2019)

### The role of emerging parties in the training and composition of regional executives (2015-2019)



**SANTIAGO DELGADO FERNÁNDEZ**

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>

[sdelgado@ugr.es](mailto:sdelgado@ugr.es)

Recibido: 26/11/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.68>

**Resumo:** Este artigo ten por obxecto coñecer como repercutiu a irrupción dos partidos emerxentes da denominada “nova política” na formación e composición dos gobernos autonómicos constituídos entre 2015 e 2019. Os cambios que experimentaron os sistemas de partidos autonómicos con participación de formacións como Ciudadanos (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) e as súas confluencias e, máis recentemente Vox, viñeron acompañados dun incremento da dificultade para superar as respectivas investiduras e para, despois, compor os executivos. Non obstante, a diferenza do acontecido na formación do Goberno da Nación, no ámbito autonómico non se deron situacións significativas de bloqueo, ensaiándose distintas solucións que foron desde os pactos de investidura, pasando polos acordos parlamentarios, ata os gobernos de coalición.

**Palabras clave:** Nova política, partidos emerxentes, formación de goberno, gobernabilidade, coalicións, gobernos autonómicos.

**Resumen:** Este artículo tiene por objeto conocer cómo ha repercutido la irrupción de los partidos emergentes de la denominada “nueva política” en la formación y composición de los gobiernos autonómicos constituídos entre 2015 y 2019. Los cambios que han experimentado los sistemas de partidos autonómicos con participación de formaciones como Ciudadanos (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) y sus confluencias y, más recientemente Vox, han venido acompañados de un incremento de la dificultad para superar las respectivas investiduras y para, después, componer los ejecutivos. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la formación del gobierno de la Nación, en el ámbito autonómico no se han dado situaciones significativas de bloqueo, ensayándose distintas soluciones que han ido desde los pactos de investidura, pasando por los acuerdos parlamentarios, hasta los gobiernos de coalición.

**Palabras clave:** Nueva política, partidos emergentes, formación de goberno, gobernabilidad, coaliciones, gobernos autonómicos.

**Abstract:** This article aims to know how the emergence of the emerging parties of the so-called “new policy” has affected the formation and composition of the autonomous governments constituted between 2015 and 2019. The changes that have experienced the systems of autonomous parties with the presence Formations such as Citizens (Cs), Podemos-Unidas Podemos (UP) and its confluences and, more recently Vox, have been accompanied by an increase in the difficulty to overcome the respective investiture and, later, to compose the executives. However, unlike what happened in the formation of the Government of the Nation, in the autonomous area there have been no significant blocking scenarios, trying different solutions that have gone from the investor agreements, through the parliamentary agreements, to the coalition governments.

**Key words:** New politics, emerging parties, government formation, governance, coalitions, regional governments.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Tipos de gobiernos autonómicos y fórmulas para su conformación: breve aproximación teórica. 3 Continuidad y cambio en el mapa de los gobiernos autónomos (2015-2019). 4 El incremento del grado de complejidad de los procesos de investidura en un escenario multipartidista. 5 Los rendimientos de los partidos emergentes tras su integración en los ejecutivos autonómicos (2015-2019). 6 Conclusiones. 7 Referencias y bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Con la expresión “nueva política” nos referimos en este artículo a la irrupción de varios partidos que se produjo en España desde mediados de 2014 a finales de 2015, más en concreto, al surgimiento de Ciudadanos (Cs), Podemos y sus confluencias, y Vox. El primero de ellos se constituyó como partido de ámbito catalán, en julio de 2006, a modo de prolongación de la plataforma cívica *Ciutadans*, y con la resistencia antinacionalista como principal bandera; no adquirió dimensión nacional hasta las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, donde logró dos escaños. El segundo se fundó en marzo de 2014, teniendo su origen programático en las reivindicaciones del 15M o movimiento de los indignados<sup>1</sup>. Fue la gran sorpresa de los comicios europeos de 2014, al conseguir cinco representantes. Vox se registró a mediados de diciembre de 2013, aunque no sería presentado hasta enero de 2014; su creación pretendía cubrir los reclamos de un sector ultraconservador del electorado, muy crítico con el proceder del Partido Popular (PP).

Razones de naturaleza económica derivadas de la fuerte crisis iniciada en 2008, y también de naturaleza política, tales como los efectos de la corrupción y el consiguiente descrédito de los partidos tradicionales, facilitaron el surgimiento y rápido desarrollo de estos nuevos partidos en competencia abierta con aquellos. Desde su nacimiento, los dos primeros adquirieron una gran visibilidad e impacto, en gran medida gracias a su continua aparición en los medios de comunicación y por el hábil manejo de las herramientas que proporcionan las redes. Como han señalado Lagares, Ortega y Oñate<sup>2</sup>, “estos partidos lograron imponer su discurso agitando las ramas del panorama partidista-electoral español”, restando protagonismo a los grandes partidos de la vida política nacional. Vox tuvo una presencia insignificante hasta las elecciones autonómicas andaluzas de diciembre de 2018, en las que, contra pronóstico, logró doce parlamentarios.

Desde mayo de 2014 hasta noviembre de 2019, los españoles han acudido a las urnas en dos ocasiones para elegir parlamentarios europeos; en cuatro para votar candidaturas al Congreso y al Senado; dos más para determinar quiénes serían sus alcaldes y concejales, y otras tantas para votar parlamentarios autonómicos, salvo en Galicia y País Vasco, donde solamente han ido una vez a las urnas en este periodo. Una mirada amplia de los resultados obtenidos por estas nuevas formaciones revela que el sistema de partidos nacional y los subsistemas autonómicos y locales han sufrido una profunda transformación, dejando a un lado el bipartidismo imperfecto que los había caracterizado hasta entonces a nivel nacional y en una buena parte de las autonomías, para abrazar los rasgos propios del multipartidismo en un contexto más fragmentado que nunca en los cuarenta años de democracia<sup>3</sup>.

A partir de la constatación de estos cambios, se estudia la influencia que los nuevos partidos han ejercido en la formación de los ejecutivos autonómicos, bien mediante la suscripción de acuerdos de investidura, acuerdos programáticos de legislatura o coaliciones de gobierno. Se radiografía el cuadro con la pretensión de conocer también el grado de participación de estos partidos en los gobiernos y el consiguiente rédito derivado de aquella.

Como hipótesis, se sostiene que la irrupción de estos partidos ha complicado la formación de los ejecutivos autonómicos. Pese a que la necesidad de alcanzar pactos ha dilatado los plazos de investidura e influido en la composición final de los gobiernos, esta mayor dificultad sobrevenida no ha derivado en situaciones de bloqueo que hayan podido comprometer la viabilidad del sistema institucional autonómico en ningún momento<sup>4</sup>.

La literatura sobre los gobiernos autonómicos es muy extensa; su formación, composición, coaliciones y demás soluciones de gobernabilidad son algunos de los temas tratados por aquella<sup>5</sup>. La novedad del presente trabajo reside en que facilita una comprensión de la evolución tipológica de los gobiernos autonómicos en el periodo examinado, dando especial protagonismo al papel jugado por las fuerzas políticas emergentes.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero, a modo de marco teórico, se presentan algunas de las tipologías más frecuentes de gobierno, así como los instrumentos empleados para formalizarlas. Este apartado es antecedente necesario de otros dos. Uno que desarrolla el mapa exhaustivo de los diferentes tipos de gobierno constituidos, prestando atención al grado de continuidad o cambio de los mismos en cada comunidad autónoma, y otro que evalúa el aumento o disminución de la dificultad en la formación de los gobiernos donde participan los partidos emergentes. El siguiente se detiene en el reparto interno de responsabilidades de gobierno allí donde se suscribieron acuerdos coalicionales para propiciar la gobernabilidad con participación de los partidos emergentes, sobre todo después de los comicios autonómicos de 2019. Por último, se ofrecen algunas conclusiones con las que evidenciar que los procesos de formación de gobierno en el ámbito autonómico, en un contexto multipartidista, se han resuelto de forma exitosa, contribuyendo las nuevas formaciones a la gobernabilidad autonómica.

## 2 TIPOS DE GOBIERNOS AUTONÓMICOS Y FÓRMULAS PARA SU CONFORMACIÓN: BREVE APROXIMACIÓN TEÓRICA

El análisis tipológico de los gobiernos en el marco autonómico requiere contar con una taxonomía capaz de englobar todas las modalidades ensayadas. Asimismo, precisa una clasificación de los tipos y naturaleza de los instrumentos que se han empleado para hacer posible la formación de estos ejecutivos.

En respuesta a la primera exigencia, se ha optado por una propuesta basada en la conjunción de dos criterios: por un lado, la magnitud del sostén parlamentario con que cuentan cada uno de los ejecutivos tras los procesos de investidura; por otra parte, el número de partidos que los integran, de acuerdo con la existencia de miembros designados por ellos como componentes de estos. Según el primero de los criterios, como se muestra en el cuadro 1, hay dos tipos de gobierno: mayoritarios y minoritarios. Teniendo en cuenta el segundo, se distingue a su vez entre gobiernos de un solo partido y gobiernos de coalición.

**Cuadro 1.** Tipos de gobierno autonómico.

	Mayoritario		Minoritario
De un solo partido	Gobierno mayoritario de un solo partido		Gobierno minoritario de un solo partido
De coalición	Gobierno mayoritario de coalición de dos o más partidos	Gobierno de coalición mínima mayoritaria	Gobierno minoritario de coalición de dos o más partidos
		Gobierno de coalición sobredimensionada	

Fuente: Elaboración propia.

Una combinación de los anteriores ofrece seis modalidades de gobierno. Se trata de un gobierno mayoritario unipartidista cuando el ejecutivo lo compone un solo partido que dispone del sostén de una mayoría parlamentaria. En el supuesto de que el gobierno resultante cuente con miembros designados por un solo partido, y no tenga una mayoría parlamentaria que apoye sus iniciativas de forma efectiva, estamos ante gobiernos minoritarios de un solo partido. Una tercera forma con dos modalidades diferenciadas es la del gobierno mayoritario de coalición con la incorporación de dos o más formaciones políticas en su seno. Cuando dicho gobierno tiene miembros de dos o más partidos, siendo todos ellos representantes de formaciones indispensables para mantener la mayoría parlamentaria, nos hallamos ante ejecutivos de coalición mínima mayoritaria; cualquier crisis que provoque la salida de uno solo de los socios dará lugar a la quiebra de la mayoría parlamentaria que sostiene dicha coalición. Por último, los gobiernos de coalición sobredimensionada son aquellos que tienen en su seno representantes de más de dos partidos, siendo alguno de los socios prescindible para alcanzar mayoría en la respectiva asamblea<sup>6</sup>.

En lo relativo a los instrumentos que se emplean para la formación de los ejecutivos, se distinguen tres modalidades. Los acuerdos de investidura son pactos que tienen

como principal objetivo garantizar que un candidato obtiene el respaldo necesario para lograr la investidura. Estos acuerdos pueden disponer, en exclusiva, cláusulas referidas al compromiso de voto, aunque lo habitual es que contengan además unos compromisos mínimos por parte de quien se postula a la presidencia.

Los pactos de legislatura, en cambio, tienen un carácter más amplio en sus objetivos. Además, suelen llevar aparejado, las más de las veces, el compromiso de invertir a un candidato, e incluyen una relación de medidas programáticas pactadas y unos órganos básicos para el seguimiento del nivel de cumplimiento de las mismas. Este tipo de acuerdos de legislatura entre dos o más partidos en modo alguno obliga a todos los que rubrican el documento que los recoge a formar parte del ejecutivo de turno, pero sí les exige sostener parlamentariamente la acción del gobierno.

Aunque menos frecuentes, también puede emplearse para la formación de gobierno la suscripción de acuerdos puntuales, fórmulas que suelen contener tanto el compromiso para la investidura como para impulsar o desarrollar algunas exigencias de importancia para uno de los socios. Estos acuerdos son una herramienta útil cuando los socios no han logrado alcanzar un acuerdo suficiente en torno a las políticas a desarrollar durante el tiempo previsto para la formación de gobierno. Sin embargo, han de considerarse como paso previo de una solución de gobernabilidad para toda la legislatura.

Por último, los pactos de gobierno son acuerdos entre dos o más partidos que suponen la voluntad de llegar a una solución de poder compartido, con la inclusión dentro de los ejecutivos de representantes de todos los partidos implicados. Aunque no sea un requisito obligado, lo habitual es que estos se concreten en la firma de acuerdos coalicionales, con soporte documental, donde se recogen el programa conjunto de acción política, las normas de funcionamiento interno y toma de decisiones, órganos de coordinación de la coalición resultante, el reparto de responsabilidades, carteras y presupuestos<sup>7</sup>.

**Cuadro 2.** Evolución comparada de los tipos de gobierno autonómico 2015-2019.

		Gobierno mayoritario	Gobierno minoritario *Ac. inv. **Ac. leg.	Gobierno coalición mayoritaria (2, 3, 4) partidos	Gobierno coalición minoritaria
Andalucía	2015		X**		
	2018				X (2) (PP-Cs)
Aragón	2015		X*		
	2019			X (4) (PSOE, UP, PAR, CH)	
Asturias	2015		X*		
	2019		X		
Cantabria	2015		X*		
	2019			X (2) (PRC, PSOE)	
Castilla y León	2015		X*		
	2019			X (2) (PP, Cs)	

		Gobierno mayoritario	Gobierno minoritario *Ac. inv. **Ac. leg.	Gobierno coalición mayoritaria (2, 3, 4) partidos	Gobierno coalición minoritaria
Castilla-La Mancha	2015		X*	X (2) <sup>8</sup> (PSOE-PODEMOS)	
	2019	X			
Cataluña	2016				X (2) (JxS, ERC)
	2017				X (2) (PDeCAT, ERC)
C. Valenciana	2015				X (2) (PSOE-V, Compromís)
	2019			X (3) (PSOE-V, Compromís, UP)	
Extremadura	2015		X*		
	2019	X			
Galicia	2016	X			
Islas Baleares	2015				X (3) (PSOE-B, MÉS)
	2019				X (3) (PSOE-B, UP, MÉS)
Islas Canarias	2015		X	X (2) <sup>9</sup> (CC, PSOE-C)	
	2019			X (4) (PSOE-C, NC, SÍ PODEMOS, ASG)	
La Rioja	2015		X*		
	2019				X (2) (PSOE-UP) <sup>10</sup>
Madrid	2015		X*		
	2019				X (2) (PP, Cs)
Murcia	2015		X* <sup>11</sup>		
	2019				X (2) (PP, Cs)
Navarra	2015				X (3) (Geroa Bai, PODEMOS, BILDU)
	2019				X (3) (PSOE-N, Geroa Bai, UP)
País Vasco	2016				X (2) (PNV, PSOE-E)

Fuente: Elaboración propia.

### 3 CONTINUIDAD Y CAMBIO EN EL MAPA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS (2015-2019)

Tal y como se recoge en la tabla 1, desde que en mayo de 1980 se celebraron en el País Vasco las primeras elecciones autonómicas hasta la fecha, octubre de 2019, se han formado en toda España un total de doscientos treinta y seis gobiernos autonómicos<sup>12</sup>. De acuerdo con la taxonomía propuesta en el anterior epígrafe, el tipo más habitual ha sido el gobierno mayoritario de un solo partido. Esta fórmula se ha repetido hasta en ochenta y una ocasiones.

Las CC.AA. donde más se ha dado son: Castilla-La Mancha y Murcia; diez cada una. Aragón, País Vasco y Navarra son las únicas que nunca han tenido esta modalidad de gobierno. La siguiente solución más empleada, con cincuenta y tres casos, ha sido el gobierno de partido único con mayoría simple. Las dos CC.AA. con una mayor frecuencia de esta última fórmula han sido Asturias y Navarra, con nueve y siete casos, respectivamente. Por último, se han constituido diversos tipos de gobiernos de coalición; cincuenta y cuatro de ellos de coalición mayoritaria y cuarenta y dos de coalición minoritaria. Canarias con catorce y Cataluña con quince son las CC.AA. en las que más se ha ensayado la fórmula coalicional<sup>13</sup>. En cambio, Extremadura es la única comunidad autónoma donde jamás se ha formado un gobierno de coalición. En definitiva, las soluciones gubernamentales de coalición, en sus distintos tipos, han sido con mucho las más empleadas a la hora de formar gobiernos autonómicos.

Corresponde ahora, al margen de este balance general, no perder de vista lo acontecido entre 2015 y 2019, para así conocer en qué medida la aparición de los partidos emergentes –Cs, Podemos y sus confluencias y, con posterioridad, Vox– ha sido decisiva en la formación de los ejecutivos autonómicos, modificando o no las experiencias anteriores.

Tras las elecciones autonómicas de 2015, se ensayaron diversas recetas. Tanto Podemos como Cs optaron por las fórmulas del pacto de investidura o del acuerdo programático, rechazando la participación en los ejecutivos. La dirección de Podemos advirtió que su partido no entraría a formar parte de gobiernos presididos por el PSOE, pero que tampoco dejaría, por activa o por pasiva, que el PP se hiciese con gobiernos autonómicos donde no tuviese mayoría. Esta doble estrategia parecía garantizar el cambio del color político de varios gobiernos; no tanto su estabilidad. A su vez, los órganos directivos de Cs también optaron por suscribir acuerdos de investidura, pactos de legislatura o compromisos para el desarrollo de una batería de políticas públicas.

Las negociaciones en las que estuvieron implicadas estas dos fuerzas emergentes arrojaron resultados dispares. De manera mayoritaria se optó por pactos de investidura con objeto de facilitar la gobernabilidad, sin renunciar a trazar unas líneas políticas mínimas para dar su voto afirmativo o abstenerse. Este tipo de acuerdo se formalizó en diez CC.AA. (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Canarias, La Rioja, Madrid y Murcia). Cs pactó este mecanismo en cinco CC.AA.; en Andalucía, con el PSOE-A y, en otras cuatro, con el PP (Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia). Salvo en Andalucía, donde Cs se avino también a firmar un acuerdo legislativo para todo el periodo, en el resto hizo constar expresamente en los pactos de investidura que de ninguna manera estos podían ser considerados como pactos de legislatura. Del mismo modo, Podemos contribuyó a la investidura de candidatos socialistas empleando fórmulas diversas. Así, en Aragón, Castilla-La Mancha (primer gobierno) y Extremadura, la formación morada prefirió pactos de investidura y la emisión de un voto favorable. En cambio, en Cantabria y en Asturias, la posición de Podemos fue la abstención, aunque solo en la primera de ellas su concurso resultaba decisivo. La Presidencia cántabra recayó en el Partido Regionalista de Cantabria (PRC), con el único voto a favor del PSOE. En ninguna de las CC.AA. donde la participación de Podemos fue decisiva se llegó a firmar un acuerdo

de legislatura. Asturias fue la única comunidad donde las formaciones emergentes no tuvieron un papel decisivo, si por tal se entiende la necesidad de su participación para impedir o facilitar la formación de los gobiernos. El PSOE alcanzó el gobierno gracias al voto favorable de Izquierda Unida (IU). Después de dos meses, y a la tercera votación en la Asamblea asturiana, bastó con que el candidato socialista fuese el que obtuvo un mayor respaldo, gracias a que el Estatuto de esta comunidad impide el voto en contra y opta en la segunda propuesta de investidura por la elección nominal entre todos aquellos candidatos que se presenten, ganando el que logre más votos.

**Tabla 1.** Frecuencias de tipos de gobierno autonómico 1981-2019.

	Gobierno mayoritario	Gobierno minoritario	Gobierno coalición mayoritaria	Gobierno coalición minoritaria
Andalucía	7	2	4	1
Aragón	0	5 <sup>14</sup>	6	3
Asturias	2	9	2	0
Cantabria	4	3	7	1
Castilla y León	7	4	2	0
Castilla-La Mancha	10	1	1	0
Cataluña	0	1	6	8
C. Valenciana	7	1	2	1
Extremadura	7	3	0	0
Galicia	7	2	3	2
Islas Baleares	4	3	3	6
Islas Canarias	1	1	9	6
La Rioja	6	2	2	1
Madrid	7	3	1	0
Murcia	10	1	1	0
Navarra	0	7	2	4
País Vasco	0	5	3	8
<b>Total: 236</b>	89	53	55	39

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las coaliciones de gobierno suscritas tras las elecciones de 2015 y 2016, estas se dieron, bien entre partidos de ámbito no estatal (PANE) (Cataluña), bien entre partidos de ámbito estatal (PAE) y partidos de ámbito no estatal (PANE) (Canarias, Comunidad Valenciana, Baleares, Navarra y País Vasco). En la mayor parte de las CC. AA. donde se constituyeron coaliciones, estas ya tenían antecedentes en otras legislaturas



(Cataluña, Navarra, País Vasco, Baleares, etc.). Tan solo una de las coaliciones selladas en 2015 tuvo como protagonistas a dos partidos PAE, entre ellos uno de los emergentes; fue en Castilla-La Mancha, con la coalición que suscribieron un año después de constituir el primer gobierno tras la investidura del candidato socialista. Los firmantes, PSOE y Podemos, ensayaron esta alternativa, inédita hasta el momento en esta comunidad y primera con la incorporación de una de las formaciones emergentes.

Cuatro años después, la estrategia general de estos partidos que ya disponían de representación en 2015, Podemos y Cs, ha sido muy diferente a la de entonces. Podemos, ahora denominado Unidas Podemos (UP), y Cs han optado a partir de mayo de 2019 por integrarse en los ejecutivos con la firma de extensos acuerdos coalicionales. Bien es cierto que tampoco ahora ninguno de estos dos partidos emergentes ha conseguido encabezar un gobierno autonómico, pero sí han sido decisivos en su formación.

En estas circunstancias ha irrumpido Vox, logrando representación en siete CC. AA. en las que hasta entonces no tenía implantación territorial alguna. Doce parlamentarios en Madrid y cuatro en Murcia; tres en Baleares y otros tantos en Aragón. En Cantabria ha conseguido dos, los mismos que en Asturias, y uno solo en Castilla y León. Se ha quedado fuera de los parlamentos autonómicos de Extremadura, Navarra, Canarias y Castilla-La Mancha. En al menos tres CC. AA., su presencia ha sido imprescindible para la viabilidad de gobiernos conservadores, pese a perder apoyos en las elecciones autonómicas de 2019, con respecto a los apoyos obtenidos en las elecciones autonómicas de Andalucía y, sobre todo, en las generales de abril de este mismo año. Así ha sucedido en la Comunidad de Madrid, donde su voto favorable ha sido indispensable para la formación de gobierno. Similar papel ha representado también en la Comunidad de Murcia, como antes se había producido en Andalucía, a finales de 2018, cuando el voto afirmativo de Vox fue determinante en la investidura del candidato popular, quien previamente había suscrito un acuerdo coalicional con Cs.

Un análisis comparado de la evolución de los tipos de gobierno en el intervalo 2015-2019 arroja varios datos de interés, como se deduce de la información contenida en la tabla 2. Se observa que el principal cambio del mapa de los ejecutivos autonómicos tiene que ver con la extensión del formato de coalición mayoritaria. Después de los comicios autonómicos de 2015, solo una comunidad suscribió un gobierno de esta naturaleza: Canarias. A ella, como es sabido, se le uniría Castilla-La Mancha a partir de 2016. En la actualidad, cinco de los ejecutivos autonómicos surgidos tras las elecciones celebradas entre diciembre de 2018 y mayo de 2019 lo son de este tipo y, de ellos, en cuatro ocasiones los gobiernos cuentan con la presencia de dos de los partidos emergentes; UP se ha incorporado a tres ejecutivos (Aragón, Valencia, Canarias), mientras que Cs forma parte de uno (Castilla y León). Tan solo en Cantabria el gobierno de coalición mayoritaria lo ha sido con la participación exclusiva del PRC y del PSOE de Cantabria. A estas coaliciones hay que sumarles seis más, de carácter minoritario; tres gracias a Cs (Andalucía, Madrid y Murcia) y tres gracias a UP (Baleares, La Rioja y Navarra). Los tres gobiernos que cuentan con miembros de Cs están presididos por el PP y han requerido

el voto favorable o la abstención de Vox; mientras, en los gobiernos donde está UP, la Presidencia corresponde al PSOE, y han precisado del concurso de otras formaciones regionalistas y/o la abstención de algún PAE.

**Tabla 2.** Rendimiento de las coaliciones con participación de partidos emergentes.

	2015-2016				2019			
	N.º	Peso %	Reparto		N.º	Peso %	Reparto	
Andalucía					11	55,3 / 44,6	6+5	54,5 / 45,4
Aragón					10	68,5 / 14,2 / 8,5 / 8,5	7+1+1+1	70 / 10 / 10 / 10
Asturias								
Cantabria	8	70,5 / 29,4	4+4	50 / 50	9	66,6 / 33,3	5+4	55,5 / 44,4
Castilla y León					10	70,7 / 29,2	7+4	63,6 / 36,3
Castilla-La Mancha	10	88,2 / 11,7	8+2	80 / 20				
Cataluña (2017)	13				13	51,5 / 48,4	7+6	53,8 / 46,1
Comunidad Valenciana	9	54,7 / 45,2	4+4+1	50 / 50	11	51,9 / 32,6 / 15,38	5+4+2	45,4 / 36,3 / 18,1
Extremadura								
Galicia (2016)								
Islas Baleares	10	60,8 / 39,1	6+4	60 / 40	11	65,5 / 20,6 / 13,7	7+2+2	63,6 / 18,1 / 18,1
Islas Canarias	10	54,5 / 45,4	6+4	60 / 40	10	67,5 / 13,5 / 10,8 / 8,1	7+1+1+1	70 / 10 / 10 / 10
La Rioja					9	93,7 / 6,25	8+1	88,8 / 11,1
Madrid					13	53,5 / 46,4	7+6	53,8 / 46,1
Murcia					10	72,7 / 27,2	6+4	60 / 40
Navarra	9	47,3 / 42,1 / 10,5	6+2+1	66,6 / 22,2 / 11,1	13	50 / 40,9 / 9	8+4+1	61,5 / 30,7 / 7,6
País Vasco (2016)	11	75,6 / 24,3	8+3	72,7 / 27,2				

Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, en el mapa comparado destaca el hecho de que solo en tres CC. AA. se haya mantenido el mismo tipo de gobierno con respecto al anterior. Ejemplo de ello es Asturias, donde un cambio al frente de la Presidencia del Ejecutivo no se ha traducido en modificación alguna de la modalidad de gobierno ensayada: un ejecutivo minoritario de un solo partido. Esta fórmula ha sido la más utilizada de todas las legislaturas asturianas; hasta en nueve ocasiones. El papel de uno de los partidos emergentes, Podemos/UP, ha variado de forma sustancial. Así, mientras en 2015 se abstuvo y la investidura y

posterior formación de gobierno contó con el exclusivo apoyo de IU, tras las elecciones de 2019, UP votó en contra, siendo el único ejemplo de voto negativo de esta formación a un gobierno de progreso en todo el mapa autonómico. Cataluña, con elecciones autonómicas en 2015 y en 2017, ha sido otra comunidad en la que no se ha producido cambio en el modelo de gobierno. En ambas se han conformado ejecutivos de coalición minoritarios, con el único cambio de la sigla de uno de los socios. El último ejemplo de continuidad es el balear, con dos gobiernos de coalición minoritaria; la principal novedad entre el primer y el segundo gobierno es la incorporación de UP al gabinete, frente a la mera abstención por la que habían optado en 2015. Por último, en seis CC.AA. se ha pasado de gobiernos minoritarios de un solo partido, con apoyo externo de otra u otras formaciones, a gobiernos de coalición; cinco coaliciones mayoritarias (Aragón, Castilla y León, La Rioja, Madrid y Murcia) y solo una minoritaria (Andalucía).

Por último, hay que advertir que los dos únicos gobiernos de mayoría surgidos tras las autonómicas de mayo de 2019 son los suscritos en Castilla-La Mancha y en Extremadura, ejecutivos que vienen a sumarse al existente en la Xunta de Galicia. En ambas comunidades el PSOE se ha hecho con la Presidencia tras haber liderado una coalición mayoritaria con Podemos y tras haber sido investido su presidente en 2015 gracias al voto afirmativo de este mismo partido, respectivamente.

#### **4 EL INCREMENTO DEL GRADO DE COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE INVESTIDURA EN UN ESCENARIO MULTIPARTIDISTA**

La transición de un sistema bipartidista imperfecto a uno multipartidista ha repercutido en la modalidad de los gobiernos, pero también se ha hecho notar en las dificultades que ha habido que sortear para facilitar la investidura y la posterior formación de los ejecutivos allí donde no había mayoría absoluta. Para aproximarse a esta cuestión, se ha reparado en el tiempo requerido para lograr las investiduras de los presidentes autonómicos y en el número de votaciones efectuadas. Dado que no todas las CC.AA. regulan exactamente igual los plazos de la investidura, se ha optado por comparar el tiempo transcurrido desde la celebración de las elecciones en cada una de ellas y las fechas concretas en las que se produjeron las investiduras<sup>15</sup>. De este modo, se consideran en toda su extensión los periodos en los cuales las fuerzas políticas se han ocupado de buscar soluciones para la gobernación.

Para el análisis se han contemplado tres legislaturas en todas las CC.AA., incluso en aquellas donde no ha sido necesaria negociación alguna por contar con mayorías de un solo partido. La mayor parte de ellas coinciden con las que se inician después de las elecciones de 2011, 2015 y 2019. Sin embargo, hay tres excepciones en las que los plazos y procesos comparados corresponden a una cronología diferente. Por un lado, las comunidades históricas: Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. La primera tiene en cuenta lo sucedido tras los comicios de 2012, 2015 y 2018. Para Cataluña se

comparan los plazos transcurridos tras los comicios de 2012, 2015 y 2017. Por último, Galicia celebró elecciones autonómicas en 2009, 2012 y 2016, al igual que ocurrió en el País Vasco, por lo que los procesos que se consideran son los desarrollados tras estas fechas. A su vez, hay dos comunidades del régimen general, Asturias y Valencia, donde la comparación se ha hecho apreciando algunas circunstancias particulares. En Asturias, el primero de los procesos de investidura es el de 2012, como consecuencia de la disolución anticipada de la Asamblea elegida tan solo un año antes. En Valencia, para la última referencia, la fecha desde donde computar los plazos transcurridos es la de las elecciones autonómicas concurrentes con los comicios generales del 28 de abril de 2019.

De acuerdo con los datos del cuadro 3, los procesos de investidura y formación de gobierno tras las tres convocatorias analizadas revelan que se ha incrementado de manera progresiva el número de días necesarios para llevarlos a buen puerto, siendo inferior en contextos de mayoría absoluta de un solo partido, como ocurre en Galicia en las tres legislaturas, o en Extremadura en la primera y en la tercera legislatura analizadas. Se constata que el aumento de días es mayor tras la irrupción de los partidos emergentes a partir de 2015 en las CC. AA. donde su concurso ha sido necesario para la formación de gobiernos. En términos generales, frente a los 631 días de las primeras legislaturas analizadas, se ha pasado a 779 y a 1007 en las últimas<sup>16</sup>. Si bien el número de días ya era significativamente superior en las segundas legislaturas, comparadas con las primeras, la cifra se dispara si se observa el número de días precisados en las terceras legislaturas. Sea como fuere, el incremento ha sido más significativo en aquellas CC. AA. en las que se han compuesto gobiernos de coalición minoritarios con Cs. Es lo que ha ocurrido en Castilla y León (39/44), Madrid (30/80) y Murcia (36/61). Algo parecido ha pasado en aquellas CC. AA. donde el partido emergente ha sido UP. Sirvan de ejemplo Aragón (39/66), Canarias (43/67) o Navarra (56/68). Llamativo es el comportamiento en Andalucía, donde el incremento de días más importante se produjo en la legislatura en la que el gobierno resultante lo fue de minoría de un solo partido con el apoyo para investidura de Cs, frente a los 48 días que se han empleado para formalizar un gobierno de coalición minoritario en 2018.

**Cuadro 3.** Días transcurridos desde las elecciones y número de votaciones celebradas para lograr las investiduras en las tres últimas legislaturas autonómicas.

	Días transcurridos en cada legislatura	Votaciones celebradas en cada legislatura
<b>Andalucía</b>	39/81/48	1/4/1
<b>Aragón</b>	52/39/66	1/1/1
<b>Asturias</b>	54/57/50	2/3/2
<b>Cantabria</b>	32/39/62	1/2/1
<b>Castilla y León</b>	32/39/44	1/2/1

	<b>Días transcurridos en cada legislatura</b>	<b>Votaciones celebradas en cada legislatura</b>
<b>Castilla-La Mancha</b>	30/37/38	1/1/1
<b>Cataluña</b>	26/105/144	1/3/2
<b>C. Valenciana</b>	23/31/18	1/1/1
<b>Extremadura</b>	46/37/30	2/1/1
<b>Galicia</b>	46/21/46	1/1/1
<b>Islas Baleares</b>	24/36/32	1/1/1
<b>Islas Canarias</b>	44/43/67	1/1/1
<b>La Rioja</b>	31/39/93	1/2/3
<b>Madrid</b>	24/30/80	1/1/2
<b>Murcia</b>	31/36/61	1/1/3
<b>Navarra</b>	32/56/68	1/1/2
<b>País Vasco</b>	65/53/60	1/2/2

Fuente: Elaboración propia.

En lo concerniente al número de votaciones, hicieron falta menos para investir presidentes en los procesos habidos tras las primeras elecciones autonómicas objeto de análisis. En concreto, frente a las 18 votaciones que se precisaron en conjunto para investir a los presidentes autonómicos tras la primera serie de elecciones, el número de estas se elevó a 28 y a 26 respectivamente tras las dos últimas. Se constata, además, que estos datos se corresponden con tres escenarios diferentes. El primero, coincidente con las primeras legislaturas analizadas, donde en la mayor parte de las ocasiones se dieron mayorías absolutas o simples de un solo partido. Por el contrario, una buena parte de los gobiernos surgidos tras las segundas elecciones estudiadas lo fueron de gobierno minoritario de un solo partido y de coalición. Por último, la legislatura en la que más coaliciones se han formalizado no ha sido la que más votaciones ha necesitado. Pese a que, en tres de ellas, con la implicación de dos partidos emergentes Cs y Vox, el número de votaciones se ha elevado considerablemente (La Rioja 3, Madrid 2, Murcia 3), lo cierto es que en otras CC. AA., sobre todo donde el emergente era UP, solo se celebró una votación en cada una (Aragón, Valencia, Baleares y Canarias). También en Castilla y León, con presencia de Cs, se requirió una sola votación.

En consecuencia, se confirma que desde de la aparición de los partidos emergentes a partir de 2015 se ha producido un incremento del número de días necesarios para la formación de los gobiernos, mientras que, por el contrario, no ha ocurrido lo mismo en relación con el número de votaciones de investidura celebradas para alcanzar los requisitos reglamentarios en cada comunidad autónoma.

## 5 LOS RENDIMIENTOS DE LOS PARTIDOS EMERGENTES TRAS SU INTEGRACIÓN EN LOS EJECUTIVOS AUTONÓMICOS (2015-2019)

Entre 2015 y 2019 se han formado diecinueve gobiernos de coalición, todos ellos resultado de complejos procesos de negociación entre los socios implicados. Sin duda, cuando los partidos se decidieron a participar en las negociaciones para la formación de gobierno, consideraron, en mayor o menor medida, los beneficios y los perjuicios que podía reportarles esta disposición y el resultado final de las negociaciones.

La literatura especializada suele enumerar varios tipos de objetivos/recompensas como consecuencia del compromiso coalicional: obtención de carteras/consejerías dentro de los ejecutivos; puestos del *sottogoverno*, cargos en instituciones de las respectivas comunidades; compromisos pactados para el desarrollo de políticas públicas que forman parte nuclear de los programas políticos, y otras de naturaleza estrictamente electoral<sup>17</sup>.

En esta ocasión, se opta por apreciar el rendimiento de las coaliciones suscritas con intervención de partidos emergentes en el periodo 2015-2019, observando en exclusiva el incremento o disminución de consejerías que se ha producido a raíz del cambio de un modelo de gobierno a otro y, además, el grado de proporcionalidad existente en el reparto de consejerías entre las distintas formaciones coaligadas.

Pues bien, de acuerdo con los datos del gráfico 1, en cuatro CC. AA. en las que tras las últimas elecciones se formaron gobiernos de coalición, mayoritarios o minoritarios con representación de las formaciones emergentes, habiendo tenido en la anterior legislatura gobiernos en minoría de un solo partido, se ha producido un incremento del número de consejerías en el organigrama del ejecutivo (Aragón, Castilla y León, La Rioja y Madrid). En estos cuatro gobiernos ha pasado a tener presencia algún representante de los partidos emergentes. Sin embargo, la opción por el gobierno de coalición no ha supuesto un aumento de los consejeros de los ejecutivos ni en Andalucía, donde paradójicamente se ha experimentado una sustancial rebaja de estos, ni en Canarias. En Navarra, donde también se ha incrementado el número de consejerías, no ha cambiado el tipo de gobierno, pero sí el titular de la Presidencia. Por su parte, en Castilla-La Mancha, aunque ha transitado de un gobierno de coalición con presencia de Podemos a un mayoritario de un solo partido, el número de consejeros del Ejecutivo también ha aumentado.

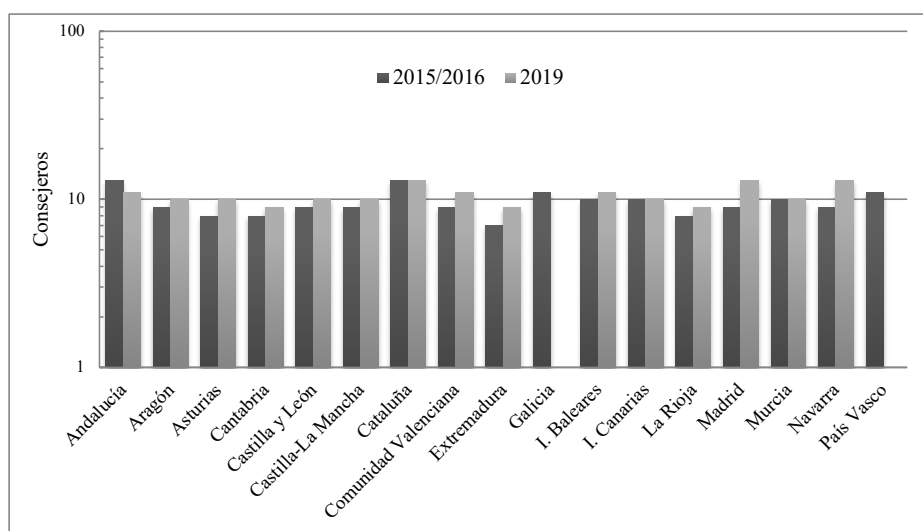
En lo relativo al rendimiento obtenido por los partidos emergentes en la formación de gobiernos de coalición tras las elecciones de 2019, se evidencia que el reparto de responsabilidades entre los distintos socios se ha ajustado a un criterio proporcional propio de la Ley de Gamson (1961). Sin embargo, a tenor de los datos de la tabla 2, deben hacerse algunas puntualizaciones en relación con los gobiernos de coalición con presencia de partidos emergentes.

De una parte, que la mayor proporcionalidad en el reparto de consejerías se ha producido en dos CC. AA. donde el socio secundario es Cs (Andalucía y Madrid). Se da la paradójica circunstancia de que Cs no aporta la mayoría absoluta de la Cámara en

ninguna de ellas, lo que solo es posible gracias al voto favorable y a la abstención de Vox, respectivamente.

Véase también que la desproporción mayor se da en Aragón y en Navarra, aunque de signo contrario. Mientras que en la primera es el segundo partido más representado el que obtiene menos peso en el Ejecutivo del que le correspondería, en Navarra es el partido que ostenta la Presidencia de la Comunidad el que está sobrerrepresentado. En ambos casos, la infrarrepresentación o sobrerrepresentación responde al hecho de que son varios los socios que forman la coalición, de tal manera que una distribución del poder más proporcional entre ellos obligaría a un aumento ingente de las consejerías. Por último, se produce una pequeña sobrerrepresentación de los partidos emergentes en Castilla y León (Cs). Igual ocurre en la Comunidad Valenciana, donde UP, el tercer partido en liza, ha obtenido una sobrerrepresentación a costa de que la segunda fuerza que más aporta tenga menos consejeros de los que le corresponderían en proporción a su peso en escaños.

**Gráfico 1.** Número de consejerías 2015-2019.



Fuente: Elaboración propia

## 6 CONCLUSIONES

El artículo se ha propuesto desvelar la influencia que han ejercido y los rendimientos que han obtenido los partidos de la llamada nueva política en la configuración de los gobiernos autonómicos en el periodo 2015-2019. En el actual mapa autonómico, trece de las diecisiete CC.AA. tienen un gobierno de coalición. Ocho de ellas son coaliciones mayoritarias y cinco minoritarias. Aunque el gobierno compartido no sea una novedad

en el marco autonómico desde sus orígenes, sí es novedoso que en diez de los gobiernos autonómicos actuales haya miembros de partidos emergentes. En seis de ellos participa UP y en cuatro Cs. Recuérdese que tras las elecciones de 2015 solo se formó un gobierno con la incorporación de Podemos, concretamente en Navarra, salvo la excepción ya mencionada de Castilla-La Mancha en 2016. En doce gobiernos constituidos tras esas elecciones tuvieron un peso decisivo las formaciones emergentes con su abstención o con su voto afirmativo. Entonces se optó, mayoritariamente, por la fórmula de la abstención en segunda vuelta, tanto para el caso de Podemos como para el de Cs. Tras cuatro años de gobierno, en la mayoría de las comunidades los partidos emergentes se han incorporado a los ejecutivos, dejando de ser meros garantizadores de su estabilidad, y ampliando sus expectativas de rendimiento.

Todos estos cambios se han traducido en una mayor dificultad y complejidad de los procesos de formación de gobierno en las dos últimas legislaturas. El análisis de los datos deja claro que la aparición de los partidos emergentes, tanto en 2015 como en 2019, ha ocasionado un incremento de los días necesarios para formar los gobiernos, sean estos resultados de acuerdos de investidura o pactos de legislatura, o lo sean como consecuencia de la firma de acuerdos coalicionales. Por el contrario, no existe una significativa relación entre el número de votaciones que se han necesitado para lograr las investiduras y la presencia de partidos emergentes. En cualquier caso, en ninguna de las legislaturas analizadas se ha tenido que proceder a una repetición electoral como consecuencia de un bloqueo a la hora de investir presidente, aunque en algunas lograrlo haya sido más difícil que en ocasiones precedentes.

De igual modo, se confirma también que los gobiernos de coalición con o sin partidos emergentes que se han formado después de las elecciones de 2019 no ha traído consigo un incremento significativo de las consejerías que forman cada ejecutivo. El cotejo de los datos permite, igualmente, constatar que el reparto de las consejerías se ha efectuado siguiendo la regla de la proporcionalidad de acuerdo con el peso de cada formación en las respectivas asambleas autonómicas.

## 7 REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Delgado, S., y Montabes, J. 2019. «Los Gobiernos autonómicos: mayorías, minorías y coaliciones», en N. Lagares, C. Ortega y P. Oñate (eds.), *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Garmendia, A. 2019. «40 años de gobiernos autonómicos en España: competencia política, feudos electorales y calidad de gobierno», en *Informe sobre la democracia*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Gamson, W.A. 1961. «A Theory of Coalition Formation», *American Sociological Review*, 26(3): 373-382.



- Jové, J.M. 2013. «La negociación de un gobierno de coalición. Los acuerdos coalicionales», en J. M. Reniu Vilamala, *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lagares, N., Ortega, C. y Oñate, P. 2019. *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Matas, J.; Montabes, J., y Robles, A. (eds. lit.). 2000. *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Matas, J. 2015. *La formación de un gobierno de coalición*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reniu Vilamala, J. M. 2001. «¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996», *Revista Española de Ciencia Política*, 5.
- Reniu Vilamala, J. M. 2010. *Els governs de coalició*. Barcelona: UOC.
- Reniu Vilamala, J. M. 2013. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Reniu Vilamala, J. M. 2014. *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas*. Barcelona: Atelier.
- Reniu Vilamala, J. M. 2016. «La Experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas: un balance», *Sistema*, 244: 45-60.
- Robles Egea, A. 2004. «Negociaciones, “payoffs” y estabilidad de los gobiernos de coalición», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 126: 91-112.
- Sánchez Muñoz, Ó. 2017. «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109: 237-260.

## NOTAS

- 1 A partir del 13 de mayo de 2016 Podemos se coaliga con otras formaciones de la izquierda y del ecopacifismo, dando lugar a Unidas Podemos (Podemos-IU-Equo-CLIAS).
- 2 Véase Lagares, Ortega y Oñate, 2019: 9.
- 3 El porcentaje de participación de los partidos emergentes se ha multiplicado en los últimos cuatro años, pasando del 20% a algo más del 30% del voto en las CC. AA. Véase Sánchez, 2017.
- 4 En todo el periodo estudiado (2015-2019) no se han tenido que repetir elecciones en ninguna comunidad autónoma, lo que, en cambio, sí se produjo en elecciones anteriores, en las que aún no habían irrumpido las formaciones emergentes. Así ocurrió, en concreto, en Madrid en 2003 y en Asturias en 2011.
- 5 Véanse entre otras: Matas, Montabes y Robles, 2000; Reniu, 2010, 2013, 2014, 2016; Amuitz Garmendía, 2019; Gómez, Cabeza, et al. 2019; Lagares, et al. 2019; Montabes y Martínez, 2019.
- 6 Véase Delgado y Montabes, 2019: 412.
- 7 Véase Jové, 2013: 130 y ss.
- 8 En esta legislatura se emplearon dos fórmulas: un gobierno minoritario del PSOE, gracias a un acuerdo de investidura PSOE-PODEMOS, y un gobierno de coalición mayoritario entre ambos.
- 9 En esta legislatura hubo dos tipos de gobierno: el primero desde el inicio de la misma hasta diciembre de 2016; el segundo, desde esta fecha a 2019.
- 10 Se considera que es un gobierno de coalición minoritario por cuanto IU, aunque concurrió en coalición con UP, rompió la misma tras las elecciones. Pese a apoyar la investidura y firmar un acuerdo de gobernabilidad, no se ha incorporado al Ejecutivo riojano.
- 11 Aunque se produjo un cambio de presidente como consecuencia de la dimisión de Pedro Antonio Sánchez, no se ha computado como dos gobiernos, dado que no se modificó el tipo de este.
- 12 El número de gobiernos se calcula atendiendo a los que se han conformado en cada comunidad tras las respectivas elecciones y aquellos que lo han hecho cambiando su tipología dentro de una misma legislatura. No se han contabilizado los nuevos gobiernos que se hayan podido formar como consecuencia de crisis gubernamentales, sin cambio al frente de la presidencia. Para el cálculo de las frecuencias, se ha utilizado la base de datos disponible en el Observatorio de las Coaliciones de Gobierno en España. [http://www.ub.edu/OGC/index\\_es.htm](http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm)
- 13 Todos los gobiernos, salvo uno unitario unipartidista, lo han sido de coalición preelectoral entre Convergencia Democrática de Cataluña y Unió Democràtica de Catalunya. Dado el tipo de relación entre los socios, se los considera gobiernos de coalición.
- 14 Se considera la existencia de cinco gobiernos minoritarios (1983-1987, 1987-1989, 1993-1995, 1995-1995 y 2011-2012) algunos coincidentes dentro de la misma legislatura.

- 15 La mayor parte de los ordenamientos autonómicos establecen un plazo de dos meses o sesenta días para la disolución anticipada de sus asambleas en caso de que ningún candidato logre ser investido, distinguiendo entre aquellos que lo empiezan a computar tras la primera votación (Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia) y aquellos que lo hacen desde la constitución de la cámara (Aragón, Asturias). Tan solo hay dos excepciones: Navarra, donde se requieren tres meses desde la celebración de elecciones autonómicas, y País Vasco, donde se dejan transcurrir sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para la elección de lendakari.
- 16 La inestabilidad política de Cataluña en las dos últimas legislaturas dispara el número de días que se han necesitado para lograr las investiduras.
- 17 Véanse entre otras: Reniu, 2001; Robles, 2004: 93 y ss.; Matas, 2015: 99-103.

## A nova política na España do século XXI: causas, xénese e evolución

### La nueva política en la España del siglo XXI: causas, génesis y evolución

### The new politics in 21st century Spain: causes, genesis and evolution



**ALFONSO ANTONIO LÓPEZ RODRÍGUEZ**

Profesor interino de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0003-3012-5667>

[alfonsoantonio.lopez@usc.es](mailto:alfonsoantonio.lopez@usc.es)

Recibido: 3/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.89>

**Resumo:** As demandas cidadás dunha nova política para que fose adoptada polos actores e representantes institucionais xorden como resultado do impacto da gran recesión dentro dun sistema político como o español. Este xa arrastraba deficiencias manifestadas na particular cultura política do país. O obxectivo deste traballo é analizar as causas materiais que determinaron a emerxencia das ditas demandas cidadás e como acabaron por se plasmar en movementos sociais para, finalmente, ser instrumentalizadas por organizacións partidistas.

**Palabras clave:** Nova política, movementos sociais, crise económica, política partidista, globalización.

**Resumen:** Las demandas ciudadanas de una nueva política para que fuese adoptada por los actores y representantes institucionales surgen como resultado del impacto de la gran recesión dentro de un sistema político como el español. Este ya arrastraba deficiencias manifestadas en la particular cultura política del país. El objetivo del presente trabajo es analizar las causas materiales que determinaron la emergencia de dichas demandas ciudadanas y cómo terminaron por plasmarse en movimientos sociales para, finalmente, ser instrumentalizadas por organizaciones partidistas.

**Palabras clave:** Nueva política, movimientos sociales, crisis económica, política partidista, globalización.

**Abstract:** The citizen appeal for new politics to be adopted by institutional actors and representatives arise as a result of the impact of the great recession within a political system such as Spanish, which already dragged deficiencies manifested in the particular political culture of the country. The objective of this paper is to analyze the material causes that determined the emergence of these citizen demands and how they ended up being embodied into social movements to, finally, being instrumented by partisan organizations.

**Key words:** New Politics, social movements, economics crisis, party politics, globalization.

**SUMARIO:** 1 Presentación. 1.1 Objetivos. 1.2 Estructura. 2 El contexto global: la Gran Recesión. 2.1 La crisis de la hiperglobalización. 2.2 El impacto en España. 3 El contexto nacional: la crisis de representatividad. 3.1 La cultura política en España. 3.2 La crisis de representatividad. 4 Definición y manifestación. 4.1 Una definición de la nueva política. 4.2 La materialización de la nueva política: Podemos. 5 Del antagonismo a la normalización institucional. 5.1 Etapa conflictual-rupturista. 5.2 La atenuación del eje nuevo-viejo y el asentamiento institucional. 6 Posible evolución. 7 A modo de conclusión. 8 Bibliografía.

# 1 PRESENTACIÓN

## 1.1 Objetivos

El objetivo fundamental de estas páginas es identificar las raíces de un término que se ha mantenido como popular dentro de la retórica política del último lustro: “*nueva política*”. El concepto que va a abordarse en el presente texto no se refiere a la idea acuñada en su día por Ortega y Gasset<sup>1</sup>, quien aludía a la necesidad de una nueva forma de ser y hacer política en España que superase tanto el régimen de la restauración canovista como a sus fantasmas. En el caso del término objeto de este estudio, se acota, por tanto, a nuestro presente, a un siglo XXI que transita el fin de su segunda década.

Como manera de presentar la anatomía de este término, se adopta, en primer lugar, un enfoque genético, partiendo de preguntarse cuál es la causa que origina la idea de la nueva política dentro de la sociedad española. Tras la presentación y análisis de los fenómenos que pueden ser tenidos como causa, se parte a la materialización de esa nueva política dentro de los movimientos sociales y partidistas en el contexto español, adoptando un enfoque más netamente analítico.

## 1.2 Estructura

Este texto va a dividirse en varios bloques para afrontar con el rigor necesario la tarea de abordar el concepto de la nueva política tal y como se ha materializado en el contexto político actual. Para ello, en primer lugar, se describirá el panorama global en el que la crisis económica de 2008 generó una serie de impactos socioeconómicos todavía no resueltos que, en lo fundamental, serían el caldo de cultivo para los movimientos sociales de los que emergería la idea de una nueva política<sup>2</sup>. El malestar social provocado por la crisis y las políticas aplicadas motivará la emergencia de nuevos movimientos sociales que sustanciarán la idea de una nueva política. Esta demanda se traduce tanto en el ámbito de lo institucional como en la praxis colectiva. A esta articulación de la demanda se dedicará la tercera sección del presente trabajo. Una vez acotados los contextos de los que surge, es el momento de realizar una definición y determinar las manifestaciones en las que se ha concretado la nueva política, lo que se plasma en la cuarta sección. En el caso de la quinta, tendrá como protagonista el análisis de la materialización, como actor dentro del sistema de partidos, de esta nueva política. Es el

caso de la formación Podemos, que ha sido la que con mayor vehemencia ha reclamado el concepto de nueva política (en el ámbito nacional) como elemento constitutivo de sí mismo. Por último, nos centraremos en la posible evolución de la nueva política tras el ciclo electoral que se cerró en las elecciones de noviembre de 2019; debe indicarse que dicho ciclo no parece cerrado del todo<sup>3</sup>. La forma del texto, en cierto modo, se adapta a la idea de trazar un contexto, seguido de una diagnosis y una sucinta prognosis, para finalizar con unas breves conclusiones.

## 2 EL CONTEXTO GLOBAL: LA GRAN RECESIÓN

Los años inmediatamente anteriores a la crisis económica que estalló en 2008, cuyos ecos aún se padecen, fueron de una extraordinaria expansión global<sup>4</sup>. Un paralelismo notable se mantuvo entre las economías española y norteamericana: la burbuja inmobiliaria<sup>5</sup>. El fin de esta situación provocó una frustración de las expectativas, *fundadas en el ámbito de lo material*, lo que explicará una parte de las raíces de las demandas de una nueva política. Sin embargo, resulta necesario describir, en primer lugar, las causas de la crisis que malogró las esperanzas materiales de buena parte de la sociedad española. Esto no puede abordarse con rigor si no se enmarca en el contexto de referencia de una economía abierta e integrada internacionalmente como la española; esto es, sin hablar de la globalización, más en concreto de su estadio actual o “hiperglobalización”.

### 2.1 La crisis de la hiperglobalización

El concepto de hiperglobalización (o globalización profunda) es acuñado por el economista Dani Rodrik<sup>6</sup> como un contexto de exacerbación de los componentes políticos y económicos de la globalización, en especial los que se refieren a la desregulación, a la apertura comercial y a la privatización de las instituciones del Estado de bienestar. En sus palabras<sup>7</sup>, obedece a una situación en la cual es particularmente desfavorable la relación de los costes políticos/redistributivos respecto a las ganancias netas del comercio. Como él mismo apunta a reglón seguido, la construcción de los mercados nacionales necesitó de un proyecto político centralizado que gestionase la redistribución entre *ganadores* y *perdedores*. Esto no está pasando en el escenario global, lo que, por otra parte, nos permite hablar de *perdedores* y *ganadores de la globalización*.

Es en 2008 cuando se produce la primera gran crisis global del capitalismo<sup>8</sup>. La destrucción de riqueza y la amplitud y profundidad de su contagio no tienen parangón con otra, salvo con la producida en 1929. Los enormes costes sociales y financieros que afrontaron los Estados condujeron, en casos como el español, a crisis de deuda soberana que aún afectan a la sociedad en el presente.

No es objeto de este texto analizar las causas últimas de este proceso, pero como indica Rodrik<sup>9</sup> esto tiene su génesis en la desregulación general de los flujos de capital entre los años 80 y 90. El nuevo paradigma de capitalismo financiarizado nació sin una

regulación que pudiera evitar desequilibrios que supusieran riesgos sistémicos para la economía mundial. Finalmente, esos desequilibrios se produjeron de manera devastadora.

Una secuencia sucinta de los hechos sería la siguiente. Desde el final de la guerra fría comienzan a incrementarse las pautas de interconexión global de las relaciones económicas, en especial aquellas que tienen relación con los flujos de capital, como el caso de la inversión directa extranjera, especialmente a corto plazo. Además, comienzan a hacerse célebres palabras como *outsourcing* y *offshore*. Es un contexto donde el paradigma de producción ha cambiado. Por un lado, se rompe el contrato social que nace de la segunda posguerra mundial y a la vez emerge lo que Castells<sup>10</sup> ha dado en llamar sociedad de la información. Es un contexto en el que las, en aquel momento, tecnologías emergentes (la informática hoy normalizada) abren la posibilidad de la organización nodal de la producción, con un capital móvil. Es una sociedad en la cual la información es un activo (intangibles) más dentro del proceso de producción; este fenómeno se acelerará en el siglo XXI.

En el caso de la gran recesión, los nuevos instrumentos que van apareciendo al retirarse la regulación estatal del ámbito financiero permitieron la creación de activos financieros basados en la titulización y que fueron vendidos en mercados internacionales<sup>11</sup>. El elemento fundamental de estos instrumentos eran créditos hipotecarios de alto riesgo y, cuando se produjeron impagos de estos, empezó el colapso, desde los individuos que eran desahuciados hasta la quiebra de grandes corporaciones de inversión.

Es en el contexto de una gran recesión donde se produce la *causa material* de la que emerge la idea de una nueva política. Será en suelo estadounidense, el epicentro de la crisis global, donde aparece el movimiento Occupy Wall Street en protesta por los créditos universitarios, pero en general contra el capital financiero, el 1% que tiene secuestrada la democracia americana. Este tipo de movimientos emergerán en muchos más países<sup>12</sup> al tiempo que se va extendiendo el contagio de la recesión estadounidense, convirtiéndose en global.

## 2.2 El impacto en España

La crisis económica española de 2008 tiene una naturaleza dual: una vertiente es exógena (contagio de la crisis global) y la otra endógena (colapso de la burbuja del sector inmobiliario). Para el objeto del presente trabajo, resulta de mayor relevancia el análisis de la segunda. En este caso su origen viene de la constitución de la Unión Económica y Monetaria (UEM) a raíz de la firma del tratado de Maastricht en 1992. El modelo de esa unión se basaba en la existencia de un área monetaria óptima<sup>13</sup>. El principal problema es que la heterogeneidad de las estructuras económicas de los países implicaba grandes desequilibrios difícilmente solubles en el lapso de tiempo en que el plan de la UEM preveía el establecimiento de una moneda común. Sea como fuere, España en 2001 adoptaría el euro y con ello liquidaba completamente su soberanía monetaria. La adopción de la moneda única, con las directrices del Banco Central Europeo para los tipos de interés, llevó a una bajada artificial de estos. En menos de un quinquenio,

los tipos nominales bajaron de los dos dígitos (con la deuda denominada en pesetas) a unos que rondaban el 4% en su nueva denominación. El resultado es que se produce una facilidad artificial para el endeudamiento. Todo lo anterior, en conjunto con cambios legislativos nacionales, implica un acelerado efecto riqueza por revalorización de activos inmobiliarios<sup>14</sup>. Ambos factores (dinero barato para el crédito a particulares y una revalorización de activos inmobiliarios y bienes raíces) se conjugaron para generar la burbuja de la especulación inmobiliaria.

Durante el periodo de expansión se realizó una supervisión deficiente por parte de los responsables institucionales, y las entidades financieras realizaron préstamos hipotecarios de alto riesgo, entrando incluso en el negocio, adquiriendo directamente activos inmobiliarios mediante sociedades *ad hoc* o directamente. Los operadores financieros privados (mayoritariamente bancos) no se encuentran vigilados como es debido por los responsables políticos-administrativos competentes (CNMV y el Banco de España) y se produce una excesiva exposición al riesgo, especialmente en la concesión de préstamos hipotecarios y la adquisición de activos inmobiliarios.

Por otro lado, a pesar del fuerte crecimiento en términos de PIB del período, las tendencias estructurales de la economía española se mantuvieron, de manera que, llegada la recesión, el ajuste duro en el ámbito empresarial se realizó mediante despidos masivos. Se genera una cadena que deviene en impagos de hipotecas, desahucios y retracción del consumo, con el consecuente desplome del PIB<sup>15</sup> y del valor de los activos inmobiliarios. Estos quedan en manos de la banca, que a su vez se ve en la necesidad de ser rescatada<sup>16</sup>. Ello provocó la conversión de deuda privada en pública, y de ahí a la crisis de la deuda soberana, tristemente célebre por la popularidad alcanzada por el concepto de prima de riesgo<sup>17</sup>.

Los efectos de la crisis para la economía nacional fueron devastadores. Solo en el año 2009 el PIB se contrae un 3% y se produce una destrucción neta de un millón de empleos. La situación de recesión no mejora a pesar de las medidas de estímulo como el PlanE, con lo que a partir de 2010 se aprecia un punto de inflexión<sup>18</sup>. Las políticas de austeridad y consolidación fiscal que se extienden como receta para la crisis de los países de la eurozona manifiestan unos grandes costes sociales<sup>19</sup>. Se aprecia un proceso en el que se produce tanto una precarización de las ofertas de empleo (con incremento de la temporalidad, peores condiciones contractuales, incremento de formas atípicas) como una precarización de la situación en el desempeño del propio puesto de trabajo, como, por ejemplo, el incremento de horas extra no cobradas. Es en este contexto de crisis socioeconómica agravada donde emerge la categoría social de los trabajadores pobres<sup>20</sup>. Se produce un escenario de privación material súbita, de precarización laboral profunda y de frustración de expectativas laborales en el que emergerán movimientos como: PAH, V de Vivienda, Juventud sin Futuro, etc. Muchos serán parte de los componentes del 15M<sup>21</sup>, ingrediente o detonante esencial para la aparición de la idea de nueva política.

### 3 EL CONTEXTO NACIONAL: LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD

En el caso español, además de los efectos directamente materiales de la crisis sobre la población, está el efecto sobre las instituciones políticas. Si bien en los EE.UU. no hubo un cuestionamiento relevante de las instituciones políticas, esto sí se produjo en España. Se llegó a hablar de “crisis de régimen”. En todo caso, ya se infería, desde tiempo atrás, una insatisfacción con el funcionamiento del sistema político que tiene una manifestación particular dentro de la cultura política española.

#### 3.1 La cultura política en España

Como indica Vallés<sup>22</sup>, la cultura política vendría a ser un atributo que comparten un conjunto de ciudadanos que mantienen unas mismas pautas, orientaciones y comportamientos en relación con los objetos políticos o, de modo más amplio, con la política. Un hecho que resalta dicho autor es que en el caso del mundo contemporáneo:

“[Se] han debilitado los mecanismos de transmisión (...) especialmente los que se corresponden con el Estado –escuela– y las grandes organizaciones de masas –partidos, sindicatos, iglesias oficiales–. En cambio, han adquirido mucha mayor influencia –junto con algunas organizaciones voluntarias– los medios de comunicación de masas y de diversión capaces de vehicular un modo de vida –incluido el modo de vida político– a través de la radio, la televisión, el cine, la música, la publicidad o internet, sin consideración por las fronteras territoriales o de otro tipo”<sup>23</sup>.

En especial va a ser internet, como plataforma de uso de redes sociales, el principal vehículo del malestar por las fracturas creadas a causa de la crisis y las políticas de austeridad. La red se elevará como foro desde el que arrancarán las movilizaciones sociales que darán forma al concepto de nueva política, de modo que todas ellas serán una nueva herramienta dentro de la cultura política española.

Como señala Magre<sup>24</sup>, la cultura política de nuestro país ha estado siempre presidida por unos rasgos diferenciales en relación con los países de nuestro entorno. Aun siendo el caso de España una democracia relativamente “joven”, es de las que presenta una mayor insatisfacción tanto con el rendimiento del sistema político en general como con los actores políticos en particular.

Es destacable que dentro del caso español se ha visto como característico un acendrado apoliticismo y una escasa movilización social, salvo en momentos puntuales. En especial ha destacado la escasa densidad de “asociacionismo” en España, así como muy bajas tasas de afiliación a sindicatos o partidos políticos. De esta manera, el caso de la sociedad española que iba a sufrir el impacto de la crisis era el de una sociedad en la que la sensación de eficacia política tanto interna como externa es de las más bajas de Europa, una sociedad en la cual el desapego respecto a partidos e instrucciones siempre fue elevado y en la que la desafección política ha sido dominante.

Esta inhibición en la participación se rompería (al menos parcial y temporalmente, y para un grupo sociodemográfico concreto) con la llegada del 15M y de las movilizaciones



motivadas por las crisis económicas, que se suma a la crisis de representatividad, pero con una particularidad que denota un cierto cambio en la esfera de la eficacia política<sup>25</sup>; se aprecia una valoración más positiva de la eficacia política interna (capacidad de influir en la política) que se quiere extrapolar a la eficacia externa (que las autoridades sean más sensibles a las demandas legítimas). Este es el esquema subyacente a la nueva política, *una ciudadanía que se siente más capaz de influir, valorar y articular sus demandas, pero que se ve sistemáticamente ignorada por las élites políticas y autoridades institucionales.*

### 3.2 La crisis de representatividad

La alta desafección política va en aumento por los enormes costes sociales de la crisis económica. Este hecho se hará cristalizar en un particular movimiento de protesta en el año 2011. El 15 de mayo, de una manera más o menos espontánea, se empiezan a ocupar las plazas en una protesta con el lema “no nos representan”. La idea subyacente es que la acción de los partidos políticos tradicionales se siente como completamente ajena a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, esto es, al interés general.

En el contexto del ciclo político que se abre con las crisis y se extiende hasta los comicios de 2019 se produce un momento de particular debilidad de instituciones clave. Por un lado, la monarquía empieza a ser vista de manera más crítica por la opinión pública atrapada en la crisis económica, y el malestar por la corrupción política es manifiesto. Por otra, la gestión económica de los dos grandes partidos (PP y PSOE) implica que se produce una anormal debilidad electoral de ambos<sup>26</sup>. Es un escenario no solo propicio para la protesta social, sino para la acción partidista.

El malestar generado tanto por la escasa empatía desde el Ejecutivo como desde las élites parlamentarias hacia los efectos de la crisis económica detonó en un movimiento de descontento que se articularía de manera muy particular y con un gran protagonismo de las redes sociales. En este contexto se abre una crisis del modelo de partido como del propio sistema de partidos, al menos en su configuración tradicional<sup>27</sup>, en el que se entiende que, si bien los partidos son un actor necesario, el modelo predominante en el sistema político español del momento era profundamente insatisfactorio<sup>28</sup>.

En el caso español, el impacto de la crisis ya vendría sembrando movimientos sociales de tipo instrumental-tradicional, como las mareas que se manifestaban contra los recortes sociales y en defensa de los servicios públicos, además de aquellos formados por las personas afectadas por el colapso hipotecario, como el colectivo PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca), que incluso promocionó una iniciativa legislativa popular para reformar la ley del sector<sup>29</sup>. Este tipo de movimientos romperían la tradicional apatía a la movilización en sectores ciudadanos. De este modo, se allana el camino para la consolidación del 15M como movilización masiva, combinada con movimientos de tipo expresivo como el de DRY (Democracia Real Ya) o el de los “indignados”, inspirado por los manifiestos de Stéphane Hessel. Sería la crisis económica la que destaparía y dispararía la insatisfacción (siempre larvada y latente) de la ciudadanía con las instituciones y que se manifiesta en algo tan particular como el cinismo democrático<sup>30</sup>. Una forma de

resumir la relación entre la crisis económica y la de legitimidad que se manifiesta en la emergencia de estos movimientos sociales queda magistralmente expresa en las palabras de Martí y Ubasart<sup>31</sup>: «Las medidas neoliberales afectan de forma rápida y repentina a cientos de miles de personas que, fruto de este impacto, reaccionan contra los recortes o los desahucios e incluso en algunos casos pasan a formar parte de movilizaciones que hacen una “enmienda a la totalidad” del sistema, tal y como sucede con las protestas iniciadas el 15M de 2011»<sup>32</sup>.

La crisis de legitimidad en el caso español fue muy proclive a ser verbalizada como un conflicto élite/pueblo dentro de un imaginario de lo nuevo/lo viejo. Este hecho será oportunamente aprovechado por nuevas organizaciones partidistas, como se verá a continuación. Lo cierto es que la crisis económica exacerbó sentimientos de alienación y desapego, ya presentes en la cultura política nacional, en que los partidos y los políticos profesionales siempre han sido vistos con desconfianza, si no, directamente, con hostilidad. Esto dio lugar no a un movimiento de *antipolítica* como en el caso de Italia y el M5S<sup>33</sup>, sino de apoliticismo crítico que, en España, finalmente cristalizaría en una suerte de partido movimiento que enarbolaría la bandera de la nueva política.

Debe mencionarse que, dentro de las movilizaciones de protesta que se produjeron, tienen un particular impacto las redes sociales y la coordinación y extensión de mensajes y consignas difundidos por ellas. Esto supuso una gran fuerza y capacidad de difusión y movilización dentro de su *target*, pero escaso impacto fuera de él. Como han indicado Anduiza, Cantijoch, Gallego y Salcedo<sup>34</sup>, en los momentos de nacimiento y expansión del movimiento 15M se aprecia en España una “brecha digital” en la que una barrera fundamental era la edad y la renta: a mayor edad, menos uso y competencia; a menor renta, menor disponibilidad de una conexión a la red eficaz. Por ello, en su momento era un movimiento que se alienaría a personas con bajos recursos y a las de edad avanzada, categorías que demasiado a menudo suelen coincidir.

Las movilizaciones como la española del 15M fueron vistas por varios autores como parte de un movimiento social más amplio y prácticamente global, donde las TIC y las RRSS emergieron con un rol protagónico. En un principio, las expectativas de cambio y de reconquista democrática fueron elevadas; dentro de una interpretación netamente posmoderna, Guiomar Rovira resalta que son:

“Multitudes no marcadas por categorías sociales, sino por un ejercicio de algo que podemos nombrar como democracia en acto o ciudadanía performativa, puesta en escena, toma de la ciudad, ciudadanía no concedida por el Estado, sino actuada, apropiada y desprivatizada, situada y local, singular e intransferible, como cada una de las vidas, pero conectada a nivel global como el aire que se respira, sin respetar fronteras ni siglas. Un nuevo cosmopolitismo conectado que rompe con toda extranjería, que interpela a cualquiera, a cualquiera menos uno: el 99% proliferante y excesivo, incontenible e incontinente”<sup>35</sup>.

En este extracto se manifiesta la idea de transversalidad que empapa la retórica de la nueva política y una búsqueda de la movilización entusiasta que supere ya no

solo barreras de clase, sino territoriales. El contenido entusiasta de estos análisis, por ingenuo que parezca, prendió en varios colectivos y sirvió como caldo de cultivo para el posterior nacimiento de actores políticos. De un modo más “prosaico”, Donatella della Porta<sup>36</sup> especula con que este tipo de movimientos, y en cierta medida los partidos a los que han dado lugar, no son una forma de euroescepticismo, sino un europeísmo crítico que desea mayor integración, pero *con unas políticas no neoliberales*. Lo cierto es que, visto desde la posición de 2019, han sido los movimientos netamente euroescépticos los que han tenido mayor repercusión y éxito electoral, desde la M5S en Italia o el UKIP y el brexit en Gran Bretaña, por ejemplo. En el caso de España, el carácter de movimiento de movimientos, o de catalizador, que tuvo el 15M es, en suma, el de una reacción contra las políticas de austeridad que ahogaban económicamente a unos colectivos y frustraban materialmente a otros. En conjunto, *es una protesta contra un sistema institucional poco permeable a los costes sociales de la crisis y las medidas que pretendían solucionarla*, en el que se demandaba una nueva (forma de hacer) política más lúbil a las demandas de la mayoría social y más comprometida con la ciudadanía (sus anhelos, temores y necesidades) que, en un contexto de diálogo y cercanía, buscara una salida más social a la recesión económica.

Un último apunte<sup>37</sup>, que enlazará con los restantes apartados (aunque ya indicado), es que las protestas protagonizadas por los “indignados” en España, como las del movimiento Occupy Wall Street, no están protagonizadas por los colectivos más castigados por la crisis. De hecho, son personas con un perfil sociodemográfico no coincidente con lo que se entiende como clase obrera, sino que son personas jóvenes de clase media y alto perfil formativo. Esto va a tener su repercusión tanto en las manifestaciones como en la estructuración de las demandas y en las propias demandas que llegan a articularse, así como en el potencial de movilización política y arrastre electoral.

## 4 DEFINICIÓN Y MANIFESTACIÓN

Uno de los objetivos que se han marcado es el de poder describir y dotar de un contenido la idea de la nueva política. El primer paso es dar una definición que sea operativa, a la par que descriptiva y, de esta manera, poder observar en qué fenómeno concreto se ha manifestado. En todo caso, ya se han avanzado ideas sobre la definición misma. Por otro lado, en cuanto a la manifestación, se ha optado, en virtud de la brevedad, por aquella que más fuertemente ha reclamado para sí tanto la “herencia” del movimiento de movimientos 15M como de las manifestaciones estéticas de esa nueva política. Si bien pueden existir otras manifestaciones, se ha optado por aquella más relevante en términos no solo cuantitativos, sino por su peso específico dentro de la sociedad española actual.

### 4.1 Una definición de la nueva política

Un elemento que debe quedar explícito es que, dentro de la pugna y el debate político, el imaginario de la nueva política implica la apertura de un polo de conflicto o *clivaje*

protagonizado por dos polos: el de lo nuevo (que viene de fuera) frente a lo viejo (que está dentro de las instituciones). Esta contraposición es la que articula todo el discurso de la nueva política. Dentro de este esquema se acentúan conceptos como la horizontalidad, la participación, la permeabilidad, etc. Quizás una buena definición de lo que realmente pueda ser la nueva política en el caso de nuestro país sea la siguiente:

“Quizás no sea nada por ella misma sin su oposición, la «vieja política», que sí parece tener más clara su definición. La crisis de legitimidad de la élite representativa occidental ha sido largamente estudiada, provocada por el problema de funcionalidad del sistema de bienestar, la despolitización de la tecnocracia, la corrupción y la falta de transparencia, entre otras causas, que son hoy puestas en la agenda por los partidos nuevos, que anuncian ser radicalmente diferentes a todo eso propio de la «vieja política»<sup>38</sup>.

De esta manera, la nueva política sería una forma de nuevo contrato o compromiso entre representantes y representados; uno en el cual la intermediación y las acciones de los representantes son más permeables, transparentes y sensibles a los intereses de los representados que en el caso de la política tradicional. Se pretende marcar una clara distinción frente a la vieja política, que es vista como ajena a los problemas de la mayoría social (el “pueblo”) y absorta dentro del aparato institucional donde desarrolla la mayor parte de sus actividades.

En cierta manera, la nueva política no sería más que otro síntoma de que los sistemas políticos occidentales se están deslizando hacia abajo en la elipsis posdemocrática enunciada ya en 2004 por Colin Crouch, un descenso general de la calidad de la representación, acompañado de la espectacularización de la política y la mercantilización de lo público. En suma, la degradación general del sistema democrático (tanto presidencial como liberal-parlamentario) que tiene una gran cantidad de causas subyacentes. Si bien el citado autor<sup>39</sup> acude al ejemplo de Berlusconi, a día de hoy esa lista se ha multiplicado, pudiendo aludir ya a un largo etcétera<sup>40</sup>. La nueva política sería una demanda desde abajo (*bottom-up*) de repolitización de esferas mercantilizadas del Estado de bienestar (reivindicación de las diversas Mareas), así como una presencia más activa de los intereses sociales dentro de los debates y decisiones institucionales a la hora de formular las políticas públicas. Es una forma de reclamación, tanto de una mejora de la representación política como de integración ciudadana en un contexto en el que la propia ciudadanía se hace consciente de la degradación institucional del sistema político. La nueva política busca un compromiso, un vínculo de unión entre representados y representantes que se traduzca en una nueva forma de hacer política: una que suponga una mejora y una profundización en el paradigma del gobierno democrático.

Un elemento particularmente llamativo viene señalado por Domínguez Benavente<sup>41</sup> al indicar que, en el caso de las nuevas formaciones políticas que entran en el Congreso tras las elecciones de 2015 (Podemos y Ciudadanos), el mismo hecho de “ser nuevos” o hacer algo nuevo es *en sí* un elemento positivo, bueno y deseable, todo ello con independencia del propio sentido o resultado de la acción. Otro elemento destacado por el citado autor es la relevancia que para este tipo de formaciones tendrá el liderazgo,

lo cual supone una nota ciertamente disonante respecto a los postulados formales que estas formaciones predicán sobre la nueva política. Por lo tanto, puede afirmarse que, en su manifestación más externa, la nueva política termina por identificarse con nuevas prácticas en un viejo escenario: el de las instituciones tradicionales del sistema político español<sup>42</sup>.

## 4.2 La materialización de la nueva política: Podemos

La irrupción de Podemos en el sistema de partidos ha sido mucho más disruptiva que la de Ciudadanos, tanto en términos de discurso como del sistema de partidos en sí mismo. Las primeras manifestaciones públicas, discursos y actos políticos pusieron encima de la mesa del debate público conceptos como antisistema o populismo. Este último es particularmente equívoco, especialmente por sus diversas tradiciones, como también por la particular recepción del populismo que hacen los fundadores de esta opción partidista. Por ejemplo, Dani Rodrik<sup>43</sup> establece su origen histórico en un movimiento político que implicó una coalición de granjeros, obreros y mineros que se manifestaron en contra del patrón oro y el sistema financiero en los Estados Unidos a caballo entre los siglos XIX y XX. Tampoco olvida la tradición latinoamericana, que nace de la oposición a las élites y contraponen el “pueblo” frente a la oligarquía. Pero existen otras aproximaciones<sup>44</sup> que se entienden en una triple vertiente: como ideología, como discurso o como estrategia. En el caso de Podemos, resulta interesante que se hayan tomado las tres de una manera cambiante en el tiempo, atenuando unas y mitigando otras. Cabe destacar que, en el ámbito estratégico, es netamente populista el autodenominarse como heredero, hijo o sucesor de un movimiento auténticamente popular como el 15M, especialmente tres años después de la aparición y posterior difuminación del mismo. Esto es relevante porque la opción política Podemos nace en 2014, expreso para presentarse a los comicios europeos de ese año, aprovechando la visibilidad mediática de su líder fundador en aquel momento. Esto es una marca de origen partidista en dicha formación que dejará una impronta muy profunda.

La materialización del discurso de la nueva política está centrada en Podemos, aunque Ciudadanos también puede ser tenido como un partido relativamente nuevo en el tablero político estatal. Este último no ha mantenido un discurso de “herencia” del 15M, más bien una retórica de regeneración política y de modernización (en clave de europeización) de la política. Asimismo, en el caso de Podemos destaca, como se ha señalado, su origen mediático, pues las plataformas y colectivos de los que emergen están vinculados a productoras audiovisuales y a programas de televisiones comunitarias, en los cuales el formato de la tertulia política es preferente<sup>45</sup>. Ello tendrá su plasmación en un gran aprovechamiento de las RRSS como mecanismo para generar *engagement* y *feedback*<sup>46</sup> dentro de públicos amplios<sup>47</sup>.

Por lo tanto, la materialización del discurso de la nueva política dentro del universo de las opciones partidistas terminará por concretarse en una estrategia mediática profundamente centrada en los mensajes y en el discurso, donde, dentro de una lógica

populista “à la Laclau” se busca una narrativa identitaria del nosotros frente al ellos, del pueblo frente a la casta<sup>48</sup>. Esto tienen gran relevancia por el poso posmaterialista, constructivista y postestructuralista<sup>49</sup> en el que se enmarcan (intelectual y académicamente) los fundadores de la opción política. Dentro de este paradigma, la producción discursiva, su difusión, expansión y aceptación resultan vitales en la lógica de lucha por la hegemonía cultural, dado que la concepción subyacente de sus planteamientos es la de un mundo en el que las realidades son constructos sociales, interpretaciones dentro de un mar de relativismo. De este modo, las inquietudes materiales que alumbraron las protestas sociales y que demandaban una nueva política pasan a concretarse en un partido cuyas inquietudes son las de la articulación discursiva de lo nuevo. La nueva política, más que un conjunto de demandas concretas y de cambios factibles, es, para Podemos, un vector discursivo del que emana la dicotomía nuevo/viejo y una cadena concatenada de significantes que, en sus propios términos posmodernos, posee una performatividad inherente para la construcción de identidades colectivas con vistas a la creación de una hegemonía cultural-electoral basada en los antagonismos. Desde esta perspectiva intelectual, resulta comprensible su interés y énfasis en los relatos. Asimismo, puede distinguirse netamente entre la “nueva política originaria” (que emerge de las movilizaciones y demandas ciudadanas) y una “nueva política aplicada”, que es más la retórica discursiva de una formación partidista que una praxis innovadora en el mundo de lo político.

## 5 DEL ANTAGONISMO A LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL

La evolución tanto discursiva como programática de Podemos es una muestra interesante de la flexibilidad del concepto de la nueva política “aplicada” y de su imaginario de confrontación nuevo-viejo dentro de la praxis real de la arena política y alejada de su génesis dentro de los movimientos sociales. Un hecho constante es la “maleabilidad” de lo que se entiende como “nuevo”, como se verá a continuación.

### 5.1 Etapa conflictual-rupturista

El inicio de Podemos tiene como génesis un conjunto de docentes universitarios que conjugan su actividad académica con militancia política en el ámbito de la izquierda<sup>50</sup>. La mayoría de sus primeros líderes son académicos, más o menos encuadrados dentro de las coordenadas del posmarxismo<sup>51</sup>, concretamente en las corrientes posmodernas y de la lectura postestructuralista que hacen Laclau o Mouffle. Esto es de capital importancia, dado que es un paradigma en el que prima la comunicación, lo identitario e idealista, frente a la izquierda tradicional de matriz marxista, nítidamente centrada en cuestiones económicas, redistributivas y en la materialidad de lo real. En el caso de la génesis de Podemos, la estrategia de medios es fundamental. De este modo, el canal y el mensaje son esenciales en las primeras etapas fundacionales. Es en estos primeros momentos cuando se reclama como suyo el espíritu del 15M. La dialéctica rupturista

es la de ser *la fuerza de la nueva política* que pretende romper con lo viejo (la Transición y el régimen del 78) y recuperar la democracia para el “pueblo” mediante una reforma constitucional. En este momento, la dicotomía básica del discurso populista elite/masa, casta/pueblo va a llegar a su cénit. Es el momento del auge electoral de Podemos, en ascenso desde las elecciones europeas de 2014. Es un escenario en el que se busca esa idea gramsciana de arrebatar la hegemonía del discurso y se vislumbra incluso un triunfo electoral. En esta etapa el partido aparece caracterizado en el discurso mediático como “populista” o “antisistema”, aunque insiste en su vocación transversal, mayoritaria y abierta. Javier Franzé<sup>52</sup> señala que esta etapa es “antagonista” dentro del paradigma de Laclau<sup>53</sup>, donde se genera un eje discursivo entre lo nuevo/lo viejo, en el cual Podemos se autoubica inequívocamente como lo nuevo. Es un momento en el que la formación política habla de régimen del 78 en términos de imposición, y en el que reclama una reforma constitucional como mecanismo de reconquista de la democracia. En el ámbito de “lo viejo” está el régimen del 78, pero también todos los partidos políticos tradicionales, independientemente de su posicionamiento ideológico. En este sentido, resulta muy acertada la apreciación de Franzé:

“Con su nombre, Podemos se desliga del partido de representación de intereses materiales de clase para ir a un movimiento abierto que, al subrayar el significante *demos*, convoca a la construcción de un nuevo sujeto hegemónico: el pueblo. Aquí hay también un distanciamiento epistemológico de la izquierda clásica, derivada del marxismo ortodoxo: el reconocimiento de la acción política como práctica performatividad deja de lado el mecanicismo estructura-superestructura”<sup>54</sup>. [Énfasis del autor]

Esta convicción o creencia en la performatividad del lenguaje, de los discursos y de las acciones políticas enmarca a la formación política en unas coordenadas propias de la concepción social del posmodernismo lingüístico, todo ello muy alejado de las raíces de las demandas de la nueva política. Es aquí donde se aprecia que la apropiación del significante “nueva política” es parte de una estrategia populista por parte del propio partido. Esto quedará claramente manifestado en la siguiente etapa del modelo discursivo de la organización.

## 5.2 La atenuación del eje nuevo-viejo y el asentamiento institucional

La progresiva difuminación de lo que en esencia se entendía como lo nuevo, se realiza de forma tremendamente rápida en el tiempo, pasando por lo que se entiende por “antagonismo” al “agonismo” descrito por Mouffle<sup>55</sup>. En este caso de una dialéctica dura amigo/enemigo se pasa a otra en la cual la dicotomía se mantiene dentro del ámbito de la rivalidad y reconociendo valores compartidos. El régimen del 78 ya no está en crisis. La Transición no ha de censurarse, sino mejorarse en una “segunda transición”. Además, ahora las instituciones existentes son marcos adecuados para las iniciativas de cambio. Esto se produce con el partido ya dentro de esas mismas instituciones y culmina con



una alianza electoral con lo que solamente unos meses atrás era “lo viejo”: Izquierda Unida. De este modo, la alianza con “lo viejo” desvirtúa la dicotomía nuevo/viejo en la que se sustentaba el discurso de la nueva política dentro de Podemos, al tiempo que se desplaza el concepto de lo nuevo hacia coordenadas poco relacionadas con sus orígenes en las movilizaciones sociales anteriores.

## 6 POSIBLE EVOLUCIÓN

En primer lugar, desde la perspectiva primigenia de las reivindicaciones que articulaban la demanda de una nueva política, estas parecen no haber sido colmadas ni por los partidos nuevos ni por los tradicionales. Por lo que se corresponde a las organizaciones partidistas que se manifiestan como materialización de esa nueva política, su destino no parece tampoco alentador, en términos de alcanzar una victoria electoral, aunque el cierre del ciclo de comicios en 2019 puede significar su entrada en el poder ejecutivo y la ruptura de la tradición española de gobiernos monocolor en el ámbito del Gobierno del Estado.

Por otro lado, ya teniendo en mente un alcance más profundo tanto en términos temporales como analíticos, en la primera parte se aludió a los perdedores de la globalización, a aquellos que se ven arrojados a su suerte dentro del vendaval de la economía global, sin contar con el paraguas del Estado de bienestar ni otras redes de seguridad provistas por la soberanía del Estado<sup>56</sup>. Dichos colectivos, que se corresponden con la vieja clase obrera y parte (creciente) de las clases medias, se han visto seducidos por los discursos populistas. Son precisamente estos colectivos los que sustanciaron las propuestas que luego catalizaron el 15M. Como el propio Rodrik<sup>57</sup> ha destacado, tanto la historia como la teoría económica explican que, en el estadio actual de la globalización, esta provoca y provocará reacciones populistas. Ello es así porque los perdedores de la globalización son creados sistemáticamente por la propia globalización, al igual que (los menos numerosos) los ganadores. Esto es un terco retorno de la materialidad que la derecha populista ha interpretado (y aprovechado) mucho mejor que la izquierda en este periodo histórico. El propio Rodrik lo ha señalado con maestría al indicar que “incluso cuando el *shock* subyacente es fundamentalmente económico, la manifestación política puede ser cultural y nativista. Lo que puede parecer una reacción racista o xenófoba tendría sus raíces en angustias y perturbaciones económicas”<sup>58</sup>. Es decir, la inquietud de la inseguridad material puede manifestarse como cultural en el ámbito del discurso político, *pero en realidad no lo es*, teniendo mucho más que ver con el incremento de la *desigualdad* que con elementos exclusivamente culturales<sup>59</sup>. Esto ha sido mucho mejor utilizado por los populismos de derecha, que han entendido cómo la crisis de 2008 y sus repercusiones han traído de vuelta el protagonismo de los valores materialistas<sup>60</sup> frente a la retórica posmoderna que obvia lo material para centrarse en la hegemonía del discurso y las identidades subjetivas.



Esta es la gran debilidad de la forma de la nueva política que articula la “nueva” izquierda, la claudicación<sup>61</sup> de tener un programa en el ámbito de lo material, mucho más sugerente y urgente para la mayoría de los ciudadanos de los países afectados por la gran recesión. Parecen haber sido ignoradas las llamadas a que una izquierda decidida salve a la economía del neoliberalismo<sup>62</sup> intentando dar una salida al trilema<sup>63</sup> que propone el autor citado. La alternativa que vislumbra, basada en reforzar los gobiernos nacionales en el ámbito de la democracia y de la “soberanía” como pretende la nueva política, pero dentro de una “desglobalización” (o al menos una nueva forma de articularla alrededor de los intereses y necesidades de las ciudadanía nacionales) ha caído, por el momento, en saco roto, cosa esta particularmente alarmante cuando los indicadores económicos<sup>64</sup> y los cambios tecnológicos<sup>65</sup> permiten inferir una nueva recesión global en el horizonte cercano.

## 7 A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo que resulta seguro son dos cosas. Una, la más trivial (adoptando la jerga militar tan cara a los seguidores de Gramsci), la praxis política y el rendimiento electoral han demostrado el limitado arsenal de la nueva política como arma discursiva dentro del teatro de guerra posmoderno (que es precisamente el discurso). Otra, mucho más sustantiva para nuestra democracia, estriba en que los anhelos, demandas y aspiraciones que se encuadran dentro de la petición de una nueva política siguen incontestados. Permanecen como un desafío necesario a las instituciones de nuestro sistema político, aguardando con toda legitimidad a ser debidamente satisfechos, tanto por las instituciones como por los representantes políticos. Esto evitaría riesgos que ya se han convertido en realidad en otras partes de Europa. En ese pretendido *clivaje* que parece no querer instalarse del todo en torno a globalistas/estadistas-nativistas, entre ganadores y perdedores de la globalización, *la antipolítica le ha tomado una considerable ventaja a la nueva política*. Parece que los partidos de aquella inspiración han sabido, por el momento, tocar las teclas más adecuadas, en cuanto al rendimiento electoral, acceso institucional, formación de ejecutivos y, en especial, la formulación de políticas. No deja de resultar más que sorprendente que, en un momento en el cual se atraviesa por la mayor desigualdad material en los últimos cien años<sup>66</sup>, las fuerzas que han hecho bandera de la nueva política mantengan un posmodernismo relativista muy alejado de la materialidad que reclama esa misma nueva política.

Como cierre a estas páginas, no se puede más que recordar la reflexión de Lamourette de Espinosa: “Más allá de las interpretaciones y la construcción social, hay hechos, datos, duros, tozudos. Como siempre. No cambiaremos el mundo cambiando de conversación”<sup>67</sup>. De igual modo, las legítimas demandas que articula la nueva política no se lograrán con conversaciones y discursos, sino afrontando los necesarios cambios institucionales y emprendiendo las oportunas políticas públicas.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

- Alamios, A., y Alamios-Fernández, P. 2018. «Las dinámicas del voto retrospectivo en España (1996-2017)», *Tendencias Sociales*, 1: 39-72.
- Alonso González, M. 2016. «Opinión pública y redes 2.0. “Las redes digitalizan el barómetro político en España”», *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 21: 95-113.
- Anduiza Perea, E.; Cantijoch, M.; Gallego, A., y Salcedo, J. 2010. *Internet y participación política en España*. Madrid: CIS.
- Arroyas Langa, E., y Pérez Díaz, P. 2016. «La nueva narrativa identitaria del populismo: un análisis del discurso de Pablo Iglesias (Podemos) en Twitter», *Cultura, Lenguaje y Representación*, 15: 51-63.
- Artero López, J.; Borra Marcos, C., y Patiño Rodríguez, D. 2017. «Trabajadores pobres en España y Europa: características personales, familiares y factores determinantes», en F. J. Calvo Gallego y M. R. Gómez-Álvarez Díaz (dirs.), *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*. Murcia: Laborum.
- Beraud Martínez, I. P. 2018. «Cuarta revolución industrial. Impacto de la inteligencia artificial en el modo de producción actual», *Revista Conjeturas Sociológicas*, mayo-agosto: 43-57.
- Berges Lobera, A., y Ontiveros Baeza, E. 2019. «La reestructuración del sistema bancario: gestación, gestión y digestión», *Información Comercial Española*, 906: 45-56.
- Bolton, P., y Huang, H. 2018. «Money, Sovereignty, and Optimal Currency Areas», *Columbia Business School Research Paper*, 18-66 (DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3226185>).
- Brown, A. 2018. «La teoría de las áreas monetarias óptimas: una actualización a la luz de la experiencia europea», *Economía UNAM*, 43 (15): 70-87.
- Castells, M. 2000. *La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Cencini, A. 2017. «The sovereign debt crisis: The case of Spain», *Cuadernos de Economía*, 40: 1-13.
- Crouch, C. 2004. *La posdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Domínguez Benavente, P. 2017. «Explorando la identidad de las nuevas élites políticas españolas: Ciudadanos y Podemos», *Política y Gobernanza*, 1 (1): 53-78.
- Franzé, J. 2017. «La trayectoria del discurso de Podemos», *Revista Española de Ciencia Política*, 44: 219-246.
- Gordo, L., Hernández de Cos, P., y Pérez, J. 2013. «Developments in Spanish public debt since the start of the crisis», *Boletín Económico Banco de España*, julio-agosto: 19-36.
- Grinin, L.; Korolayev, A., y Tausch, A. 2016. «Kondratieff Waves and Technological Revolutions», en Leonid Grinin et al. (auts.), *Economic Cycles, Crises and Global Periphery*. Suiza: Springer International Publishing (DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41262-7>).
- Krugman, P., y Welss, R. 2014. *Macroeconomía*. Barcelona: Reverté.
- Laclau, E. 2005. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. 2016. «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos Bien?», *Papeles de Economía Española*, 174: 2-25.
- Lamo de Espinosa, E. 2019. «A propósito de la posverdad: Marx, Nietzsche y la deriva idealista de la izquierda», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 52 (Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari52-2019-lamodeespinosa-proposito-posverdad-marx-nietzsche-deriva-idealista-izquierda-politica](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari52-2019-lamodeespinosa-proposito-posverdad-marx-nietzsche-deriva-idealista-izquierda-politica)).
- Magre, J. 2018. «Los principales rasgos de la cultura política de los españoles», en J. M. Reniu Vilamala (ed.), *Sistema político español*. Barcelona: Huygens.
- Magre, J., y Martínez, E. 2015. «Cultura Política», en M. Caminal y X. Torrens (eds.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Martí i Puig, S., y Ubasart i González, G. 2018. «Movimientos sociales y protesta política (1978-2018)», en J. M. Reniu Vilamala (ed.), *Sistema político español*. Barcelona: Huygens.
- Martín García, O. 2018. «Crisis de régimen, movilización y orden público en España, 2011-2014», *Historia Actual Online*, 47(3): 100-109.
- Martín-Aceña, P., y Pons, M.A. 2011. «La gran recesión: orígenes y desarrollo», *Working Papers in Economic History* (Disponible en: [https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2\\_profesores/prof121788/publicaciones/La%20Gran%20Recesi%F3n.%20Or%EDgenes%20y%20desarrollo.pdf](https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2_profesores/prof121788/publicaciones/La%20Gran%20Recesi%F3n.%20Or%EDgenes%20y%20desarrollo.pdf)).
- Martínez Sospedra, M. 2018. «Los partidos políticos una institución claudicante», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31: 17-38.
- Nohlen, D. 1993. *Wörterbuch Staat und Politik*. Munich: Serie Piper.
- Ortega y Gasset, J. 2007. *Vieja y nueva política y otros escritos programáticos*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Peterson, A.; Wahlström, M., y Wennerhag, M. 2015. «European Anti-Austerity Protests-Beyond “old” and “new” social movements?», *Acta Sociológica*, 58 (4): 293-310.
- Piketty, T. 2015. *El capital en el siglo XXI*. Madrid: RBA.
- Piketty, T. 2019. *Capital e ideología*. Barcelona: Planeta.
- Polavieja, J. 2013. «Economic Crisis, Political Legitimacy and Social Cohesión», en D. Gallie (ed.), *Economic Crisis, Quality of Work and Social Integration: The European Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Porta, D. della. 2015. «Social Movements and the European Unión: Eurosceptics or Critical Europeanists?», *Notre Europe, Policy Paper*, 22 (Disponible en: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/working%20papers/Della%20Porta.pdf>).
- Raffini, L.; Penalva, C., y Alamios, A. 2015. «Antiausteridad y protesta en el contexto de la economía y política en España e Italia», *Società Mutamento Politica*, 11 (6): 23-50.
- Retamozo, M. 2017a. «Teoría del populismo de Ernesto Laclau: una introducción», *Estudios Políticos*, 41: 157-184.

- Retamozo, M. 2017b. «Laclau y la dialéctica. Notas sobre un desencuentro con Hegel (y con Marx)», *Izquierdas*, 36: 278-295.
- Rodrik, A. (4/1/2018). «Rescatar la economía del Neoliberalismo», *Letras Libres* (Disponible en: <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/rescatar-la-economia-del-neoliberalismo>).
- Rodrik, D. 2016. «La abdicación de la izquierda», *Revista de Economía Institucional*, 35 (18): 303-306.
- Rodrik, D. 2018. «Populism and the Economics of Globalization», *Journal of International Bussines Policy*, 1 (12) (DOI: <https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4>).
- Roubini, N., y Rosa, B. (13/9/2018). «We are due a recession in 2020 – and we will lack the tools to fight it», *The Guardian* (Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2018/sep/13/recession-2020-financial-crisis-nouriel-roubini>).
- Rovira, G. 2017. *Activismo en red y multitudes conectadas*. Barcelona: Icaria.
- Sampedro, V. 2015. «Podemos, de la invisibilidad a la sobre-exposición», *Revista Teknocultura*, 1 (12): 137-145.
- Stein, A. 2016. «The great trilemma: Are globalization, democracy, and sovereignty compatible?», *International Theory*, 8 (2): 297-340 (DOI:10.1017/S1752971916000063).
- Uxó, J.; Febrero, E., y Bermejo, F. 2016. «Crisis, unemployment and internal devaluation in Spain», en M. Myant, S. Theodoropoulou y A. Piasna (eds.), *Unemployment, internal devaluation and labor market deregulation in Europe*. Bruselas: European Trade Union Institute (ETUI).
- Vallés, J. M., y Martí, S. 2015. *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Vázquez Suárez, M. 2015. «Una aproximación a la actual crisis de la deuda en España», *Economía UNAM*, 34 (12): 54-67.

## NOTAS

- 1 El concepto de nueva política de Ortega aparece en su conferencia del 13 de marzo de 1914 “*La vieja y la nueva política*”. El acto fue celebrado en el Teatro de la Comedia de Madrid organizado por la Liga de Educación Política Española. Los contornos de este concepto, dada la época en la que Ortega realiza su conferencia, son bien diferentes del concepto emergente de las diversas crisis que han atravesado las dos primeras décadas del siglo XXI, aunque podrían mantener puntos comunes, inspirados fundamentalmente en la idea de cambio y renovación (Ortega y Gasset, 2007).
- 2 Dado que el propósito es desentrañar la génesis y evolución del objeto de estudio (la nueva política), muchos de los matices que atañen a sus procesos constitutivos son tangenciales para el objeto en sí, aunque sustantivos para los procesos descritos, por lo que se tenderá a dedicarles su necesario espacio en las notas al pie.
- 3 Debe indicarse que en el momento de finalizar y enviar el presente trabajo se había llevado a efecto el adelanto electoral, por la imposibilidad de formar gobierno. Si bien parece que se está fraguando una coalición gubernamental con mayoría relativa parlamentaria, esta no ha sido puesta a prueba por la moción de investidura presidencial según los términos del artículo 99 de la Constitución española.
- 4 Stein, 2016.
- 5 Sin ánimo de realizar un resumen exhaustivo, cabe señalar que fue un contexto dentro del cual el sector de la construcción y afines, junto a la especulación con los activos producto del sector, lo que engordó la crisis en ambas situaciones especulativas. En los dos casos, las entidades bancarias asumieron un riesgo sistémico desproporcionado al conceder préstamos hipotecarios a particulares. Además, se produjeron casos en los que las mismas entidades bancarias operaban dentro del sector inmobiliario. En otras ocasiones se realizaban acciones de *shadow banking* para soslayar regulaciones restrictivas por entidades no bancarias, funcionando como una red parabancaaria. Asimismo, en el caso de España, el momento con el mejor dato de desempleo de toda su historia estadística fue en mayo de 2007 cuando tocó el suelo del 7,9%, al calor de la especulación con activos inmobiliarios. Resulta comprensible que desde la perspectiva ciudadana se experimentaba tanto un efecto riqueza como unas elevadas expectativas económicas hacia el futuro. Eran momentos en los que las expectativas económicas eran altas y muchas familias estaban experimentando una situación de bienestar desconocida para generaciones anteriores; unos meses después, conocerían privaciones, por desgracia, bien conocidas para las anteriores generaciones.
- 6 Rodrik, 2018.
- 7 Rodrik, 2018: 16.

- 8 Martín-Aceña y Pons, 2011.
- 9 Rodrik, 2018.
- 10 Castells, 2000.
- 11 Martín-Aceña y Pons, 2011.
- 12 Raffini, Penalva y Alamos: 2015; Porta, 2015.
- 13 El modelo de Área Monetaria Óptima de Robert Mundell implica (resumidamente) que, para la integración monetaria de varias unidades económicas (en este caso países), han de converger en unas determinadas variables o categorías que dependen de las categorías de simetría (entre las economías) y la flexibilidad (en su relación) (Brown, 2018). En lo principal, tener regulaciones, nivel de rentas y desarrollo similares, además de que el factor trabajo no tenga unos costes de desplazamiento que inhiban su movilidad (que los costes de transacción no superen las ganancias de cambiar de zona). Puede señalarse que, desde una perspectiva exigente de los criterios del propio Mundell, la Eurozona es una AMO notablemente subóptima, especialmente frágil por la pérdida de soberanía monetaria de sus miembros (Bolton y Huang, 2018).
- 14 A finales de la década de 1990 se produce un cambio en la legislación sobre el uso y aprovechamiento del suelo, con modificaciones legales en 1998. Se incrementa la superficie de suelo urbano edificable y se otorga la competencia de ordenación en materia urbanística a los municipios (altamente endeudados), los cuales ven como una forma de mejorar sus haciendas la recalificación y construcción en terrenos anteriormente no urbanizables. El incremento de viviendas implica un aumento de los pagos en concepto de Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), que supone una de las principales fuentes de financiación propia de los entes locales en España.
- 15 Como se indica en la ecuación del PIB, sería  $PIB = C + GP + I + (X - M)$ . Dentro de esta identidad, el consumo privado (C), principal motor del PIB, se ve contraído por la crisis, al igual que el gasto público (GP), que fue dirigido al saneamiento de las entidades de crédito a partir de 2012 y que imposibilitó políticas de estímulo. Esto fue especialmente motivado por compromisos adoptados por España como la suscripción del Pacto del Euro y la consecuente reforma del artículo 135, la promulgación de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; o el Memorando de entendimiento firmado con la Troika (BCE, Comisión Europea y FMI) para acceder a financiación para el saneamiento del sector bancario. Igualmente, la inversión (I) estaría dificultada por el propio acceso a crédito del Estado como por la situación del sector bancario nacional e internacional. Respecto al último término (X - M), exportaciones menos importaciones, sería el blanco de las políticas de estímulo mediante la búsqueda del empuje del turismo y las exportaciones, intentado mejorar la, estructuralmente, deficitaria balanza comercial española. Todas estas constricciones motivarían, a su vez, a incrementar las exportaciones en un entorno de costes estables y la adopción de la política de la devaluación interna (Uxó, Febrero y Bermejo, 2016). Dado que no se podía devaluar la moneda para abaratar el pago de la deuda y estimular las exportaciones, se opta por devaluar el factor trabajo por la vía de la moderación y represión salarial, con lo que se disminuyen los costes de producción y con ello se incrementa la competitividad internacional de los bienes vía precios más bajos.
- 16 Bergés Lobera y Ontiveros Baeza, 2019.
- 17 Vázquez Suárez, 2015; Cencini, 2017.
- 18 Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2016: 21.
- 19 Krugman y Wells, 2014.
- 20 Artero López, Borra Marcos y Patiño Rodríguez, 2017.
- 21 Martín García, 2018.
- 22 Vallés y Martí, 2015.
- 23 Vallés y Martí, 2015: 265.
- 24 Magre, 2018.
- 25 Magre y Martínez, 2015: 458.
- 26 Alamos y Alamos-Fernández, 2018.
- 27 Nohlen, 1993.
- 28 Martínez Sospedra, 2018.
- 29 Martí i Puig y Ubasart i González, 2018.
- 30 Magre, 2018: 373.
- 31 Martí i Puig y Ubasart i González, 2018.
- 32 Martí i Puig y Ubasart i González, 2018: 389.
- 33 Raffini, Penalva y Alamos, 2015.
- 34 Anduiza Perea, Cantijoch, Gallego y Salcedo, 2010.
- 35 Rovira, 2017: 18.
- 36 Porta, 2015.
- 37 Peterson, Wahlström y Wennerhag, 2015.
- 38 Domínguez Benavente, 2017: 67.
- 39 Crouch: 2004.
- 40 Los orígenes de lo que Crouch (2004) identifica como parábola posdemocrática tienen vinculaciones con hechos como el desclasamiento de los partidos tradicionales de izquierda que han dejado electorados huérfanos; el *homo videns* de Sartori, la mercantilización generada por la expansión de la globalización (...) entre otras muchas causas que, en conjunto, generan una degradación de la representación política y del mismo sistema de gobierno liberal-parlamentario.
- 41 Domínguez Benavente, 2017.
- 42 Como han indicado Vallés y Martí (2015), existen dos modos de entender la democracia: el procedimental, que parte de las ideas de Schumpeter y se concreta en las exigencias de Robert Dahl para la poliarquía; y, por otro, el modelo de democracia sustantiva, aquel que busca no solo una dinámica institucional limpia, sino un resultado justo, en el cual se abre la posibilidad de la participación, del diálogo, de la comprensión y la rendición de cuentas. La primera sería la que "meramente" busca que el juego del gobierno democrático sea limpio, la segunda busca que, además, sea justo. Este matiz cualitativo, participativo e integrador es el que mejor marida con la idea de la nueva política.
- 43 Rodrik, 2016.
- 44 Arroyas Langa y Pérez Díaz, 2016.
- 45 Sampedro, 2015.
- 46 *Engagement* puede traducirse como vinculación, con la vocación de generar una relación que atraiga al usuario y lo mantenga atento a las publicaciones y actividades de la red social. *Feedback* vendría a ser la retroalimentación dentro de la red social por los propios usuarios entablando un diálogo en la red.
- 47 Arroyas Langa y Pérez Díaz, 2016; Alonso González, 2016.
- 48 Arroyas Langa y Pérez Díaz, 2016.
- 49 Como indica Martín Retamozo (2017 a), el modelo de Ernesto Laclau, si bien arranca desde coordenadas neomarxistas, acaba abrazando el posmarxismo (que ya poca relación tiene con la obra o pensamiento de Karl Marx), con lo que por momentos se hace indistinguible

de otros autores posmodernos. Debe apuntarse que, dentro del movimiento 15M, ya habría influencia de su pensamiento, dado que algunos de los lemas aludían a la idea de ser “los de abajo”, que están en conflicto con “los de arriba”, una analogía espacial ya utilizada por el autor argentino en la década de 1970 (Retamozo, 2017 a: 165). Esto puede ser un indicio de que una parte del “arsenal” teórico de la nueva política no era tan nuevo como pretendía parecer.

- 50 Sampedro, 2015: 139.
- 51 Aunque nominalmente se alude en el nombre de la escuela a Karl Marx, en la práctica no tiene una relación con el programa de investigación ni con el proyecto político del filósofo alemán; es más una corriente constitutiva de lo que se conoce como posmodernismo. Como indica Retamozo, para Laclau se da un abandono claro de categorías y elementos fundamentales del pensamiento de Marx y de Hegel, además de realizar una lectura de la obra de Antonio Gramsci sin contemplar la filiación e inspiración marxista de dicho autor (Retamozo, 2017 b).
- 52 Franzé, 2017.
- 53 Laclau, 2005.
- 54 Franzé, 2017: 229.
- 55 Franzé, 2017.
- 56 Stein, 2016.
- 57 Rodrik, 2016: 303; Rodrik, 2018: 2.
- 58 Rodrik, 2018: 14.
- 59 Piketty, 2015.
- 60 Polavieja, 2013.
- 61 Rodrik, 2016.
- 62 Rodrik, 2018.
- 63 La idea del trilema se resume en la imagen de un triángulo cuyos vértices son la soberanía de Estado (autonomía para emprender políticas públicas), democracia (como mecanismo de expresión de la voluntad ciudadana) y globalización (como integración económica internacional transfronteriza). Según Stein (2016), se entiende que no se pueden tener más de dos de los vértices a la vez y solo uno de manera completa. Por ello, ha de buscarse, como indica Rodrik, un compromiso de equilibrio o *trade-off* entre los distintos componentes del trilema, sin que exista una única solución satisfactoria, sino que depende de las situaciones de cada estado y economía nacional individual.
- 64 Como ha indicado Roubini, el cual ya había pronosticado con gran acierto la gran recesión de 2008, a diferencia de aquel momento, cuando los gobiernos tenían las herramientas macroeconómicas para evitar un desplome completo, a día de hoy se verán atados por los elevados niveles de deuda y en la futura crisis mucho más, al ser los niveles de endeudamiento soberano mucho mayores, por lo que señala que la próxima recesión, que se aprecia para 2020, será más severa y prolongada que la de 2008 (Roubini y Rosa, 2018).
- 65 Roubini y Rosa, 2018; Beraud Martínez, 2018; Grinin, Korotayev y Tausch, 2016.
- 66 Piketty, 2019.
- 67 Lamo de Espinosa, 2019.

# Políticas públicas para despois da crise económica

## Políticas públicas para después de la crisis económica

### Post-crisis public policies



**ALBERTO VAQUERO GARCÍA<sup>1</sup>**

Profesor titular de Economía Aplicada  
Grupo GEN de investigación  
Universidad de Vigo

<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>

[vaquero@uvigo.es](mailto:vaquero@uvigo.es)

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.83>

**Resumo:** A recente crise económica supuxo un antes e un despois en materia de política económica. As actuacións levadas a cabo permitiron mellorar algúns indicadores económicos, pero aínda non posibilitaron unha corrección completa dos desaxustes que se produciron durante o tempo que durou a recesión.

As crises económicas, malia levaren consigo unha serie de efectos negativos, poden permitir detectar as nosas debilidades e ameazas para convertelas en fortalezas e oportunidades. O obxectivo deste artigo é sinalar os aspectos que se puideron corrixir coas actuacións realizadas e, ao mesmo tempo, que políticas públicas cómpre aplicar para emendar os problemas pendentes. En resumo, trátase de determinar as políticas públicas para despois da crise.

**Palabras clave:** Políticas públicas, crise económica, reformas, eficiencia, equidade.

**Resumen:** La reciente crisis económica ha supuesto un antes y un después en materia de política económica. Las actuaciones llevadas a cabo han permitido mejorar algunos indicadores económicos, pero todavía no han posibilitado una corrección completa de los desajustes que se produjeron durante el tiempo que duró la recesión.

Las crisis económicas, a pesar de conllevar una serie de efectos negativos, pueden permitir detectar nuestras debilidades y amenazas para convertirlas en fortalezas y oportunidades. El objetivo de este artículo es señalar los aspectos que se han podido corregir con las actuaciones realizadas y, al mismo tiempo, qué políticas públicas hay que aplicar para subsanar los problemas pendientes. En resumen, se trata de determinar las políticas públicas para después de la crisis.

**Palabras clave:** Políticas públicas, crisis económica, reformas, eficiencia, equidad.

**Abstract:** The recent economic crisis has marked a before and after in terms of economic policy. The measures undertaken have improved some of the economic indicators, but they

have not yet made it possible to remove some of the imbalances that occurred during the recession.

Economic crises, despite having a number of negative effects, can make it possible to identify our weaknesses and threats and turn them into strengths and opportunities.

The aim of this contribution is to point out the aspects that have been improved by the actions carried out and, at the same time, the public policies that must be implemented to solve the outstanding problems. In short, it is a question of determining public policies for the post-economic crisis period.

**Key words:** Public policies, economic crisis, reforms, efficiency, equity.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Viejas recetas para nuevos problemas. 3 Retos en materia económica. 3.1 Políticas públicas en materia laboral. 3.2 Políticas públicas en materia fiscal y presupuestaria. 3.3 Políticas públicas en materia monetaria. 3.4 Políticas públicas en el comercio exterior. 3.5 Políticas públicas en el marco social. 3.6 Políticas públicas e incertidumbre política. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Todas las crisis económicas generan importantes efectos. Normalmente, cuando tras un proceso de fuerte crecimiento económico llega la recesión (tal y como ha pasado recientemente a nivel mundial) el producto interior bruto (PIB) comienza a reducirse, la tasa de desempleo aumenta, el consumo y la inversión privada se resienten y se producen fuertes ajustes desde el lado del gasto público.

Por lo tanto, cualquier crisis económica arrastra un conjunto de cargas negativas que deben corregirse, pero, al mismo tiempo, ofrece una buena oportunidad para comprobar en qué se ha fallado y, sobre todo, permite diseñar nuevas actuaciones públicas para evitar cometer los mismos errores. Todo esto nos permite trazar nuevas políticas públicas para después de la crisis.

Esta colaboración tiene como objetivo indicar cuáles deben ser algunas de las políticas públicas que se deben tener en cuenta después de la última gran crisis. Para ello, y tras esta introducción, el segundo apartado se centra en las actuaciones que se han llevado a cabo para paliar los efectos de la reciente recesión. El tercer apartado se destina a señalar las actuaciones que deberían ser aplicadas en el caso español. Finalmente, se extraen, a tenor de lo expuesto en este artículo, una serie de conclusiones que pueden ser de utilidad para enfrentarse a los retos pendientes.

## 2 VIEJAS RECETAS PARA NUEVOS PROBLEMAS

La elevada exposición de nuestro país a la construcción permitió que nuestra economía creciese hasta alcanzar una tasa de desempleo en mayo de 2007 del 7,9%. Sin embargo, esta situación duró poco tiempo, puesto que la explosión de la burbuja inmobiliaria se trasladó casi de inmediato al crédito bancario, que había encontrado en la construcción su cliente preferente, provocando tasas de morosidad de hasta el 40%<sup>2</sup>. Una parte importante de las medidas que se han venido adoptando en la Unión Europea (UE) desde



la última gran crisis económica han tenido un objetivo claro: reducir las altas cifras de déficit público, generadas por el comportamiento anticíclico del gasto y la notable reducción de los ingresos públicos. Esto fue así porque los gestores públicos, basándose en el planteamiento de las políticas económicas keynesianas, trataron de mitigar los efectos financieros y reales de la recesión por el lado del gasto público.

Esta actuación cabe dentro de lo esperado, puesto que el presupuesto público es mucho más que una herramienta contable, configurándose como un potente instrumento de política económica. De esta forma, es posible acudir (temporalmente) al déficit público para potenciar el consumo y la inversión, tanto de naturaleza pública como privada. Lo anterior no ha sido algo exclusivo de España, sino que prácticamente todos los países, en mayor o menor medida, optaron por esta vía.

Llegados a este punto, conviene reflexionar sobre una serie de cuestiones que nos pueden ayudar a comprender la aplicación inicial de las políticas económicas que se tomaron y para determinar hasta qué punto fueron las más adecuadas. En primer lugar, no está claro que España tuviese tanto margen para aplicar una política fiscal anticíclica como la que parecía deducirse de sus cifras, aunque finalmente optó durante un breve espacio de tiempo por aplicarla (hasta que se vio obligada por la Comisión Europea a reducir sus niveles de gasto público).

En segundo lugar, se puede llegar a la contradicción de que el sistema de finanzas públicas fuera sostenible (temporalmente), pero no así nuestro sistema de crecimiento económico, basado en un modelo en el que el sector de la construcción era el principal motor. En consecuencia, es posible que este espejismo no se viera en su momento; sin embargo, la experiencia vivida nos permite señalar que, si en el punto álgido de la burbuja inmobiliaria España solo es capaz de conseguir un reducido superávit, en una situación de crisis lo más normal es obtener un importante déficit, con el consiguiente desequilibrio de las cuentas públicas.

En tercer lugar, que la deuda pública no fuera un problema era consecuencia de estar cuadrando el presupuesto con ingresos procedentes de un crecimiento basado en el sobreendeudamiento privado. Por lo tanto, el recorrido de los ingresos era realmente muy corto, hasta que las restricciones al crédito se hicieron patentes.

Finalmente, es preciso señalar que el sector privado tuvo muchas facilidades para endeudarse y que el sector público aprovechó la burbuja inmobiliaria para aumentar su capacidad recaudatoria. Por lo tanto, el primero pudo aumentar sus niveles de consumo e inversión a través del endeudamiento, mientras que el segundo logró, aunque solo durante un tiempo, mejorar sus ingresos, que fueron utilizados para cubrir aumentos estructurales de gasto público.

En resumen, las decisiones económicas tomadas en España reflejan la aplicación de un modelo de corte keynesiano, basadas, en un primer momento, en acudir al gasto público para compensar la fuerte caída del consumo y la inversión, para posteriormente utilizar el recorte de gasto como herramienta de ajuste.

Si bien este comportamiento fue seguido por la mayor parte de las economías europeas, España fue uno de países donde los efectos de estas actuaciones se hicieron notar en términos de déficit y deuda pública, poniendo al descubierto debilidades estructurales de nuestra economía que no afectaron en igual grado a las economías de otros países acreedores de la UE, como por ejemplo Alemania o Francia.

En efecto, bajo el planteamiento keynesiano y ante los primeros síntomas de la crisis, a finales de 2007 y principios de 2008, las tres administraciones públicas, especialmente la Administración general del Estado y los gobiernos regionales, intentaron durante dos años capear el temporal incentivando el gasto público. Esta actuación tuvo que convivir con una fuerte caída de ingresos tributarios, especialmente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), nuestros tres pilares recaudatorios. En concreto, la recaudación del IRPF pasó de los 77.964 millones de euros en 2007 a los 72.083 millones en 2010; el IVA registró un descenso en el mismo período de los 61.858 a los 54.627 millones; finalmente, la recaudación del IS manifestó un descenso de los 47.451 a los 17.373 millones. Como estos tres tributos suponen el 71% de los ingresos no financieros de las tres administraciones públicas en España (excluyendo las cotizaciones sociales), el incremento del gasto público solo se pudo financiar vía deuda. Hasta 2010, los tipos de interés eran reducidos y casi todos los países utilizaron este recurso para financiarse, sin que esto supusiera un coste excesivo.

Sin embargo, a partir de 2010 la situación financiera-fiscal de la Administración pública española cambió radicalmente. Nuestro país (no fue el único) tuvo que aprobar un duro paquete de recortes (15.000 millones de euros) para tratar de asegurar su solvencia financiera a nivel internacional. El escenario financiero llegó a complicarse tanto que incluso se llegó a pensar en reestructurar la deuda pública, con todos los graves efectos que esto supondría, especialmente en términos de credibilidad y solvencia financiera.

Fue una etapa en la que el nivel de endeudamiento era tan elevado que el índice de confianza de los inversores por la deuda española, medida a través de las agencias de colocación, nos dejó a las puertas de la calificación “del bono basura”. España se vio obligada a solicitar a la Eurozona un plan de salvamento para la banca por un importe máximo de 100.000 millones de euros. Durante esta etapa, la prima de riesgo de la deuda pública española llegó a alcanzar cotas históricas, de los 650 puntos básicos en relación con el bono alemán a 10 años (activo de referencia) respecto al bono español, también a 10 años. La rentabilidad exigida a los bonos españoles llegó a ser del 7%.

España tuvo que emitir cada vez más deuda y a un tipo de interés más elevado. Afortunadamente para muchos países, incluido España, gracias a la intervención del Banco Central Europeo (BCE), que compró deuda pública, y a las ingentes cantidades de dinero que fueron inyectadas en el sistema, se frenaron las tensiones financieras.

El Gobierno de España se comprometió a reducir drásticamente el déficit público, en un recorte sin precedentes en toda la historia económica de España (más de 55.000 millones de euros en cuatro años). El objetivo era pasar de un déficit del 11% del PIB

(en 2011) al 5,5% (en 2014). La dureza de este ajuste ha provocado que en 2016 el gasto en España en servicios públicos fundamentales (SPF) que constituyen el Estado de bienestar (educación, sanidad y protección social) fuese del 26,8% del PIB, casi 5 puntos porcentuales menos que la media de la Eurozona (31,7%) y 4,1 puntos inferior que la media de la UE-28 (30,9%)<sup>3</sup>.

No se puede obviar que la mejora económica de España en los últimos años tiene mucho que ver con la recuperación de otras economías, especialmente de los países de la Eurozona. Esto nos ha permitido restituir e incluso, en ciertos indicadores, mejorar notablemente nuestro cuadro macroeconómico básico. España ha conseguido reducir el desequilibrio de su balanza de pagos; ha logrado mejorar notablemente el mercado financiero, apoyándose en la autofinanciación, frente a la opción del crédito extranjero<sup>4</sup>; ha relegado a un segundo plano al sector de la construcción como principal motor económico (la participación de la construcción en el valor añadido ha disminuido en 5 puntos porcentuales entre 2007 y 2018, hasta suponer en este último año el 6% del total) y ha sido capaz de orientar su producción hacia sectores que potencian la actividad comercial. Finalmente, se ha producido una importante convergencia en materia de formación de precios y salarios en relación con la Eurozona<sup>5</sup>, lo que nos ha permitido ganancias en competitividad.

Sin embargo, y a pesar del positivo panorama señalado, no podemos quedarnos en la autocomplacencia, puesto que todavía quedan sobre la mesa algunos problemas que van a condicionar el funcionamiento de las políticas públicas después de la crisis.

Es más, no siempre las medidas públicas que se toman acompañan al ejercicio de autorreflexión sobre lo que se debe hacer para mejorar, puesto que lo urgente suele tener prioridad sobre lo importante. El problema es que, de no producirse esta necesaria catarsis, se pierde una oportunidad para corregir esas deficiencias y aprender de nuestros errores.

Llegados a este punto, resulta necesario plantear una serie de cuestiones: ¿Las actuaciones llevadas a cabo para mejorar nuestra situación económica han sido suficientes? ¿Es necesario diseñar un nuevo modelo económico de políticas públicas para después de la crisis? ¿A qué retos debe enfrentarse el nuevo diseño de las políticas públicas? El siguiente apartado trata de responder a este conjunto de preguntas.

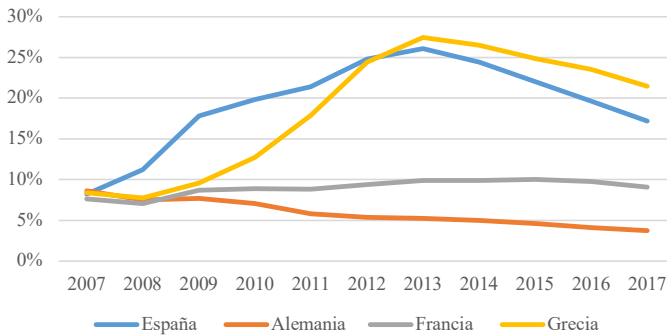
### **3 RETOS EN MATERIA ECONÓMICA**

#### **3.1 Políticas públicas en materia laboral**

El coste de la recesión en España ha sido mucho más elevado que en el conjunto de la Eurozona, tanto en términos de producción como de empleo<sup>6</sup>. El gráfico 1 resume la evolución de la tasa de desempleo en España desde una óptica comparada para el período 2007-2017.

Como se puede comprobar, España fue, junto con Grecia, el país de la Eurozona que más incrementó su tasa de desempleo durante la reciente crisis económica, mientras que, por ejemplo, en Francia y Alemania el aumento fue más contenido. Solo a partir de 2013 (la tasa de paro en España llegó al 26,3% en febrero de ese año) comienza a notarse la mejoría en el mercado de trabajo en España; aun así, la tasa de desempleo en nuestro país cuadriplica la de Alemania y casi duplica la de Francia en 2017.

**Gráfico 1. Tasa de desempleo (2007-2017)**



Fuente: OCDE, 2019.

En 2012 se aprobó la última gran reforma laboral en España. Esta consistió, en líneas generales, en apostar por una mayor flexibilidad en las relaciones laborales, lo que provocó, entre otros efectos, una importante devaluación salarial y una mayor temporalidad laboral. Esta mayor flexibilidad permitió un mejor ajuste de las plantillas a la carga de trabajo. A partir de 2013, gracias a la recuperación económica global, se han podido aumentar las tasas de actividad y ocupación y se ha reducido en más de 10 puntos la tasa de desempleo.

Sin embargo, las políticas públicas en el mercado laboral no han solucionado nuestro endémico problema de menor productividad respecto a nuestros socios europeos. En España, quizás por la premura y urgencia de encontrar una rápida solución al problema del desempleo, se ha optado por actuaciones fundamentalmente cortoplacistas, pero con incapacidad para resolver cuestiones de índole estructural.

España ha tenido un importante crecimiento en materia de empleo, pero no parece que la situación vaya a seguir mejorando. Aunque en noviembre de 2019 la tasa de desempleo era del 14,1%, España aún no ha sido capaz de cerrar la brecha en materia de desempleo que tiene con sus socios comunitarios, y lo peor de todo esto es el alto componente del desempleo estructural de esta tasa, que dificulta su reducción<sup>7</sup> y que exige cambios estructurales de calado y no actuaciones devaluatorias salariales de naturaleza puntual, que se ven amortizadas a muy corto plazo.

Al igual que sucedió con el sector de la construcción, nuestra excesiva dependencia económica del sector servicios puede volver a hacernos caer en el mismo problema. Precisamente por ello, resulta necesaria una fuerte apuesta por políticas públicas que

mejoren nuestros niveles de productividad y potencien al sector secundario. El peso de nuestro tejido industrial es reducido y seguimos sin estar preparados para competir.

Como nos muestra la realidad económica internacional, los países que mejor han sabido capear la última gran crisis fueron los que contaban con un sector industrial mucho más desarrollado que en España (Alemania, Francia o Austria, entre otros). Precisamente por ello, la política industrial está llamada a desempeñar un importante papel. Todo lo que rodea a la investigación, al desarrollo y a la innovación (I+D+i) debe potenciarse, pues solo así se conseguirá una mejora en la productividad de nuestra economía. Es necesario seguir apostando por la I+D+i y mejorar el todavía reducido peso que tiene sobre el PIB (1,2% en 2017). Debemos fijarnos en lo que están haciendo otros países, que han posibilitado que el gasto se sitúe en el 2,7% del PIB.

### **3.2 Políticas públicas en materia fiscal y presupuestaria**

A la política fiscal, que es la herramienta más potente de las políticas públicas que aún resta a los gobiernos nacionales, tampoco se le ha sacado todo su potencial. El objetivo que han perseguido prácticamente todos los países europeos es la consolidación fiscal, lo que ha provocado un ajuste presupuestario sin precedentes. Además, se ha primado la eficiencia por encima de la equidad.

En 2018, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la presión fiscal en España (entendida como el cociente entre el sumatorio de la recaudación de los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales entre el PIB) fue del 34,3%, un resultado inferior al 38,2% de Alemania y al 46,1% de Francia y por encima del dato para el Reino Unido (33,5%). Este resultado muestra una presión fiscal prácticamente idéntica en España a la media de la OCDE (34,3%). Sin embargo, este indicador no tiene en cuenta la renta per cápita, de ahí que sea necesario considerar otros como la renta fiscal normativa, que sí la considera. Atendiendo a este último, en España la renta fiscal normativa sería un 8% superior a la media de la UE<sup>8</sup>.

Según el Centro de Investigaciones Sociológicas CIS (2019), los españoles tenemos la percepción de que pagamos muchos impuestos. Esto puede ser consecuencia de que se grava excesivamente cierto tipo de rentas. El sistema fiscal español somete, en gran medida, a las rentas del trabajo y a los contribuyentes con rentas medias. Por lo tanto, la solución pasaría por reordenar la carga fiscal, pero, claro, esto sería contemplando aumentos de recaudación de las rentas más elevadas, ya que en el IRPF hay margen suficiente para ello.

No obstante, este tipo de medidas debieran tener en cuenta la elasticidad de la base imponible. En el IRPF la elasticidad de un contribuyente con rentas medias sería de 0,34 puntos, lo que indica una escasa elasticidad ante cambios impositivos, mientras que para rentas superiores a los 100.000 euros sería de 3,6 puntos, un resultado que señala una alta elasticidad<sup>9</sup>. Sin duda, los efectos finales sobre la recaudación de una potencial subida de impuestos deberían tener en cuenta todos estos elementos.

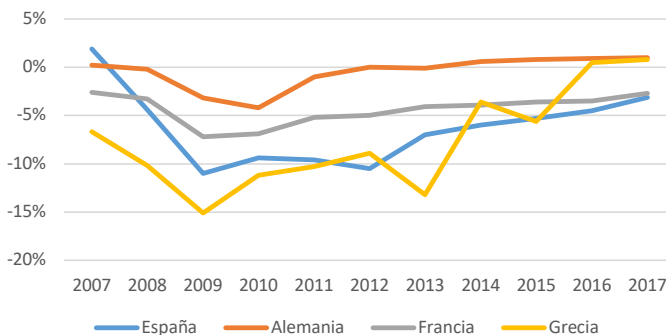
En materia de tributación societaria también hay mucho por hacer. El tipo impositivo teórico de IS ha pasado del 40% al 35%, para luego quedarse en el 30% y actualmente en el 25%, aunque en ciertos casos puede reducirse al 15%. Tal y como señala la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), los cambios en el IS han afectado a su recaudación, debido a las sucesivas reformas y por la diferencia entre la evolución de las bases esperadas del impuesto y las bases reales a nivel contable en las empresas<sup>10</sup>.

Finalmente, hay que combatir el fraude fiscal. Aunque la medición de la economía sumergida y el fraude fiscal es algo complejo, el último estudio de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas) coordinado por Lago<sup>11</sup> sitúa a la economía sumergida cerca del 23% del PIB en España. Este resultado implicaría un fraude fiscal cercano al 6% del PIB.

Considerando que las deudas fiscales se pueden recuperar durante los últimos cuatro años, antes de que prescriba el derecho de la Administración tributaria, estaríamos hablando, *grosso modo*, de 240.000 millones de euros de ingresos adicionales. Por poner en términos relativos esta cifra, en 2018 se gastaron 147.000 millones de euros en pensiones, 18.000 millones en cobertura por desempleo y 32.000 millones de euros en deuda pública.

No obstante, es imposible acabar con todo el fraude fiscal. De ahí que resulte más conveniente tener en cuenta lo que se podría cubrir de nuestro gasto público si España lograra reducir el diferencial de fraude fiscal respecto a otros países. Para ello, podemos citar el caso de Alemania, que, con una idiosincrasia cultural más favorable al cumplimiento tributario, muestra un fraude fiscal del 6,4% frente al 6,8% de España<sup>12</sup>, estando lejos del fraude cero<sup>13</sup>. Es más, comparando las estimaciones realizadas por la fuente citada, la pérdida impositiva como proporción del gasto público sería del 16,6% y del 14,5% para España y Alemania, respectivamente. De ahí que tengamos que tener presente ese diferencial (2,1 puntos porcentuales) como meta a seguir para reducir nuestro fraude fiscal, al menos en un marco económico más realista.

**Gráfico 2.** Déficit/Superávit en relación con el PIB (2007-2017)



Fuente: OCDE, 2019.

Una segunda cuestión que se debe tener muy en cuenta es cómo responderían las bases imponibles a actuaciones más intensas en políticas antifraude. Por lo tanto, y a pesar de la relevancia de las cifras presentadas, no se puede reducir a una aproximación contable una cuestión que debe considerar relaciones de causalidad y aspectos conductuales.

Desde la parte del gasto público, tampoco se han tomado medidas de calado, que podrían haber conseguido una recuperación económica más rápida. Especialmente importante es lo sucedido con la deuda pública, que ha subido más de 40 puntos porcentuales desde 2011, llegando a alcanzar el 98% en 2018.

El recurso a la deuda ha sido una de las actuaciones que más está penalizando a la economía española. Al inicio de la crisis, el porcentaje de deuda española que tenía en su poder el BCE era del 3%, en estos momentos llega ya al 12%. El gráfico 2 resume el comportamiento del déficit/superávit público en relación con el PIB entre 2007 y 2017. Como se puede comprobar, España ha sido, junto con Grecia, el país de la Eurozona que más ha tenido que ajustar sus cuentas públicas, consecuencia del exceso de gasto generado y la falta de ingresos para mantener las políticas públicas aprobadas.

### **3.3 Políticas públicas en materia monetaria**

Las decisiones sobre los tipos de interés en la Eurozona (establecidas por el Banco Central Europeo, BCE) y en EE. UU. (a través de la Reserva Federal de Estados Unidos, FED) han sido muy distintas. La tabla 1 permite señalar la evolución de esta variable durante los últimos años. Como se puede comprobar, la autoridad monetaria norteamericana ha optado por actuaciones más intensas durante los primeros años de la crisis, mientras que el comportamiento europeo ha sido más tibio. A partir de 2011, se invierten las tornas.

A pesar de estas diferencias, el BCE ha comprado desde 2015 más de 241.000 millones de euros de deuda pública española (el 12% de la deuda pública total adquirida por la institución monetaria).

Si bien la máxima autoridad monetaria europea, en diciembre de 2018, tomó la decisión de dejar de comprar títulos a partir de finales de 2019, en noviembre de 2019 se ha apostado por la medida contraria. De esta forma, el BCE va a seguir adquiriendo hasta un máximo de 20.000 millones de euros mensuales hasta que se produzca una subida del tipo de interés. No obstante, las adquisiciones de deuda no podrán superar el 33% de una emisión o un emisor, teniendo que respetar, además, el peso de cada país en el capital del BCE. Por lo tanto, aún sin fijar una fecha concreta, el período de tiempo para comprar deuda soberana se va a ver claramente limitado. Con esta nueva medida, España tendrá más problemas para colocar sus títulos en los mercados, lo que se puede traducir en la necesidad de tener que subir los tipos de interés. Por lo tanto, es previsible que la carga de intereses aumente, generando un incremento del monto que debemos.

Además, la reanudación de las compras de deuda ha provocado una fuerte división interna en el Consejo de Gobierno del BCE, lo que aumenta la probabilidad de reducir la duración de la aplicación de la medida. Así, los bancos centrales de Alemania, Holanda,

Austria y Francia no están de acuerdo, lo que ha generado fuertes tensiones. Sin duda, todo esto no facilita la aplicación de una política monetaria conjunta en la Eurozona.

**Tabla 1.** Evolución de los tipos de interés del BCE y la FED (2008-2019)

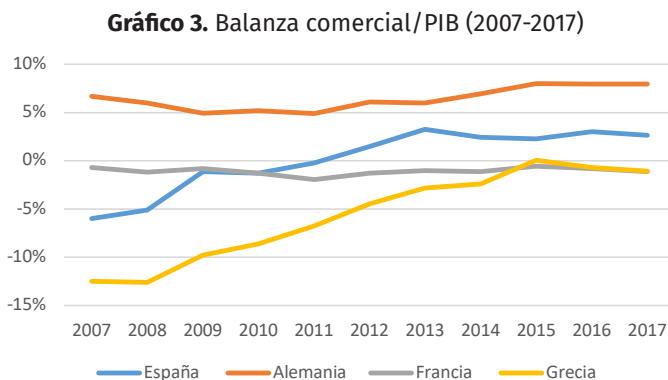
BCE		FED	
Fecha	Tipo de interés	Fecha	Tipo de interés
17/10/2017	0%	31/10/2019	1,50%
16/03/2016	0%	19/09/2019	1,75%
10/09/2014	0,05%	01/08/2019	2,00%
11/06/2014	0,15%	20/12/2018	2,25%
13/11/2013	0,25%	27/09/2018	2,00%
08/05/2013	0,50%	14/06/2018	1,75%
11/07/2012	0,75%	18/05/2018	1,50%
14/12/2011	1,00%	22/03/2018	1,50%
09/11/2011	1,25%	14/12/2017	1,25%
13/07/2011	1,50%	26/10/2017	1,00%
13/04/2011	1,25%	25/10/2017	1,00%
07/04/2011	1,25%	15/06/2017	1,00%
13/05/2009	1,00%	16/03/2017	0,75%
08/04/2009	1,25%	15/12/2016	0,50%
11/03/2009	1,50%	17/12/2015	0,25%
21/01/2009	2,00%	16/12/2008	0%
10/12/2008	2,50%	29/10/2008	1,00%
12/11/2008	3,25%	08/10/2008	1,50%
15/10/2008	3,75%	30/04/2008	2,00%

Fuente: BCE y FED, 2019.

### 3.4 Políticas públicas en el comercio exterior

El gráfico 3 resume el comportamiento de la balanza comercial española respecto al PIB entre 2007 y 2017 desde una perspectiva comparada. Como se puede comprobar, salvo el caso de la economía alemana, que presenta un fuerte componente exportador, en el resto de los países analizados se refleja un importante déficit comercial durante los primeros años de la última crisis económica. A partir de 2011 cambia la tendencia y España comienza a registrar sus primeros superávits; sin embargo, no es una mejora sustancialmente importante, e incluso parece que comienza a ralentizarse su crecimiento. Comprobar la evolución de esta variable será fundamental a corto plazo.





Fuente: OCDE, 2019.

Sin duda, va a ser necesario mejorar nuestra competitividad exterior. En el período 2007-2018 las exportaciones han sido uno de los elementos que nos han permitido salir mejor de la recesión, gracias a la corrección estructural del desequilibrio exterior. Sin embargo, no parece que vaya a tener el mismo protagonismo en los próximos años. Desde mediados de 2018 se viene comprobando que la demanda externa, que actuó como uno de los principales motores económicos para la economía española, comenzaba a perder potencia.

Tres elementos son responsables de esta situación: el retroceso de las exportaciones; la excesiva dependencia comercial de nuestros productos hacia un limitado número de países europeos y la fuerte polarización de nuestra producción en torno a un número reducido de actividades. Una tríada que, si bien durante muchos años permitió que la economía española batiera récords de exportaciones, ahora muestra una realidad distinta. Además, se debe incluir un cuarto elemento, el brexit, que también actúa como una clara amenaza para nuestra capacidad exportadora.

Ante esta situación, España necesita orientar su potencial exportador hacia nuevos mercados. Lo anterior debe ser un aliciente para tratar de mejorar las relaciones comerciales con otros países europeos que, si bien tradicionalmente no han sido grandes clientes de nuestras exportaciones, en los últimos años han demostrado un interés especial por nuestra producción: Bélgica, Austria, República Checa, México, Brasil, China e India, entre otros.

Desde luego esto no será fácil ni inmediato, ya que cualquier cambio de nuestra política exportadora necesita de un tiempo para que se vean sus primeros frutos. Por lo tanto, ante la rebaja de las expectativas de crecimiento económico de nuestros tradicionales clientes europeos y las tensiones comerciales que no parece que se hayan terminado, es necesario buscar alternativas en otros mercados.

### 3.5 Políticas públicas en el marco social

A tenor de los indicadores que tratan de cuantificar el bienestar social, en breve habrá que restaurar el denominado “contrato social”, que posibilite condiciones dignas en el

mercado de trabajo, en el sistema de pensiones, el desarrollo de servicios públicos esenciales o una renta básica universal. Una parte importante de la población ha salido de la crisis más pobre, más desigual y con peores expectativas laborales. Tener un trabajo no es sinónimo de evitar la pobreza. Según el INE, a partir del cruce de los datos de la Encuesta de población activa (EPA) con los de la Encuesta de condiciones de vida (ECV), en 2017, de cada 7 trabajadores, 1 está en riesgo de pobreza.

Nuestro mercado laboral es incapaz de generar rentas que autofinancien el actual sistema de pensiones contributivas. Hacen falta empleos de calidad, que posibiliten remuneraciones y cotizaciones más elevadas.

El problema de las pensiones será aún mayor cuando se jubile la generación del *baby boom*, que han tenido cotizaciones elevadas y durante muchos años, teniendo que pagarles una pensión mayor que las actuales. Es evidente que siempre se puede acudir a los Presupuestos Generales del Estado para financiar el sistema de pensiones, pero esto rompería el esquema tradicional de financiación entre contributivas y asistenciales y obligaría a un esfuerzo mayor vía impuestos.

Es necesario que las políticas públicas gestionen la cohesión social, en aras de lograr una reactivación económica, lo que permitirá estimular la demanda interna. La crisis ha ampliado la ya importante desigualdad económica existente en España, sobre todo en relación con la distribución de la riqueza. De ahí la necesidad de contar, entre otros, con instrumentos fiscales, como el Impuesto de Patrimonio (IP) o el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD), puesto que la transmisión de riqueza sigue siendo una de las principales vías de transmisión intergeneracional de la desigualdad<sup>14</sup>.

Durante la etapa de contracción económica, en España aumentó la desigualdad en términos de renta per cápita, efecto provocado por el aumento de la tasa de desempleo y la reducción de horas efectivas trabajadas. Si bien este efecto fue generalizado, se cebó en los trabajadores más jóvenes y en aquellos con menor formación y experiencia; ambos colectivos conforman la parte inferior de la distribución salarial<sup>15</sup>.

La consecuencia inmediata fue un empobrecimiento de la economía española, tal y como nos muestran los índices de desigualdad y concentración de la renta. En el último informe de Oxfam Intermón<sup>16</sup> se señala que España fue el segundo país de la UE con mayor crecimiento de las diferencias entre las rentas altas y las bajas desde el inicio de la crisis económica. Según esta publicación, el salario medio en España cayó más de un 22% entre 2007 y 2014.

En 2014 había en España más de 13 millones de personas en riesgo de exclusión social (el 29% de la población). La lenta recuperación económica de España presenta tasas de crecimiento del PIB que son insuficientes para recobrar todo lo que hemos perdido durante la crisis. El índice de Gini en España<sup>17</sup> ha pasado del 0,324 (la máxima concentración de la renta implicaría el valor de 1) en 2008 al 0,332 en 2018, lo que pone de manifiesto un aumento de la concentración de la renta durante este período, aunque a partir de 2014 comienza a reducirse.

Por todo lo señalado, urge retomar este “contrato social” que permita recuperar todo lo perdido con la última gran crisis económica. Los beneficios de esta actuación son evidentes: mejoraría el bienestar de la ciudadanía, aumentaría la cohesión social y mitigaría notablemente las desigualdades económicas y sociales.

### **3.6 Políticas públicas e incertidumbre política**

Intencionadamente, se ha dejado para el final la necesidad de contar con una componente política adecuada para el desarrollo de las actuaciones públicas. Las medidas públicas deben ser capaces de mitigar el clima de incertidumbre relacionado con las decisiones políticas. Lo anterior es especialmente relevante en todo lo que rodea a la política comercial internacional. La tensión comercial inicialmente producida entre China y Estados Unidos, que ya ha sido notablemente rebajada, ha dado paso a problemas comerciales más cercanos entre la Administración de EE. UU. y la UE, debido a la amenaza de aplicar nuevas tasas a productos europeos. Tal y como ha señalado el FMI, la nueva política arancelaria que pretende aplicar EE. UU. puede terminar con el reducido margen de crecimiento de la UE.

En la economía, como ciencia social, influyen muchos elementos, entre ellos la inestabilidad política o social. Si el clima político no es el adecuado, la economía se resiente. Sin duda, la salida de la UE del Reino Unido va a perjudicar al resto de las economías europeas. Los populismos, que suelen aprovecharse de situaciones de inestabilidad económica o social, son también un problema que se debe tener muy en cuenta.

En este complejo escenario, con un descontento muy extendido sobre cómo se han hecho las cosas desde la Comisión Europea, se ha abierto un debate acerca de la conveniencia o no, por parte de algunos países, de seguir en la UE (el brexit del Reino Unido es el caso más evidente) y sobre la potencial salida de algunos países de la Eurozona (esto llegó incluso a plantearse en Grecia, aunque al final no se produjo). Las posibilidades de mejorar dependen de nuestro peso económico. No es el momento de enarbolar banderas de independentismo y desintegración europea.

## **4 CONCLUSIONES**

Todas las actuaciones públicas señaladas en este artículo deben ser garantizadas desde una perspectiva integradora, evitando recetas de actuación sobre determinados sectores, basados en un enfoque cortoplacista.

Es preciso incrementar los controles de eficiencia, eficacia y equidad, especialmente en esta última cuestión, puesto que la desigualdad ha aumentado desde la última gran crisis y el crecimiento económico es insuficiente para compensar esa situación.

A corto plazo, se abre un interesante escenario en el cual va a ser necesario mejorar las actuaciones en el campo de la política económica monetaria europea, tratando de evitar fricciones entre países. Nos debe servir como ejemplo de lo que no puede volver a repetirse la reciente tensión vivida en el BCE por la resistencia de Alemania, Holanda,

Austria y Francia (entre otros países) a la política expansiva del anterior presidente de la institución monetaria. Esto nada ayuda a la construcción de un espacio monetario conjunto y puede provocar una falta de confianza en la entidad en un momento en el que ya es evidente el menor crecimiento de la economía europea.

En materia fiscal, sigue como asignatura pendiente contar con un marco tributario hasta cierto punto homogéneo, cuestión que hasta la fecha apenas se ha tratado. Si bien en materia de imposición indirecta, gracias al IVA, existe un escenario similar, en materia de tributación directa sigue siendo una materia pendiente. Unido a lo anterior, es preciso que España consiga un sistema fiscal más justo y eficiente, para lo cual se necesita una reforma fiscal en profundidad. Sin duda, ayudaría a este objetivo la reducción del impacto del fraude fiscal que tantos problemas está generando sobre la recaudación y la incidencia tributaria.

En relación con medidas sociales, hay que diseñar un nuevo contrato social para el siglo XXI; cuestiones como la renta básica universal o el desarrollo de servicios públicos esenciales son dos de las cuestiones que precisan una rápida respuesta. La lucha contra la pobreza y un mejor reparto de la riqueza son otras dos tareas que necesitan la debida atención por parte de los responsables públicos.

En cuanto a la mejora de nuestra posición en el comercio internacional, esta pasa, evidentemente, por alcanzar incrementos de productividad y no tan solo ganancias puntuales en materia exportadora como consecuencia de una devaluación salarial. España tiene una gran capacidad exportadora que no debe desaprovecharse; por lo tanto, es necesario abrirse a nuevos mercados, a tenor de la menor demanda de nuestros bienes y servicios de parte de nuestros tradicionales clientes.

Finalmente, es necesario contar con un escenario político que posibilite el desarrollo de las políticas públicas. Resulta imprescindible contar con la adecuada estabilidad política que permita adoptar medidas económicas, tanto a nivel nacional como europeo. En este sentido, es preciso que el proyecto político europeo vuelva a ilusionar a la ciudadanía. Solo así contaremos con políticas públicas europeas adaptadas al nuevo escenario económico y social surgido después de la última gran crisis económica.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Arce, O.; González, J., y San Juan, L. 2019. «Un balance de la recuperación económica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 96 (La crisis financiera. Diez años después): 11-27.
- BCE. 2019. *Estadísticas* (Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/statistics/html/index.es.html>).
- Cadaval, M., y Vaquero, A. 2020. «Propuestas de reforma de la imposición patrimonial en España: el Impuesto de Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones», IEF (*en prensa*).

- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2018. *Opinión pública y política fiscal (xxxv)*, estudio número 3.221.
- Escrivá, J. L. 2019. «El legado fiscal de la crisis: reformar las políticas públicas para reducir la deuda y la desigualdad», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 96 (La crisis financiera. Diez años después): 29-44.
- Fernández, X.; Lago, S.; Martínez-Vázquez, J., y Vaquero, A. 2018. «Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? Una panorámica de la literatura», en *Esenciales*, 26. Valencia: Fundación BBA-IVIE.
- Lago, S. (dir.). *Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos? ¿qué podemos hacer?* Madrid: Estudios de la Fundación de Cajas de Ahorro.
- Federal Reserve System. 2019. *Quarterly Report on Federal Reserve Balance Sheet Developments*. Washington, DC: Federal Reserve System.
- INE. 2019. Índice de Gini. Riesgo de pobreza (Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9966>).
- Instituto de Estudios Económicos. 2019. Índice de Competitividad Fiscal 2019. *Presentación de la presión fiscal normativa en España. Colección Informes*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Murphy, R. 2012. *Closing the European Tax Gap. A report for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament* (Disponible en: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/es/publications/closing-european-tax-gap-report-group-progressive-alliance-socialists-democrats>).
- OCDE. 2019. *OECD data* (Disponible en: <https://data.oecd.org/>).
- Oxfam Intermón. 2019. *Informe de Oxfam Intermón n. 49. Desigualdad 1-Igualdad de Oportunidades 0. La inmovilidad social y la condena de la pobreza*. Oxfam Intermón.
- Sanz, J. F.; Arrazola, M.; Rueda, N., y Romero, D. 2015. «Reported gross income and marginal tax rates: estimation of the behavioural reactions of Spanish taxpayers», *Applied Economics*, 47(5): 466-484.

---

## NOTAS

- 1 El autor agradece los comentarios y sugerencias de los dos evaluadores anónimos que han permitido mejorar notablemente el contenido de este artículo.
- 2 Arce, González y San Juan, 2019.
- 3 Fundación BBVA-IVIE, 2018.
- 4 Arce, González y San Juan, 2019.
- 5 Escrivá, 2019.
- 6 Arce, González y San Juan, 2019.
- 7 Escrivá, 2019.
- 8 Instituto de Estudios Económicos, 2019.
- 9 Sanz, Arrazola, Rueda y Romero, 2015.
- 10 Véase <https://www.airef.es/es/tag/impuesto-sociedades/>.
- 11 Lago, 2018.
- 12 Murphy, 2012.
- 13 Siguiendo la misma fuente, en Austria la pérdida fiscal como proporción del PIB se sitúa en el 4,1%, lo que significa una reducción del gasto público del 8,5%. En el Reino Unido las cifras anteriores son del 4,4% y del 9,2%, respectivamente.
- 14 Cadaval y Vaquero, 2019.

- 15 Arce, González y San Juan, 2019.
- 16 Oxfam Intermón, 2019.
- 17 INE, 2019.

## Son as comisións parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de loita contra a corrupción pública?

## ¿Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública?

## Are commissions of inquiry an effective instrument to fight against public corruption?



**ANA GUDE FERNÁNDEZ**

Profesora titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0002-8960-6839>

[ana.gude@usc.es](mailto:ana.gude@usc.es)

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.77>

**Resumo:** O Parlamento é o lugar da publicidade por excelencia e a sede adecuada para examinar as actuacións do Goberno e a Administración, sobre todo daquelas que puidesen motivar a existencia de responsabilidades políticas ou ser sospeitosas de corrupción pública. O artigo 76.1 da Constitución española establece, de forma expresa, que o Congreso e o Senado ou, se é o caso, ambas as dúas cámaras conxuntamente poderán nomear comisións de investigación sobre calquera asunto de interese público. Neste traballo facemos unha reflexión acerca de se a regulación destes mecanismos de control é a máis axeitada para o desenvolvemento deste labor no Estado democrático.

**Palabras clave:** Parlamento, control, comisións de investigación, minoría e maioría parlamentaria.

**Resumen:** El Parlamento es el lugar de la publicidad por excelencia y la sede adecuada para examinar las actuaciones del Gobierno y la Administración, sobre todo de aquellas que pudieran motivar la exigencia de responsabilidades políticas o ser sospechosas de corrupción pública. El artículo 76.1 de la Constitución española establece, de forma expresa, que el Congreso y el Senado o, en su caso, ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. En este trabajo hacemos una reflexión acerca de si la regulación de estos mecanismos de control es la más adecuada para el desarrollo de esta labor en el Estado democrático.

**Palabras clave:** Parlamento, control, comisiones de investigación, minoría y mayoría parlamentaria.

**Abstract:** Parliament is the quintessential place of publicity and the appropriate setting to examine the actions of the Government and its Administration, especially those which might give rise to demand political responsibilities or be suspected of public corruption. Article 76.1 of the Spanish Constitution expressly states that the Congress and the Senate and, when appropriate, both Houses jointly, may appoint fact-finding committees on any matter of pu-

blic interest. In this paper we will analyze the role developed in practice by these control mechanisms and whether their current regulation is the most appropriate one.

**Key words:** Parliament, control, committees investigates, minority and majority parliamentary.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Objeto de investigación. 3 Iniciativa y constitución. 4 Plan de trabajo. 5 Potestades. 5.1 Poder de requerir la presencia de personas. 5.2 Poder de recabar documentos. 6 Secreto o publicidad de sus trabajos. 7 Las comisiones de investigación y el poder judicial. 8 Informe. 9 Conclusiones. 10 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los constantes escándalos y denuncias por corrupción en Europa en los últimos años han dañado la credibilidad de las instituciones, creando un sentimiento general de desilusión entre la población y causando tensiones sociales y políticas. Las instituciones han asumido, como consecuencia de ello, un papel más activo, comunicando, explicando y haciendo partícipes a los ciudadanos de las decisiones que estas adoptan.

En el Estado constitucional, que encuentra uno de sus pilares más importantes en la división de poderes, resulta indispensable la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas. La fiscalización de la acción del Gobierno es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento. Como señala Santamaría Pastor, el control parlamentario parece hoy más necesario que nunca. Primero, porque jamás en la historia se ha dado, como en nuestros días, una tan desmesurada concentración de poder en el Estado y, más concretamente, en manos de los Ejecutivos. Y, segundo, porque ese freno y ese control solo pueden y deben ser ejercidos primariamente por instituciones que respondan directamente ante los titulares reales de la soberanía, que somos los ciudadanos. Otorgar esta responsabilidad a instancias que no extraen su legitimidad de la elección popular ni responden directa y efectivamente ante los ciudadanos, como ocurre con el sistema judicial y el complejo de empresas mercantiles y profesionales de la información, no parece conforme con el principio de legitimidad democrática. Estas instancias han de colaborar en la labor de control que al Parlamento corresponde por naturaleza, pero nunca sustituirlo<sup>1</sup>.

Los legislativos disponen de instrumentos destinados a cumplir con esa labor controladora y las comisiones de investigación son uno de ellos. El ámbito en el que se mueven es el de la responsabilidad política difusa<sup>2</sup>, que consiste en el debilitamiento político del Ejecutivo, del grupo parlamentario que lo apoya y de la viabilidad de su programa de gobierno. La eficacia del control parlamentario reside más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la destitución inmediata del Gobierno, en su desgaste, porque su remoción únicamente se producirá si el cuerpo electoral así lo decide en unas elecciones.

En este trabajo se pretende hacer una breve reflexión acerca de si la regulación de las comisiones parlamentarias de investigación de las Cortes Generales resulta o no adecuada para el ejercicio de la labor que se les encomienda. Nuestra norma suprema



les concede por primera vez rango constitucional y dedica un artículo de forma exclusiva a establecer los principios generales de su régimen jurídico, así como los reglamentos del Congreso y del Senado, a la vez que la legislación orgánica y ordinaria se encargan de su desarrollo.

## 2 OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El artículo 76.1 de la Constitución española dispone que el Congreso y el Senado o, en su caso, ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público; por tanto, que afecten, como ha precisado el Tribunal Constitucional en la STC 88/2012, a los de la comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los “de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”. Esto no significa que únicamente ha de investigarse al Estado, sino también aquellos entes que tienen la doble condición de ser privados por su titularidad, pero públicos por las funciones ejercidas o intereses defendidos; es decir, por trascender un interés exclusivamente privado hasta ser también público. En ciertos sectores privados residen con frecuencia los auténticos poderes cuyo comportamiento afecta a los ciudadanos y en los que, aunque sea por la vía de la subsiguiente legislación, al Parlamento también le corresponde fijar sus límites.

Es importante señalar que la investigación parlamentaria, además de recaer sobre un suceso de especial relevancia para la vida pública, debe pertenecer necesariamente al ámbito de actuación material del Legislativo que va a analizar los hechos. No hay que olvidar que en un Estado descentralizado políticamente cada Parlamento autónomo debe ejercer funciones propias en su respectivo territorio, no pudiendo una comisión de investigación examinar materias ajenas al ámbito competencial del Legislativo correspondiente, ya sea por razones de índole territorial o de naturaleza objetiva y funcional<sup>3</sup>.

De acuerdo con la teoría del corolario, sostenida por Zweig y Anschutz, las comisiones investigadoras están sujetas a los mismos límites que el Parlamento “en su posición constitucional y que se deducen sobre todo de la necesidad de respetar los ámbitos de competencia de los órganos constitucionales”<sup>4</sup>. Esto supone que para que el Legislativo pueda indagar acerca de un asunto no basta con que sea de interés público, sino que, además, ha de tener sobre él plena competencia, sin afectar a la garantía institucional de autonomía que la Constitución reconoce a otros órganos del Estado<sup>5</sup>.

A título ejemplificativo y sin ánimo de ser exhaustiva, voy a citar algunas de las comisiones de investigación que se han constituido en las Cortes Generales durante las diferentes legislaturas. Comenzaré por el Congreso de los Diputados, en el que se han efectuado investigaciones sobre los siguientes temas: en la I Legislatura, sobre Radiotelevisión Española (RTVE) y presuntos malos tratos a detenidos en el País Vasco. En la II Legislatura, sobre las catástrofes aéreas, la situación y evolución del Grupo Ruiz Mateos (Rumasa) y la financiación de los partidos políticos. En la III Legislatura, sobre

incompatibilidades y tráfico de influencias. En la IV Legislatura, para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989 y sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) o de EQUIDESSA para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias. En la V Legislatura, sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil bajo el mandato de don Luis Roldán; sobre la situación, evolución y gestión del patrimonio de don Mariano Rubio Giménez, así como el posible uso de información privilegiada y tráfico de influencias en operaciones privadas, durante el período en que ejerció cargos públicos de responsabilidad en el Banco de España; y acerca del proceso de privatización de la empresa pública Intelhorce. En la VI Legislatura, sobre la tramitación de los expedientes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y para analizar la política desarrollada mediante ayudas comunitarias al cultivo del lino. En la VII Legislatura, sobre Gescartera. En la VIII Legislatura, sobre el 11 de marzo de 2004. Por último, en la XII Legislatura, acerca de la utilización partidista en el Ministerio del Interior, bajo el mandato del ministro Fernández Díaz, de los efectivos, medios y recursos del Departamento y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia; sobre la presunta financiación ilegal del Partido Popular; sobre el accidente del vuelo JK5022 de Spanair; y sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013.

Temas, en su mayoría, como puede comprobarse, de naturaleza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. En el Senado, por el contrario, el número de investigaciones parlamentarias realizadas ha sido menor, los asuntos examinados han tenido un carácter diferente, las comisiones se han constituido sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero con un contenido político mucho menor si se comparan con las de la Cámara Baja. Enumero, a continuación de alguna de las nombradas en esta asamblea: la desaparición de súbditos españoles en países de América, los aeropuertos nacionales, la situación de los trabajadores españoles emigrados en Europa, o el tráfico y el consumo de drogas en España. Han proliferado, sin embargo, en el Senado las comisiones especiales de estudio, como han sido: la constituida sobre los contenidos televisivos, la ordenación del servicio farmacéutico, la problemática de la adopción nacional y otros temas afines; o la creada para analizar las nuevas formas de exclusión social como consecuencia del fuerte incremento del desempleo. Los temas examinados por las comisiones de estudio son, como es fácilmente observable, de una naturaleza muy similar a los de las comisiones de investigación.

### 3 INICIATIVA Y CONSTITUCIÓN

El artículo 52.1 del Reglamento del Congreso atribuye la competencia de creación de estas comisiones al Pleno, que lo decidirá a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara; es decir, setenta diputados. El Reglamento del Senado también reserva al Pleno, en su artículo

59, la decisión de constituir comisiones de investigación o especiales, a propuesta del Gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. Si se trata de una comisión mixta del Congreso y del Senado, su nombramiento requerirá la previa aprobación de ambas cámaras.

Es, por tanto, la mayoría parlamentaria y no la minoría ni tampoco los grupos que se encuentran en la oposición los que están facultados para solicitar la formación de estas comisiones, quienes, por otro lado, son en la práctica los realmente interesados. La previsión normativa relativa a este extremo en la regulación de estas comisiones no parece, en consecuencia, muy acertada. Lo adecuado, desde un punto de vista funcional, sería atribuir a la minoría parlamentaria esta prerrogativa. El derecho alemán podría orientarnos en este sentido: el artículo 44 de la Ley fundamental de Bonn formula como obligación para el Bundestag la de constituir necesariamente una comisión de investigación a instancia de una cuarta parte de sus miembros. O también podría servirnos como modelo lo establecido en el Reglamento del Parlamento catalán: el apartado 3 del artículo 58 dispone que “El Parlamento debe crear una comisión de investigación si lo solicitan una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios; los proponentes solo pueden presentar una propuesta vinculante cada año”<sup>6</sup>.

La normal coincidencia de mayorías en las dos cámaras ha provocado que las iniciativas de creación de estas comisiones que fueron rechazadas en una de ellas no se intentaran en la otra. Sin embargo, cuando no se ha dado esta circunstancia, se han visto episodios como la constitución, en la última etapa de la V Legislatura, de la Comisión de investigación de las responsabilidades políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL, aprobada en el Senado después de su rechazo por el Congreso. También en la XII Legislatura sucedió algo similar: en marzo de 2017, ciento veinte diputados del Grupo parlamentario popular presentaron una solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, y el estudio de medidas sobre transparencia para impedir supuestos de financiación ilegal futuros. Fue rechazada por la Junta de Portavoces la inclusión de dicha solicitud en el orden del día del Pleno del Congreso y, tras ello, en junio de 2017, se constituyó en el Senado una Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos.

## 4 PLAN DE TRABAJO

En cuanto a las normas de funcionamiento de estos órganos, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso dispone que las comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar ponencias en su seno. De acuerdo con la reforma reglamentaria de 1994, las decisiones de las comisiones de investigación se adoptarán aplicando el criterio del voto ponderado. Como vemos, vuelve a ser de nuevo la mayoría parlamentaria, adoptando la regla de decisión de los parlamentos democráticos, quien, además de acordar si se crea o no la comisión y determinar su objeto, la que establecerá las reglas de funcionamiento. Es decir, las normas que disponen la forma, la manera y

el procedimiento de ejercer las competencias propias de la comisión: a quién se cita para comparecer, qué documentos se solicitan, a qué órganos públicos se les requiere información, etc. Seguidamente, aprobará un calendario de trabajo que será lo breve o lo extenso que convenga, pudiendo así crearse una comisión que desde sus orígenes esté imposibilitada para realizar una investigación real.

## 5 POTESTADES

Las potestades de las comisiones de investigación en España comprenden, primero, la de recabar el envío de documentos de cualquier Administración pública, con los límites derivados del respeto a las materias clasificadas, al secreto del sumario y al derecho al honor, a la intimidad personal, a la propia imagen y a la protección de datos, así como, en segundo lugar, la de requerir la presencia para comparecer de autoridades, funcionarios y ciudadanos; es decir, de cualquier persona, ya sea de nacionalidad española o extranjera residente en España. Nuestra Constitución no llega al extremo de otros textos fundamentales, como el portugués, que les otorga las facultades de investigación propias de las autoridades judiciales (artículo 181.5), o del alemán, que permite que para la obtención de pruebas se apliquen por analogía “las normas del procedimiento penal” (artículo 44.2), pero sí garantiza las clásicas potestades *power to send for papers and persons* del derecho inglés.

### 5.1 Poder de requerir la presencia de personas

El artículo 60.2 del Reglamento del Senado y el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso, con un mayor grado de detalle, determinan que las comisiones de investigación podrán requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Tales comparecencias se realizarán conforme a lo dispuesto en la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras, y responderán, en todo caso, a los siguientes requisitos:

a) La notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar habrá de hacerse con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

b) En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones y podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo.

En los artículos 1 a 3 de la Ley orgánica 5/1984, antes citada, se establece la obligación de todos los ciudadanos, españoles y extranjeros, que residan en España de comparecer personalmente a requerimiento de las comisiones de investigación, y se encarga a las mesas de las cámaras la tarea de velar por que en estas comparecencias queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

El Código penal establece las consecuencias penales de la incomparecencia ante una Comisión de investigación. El artículo 502 del texto punitivo castiga como reos del delito de desobediencia a los que, “habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una comisión de investigación”. La pena prevista para este delito es de prisión de seis meses a un año y, si se trata de autoridades o funcionarios públicos, se añade, además, la suspensión de empleo por tiempo de seis meses a dos años.

También en este mismo precepto del texto punitivo, pero ahora en su apartado 3.º, se castiga la conducta de quien faltare a la verdad en su testimonio ante comisión de investigación, imponiéndole una pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses. La conducta típica consiste en faltar a la verdad en el testimonio que se presta ante el órgano investigador, estableciendo así un deber penal de veracidad que no tiene correspondencia con ningún otro de los previstos en el texto constitucional, en la Ley orgánica 5/1984 o en los propios reglamentos de las cámaras. Su introducción en el Código penal no ha estado exenta de críticas por lo que supone de quiebra de los principios de mínima intervención y última *ratio* del derecho penal y de equiparación con la función jurisdiccional.

Si partimos del hecho de que la conducta típica se define como faltar a la verdad en la declaración que se presta ante comisión de investigación, podría creerse que estamos ante un delito que exige siempre una actuación positiva, pues no hay testimonio; sin embargo, al sujeto no se le castiga por declarar o no declarar, sino por faltar a la verdad. La doctrina penal ha calificado este delito como de omisión, que se comete cuando no se realiza la acción esperada por el ordenamiento jurídico, decir la verdad, bien porque se silencia algo relevante que distorsiona la realidad, o bien porque se manifiesta algo que no concuerda con esta<sup>7</sup>.

La norma penal no distingue, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial, entre quienes son citados en calidad de testigos y aquellos que lo son como «imputados», esto es, entre quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación y aquellos respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política y que en ningún caso pueden ver afectados sus derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24.2 de la Constitución española, esencialmente el derecho a no declarar contra uno mismo. El compareciente no debe hallarse en peor situación que la que tendría ante un órgano judicial, de modo que, si no quiere, no responderá a aquellas cuestiones de cuya contestación pudiera derivarse una ulterior responsabilidad penal. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a confesarse culpable, así como tampoco a declarar sobre su ideología, religión o creencias y, por supuesto, las preguntas que se formulen durante el desarrollo de una investigación parlamentaria deberán mantenerse dentro de esos límites. Si estos no son respetados, el compareciente podría no contestar a la cuestión o cuestiones planteadas sin incurrir en la comisión de un delito, porque la conducta estaría debidamente justificada y, en consecuencia, aunque se entendiera cometido el tipo penal, faltaría el

principio de antijuridicidad, con lo que no podría imponerse al compareciente ninguna pena. El caso más evidente en el que la negativa se puede producir es cuando se trate de declarar sobre una materia que tenga el carácter de secreto por disposición legal, como ocurre con el secreto bancario, el secreto tributario o el secreto comercial, así como con todos aquellos aspectos preservados por la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Desde el punto de vista práctico, los tipos penales de incomparecencia y falso testimonio no han tenido ninguna aplicación, no hay jurisprudencia, aunque sí hubo ocasiones para hacer uso de ellos, por ejemplo, durante la Comisión de investigación del Parlamento gallego sobre las causas de la catástrofe provocada por el buque *Prestige*, en donde se produjeron un gran número de incomparecencias<sup>8</sup>. En consecuencia, aunque el legislador haya querido, con la incriminación de estas conductas, dar un mayor protagonismo a la función atribuida a las comisiones de investigación, no parece que haya sido la mejor solución. La doctrina ha cuestionado que se haya recurrido al derecho penal para su castigo, especialmente en lo referido al falso testimonio, por lo que supone de equiparación de las funciones judiciales a las realizadas por las comisiones de investigación. La razón es que no parece conforme con el principio de proporcionalidad que cuando la incomparecencia se produce ante un juzgado o tribunal, en un proceso criminal con reo en prisión provisional, dé lugar a una pena alternativa de prisión de 3 a 6 meses o multa de 6 a 24 meses, artículo 463.1 del Código penal, mientras que, si tiene lugar ante una comisión de investigación parlamentaria, supone una prisión de 6 meses a un año.

Por último, no quisiera finalizar este apartado sin referirme aquí a una interesante cuestión que se ha planteado en la práctica parlamentaria de estos órganos, y es la de si los miembros del Gobierno autonómico o de su Administración pueden ser requeridos ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o, al contrario, si los del Gobierno del Estado y de la Administración central pueden serlo por las comisiones de investigación de los parlamentos autonómicos. La pregunta surgió con motivo de la Comisión de investigación que la Asamblea autonómica gallega constituyó sobre las causas de la catástrofe del petrolero *Prestige*. El debate giraba en torno a si las autoridades y funcionarios de la Administración general del Estado podían ser convocados por una Comisión de investigación del Legislativo gallego, teniendo en cuenta que sus competencias son estatales y, por tanto, únicamente debieran ser objeto de control por las Cortes Generales. Tanto el abogado general del Estado en su informe como una orden del entonces secretario de Estado de Organización Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas y también el Dictamen del Consejo de Estado núm. 34/2003, de 6 febrero, negaron la competencia a la citada comisión de investigación autonómica para requerir la comparecencia de las autoridades, los funcionarios o los agentes de la Administración general del Estado<sup>9</sup>.

La doctrina penalista consideró que la interpretación realizada por las autoridades citadas había sido sesgada y descabellada, porque entre otras consecuencias suponía una anulación de la función inspectora o de control que tienen asignada estos órganos,

modificando su límite objetivo de actuación –la materia sobre la que puede versar la investigación–, que queda reducida al territorio y competencias de la comunidad autónoma correspondiente, al introducir un inexistente límite subjetivo en razón del cargo público que ostente el requerido a comparecer<sup>10</sup>. En mi opinión, sin embargo, cada parlamento debe circunscribir su investigación al ámbito competencial y territorial que le corresponde, pudiendo para ello solicitar la comparecencia de cualquier ciudadano o autoridad que le aportase información sobre el asunto objeto de examen. Esto parece lo más sensato en un Estado territorialmente descentralizado en el que los parlamentos autonómicos disponen también de facultades investigadoras.

## 5.2 Poder de recabar documentos

La operatividad de las encuestas políticas depende en gran medida de la facultad de recabar información. Se reconoce de manera genérica en el artículo 109 de la Constitución y en los artículos 7.2 y 44.1 del Reglamento del Congreso y primer párrafo del artículo 67 del Reglamento del Senado. De manera específica, el Real decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, regula el deber de comunicación de determinados datos a requerimiento de las comisiones de investigación. La Administración Tributaria y entidades financieras son los sujetos obligados, ellos deberán remitir la documentación y proporcionar los datos requeridos tan solo en aquellos casos en los que los documentos se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las administraciones públicas y siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función. Completan este panorama normativo específico: el artículo 66.1.e) de la Ley general de la Seguridad Social, que deja a salvo del carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones la cesión o comunicación de estos cuando tengan por objeto la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido. Y también la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, que dispone en su artículo 95.1 que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria, en el desempeño de sus funciones, tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser comunicados o cedidos a terceros, salvo que este último acto tenga por objeto, entre otros, la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.

El ejercicio de esta facultad de las comisiones puede generar algunos problemas cuando se trata de solicitar documentos que se hallan en posesión del poder judicial. Si son procesos judiciales ya concluidos, no parece que exista ningún impedimento para la entrega de la documentación solicitada, pero, si se trata de procesos en desarrollo, la procedencia o no del requerimiento dependerá de la etapa en la que se encuentre. La práctica y la doctrina comparada mantienen que la autoridad judicial deberá transmitir



la información que se encuentre en su poder a la comisión de investigación, a no ser que forme parte del secreto del sumario<sup>11</sup>.

En cualquier caso, lo que resulta llamativo e incoherente a la vista de la regulación de las obligaciones de comparecer y decir la verdad ante una comisión de investigación es que la negativa a remitirle información o documentación no haya sido objeto de sanción por el legislador penal. Esto es así porque el número 2 del artículo 502 del texto punitivo solamente castiga esta conducta cuando el sujeto activo es el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo u órganos equivalentes de las comunidades autónomas<sup>12</sup>.

## 6 SECRETO O PUBLICIDAD DE SUS TRABAJOS

El régimen secreto o público de las sesiones de las comisiones de investigación tiene importantes repercusiones en el desarrollo de su labor de control sobre el Ejecutivo.

La regla general que preside el funcionamiento de las comisiones de investigación es la de la no publicidad de sus sesiones, si bien el artículo 64.1 del Reglamento de la Cámara Baja permite el acceso de los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, excepto cuando tengan carácter secreto porque así lo hubieren acordado la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

Tendrán, asimismo, carácter secreto las sesiones preparatorias del plan de trabajo de la comisión o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna o las reuniones de las ponencias que se creen en su seno. Excepcionalmente, serán también secretas las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas: a) cuando la comparecencia verse sobre materias reservadas o secretas conforme a la legislación vigente, y b) cuando, a juicio de la comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas.

En el Senado, la regulación es muy similar: se aplica el régimen general previsto en el artículo 75 de su reglamento, que también permite la asistencia de los representantes acreditados de los medios de comunicación social, salvo que las sesiones o algunos puntos de ellas tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones que afecten a senadores o cuando, sin afectar a estos temas, así se acuerde por mayoría absoluta de los miembros de la comisión. Podrán tener carácter secreto igualmente, cuando lo disponga una ley o así lo acuerde la propia comisión, los datos, informes o documentos facilitados a estas comisiones para el cumplimiento de sus funciones.

La publicidad debería presidir el funcionamiento de las sesiones de las comisiones de investigación para dotarlas de eficacia política y transparencia ante los ciudadanos; en otro caso, se corre el peligro de que la información se canalice a través de los parlamentarios, que contarán su propia versión partidista de los hechos o de filtraciones a la prensa que solo permiten que el público reciba noticias sesgadas, impidiéndole formarse una propia y auténtica opinión. Si las comisiones de investigación son medios de control parlamentario, resulta indispensable la publicidad de sus trabajos, con miras a obtener, a través del debate y exposición de los mismos, la verdad política que



persiguen. Como señala Kriele, tanto en las sesiones del Parlamento, en general, como en las sesiones de las comisiones de investigación, en particular, se debe seguir la regla de tanta transparencia como sea posible, tanta confidencialidad como sea necesaria<sup>13</sup>.

## 7 LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y EL PODER JUDICIAL

En algunos países como, por ejemplo, Francia, no pueden coincidir en el tiempo, por expresa prohibición legal, la investigación parlamentaria y la judicial, y se garantiza además que ha de prevalecer siempre esta última. Esta solución evita una gran cantidad de problemas que casi siempre surgen en la práctica con la coexistencia de los dos procesos paralelos, sobre todo en aquellos casos en los que se ha declarado el secreto del sumario o los llamados a comparecer deben hacerlo ante la instancia judicial y parlamentaria.

En nuestro derecho no existe ningún impedimento para que la investigación parlamentaria y la judicial, por su distinta naturaleza, puedan discurrir en paralelo sobre los mismos hechos. La responsabilidad política de la actuación del Gobierno-Administración no se fiscaliza de acuerdo con unos parámetros de legalidad o de adecuación de su comportamiento a las prescripciones de una norma jurídica, sino a partir de la valoración de la oportunidad de la actuación, su conveniencia y la eficacia de las medidas adoptadas, una conducta puede no ser jurídicamente sancionable y sí ser políticamente reprochable.

Por último, quisiera mencionar que el artículo 76.2 de la Constitución establece que “las conclusiones de las comisiones de investigación no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas”. En realidad, lo contenido en el artículo no añade nada nuevo; lógicamente, ni las conclusiones de las comisiones de investigación pueden influir sobre la actividad judicial, que seguirá su propio procedimiento, ni tampoco es necesario advertir que, si se aprecian indicios de delito por parte de la comisión, tiene la obligación por su parte de comunicar esta información al Ministerio Fiscal.

## 8 INFORME

La elaboración del informe constituye el punto final del trabajo realizado por la comisión. Los textos reglamentarios nada dicen sobre su procedimiento de elaboración, únicamente disponen que las conclusiones de las comisiones deberán plasmarse en un dictamen, salvo que, en caso necesario, tal y como dispone el Reglamento del Senado, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de estas. Se publicarán en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y serán comunicadas al Gobierno. También se darán a conocer, a petición del grupo parlamentario proponente, los votos particulares rechazados, todo ello sin perjuicio de que las respectivas mesas den traslado de las conclusiones al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

Generalmente, la estructura de estos informes, cuyo contenido fundamental lo representan las conclusiones de la investigación, es en todos ellos muy similar: se compone básicamente de dos partes. Una primera en donde se detalla el plan de trabajo que ha sido seguido por la comisión; allí se describen las ponencias que se han nombrado, las comparencias celebradas, la documentación recabada, etc. Y una segunda, la más importante, en la que se recogen las conclusiones a las que ha llegado la comisión y que posteriormente serán discutidas y aprobadas por el pleno de la respectiva cámara. Dentro de esta segunda parte se incluye en la mayoría de los casos una sección dedicada a las recomendaciones, en la cual se indican aquellas materias que, habiendo tenido relación con el objeto de la investigación, precisan de una modificación a nivel legislativo o reglamentario.

Lo realmente relevante de las comisiones de investigación, sin embargo, más que sus conclusiones, es su puesta en funcionamiento y no tanto el resultado final al que lleguen, sobre el que nunca va a existir acuerdo por parte de sus miembros, sino si han contribuido o no al debate público; es en ello en donde reside fundamentalmente la eficacia del control parlamentario.

## 9 CONCLUSIONES

La fiscalización de la acción del Gobierno es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento al que le compete *responder directamente ante los titulares reales de la soberanía que somos los ciudadanos*. En los modernos Estados democráticos, el control parlamentario es más necesario que nunca y las comisiones de investigación deberían ser un instrumento fundamental para el ejercicio de esta labor.

El artículo 76.1 de la Constitución española dispone que el Congreso y el Senado o, en su caso, ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. El Tribunal Constitucional entiende que con esta expresión el Constituyente se refiere a los asuntos de la comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los “de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”.

Asimismo, la investigación parlamentaria que ha de recaer sobre un suceso de especial relevancia para la vida pública será desarrollada por el Legislativo dentro de su ámbito de actuación material. En un Estado descentralizado políticamente, cada Parlamento autónomo tiene que ejercer sus funciones propias en su respectivo territorio, no pudiendo una comisión de investigación examinar materias ajenas al ámbito competencial del Legislativo correspondiente, ya sea por razones de índole territorial o de naturaleza objetiva y funcional.

Las comisiones de investigación que se han creado en el Congreso son sobre temas, en su mayoría, de naturaleza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. En el Senado, por el contrario, el número de investigaciones parlamentarias

realizadas ha sido inferior, los asuntos examinados han tenido un carácter diferente, las comisiones se han constituido sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero con un contenido político mucho menor si se comparan con las de la Cámara Baja.

La mayoría parlamentaria es la que está facultada para solicitar la formación de las comisiones de investigación. Ni la minoría ni los grupos que se encuentran en la oposición, que son los realmente interesados en su creación en la práctica, disponen de este derecho. La previsión normativa relativa a este extremo, en la regulación de estas comisiones, no parece, en consecuencia, muy acertada. Lo recomendable, desde un punto de vista funcional, sería atribuir a la minoría esta prerrogativa.

Esa misma mayoría, adoptando la regla de decisión de los parlamentos democráticos, es quien, además de acordar si se crea o no la comisión y determinar su objeto, establece sus reglas de funcionamiento. Es decir, las normas que disponen la forma, manera y procedimiento de ejercer las competencias propias de la comisión: a quién se cita para comparecer, qué documentos se solicitan, a qué órganos públicos se les requiere información, etc. La mayoría es quien también aprueba el calendario de trabajo, que será lo breve o lo extenso que convenga, pudiendo así crearse una comisión que desde sus orígenes esté imposibilitada para realizar una investigación real.

En España las comisiones de investigación disponen de las clásicas potestades *power to send for papers and persons* del derecho inglés. El Código penal, en el artículo 502, establece las consecuencias penales de la incomparecencia y del falso testimonio ante una comisión de investigación.

La inclusión en el texto punitivo español del delito de falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación supone la existencia de un deber de veracidad para los comparecientes que no tiene correspondencia con ningún otro de los previstos en el texto constitucional, en la Ley orgánica 5/1984 o en los reglamentos de las cámaras.

El artículo 502.1 del Código penal no distingue, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial, entre quienes son citados en calidad de testigos y aquellos que lo son como «imputados», esto es, entre quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación y aquellos respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política y que en ningún caso pueden ver afectados sus derechos fundamentales, reconocidos en el artículo 24.2 de la Constitución española, esencialmente el derecho a no declarar contra uno mismo.

Desde el punto de vista práctico, los tipos penales de incomparecencia y falso testimonio no han tenido ninguna aplicación, no hay jurisprudencia sobre estos, aunque sí hubo ocasiones para hacer uso de ellos.

La facultad de recabar documentos por parte de las comisiones de investigación puede generar algunos problemas cuando estos se hallan en posesión del poder judicial y si existe una investigación judicial en curso. Si esta hubiera concluido, no parece que exista ningún impedimento para la entrega de la documentación solicitada al órgano parlamentario, pero, si existe un proceso pendiente, la procedencia o no del requerimiento dependerá de la fase en la que este se encuentre. La práctica y la doctrina

comparada mantienen que la autoridad judicial deberá transmitir la información que tenga la comisión de investigación, a no ser que forme parte del secreto del sumario.

En cualquier caso, lo que resulta llamativo e incoherente, a la vista de la regulación de las obligaciones de comparecer y decir la verdad ante una comisión de investigación, es que la negativa a colaborar, no remitiendo la información o la documentación solicitada, no ha sido objeto de sanción por el legislador penal.

La regla general que preside el funcionamiento de las comisiones de investigación es la de la no publicidad de sus sesiones, si bien el artículo 64.1 del Reglamento de la Cámara Baja permite el acceso de los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, excepto cuando tengan carácter secreto, porque así lo hubieren acordado la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

Tendrán asimismo carácter secreto las sesiones preparatorias del plan de trabajo de la comisión o de las decisiones del pleno, o de deliberación interna o las reuniones de las ponencias que se creen en su seno.

La elaboración del informe constituye el punto final del trabajo realizado por la comisión. Los textos reglamentarios nada dicen sobre su procedimiento de elaboración; únicamente disponen que las conclusiones de estos órganos deberán plasmarse en un dictamen, salvo que, en caso necesario, tal y como dispone el Reglamento del Senado, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas. Lo realmente relevante de estas comisiones, en realidad, más que sus conclusiones, es su puesta en funcionamiento y no tanto el resultado final al que lleguen, sobre el que nunca va a existir acuerdo por parte de sus miembros, sino si la investigación realizada ha contribuido o no al debate público. Es en este dato en donde reside fundamentalmente la eficacia del control parlamentario.

## 10 bibliografía

- Arévalo Gutiérrez, A. 1995. «Las comisiones de investigación de las Cortes generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43.
- Carrasco Andrino, M.<sup>a</sup> M. 2014. «Tutela penal de las comisiones parlamentarias de investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, 67.
- García Mahamut, R. 1996, *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: MacGraw-Hill.
- García Pechuán, M. 2017. «En clave de reforma constitucional: Un modelo alemán para reordenar el derecho español de comisiones parlamentarias de investigación», en <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2017/comisiones/ponenciaGarciaPechuan.pdf>.
- Kriele, M. 1980. *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma.
- Martínez-Buján Pérez, C. 2009. «Desobediencia a comisiones parlamentarias autonómicas de investigación (a propósito del caso Prestige)», en J. C. Carbonell Mateu, J. L.

- González Cussac, E. Orts Berenguer y M. L. Cuerda Arnau (coords.), *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal (Semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor D. Tomas Salvador Vives Antón)*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mora-Donatto, C. 1998. *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México D.F.: UNAM.
- Rescigno, G. U. 1967. *La responsabilità politica*. Milano-Dott: Giuffré Editore.
- Santamaría Pastor, J. A. 1997. «La actividad del Gobierno y de la Administración pública como objeto del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Torres Muro, I. 1998. *Las Comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Vázquez-Portomeñe Seijas, F. 2005. *El falso testimonio ante Comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP). Tipo de injusto*. Barcelona: Atelier.

---

## NOTAS

- 1 Santamaría Pastor, 1997.
- 2 Rescigno, 1967: 113-130.
- 3 Arévalo Gutiérrez, 1995: 167.
- 4 Torres Muro, 1998.
- 5 Mora-Donatto, 1998: 182.
- 6 García Pechuán, 2017.
- 7 Carrasco Andrino, 2014: 178.
- 8 Carrasco Andrino, 2014: 156.
- 9 Carrasco Andrino, 2014: 156.
- 10 Martínez-Buján Pérez, 2009: 1325 y ss.
- 11 García Mahamut, 1996: 80-81.
- 12 Vázquez-Portomeñe Seijas, 2005.
- 13 Kriele, 1980: 267-268.



# Ciudades sostenibles: la construcción de un nuevo paradigma a partir de la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer<sup>1</sup>

Cidades sustentáveis: a construção de um novo paradigma a partir da hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer

Sustainable cities: the construction of a new paradigm from the philosophical hermeneutics of Hans-Georg Gadamer



## ALESSANDRA ANTUNES ERTHAL

Integrante del grupo de investigación "Metamorfose Jurídica"  
Centro de Ciencias Jurídicas y Programa de Postgrado en Derecho (PPGDir)  
Universidad de Caxias do Sul (UCS/Brasil)  
Abogada  
aaerthal@gmail.com

## CLEIDE CALGARO

Profesora de grado y del  
Programa de Postgrado en Derecho - Máster/Doctorado  
Universidad de Caxias do Sul (UCS/Brasil)  
ccalgaro1@hotmail.com

## RICARDO HERMANY

Profesor de grado y del  
Programa de Postgrado en Derecho- Máster/Doctorado  
Universidad de Santa Cruz do Sul (UNICS/Brasil)  
hermany@unisc.br

Recibido: 10/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.113>

**Resumen:** La hermenéutica filosófica de Gadamer amplía y se desvincula del modelo científico, que ya no satisface las demandas, y ofrece respuestas para solucionar la crisis ambiental. La hermenéutica filosófica propone superar los paradigmas dogmáticos y ayuda a construir paradigmas más adecuados a los cambios ambientales a los que se enfrenta la sociedad actual. En ese sentido, el trabajo, a través de la estructura metodológica deductiva y bibliográfica, se centra en la construcción de un nuevo paradigma para conseguir ciudades sostenibles, a partir de las perspectivas jurídica y filosófica, debatiendo no solo sobre los elementos institucionales y normativos relacionados con el tema, sino también, y especialmente, sobre las implicaciones sociales, sugiriendo un enfoque de urgencia a la hora de enfrentarse a los problemas, así como ideas y vías alternativas para la implantación del derecho a la ciudad sostenible.

**Palabras clave:** Ciudades sostenibles, Gadamer, hermenéutica filosófica.

**Resumo:** A hermenêutica filosófica de Gadamer ampla e desvincula-se do modelo cientificista, que já não suprem mais as demandas, e oferece respostas para solucionar a crise ambiental. A hermenêutica filosófica se propõe a superação dos paradigmas dogmáticos e auxilia na construção de paradigmas mais adequados as modificações ambientais enfrentadas pela sociedade contemporânea. Nesse sentido, o trabalho, através da estrutura metodológica dedutiva e bibliográfica, tem como foco a construção de um novo paradigma para a efetivação de cidades sustentáveis, a partir das perspectivas jurídica e filosófica, discutindo não só os elementos institucionais e normativos relacionados à questão, mas também e, principalmente, as implicações sociais, sugerindo um olhar de emergência para o enfrentamento dos problemas, e ideias e caminhos alternativos à efetivação do direito à cidade sustentável.

**Palavras-Chave:** Cidades Sustentáveis, Gadamer, hermenêutica filosófica.

**Abstract:** Gadamer's philosophical hermeneutics broadens and detaches itself from the scientific model, which no longer meets the demands, and offers answers to solve the environmental crisis. Philosophical hermeneutics proposes to overcome dogmatic paradigms and assists in the construction of paradigms that are more appropriate to the environmental changes faced by contemporary society. In this sense, the work, through the deductive and bibliographic methodological structure, focuses on the construction of a new paradigm for the realization of sustainable cities, from the legal and philosophical perspectives, discussing not only the institutional and normative elements related to the issue, but also and, mainly, the social implications, suggesting an emergency view to face the problems, and alternative ideas and paths to the realization of the right to a sustainable city.

**Key-Words:** Sustainable Cities. Gadamer. Philosophical Hermeneutics.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Las ciudades sostenibles. 3 La hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer. 4 La hermenéutica filosófica de Gadamer como fundamento para las ciudades sostenibles. 5 Consideraciones finales. 6 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo humano se fundamentó en la vida en comunidad teniendo las ciudades como pilar de toda la estructura de la organización, presentando a las mismas, según palabras de Alexander Mitscherlich<sup>2</sup>, a veces como monstruos de la locura del poder, y otras como la solución del “progreso”.

Lo cierto es que, en nuestra sociedad actual, aunque sea dudoso ese progreso, existe el reconocimiento del derecho a vivir con dignidad y con calidad de vida.

De esta manera, el desarrollo de ciudades sostenibles para garantizar la calidad de vida y la dignidad se ha convertido en un plan de actuación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que ha asumido un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Es importante reflexionar sobre el contexto actual de las ciudades sostenibles, su base jurídico-constitucional, ya que las inferencias derivadas de un entorno urbano, donde se desarrolla la vida manifiesta, está sujeta a un conjunto de obligaciones y derechos garantizados por un sistema jurídico.

Por lo tanto, la construcción de ciudades sostenibles a través de los antiguos paradigmas parece improbable, puesto que los paradigmas existentes ya no solucionan las crisis actuales, pues la aparición de cambios genera desorden en todo el sistema jurídico.



En esta línea se desarrolla el presente trabajo, que aborda algunos de los puntos más decisivos de la crisis medioambiental urbana, aplicando la perspectiva de un nuevo paradigma ambiental a través de la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer.

La hermenéutica, tradicionalmente, se refiere al estudio de la interpretación de textos escritos, especialmente en las áreas de la literatura, la religión y el derecho. Sin embargo, el enfoque de este estudio es la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer.

La hermenéutica filosófica de Gadamer es más amplia y se desvincula del modelo científico, que ya no satisface las demandas, y ofrece respuestas para solucionar la crisis ambiental.

Como campo de estudio, la hermenéutica filosófica propone la superación de los paradigmas dogmáticos y ayuda a construir paradigmas más adecuados a los cambios ambientales a los que se enfrenta la sociedad actual.

En este sentido, el trabajo se centra en la construcción de un nuevo paradigma para la realización de ciudades sostenibles, a partir de las perspectivas jurídica y filosófica, debatiendo no solo sobre los elementos institucionales y normativos relacionados con el tema, sino también, y especialmente, sobre las implicaciones sociales, sugiriendo un enfoque de urgencia a la hora de enfrentarse a los problemas, e ideas y vías alternativas para la implantación del derecho a la ciudad sostenible.

En primer lugar, se presentarán las ciudades sostenibles, partiendo de sus históricos, hasta la llegada de la Declaración de Río de 1992, de la Constitución Federal Brasileña de 1988 y la aparición del Estatuto de la Ciudad. En segundo lugar, se expone la hermenéutica filosófica a través de un análisis específico de la hermenéutica filosófica de Gadamer. En una tercera parte, se mostrarán las perspectivas de nuevos paradigmas ambientales basados en la hermenéutica filosófica de Gadamer para lograr ciudades sostenibles.

Por tanto, este estudio pretende romper paradigmas teniendo en cuenta que el medio ambiente no se limita a lo aprendido únicamente de las ciencias ambientales, sino que implica plantearse la cuestión del ser en el tiempo, en la historia, un reconocimiento de la alteridad. La complejidad del tema requiere un reconocimiento del mundo que admita lo incompleto del ser y las limitaciones del conocimiento<sup>3</sup>.

## 2 LAS CIUDADES SOSTENIBLES

Las repercusiones socioambientales causadas por el crecimiento desordenado de las ciudades actuales son catastróficas. El declive del modelo de desarrollo urbano se observa claramente en los cada vez más frecuentes casos de catástrofes ambientales, como inundaciones, cambio climático, tráfico caótico, aumento de enfermedades, en resumen, desequilibrios. Así Alexander Mitscherlich afirma:

El malestar en nuestras ciudades será la base desde la que partiremos. Sin contar las calificaciones positivas con las que se adornan, prevalecen las que las devalúan y avergüenzan. “Sucio”,

“contaminado” y “oscuro” son adjetivos que se atribuyen más a barrios antiguos que datan de la época del inicio de la industrialización<sup>4</sup>.

Para una mejor comprensión del tema, es preciso tener en cuenta el contexto histórico, con el fin de entender la situación actual de las ciudades sostenibles.

En primer lugar, cabe mencionar el origen de la problemática ambiental, ya que los problemas ambientales fueron una preocupación tardía, pues básicamente el medio ambiente fue presentado como un objeto a conquistar por la raza humana. En este sentido, Granziera señala:

Estrictamente hablando, la protección del medio ambiente no forma parte de la cultura ni del instinto humano. Al contrario, conquistar la naturaleza ha sido siempre el gran desafío del hombre, una especie que posee una increíble adaptabilidad a las diversas zonas del planeta y una gran capacidad para utilizar los recursos naturales en su beneficio. Estas características hicieron que, a lo largo del tiempo, la naturaleza fuese dominada por el hombre en su búsqueda de desarrollo, sin preocuparse, sin embargo, por los perjuicios que causaba<sup>5</sup>.

Además, según Granziera<sup>6</sup>, se considera el descubrimiento del fuego como el hito de inicio para la raza humana, ya que el mismo aumentó el dominio del espacio geográfico. Con dicho descubrimiento sumado al aumento de la especie, el hombre destruyó los bosques buscando espacios para cultivar los alimentos necesarios para subsistir y, sobre todo, para construir su vivienda, con el fin de defenderse de los enemigos.

En opinión de José Afonso da Silva<sup>7</sup>, el desarrollo histórico de las aglomeraciones urbanas pasa por tres etapas. En la etapa llamada *preurbana*, las primeras ciudades se establecieron alrededor del año 3.500 a.C. en el valle situado entre el Tigris y el Éufrates. Por tanto, en la etapa *preurbana* hablamos de pequeños grupos homogéneos y autosuficientes, que se dedicaban exclusivamente a la búsqueda de alimentos.

Sobre la segunda etapa, el autor añade:

La segunda etapa comienza con la aparición de la ciudad y corresponde, en el esquema de Sjoberg, a la *sociedad preindustrial*, cuando la metalurgia, el arado y la rueda ya estaban disponibles, elementos capaces de multiplicar la producción y facilitar su distribución; ya existía la escritura.<sup>8</sup>

La tercera etapa, para Silva<sup>9</sup>, es la de la ciudad industrial moderna, asociada a una organización humana más compleja, caracterizada por la masa, un sistema de clases fluido y un importante avance tecnológico que emplea nuevas fuentes de energía. Con respecto a la tercera etapa, se puede mencionar la Revolución Industrial, que comenzó en la Inglaterra del siglo XVIII, que derivaría en lo que posteriormente se conocería como civilización industrial.

Aunque la Revolución Industrial provocó el surgimiento de un nuevo pensamiento debido a los impactos sociales originados por la industrialización, fue en el siglo XX cuando el “pensamiento ecológico” se extendió a nuevos ámbitos, tanto en el contexto internacional como en la sociedad brasileña.

Ese período es importante, ya que el modelo económico del siglo XX se basó en la utilización del producto interior bruto (PIB) para determinar el crecimiento; sin embargo,

este modelo basado en la cantidad numérica (gráficos, índices) y no en la calidad (educación, acceso a la salud, etc.), no da respuestas a las demandas sociales, generando por tanto desigualdades sociales.

Por consiguiente, parece apropiado el interrogante de Silva, quien recuerda que la ciudad ha ido experimentando una profunda transformación cualitativa, de modo que hoy no es simplemente una versión más grande de la ciudad tradicional, sino una nueva y diferente forma de asentamiento humano, lo que genera problemas jurídico-urbanísticos específicos. *In verbis*:

¿Qué es entonces la *ciudad*? Definir su concepto no es fácil. Para aproximarse a su formulación, es necesario recordar que no todo núcleo de viviendas puede recibir la denominación de “urbano”. Para que un centro de viviendas sea considerado urbano es preciso que cumpla, como mínimo, los siguientes requisitos: (1) una determinada densidad demográfica; (2) actividades urbanas de comercio y manufacturas, con suficiente diversificación; (3) economía urbana permanente, con relaciones especiales con el medio rural; (4) existencia de un estrato urbano con producción, consumo y derechos propios. No es suficiente, por tanto, la existencia de una aglomeración de casas para que se configure un núcleo urbano<sup>10</sup>.

Tampoco todo núcleo urbano puede constituir una ciudad. Para Silva<sup>11</sup>, respecto a este tema, hay que tener en cuenta tres factores en cuanto al concepto de “ciudad”: (a) el aspecto demográfico, (b) el aspecto económico y (c) el aspecto de subsistemas.

Sobre estos tres factores, Silva señala:

El concepto demográfico y cuantitativo de “ciudad” está muy difundido, por lo que se considera ciudad la aglomeración urbana con un cierto número de habitantes. El concepto económico de “ciudad” se apoya en la doctrina de Max Weber. Se habla de “ciudad” en ese sentido “cuando la población local satisface una parte económicamente esencial de su demanda diaria en el mercado local y, en parte también, mediante productos que los habitantes de la localidad y la población de los alrededores producen o adquieren para ponerlos en el mercado”. El tercer concepto considera la “ciudad” como un conjunto de subsistemas administrativos, comerciales, industriales y socioculturales dentro del sistema nacional general.<sup>12</sup>

Por tanto, el verdadero debate sobre el desarrollo sostenible se difundió con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro –Brasil– en 1992.

En la Declaración de Río de 1992 el desarrollo sostenible se basa en la ética de la solidaridad intergeneracional, de modo que relaciona el desarrollo con las interacciones de las necesidades de las generaciones presentes y futuras<sup>13</sup>. Además, la Declaración de Río de 1992 promueve el deber de los Estados de reducir y eliminar modelos insostenibles de producción y de consumo<sup>14</sup>.

Con la llegada de la Constitución Brasileña de 1988 se consagra en Brasil el desarrollo sostenible. El actual sistema normativo constitucional brasileño utiliza la expresión “función social” de las ciudades, mencionada en el artículo 5.º de la Constitución Federal de 1988, con el fin de proporcionar a sus habitantes el derecho a la vida, a la seguridad, a

la libertad, a la igualdad, a la vez que garantiza una base fundamental para los derechos sociales del artículo 6.º, como la salud, la educación y el ocio, entre otros.

De esta forma, se ha producido una consolidación del derecho a la ciudad. Con respecto a esto, son razonables las afirmaciones de Elenise Felzke Schonardie<sup>15</sup> “el problema urbano ha pasado a analizarse desde el punto de vista de los derechos fundamentales, en la medida en que la Constitución Federal de 1988 garantiza, como fundamental, debido a su contenido, el derecho a la ciudad”.

En este sentido, debemos destacar las afirmaciones de Nelson Saule Junior, que confirman la idea del derecho a la ciudad como un derecho fundamental:

[...] que el derecho a la ciudad tiene como elementos los derechos inherentes a las personas que viven en las ciudades a contar con unas condiciones de vida dignas, ejercer plenamente la ciudadanía y los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), participar en la gestión de la ciudad, así como vivir en un entorno ecológicamente equilibrado y sostenible.<sup>16</sup>

Por lo tanto, el derecho a la ciudad sostenible se constituye como un derecho fundamental y como tal el ejercicio del derecho depende de la propia realización humana<sup>17</sup>. De esta manera, la comprensión de la ciudadanía pertenece al acceso al desarrollo sostenible en entornos urbanos. Con respecto a la consolidación del derecho a las ciudades sostenibles, a pesar de la protección constitucional federal brasileña de 1988, la protección fue reafirmada por la Ley 10.257/01, que instituyó el Estatuto de la Ciudad.

En relación con el Proyecto de ley n.º 5.788/1990, cuyo objetivo era establecer el Estatuto de la Ciudad, el Congreso Brasileño debatió el tema durante más de una década. La demora en su aprobación se debió a la complejidad del tema, teniendo en cuenta las posibles repercusiones en el sistema jurídico brasileño, ya que la norma dispone sobre la función social de la ciudad e impone restricciones a la propiedad urbana<sup>18</sup>.

De esta manera, surgió la Ley n.º 10.257/2001, denominada Estatuto de la Ciudad, que fue publicada de conformidad con la disposición constitucional, según lo establecido en el artículo 182 de la Constitución Federal, fijando unas normas generales sobre la política urbana.

Las referencias normativas que figuran en el Estatuto de la Ciudad son de orden público e interés social, de acuerdo con su artículo 2.º, al definir la ciudad sostenible “como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras”<sup>19</sup>.

Además, el Estatuto de la Ciudad, como consecuencia de la crisis generalizada de la vivienda y la proliferación de formas urbanas ilegales, aporta unos principios de planificación participativa y de la función social de la propiedad, cuyo objetivo es proporcionar un soporte legal a la actuación de los gobiernos para reorganizar el orden urbanístico y conseguir la ciudad sostenible.

En este sentido, Saule Junior nos explica:

[...] la concepción de política urbana adoptada en el Estatuto de la Ciudad debe ser llevada a cabo por las entidades federales como inductora de la política de vivienda, que deben desarrollar sus órganos e instituciones, como una forma de cumplir el deber de proteger y facilitar el ejercicio del derecho a la vivienda.<sup>20</sup>

Por lo tanto, los instrumentos legales, como el Estatuto de la Ciudad, con el principio de la democracia participativa, deben ser utilizados como método para hacer realidad y garantizar el derecho a ciudades sostenibles, porque el derecho a la ciudad sostenible no solamente concierne a los derechos del individuo, sino que abarca a la colectividad, determinada o indeterminada de individuos, un Estado que debe ser concebido desde una perspectiva transindividual e interdisciplinar.

Dado que las ciudades han conquistado un puesto sin precedentes en la historia, a través de un proceso de urbanización, se han establecido como el pilar de la vida moderna, pudiéndose afirmar que se han convertido en la manifestación propiamente dicha de la sociedad. Por lo tanto, en las ciudades se desarrolla lo peor y lo mejor de la sociedad<sup>21</sup>.

Así pues, lo que acaba destacando, en la práctica, son los impactos negativos, como la escasez de la vivienda, el saneamiento medioambiental, las infraestructuras urbanas, el transporte, la salud, la educación y la cultura, entre otros.

Los conflictos socioambientales resultantes del proceso de urbanización están a la orden del día, como viviendas inadecuadas, irregulares y en zonas de riesgo, desigualdades en la distribución de la renta, precariedad de zonas de recreo y convivencia, producción de residuos no controlada, pérdida de la calidad del aire, tráfico importante de automóviles, etc.

Lo que se constata no es la inercia o el desamparo del poder público en la materia, sino una diferencia entre lo que el legislador garantiza y la situación real de las ciudades brasileñas actuales. Por consiguiente, la apertura que el derecho ambiental propone, en el sentido de que siempre hay fisuras, ya sea por la valoración de elementos, por la utilización de términos o por la falta de referencias, es un espacio para el desarrollo de la hermenéutica filosófica gadameriana.

El cambio es la esencia de las cosas. La hermenéutica filosófica propone la movilización del ser, para que pertenezca a la historia. Más allá de la preocupación por la mera reproducción del sentido de las normas de derecho ambiental, se busca una nueva visión interpretativa, la apertura del derecho al diálogo y la asimilación de las diferencias para que nazca una verdadera protección ambiental.

### **3 LA HERMENÉUTICA FILOSÓFICA DE HANS-GEORG GADAMER**

Hans-Georg Gadamer trata el punto de vista de las condiciones y posibilidades del conocimiento basándose en la comprensión como experiencia humana. En la introducción de su principal obra sobre el tema, expone la importancia de la interpretación:

[...] desde su origen histórico, el problema de la hermenéutica sobrepasa los límites que le impone el concepto metodológico de la ciencia moderna. Comprender e interpretar textos no es un

proceso reservado solamente a la ciencia, sino que pertenece claramente a toda la experiencia del hombre en el mundo<sup>22</sup>.

A Gadamer no le preocupaba aportar una teoría general de la interpretación o presentar una nueva doctrina sobre los métodos, sino establecer lo común en las diferentes formas de comprensión. Para Navarro, esa estructura se puede ver de la siguiente forma:

La hermenéutica filosófica, contrariamente a las teorías interpretativas anteriores, no pretende desarrollar un método interpretativo que fundamente la comprensión. Su preocupación va más allá de los métodos, proponiéndose demostrar algo que es anterior a la utilización de los métodos, y que precede a la ciencia moderna. Por lo tanto, no se trata de elaborar una teoría general de la interpretación, sino de encontrar el punto común de todas las formas de comprensión, demostrando que no se trata de un simple comportamiento subjetivo hacia un objeto, sino hacia a una historicidad de la que el propio intérprete forma parte<sup>23</sup>.

En este sentido, Bleicher aclara: “La filosofía de Gadamer completa la teoría ontológico-existencial de la comprensión y, al mismo tiempo, constituye la base de su superación, a través del énfasis en la lingüística de la comprensión”<sup>24</sup>.

Gadamer desvincula la hermenéutica de una simple teoría de la interpretación. Es importante destacar que es en su obra titulada *Verdad y método* donde define esa nueva perspectiva teórica para la hermenéutica.

Gadamer afirma que el punto de partida para su obra es la obra de arte. La idea de la obra de arte es interesante. Gadamer observa que, al tratarse de arte, jamás será comprendida totalmente; es decir, existe una aproximación, pero no hay una respuesta completa. Así pues, el autor opina:

La obra de arte se caracteriza sobre todo por el hecho de que jamás la podemos comprender totalmente. Esto significa que, si nos aproximamos a ella y le hacemos preguntas, jamás recibiremos una respuesta definitiva a partir de la cual podamos afirmar “ahora sé”. De ella no se extrae una información precisa – y ¡punto!<sup>25</sup>

Para comprender la hermenéutica gadameriana es necesario volver al tema de las ciencias del espíritu. El filósofo se preocupaba por las ciencias del espíritu, pues él echa de menos la cuestión de la comprensión para considerar esa ciencia más legítima. En primer lugar, en la teoría gadameriana las ciencias del espíritu son cuestiones filosóficas. Así pues, en palabras de Gadamer:

[...] ¿Puede ser que, al final, lo que hay de científico en las ciencias del espíritu dependa más del tacto que de su metodología? Por dar argumentos para esta pregunta, se han resistido a su inclusión en el concepto de ciencia de la modernidad, las ciencias del espíritu fueron y continúan siendo un problema de la propia filosofía<sup>26</sup>.

En Gadamer, la búsqueda de la verdad universal a través de métodos es inconcebible en lo que se refiere a las ciencias del espíritu. Además, a él le preocupan las ciencias del espíritu, pues, como se mencionó anteriormente, la falta de aproximación a la cuestión de la comprensión le resta parte de su legitimidad.

Para entender lo que Grondin<sup>27</sup> define como el giro ontológico, Gadamer revela en su obra justamente la problemática de las ciencias del espíritu. Para Grondin, la problemática del método comienza por la siguiente cuestión:

Es innegable que la búsqueda de una verdad universalmente válida amenaza con ocultar la realidad de la comprensión, dirigiéndola hacia un ideal de conocimiento que nunca se materializará<sup>28</sup>.

Al analizar la cuestión de las ciencias del espíritu, Gadamer, además de defender la insostenibilidad de la idea de un conocimiento universalmente válido, trata cuestiones sobre el historicismo. La cuestión del historicismo, que será tratada posteriormente, fue considerada de forma secundaria por Heidegger, mientras que para Gadamer se convirtió en fundamental.

El autor también reconoce que la sistematización de los métodos es útil para el trabajo de la hermenéutica; sin embargo, no se puede limitar todo a un método científico. Navarro añade:

En Gadamer existe una antinomia entre distancia alienante y pertenencia. La primera está vinculada a la metodología objetiva típica de las ciencias naturales, mientras que la segunda evidencia nuestra pertenencia al objeto estudiado. De esta forma, Gadamer nos conduce hacia una elección que aparece en el título de su obra *Verdad y método*<sup>29</sup>.

Lixa también advierte que no significa que Gadamer menosprecie los problemas de metodología, sino que para él la tarea de la hermenéutica se convierte en más importante, pues: “se trata de una autoconciencia metódica, que se vincula al conjunto de nuestras experiencias en el mundo”<sup>30</sup>.

A partir de ahí, Gadamer se pregunta si la búsqueda del método garantiza realmente la validez universal. Para ello, según Grondin<sup>31</sup>, Gadamer se guía por la conferencia que el científico natural Helmholtz dio en 1892, en Heidelberg:

Según esta conferencia, digna de ser leída todavía hoy, las ciencias naturales se caracterizan por los métodos de la inducción lógica, que determina reglas y leyes a partir del material recogido. Las ciencias del espíritu funcionan de otra manera. Llegan más a sus conocimientos a través de algo así como un sentimiento psicológico de tacto. Helmholtz habla aquí de una “inducción artística”, que surge de una sensibilidad o tacto instintivo, para el cual aún no existen reglas definidas.<sup>32</sup>

La teoría gadameriana se relaciona con la teoría de Helmholtz al afirmar que las ciencias del espíritu están mucho más relacionadas con el tacto que con el empleo de métodos<sup>33</sup>.

Además, Grondin añade: “En este espíritu, *Verdad y método* llevará a cabo una crítica fundamental a la obsesión metodológica, expresada en la preocupación por el carácter científico de las ciencias del espíritu”<sup>34</sup>.

Al escribir su obra, Gadamer se enfrentó a diversas preguntas sobre las ciencias del espíritu. Navarro<sup>35</sup> señala que muchos críticos de la teoría de Gadamer cuestionaban la uniformidad, regularidad y legalidad que se encuentra en la lógica de los métodos de las ciencias de la naturaleza.

Gadamer rebatía esas críticas diciendo que, aunque siendo esa ciencia exacta, no siempre era precisa, y como ejemplo tenemos la meteorología, que, aunque trabaje

con métodos muy precisos, obtiene datos incompletos e inseguros. En su libro *Verdad y método*, Gadamer lo analiza:

Incluso en la ciencia moral sería cuestionable reconocer la uniformidad, la regularidad y la legalidad, lo que haría previsible los fenómenos y procesos individuales. Tampoco en el ámbito de los fenómenos de la naturaleza es posible alcanzar ese objetivo de la misma manera en todas partes. Pero el motivo se encuentra exclusivamente en el hecho de que los datos en los que se podría reconocer las uniformidades no siempre son suficientes. Aunque la meteorología funciona tan metodológicamente como la física, sus datos son más incompletos, lo que convierte en más inciertas sus predicciones.<sup>36</sup>

En Gadamer, no se habla de la hermenéutica como una doctrina con métodos, sino como una elevación de las ciencias del espíritu más allá de métodos, una conciencia que vincula todo el conjunto de nuestras experiencias en el mundo.

De esta manera, Gadamer propone encontrar la verdad más allá del método:

No era mi intención desarrollar una “doctrina del arte” del comprender, como pretendía ser la hermenéutica antigua. No quería desarrollar un sistema de reglas artificiales, que consiguiesen describir el procedimiento metodológico de las ciencias del espíritu, o incluso guiarlo. Mi intención tampoco era investigar los fundamentos teóricos del trabajo de las ciencias del espíritu, para transformar el conocimiento común en conocimiento práctico. [...] Mi intención real, sin embargo, era y es una intención filosófica: Lo que está en cuestión no es lo que nosotros hacemos, sino lo que deberíamos hacer, lo que, superando nuestro querer y hacer, nos sobreviene, o nos ocurre<sup>37</sup>.

Lixa<sup>38</sup> explica que Gadamer hereda los siguientes elementos de la teoría de Heidegger: el descubrimiento de que el horizonte del ser es el tiempo, lo que permitió la superación de la ausencia de fundamento ontológico; el siguiente elemento es el descubrimiento de Heidegger de la preestructura de la comprensión, ya que el intérprete debe permanecer atento; y el tercer elemento de la teoría de Heidegger que Gadamer analiza es su concepción de círculo hermenéutico.

En relación con el primer punto, la teoría gadameriana agrega la historicidad y la posición del ser en el mundo como un elemento central. Para Gadamer, la hermenéutica sobrepasa el método, la tesis central sobrepasa la obra en sí. Lixa recomienda:

Heidegger, al poner al ser en relación con la mundanidad, cambia la concepción fenomenológica, ya que la ontología fundamental está firmemente basada en el propio mundo, lo que sirve a Gadamer como punto de partida para lo que él denomina la “hermenéutica de la facticidad”, que posteriormente será incorporada en su “historicidad de la comprensión”<sup>39</sup>.

Con Heidegger existe una superación de la metafísica; de esta forma el concepto de comprensión deja de ser metódico para adquirir un carácter óntico original de la vida humana. Lixa añade: “Esta ruptura heideggeriana redimensiona el sentido de la comprensión, y es exactamente este nuevo aspecto de la hermenéutica lo que Gadamer busca desarrollar en su trabajo”<sup>40</sup>.

Para Gadamer<sup>41</sup> la hermenéutica de la facticidad tiene “su *finesse* en la imposibilidad del ser de retirarse detrás de la facticidad de este ser” siendo esta la petición encontrada



por la presencia en su proyección. Así, la finitud histórica no es una limitación, sino un principio interpretativo, que para Lixa: “lleva a Gadamer a concebir la historicidad de la comprensión como un principio hermenéutico”<sup>42</sup>.

En su obra, Gadamer afirma que toda comprensión está dotada de prejuicios. Es importante destacar que, para el filósofo, esa connotación negativa proviene de la ilustración<sup>43</sup>. En la ilustración existía un prejuicio contra cualquier tipo de intervención, sin que se admitiera otra autoridad que no fuera la de la razón.

Como herencia de esa idea, la ciencia moderna comenzó a trabajar con diligencia para que el intérprete pudiera liberarse del prejuicio tradicionalmente cultivado, y así ser capaz de diferenciar la verdad de la opinión<sup>44</sup>.

Para Gadamer, la opinión no es una parte ajena a la hermenéutica, sino algo que ayuda en la construcción del intercambio, permitiendo el reconocimiento de lo familiar. En Gadamer el prejuicio es esencial: “más que nuestros conceptos, son nuestros prejuicios los que conforman nuestro ser”<sup>45</sup>.

Además, Gadamer añade:

Los prejuicios no son necesariamente injustificados y erróneos, de manera que distorsionen la verdad. En realidad, el hecho de que los prejuicios, en el sentido literal de la palabra, constituyan la orientación previa de toda nuestra capacidad de experiencia, es constitutivo de la historicidad de nuestra existencia. Son anticipaciones de nuestra apertura al mundo, que se convierten en condiciones para que podamos experimentar cualquier cosa, para que aquello que viene a nuestro encuentro nos pueda decir algo<sup>46</sup>.

A pesar de que para Gadamer el prejuicio es fundamental para nuestra apertura en el mundo, aclara que es justamente la hermenéutica la que tiene la función de diferenciar los prejuicios que obstaculizan la comprensión.

Por lo tanto, para que no haya cambios, desde el comienzo de su obra Gadamer realiza una advertencia:

Una persona que pretende comprender un texto está preparada para que este le diga algo. Por eso una mente preparada por la hermenéutica debe ser, desde el principio, sensible a la novedad del texto. Pero este tipo de sensibilidad no implica ni «neutralidad» en el tema del objeto, ni la anulación de la personalidad de esa persona, sino una asimilación consciente de los significados previos y de los prejuicios. Lo que importa es ser consciente de su propia predisposición, para que el texto se pueda presentar en toda su novedad y conseguir así afirmar su propia verdad, como oposición a nuestros sentidos.<sup>47</sup>

Por lo tanto, bajo esta perspectiva, comprensión y tradición están relacionadas. Gadamer afirmaba que la comprensión debe ser pensada menos como una acción de subjetividad que como un paso atrás que se adentra en la cuestión de la tradición.

Además, Bleicher afirma:

La idea de Razón absoluta ignora el hecho de que la Razón solo se puede afirmar en términos históricos. Incluso la aplicación más neutra de los métodos de la ciencia se rige por una anticipación de los momentos de la tradición en la selección del tema de investigación, en la sugerencia de nuevas preguntas y en el despertar del interés por los nuevos conocimientos. Por lo tanto,

corresponde a la hermenéutica filosófica destacar el momento histórico en la comprensión del mundo y determinar su productividad hermenéutica<sup>48</sup>.

Gadamer presenta el concepto de horizonte. En Gadamer, horizonte es el ámbito de visión que abarca y encierra todo lo visible desde un determinado punto<sup>49</sup>.

En la hermenéutica, el horizonte es el cuestionamiento sobre las preguntas planteadas por la tradición. Navarro<sup>50</sup> afirma que nos trasladamos al horizonte del otro, con el objetivo de comprender su posición, puesto que es posible que sus opiniones se vuelvan comprensibles en su posición y horizonte.

Navarro señala, además:

En la antigua tradición hermenéutica, Rambach distinguía tres momentos: interpretación, comprensión y aplicación. Sin embargo, en un período postromántico, la interpretación y la comprensión se funden, pero el tercer momento (aplicación) continúa totalmente separado. Gadamer, sin embargo, coloca la aplicación como un momento integrante del proceso hermenéutico, tan esencial como la comprensión y la interpretación. De esta manera, la hermenéutica pasa a ser un proceso unitario que incluye la comprensión, la interpretación y la aplicación<sup>51</sup>.

La teoría gadameriana estudia el tercer elemento de la teoría de Heidegger para su hermenéutica filosófica: la concepción del círculo hermenéutico. Para Lixa: “Gadamer explora el tema del círculo hermenéutico asociado a la preestructura de la comprensión heideggeriana en cuanto a la realización de la propia comprensión”<sup>52</sup>.

En este sentido, Bleicher opina:

Gadamer se basa, simultáneamente, en la exposición que Heidegger realiza de la preestructura de la comprensión y en el énfasis de Bultmann en la comprensión previa, en la medida en que la primera es la concreta y la segunda se amplía en la concepción de «prejuicios», que constituyen un determinado «horizonte de la comprensión»<sup>53</sup>.

Para Gadamer, la comprensión realizada a partir de la historia se toma como la comprensión del presente a partir de los prejuicios, transmitidos por el pasado. Y añade: “En la comprensión se vuelven activos los vínculos del presente con el pasado y sus posibilidades de futuro – la presencia que se proyecta para su *poder-ser* siempre ‘sido’-”<sup>54</sup>.

La conciencia histórica es una objeción de lo nuevo a lo antiguo. Lixa afirma:

[...] El papel de la conciencia histórica crítica, como forma de cuestionamiento permanente – a la que según Gadamer damos el nombre de filosofía – que debe hacerse, no significa siempre decidir por lo nuevo, sino revelarlo para mediar (proceso comprensivo) el pasado, presente y futuro<sup>55</sup>.

Todo esto debe considerarse importante a la hora de la interpretación, y no solamente tener un reconocimiento.

Esa apertura a la tradición y al pasado se manifestará, en la construcción teórica de Gadamer, mediante la dialéctica de pregunta y respuesta. Se trata de una inherente negatividad de la pregunta: saber qué no saber. Eso es porque preguntar es más difícil que responder. Aquel que piensa que lo sabe todo, no sabe preguntar. Por lo tanto, preguntar significa ofrecer apertura<sup>56</sup>.

De esta manera, se llega a la dialéctica de preguntas y respuestas. La dialéctica de pregunta y respuesta interpreta el texto como una conversación, a cada respuesta nueva

surge una nueva pregunta, y se niega la posibilidad de una explicación total, pues cada pregunta se abre hacia una nueva experiencia. Es imposible la reproducción del sentido original, y una comprensión cerrada, pues comprender siempre es una proyección de uno mismo.

A partir de los argumentos sobre la experiencia hermenéutica como relación recíproca y dialéctica de pregunta y respuesta, su estructura lógica permite el establecimiento de un diálogo recíproco. Así, Navarro<sup>57</sup> destaca que para la teoría gadameriana la tarea impuesta a la hermenéutica es la comprensión del medio de esta conversación: el lenguaje.

En este sentido, Lixa señala:

De esta manera, el análisis del lenguaje adquiere mucha importancia en el trabajo de Gadamer, básicamente tomado como el medio por el cual se manifiesta la experiencia hermenéutica –el recurso-medio de la conversación que revela lo que somos para nosotros y para el otro– la condición de posibilidad existencial humana<sup>58</sup>.

Por lo tanto, el problema del lenguaje constituye el tema central de la filosofía hermenéutica gadameriana. Esa atención que Gadamer dirige hacia el lenguaje marca el momento en el que supera las preocupaciones de la hermenéutica existencial. Bleicher destaca que: “en lugar de una intervención total de la historia universal y a la luz de la conciencia de que es necesaria una medición para la fusión de los horizontes, Gadamer desarrolla la teoría de la universalidad del lenguaje”<sup>59</sup>.

En Gadamer, la función del lenguaje es ser un medio, un proceso, un fundamento, donde se alcanza el sentido a través del diálogo. Gadamer también trató el problema de la comprensión de los textos escritos como experiencia hermenéutica, para él la interpretación es una especie de conversación entre el intérprete y el texto.

Respecto a este tema, Lixa explica:

[...] Estas manifestaciones vitales se transforman en signos con nuevo significado a través del intérprete. Esta reconversión tiene como medio el lenguaje, a través del cual se forma un eslabón común entre el intérprete y el texto –condición necesaria para que el intérprete participe del sentido del texto– exactamente igual que una conversación común. No es, por lo tanto, una simple adaptación o reconstrucción de la génesis del texto, ya que se encuentra implícito, en la interpretación, el horizonte del intérprete como posibilidad que se desencadena para alcanzar el sentido<sup>60</sup>.

Para Gadamer, el papel del lenguaje es permitir que exista un horizonte común entre el intérprete y el texto. Pertener al lenguaje para el Autor es una expansión, una apertura de horizonte.

Así, Lixa añade:

Cuando se estudia la interpretación de los textos como experiencia hermenéutica que culmina con la fusión de horizontes –el sentido del texto y el sentido del intérprete y la identificación de “intención subjetiva” de un texto, pero en la determinación de un horizonte de sentido a partir del cual ella se realiza y los prejuicios son expresados–. Comprender un texto es realizar una mediación que tiene inicio y fin en el intérprete en su circunstancialidad y finitud existencial<sup>61</sup>.

Por lo tanto, la importancia del estudio de Gadamer sobre el fenómeno de la comprensión es esencial porque analiza la cuestión de la verdad y del método por separado.

En palabras de Lixa: “El universo hermenéutico es el mundo de manera abierta”<sup>62</sup>. La hermenéutica filosófica de Gadamer nace como una forma de superar la hermenéutica tradicional, liberando así el fenómeno hermenéutico en toda su amplitud, pues la comprensión ya no depende de la metodología para validarla. Por tanto, la hermenéutica filosófica dimensiona el espacio y el universo lingüístico de la finita e inagotable existencia humana.

La hermenéutica de Gadamer, a pesar de las críticas, estableció de manera transformadora la necesidad de problematizar la comprensión en el ámbito de las ciencias sociales, sobre todo en el derecho, donde uno de los desafíos que se plantean es enfrentar y dialogar.

#### **4 LA HERMENÉUTICA FILOSÓFICA DE GADAMER COMO FUNDAMENTO PARA LAS CIUDADES SOSTENIBLES**

La hermenéutica filosófica de Gadamer no limita los métodos científicos, sino la comprensión del derecho y del papel ejercido por el individuo, ofreciendo así la superación de paradigmas ambientales ya existentes y evolucionando hacia la construcción de un nuevo paradigma.

La Hermenéutica Filosófica muestra la importancia de las ideas preconcebidas en el momento de la comprensión. Quien comprende realiza un proyecto, presenta su opinión previa. Para comprender el derecho ambiental, resulta fundamental identificar algunos aspectos de la precomprensión, tanto en lo que se refiere a la interpretación, como al contenido. En concreto en el derecho ambiental, los operadores aún están vinculados a hábitos lingüísticos y comportamientos repetidos.

De esta forma, la hermenéutica filosófica gadameriana propone el reconocimiento de ese sentido común y desmitificar la precomprensión. El conocimiento ambiental no se limita a aprender únicamente las ciencias ambientales, sino que implica plantear el tema del ser en la historia, un reconocimiento de las diferencias.

Sucede que las ciudades actuales, con oportunidades y facilidades, con avances y cultura, han cedido a la separación de los espacios, derechos y riqueza. Llegamos a un estado en el que nuestras acciones comprometen nuestro propio destino.

La propia historia humana muestra la relación entre la ausencia de educación y concienciación con los desastres. La superación de la actual situación de degradación y desprecio del medio urbano pasa, esencialmente, por cambios profundos en la comprensión y conducta humanas.

Según Navarro, si el individuo tiene una visión más conservadora de la sostenibilidad, es posible que para él mismo se puedan llevar a cabo actividades económicas contaminantes valorando otro tipo de intereses<sup>63</sup>.

Aunque las ciudades sostenibles son una realidad posible y presente, el derecho aún lidia con los problemas ambientales en los centros urbanos de una forma instrumental. De ahí nace la necesidad de un conocimiento jurídico ambiental orientado por la pluralidad de posibilidades, lo que proporciona la Hermenéutica Filosófica.

La clave para una nueva perspectiva del derecho ambiental es la comprensión de la existencia de una crisis ecológica. El modelo científico no es suficiente para ofrecer respuestas adecuadas al derecho ambiental o a su crisis, es necesaria la comunicación entre diferentes instancias como la ética, la política, la ciencia y la filosofía para que surjan soluciones prácticas<sup>64</sup>.

En relación con el lenguaje y el derecho ambiental, Navarro comenta:

La hermenéutica filosófica propone superar la visión de que el lenguaje es un tercer elemento que se interpone entre el sujeto y el objeto, ya que el lenguaje se entiende como elemento universal constitutivo tanto del sujeto como del propio objeto<sup>65</sup>.

De esta forma, se caracteriza el giro lingüístico, donde uno deja de comprender el mundo por medio del lenguaje y comienza a comprender el lenguaje mismo.

Para Gadamer, la existencia del hombre en el mundo está constituida lingüísticamente, de forma que es el lenguaje el que introduce al hombre en una determinada relación y un determinado comportamiento con relación al mundo. Así, el mundo solamente es mundo en lo que se refiere al lenguaje, al mismo tiempo que el lenguaje solo tiene su verdadera existencia en el hecho de que en él se representa el mundo<sup>66</sup>.

El lenguaje tiene múltiples significados. La comprensión de las leyes ambientales se produce a través de la comprensión del lenguaje ambiental, cuya característica es la búsqueda del significado solo en el caso concreto. Para Navarro: "No existe un único significado de las leyes ambientales para ser entendido, sino que ese sentido será construido sobre la base de la comprensión previa del intérprete"<sup>67</sup>.

Lo que significa que, para enfrentarse a los problemas socioambientales dentro de un proceso continuo de planificación urbana, se debe considerar cada contexto socio-cultural, político, económico y ecológico.

Por lo tanto, la reciprocidad entre el derecho y la pertenencia, puesto que desarrollar y disfrutar de una ciudad plenamente habitable no es únicamente un derecho, es un deber básico del individuo, de la sociedad, de los empresarios y del Estado.

Si realizamos el ejercicio de trasladarnos al horizonte del otro, y comprender su posición, también es posible comprender sus opiniones. Para Gadamer:

La comprensión es siempre el proceso de fusión de horizontes [presente y pasado], presumiblemente esa tensión en una asimilación ingenua, pero en su desarrollo conscientemente. Esta es la razón por la que el comportamiento hermenéutico está obligado a proyectar un horizonte que se distinga del presente<sup>68</sup>.

Para el análisis de los horizontes, es crucial el estudio del momento en el que las leyes fueron promulgadas, es decir, no es suficiente concebir un modelo utópico de ciudades sostenibles sin conocer el contexto general de ese espacio de aplicación.

Aunque al ordenamiento brasileño no le falten procedimientos técnicos y legales dirigidos a la gestión urbana, según se ha comprobado, existe una profunda ineficacia en su aplicación, dando como resultado el flagrante efecto social de los mismos.

Dado que el derecho a la ciudad es la expresión de los derechos que construyen la ciudadanía actual, la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la justicia social, la sostenibilidad, es necesaria la creación de nuevos paradigmas que sean capaces de lograr la justicia social, la inclusión social y el desarrollo sostenible.

Más allá de la preocupación por la simple reproducción del sentido de las normas de derecho ambiental, se aspira a una nueva perspectiva ambiental, la apertura del derecho al diálogo y la asimilación de las diferencias, para generar una verdadera protección ambiental.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

Los conflictos socioambientales, reflejo del proceso de urbanización, son visibles en la convivencia urbana y se ven agravados por la ineficacia de la aplicación del ordenamiento vigente. Lo que se busca es un modelo económico, político, social y cultural que mantenga un medio ambiente equilibrado y que satisfaga las necesidades de las poblaciones actuales sin comprometer, sin embargo, a las futuras generaciones.

Para Hans-Georg Gadamer es importante relacionarse en todo momento con la historia, por tanto, iniciar el trabajo delimitando los momentos históricos ambientales es fundamental para que el ser humano tome partido, tenga conciencia y a partir de ahí surja el verdadero mecanismo de protección.

De esta manera, propone un cambio hacia una ciudad que piense y cuide de las personas y en la que las personas piensen y cuiden de la ciudad. Una construcción colectiva, ya que la ciudad no es un ente separado de la sociedad que la produce.

El individuo es un actor social incluido dentro de una historicidad, no es suficiente una interpretación simple del texto, en la situación en cuestión había una búsqueda de proyectar toda una sociedad.

Aún así, es necesario pensar en el entorno urbano de manera inter y multidisciplinar, buscando respuestas que no sean solo puntuales, aisladas, sino conjuntas y diversificadas. En este sentido, la hermenéutica filosófica que rompió con los pilares de la hermenéutica clásica propone un giro en el campo interpretativo y la construcción de un nuevo conocimiento ambiental.

Es evidente la necesidad de cambios de los paradigmas existentes en lo que se refiere a la conquista de ciudades sostenibles, paradigmas que permitan nuevas concepciones, e integren los problemas ambientales reales.

De esta manera, la hermenéutica filosófica de Gadamer resalta la función del lenguaje como medio, proceso y fundamento, donde el significado se alcanza a través del diálogo. El lenguaje es una expansión, una apertura de horizontes.

En el modelo actual, lo que se observa es la valorización de técnicas científicas, con el aumento de los llamados factores “técnicos”, cerrados, y un desprecio de los factores denominados sociales.

Con toda seguridad, se puede afirmar que incluso la Constitución Federal de 1988, siendo uno de los sistemas más completos y actuales del mundo en lo que se refiere al medio ambiente, nunca establecerá factores de justicia ambiental sin la transformación de un conocimiento ambiental.

El campo de estudio de las ciudades sostenibles es un espacio extraordinario para el desarrollo de la hermenéutica filosófica de Gadamer, puesto que en ella se presupone la cuestión del ser en el tiempo, en la historia y un reconocimiento de las diferencias. De este modo la justicia ambiental gana sentido en manos del individuo.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, P. B. 2017. *Direito Ambiental*, 19ª ed. São Paulo: Atlas.
- Bardet, G. 1990. *O urbanismo*. Campinas, SP: Papyrus (Tradução: F.C.S. Nascimento).
- Bleicher, J. 2002. *Hermenêutica contemporânea*. Lisboa: Edições 70 (O saber da filosofia, 30).
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). 13-06-2019).
- Cenci, D.R. 2010. *Conflitos socioambientais urbano-metropolitanos: cidadania, sustentabilidade e gestão no contexto da RMC - Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Declaração do Rio. (Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141992000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013). 13-06-2019).
- Coelho, I.M. 2014. *Série IDP – Linha doutrina* Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica: fragmentos, 2ª ed. São Paulo: Saraiva.
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente. Estocolmo, junio/1972 (Disponible en: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. 13-06-2019).
- Gadamer, H.-G. 2004-2011. *Verdade e método. Vol. 2. Pensamento humano*, 6ª ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Gadamer, H.-G. 2011. *Verdade e método. Vol. 2. Pensamento humano*, 11ª ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Granziera, M. L. M. 2015. *Direito Ambiental*, 4ª ed., rev. y actual. São Paulo: Atlas.
- Grondin, J. 1999. *Introdução à hermenêutica filosófica*. São Leopoldo: UNISINOS.
- Leff, P. 2001. *Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Editora Vozes (Traducción: Lúcia Mathilde Endlich Orth).
- Lixa, I. F. M. 2003. *Hermenêutica & direito: uma possibilidade crítica*. Curitiba: Juruá.
- Machado, P. A. L. 2004. *Direito ambiental brasileiro*, 12ª ed. rev., actual. y ampl. São Paulo: Malheiros.

- Milaré, É. 2014. *Direito do ambiente*, 9ª ed., rev., actual. y ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Mitscherlich, A. 1972. *A cidade do futuro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro (Biblioteca Tempo Universitário, 35).
- Navarro, G.C.B. 2015. *Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça ambiental. Volumen 4 de Série Direito ambiental para o século XXI*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde (J. Rubens Morato Leite y A. Herman Benjamin, coordenadores da série).
- Palmer, R.E. 1999. *Hermenêutica*. Lisboa: Edições 70.
- Saule Junior, N. 2001. «Estatuto da cidade: instrumento de reforma urbana», in N. Saule Junior e R. Rolnik, *Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis.
- Saule Junior, N. 2007. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed.
- Schonardie, E.F. 2012. «Direito à Cidade e Favelização: as interfaces da desigualdade social e do direito fundamental», in G.A. Bedin (org.), *Cidadania, Direitos Humanos e Equidade*. Ijuí: Ed. Unijuí.
- Silva, J.A.d. 2012. *Direito urbanístico brasileiro*, 7ª ed., rev. y actual. São Paulo: Malheiros.
- Souza, M.L.d. 2004. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Ley nº 10.257, 10 de julio de 2001. Regula los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, establece directrices generales de la política urbana y ofrece otras providencias (Disponible en: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). 13-06-2019).

## NOTAS

- 1 Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref: RTI2018-099804-A-100. FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.
- 2 Mitscherlich, 1972.
- 3 Navarro, 2015.
- 4 Mitscherlich, 1972: 1.
- 5 Granziera, 2015: 22.
- 6 Granziera, 2015: 22.
- 7 Silva, 2012: 20.
- 8 Silva, 2012: 20.
- 9 Silva, 2012: 21.
- 10 Silva, 2012: 24.
- 11 Silva, 2012: 24.
- 12 Silva, 2012: 24-25.
- 13 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.
- 14 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.
- 15 Schonardie, 2012: 252.
- 16 Saule Junior, 2007: 50.
- 17 Cenci, 2010.
- 18 Saule Junior, 2001: 36.
- 19 Ley n.º 10.257, 10 de julio de 2001. Regula los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, establece directrices generales de la política urbana y ofrece otras providencias (Disponible en: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). 13-06-2019).
- 20 Saule Junior, 2007: 65.
- 21 Mitscherlich, 1972.
- 22 Gadamer, 2011: 29.
- 23 Navarro, 2015: 152.



- 24 Bleicher, 2002: 153.
- 25 Navarro, 2015: 152. Gadamer, 2004-2011: 14.
- 26 Gadamer, 2004-2011: 42.
- 27 Grondin, 1999: 179.
- 28 Grondin, 1999: 180.
- 29 Navarro, 2015: 152.
- 30 Lixa, 2003: 63.
- 31 Grondin, 1999: 181.
- 32 Grondin, 1999: 182.
- 33 Grondin, 1999: 181-182.
- 34 Grondin, 1999: 183.
- 35 Navarro, 2015: 155.
- 36 Gadamer, 2011: 37-38.
- 37 Gadamer, 2011: 14.
- 38 Lixa, 2003: 64.
- 39 Lixa, 2003: 64.
- 40 Lixa, 2003: 64.
- 41 Gadamer *apud* Lixa, 2003.
- 42 Lixa, 2003: 65.
- 43 Bleicher, 2002: 154.
- 44 Lixa, 2003: 66.
- 45 Gadamer, 2004-2011: 261.
- 46 Gadamer, 2004-2011: 261.
- 47 Gadamer *apud* Bleicher, 2002.
- 48 Bleicher, 2002: 155.
- 49 Navarro, 2015: 157.
- 50 Navarro, 2015: 158.
- 51 Navarro, 2015: 158.
- 52 Lixa, 2003: 67.
- 53 Bleicher, 2002: 153.
- 54 Lixa, 2003: 70.
- 55 Lixa, 2003: 71.
- 56 Navarro, 2015: 161.
- 57 Navarro, 2015: 162.
- 58 Lixa, 2003: 84-85.
- 59 Bleicher, 2002: 162.
- 60 Lixa, 2003: 85.
- 61 Lixa, 2003: 86.
- 62 Lixa, 2003: 87.
- 63 Navarro, 2015: 195.
- 64 Navarro, 2015: 200.
- 65 Navarro, 2015: 202.
- 66 Navarro, 2015: 202.
- 67 Navarro, 2015: 203.
- 68 Gadamer, 2011: 474.





# **Notas y crónicas**



## Unidade Militar de Emerxencias (UME): Reflexións xurídicas sobre a defensa ambiental de España

## Unidad Militar de Emergencias (UME): Reflexiones jurídicas sobre la defensa ambiental de España

## Military Emergency Unit (EMU): Legal reflections on the environmental defense of Spain



**XERMÁN ESTÉVEZ JANEIRO**

Doctor en Derecho  
Colaborador del CESEG  
Universidad de Santiago de Compostela-CESEDEN  
xerman.estevez@rai.usc.es

Recibido: 9/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.107>

“La fe en el planeta viviente es el tema más importante al que se enfrenta la humanidad”  
(Gaylord Anton Nelson)

**Resumo:** A UME, Unidade Militar de Emerxencias, é un órgano que está ao servizo do cidadán nos temas de alta necesidade como inundacións, incendios forestais, nevadas e situacións de especial gravidade. É unha unidade que, grazas á alta preparación dos seus membros, ten unha aceptación plena por parte dos cidadáns. Nos últimos anos, debido ao alto índice de queimas forestais que se producen en Galicia, os expertos sinalan que sería conveniente que a UME puidese contar cunha base de operacións na bisbarra ourensá da Limia.

**Palabras clave:** UME, defensa, medio ambiente, preparación e especialización militar, seguridade pública, seguridade universal.

**Resumen:** La UME, Unidad Militar de Emergencias, es un órgano que está al servicio del ciudadano en los temas de alta necesidad como inundaciones, incendios forestales, nevadas y situaciones de especial gravedad. Es una unidad que, gracias a la alta preparación de sus miembros, tiene una aceptación plena por parte de los ciudadanos. En los últimos años, debido al alto índice de quemas forestales que se producen en Galicia, los expertos señalan que sería conveniente que la UME pudiese contar con una base de operaciones en la comarca ourensana de A Limia.

**Palabras clave:** UME, defensa, medio ambiente, preparación y especialización militar, seguridad pública, seguridad universal.

**Abstract:** The UME, Military Emergency Unit, is a body at the service of citizens in matters of high need such as floods, forest fires, snowfalls and situations of special gravity. It is a unit that due to its high preparation of its members has a full acceptance by citizens. In recent

years, due to the high rate of forest fires in Galicia, experts point out that it would be advisable for the UME to have a base of operations in the Ourense region of A Limia.

**Key words:** Military Emergency Unit, defense, environment, military specialization, public security, universal security.

**SUMARIO:** 1 Introducción: la defensa en la gestión y administración de la política verde en toda España. 2 ¿Qué es la Unidad Militar de Emergencias? 3 Régimen jurídico de la UME. 4 Efectivos técnicos de la UME y su distribución geográfica. 5 Recursos económicos para el funcionamiento operativo de la UME. 6 Conclusiones.

## 1 INTRODUCCIÓN: LA DEFENSA EN LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA VERDE EN TODA ESPAÑA

El concepto jurídico de medio ambiente es un bien –recurso– que cada vez se encuentra más deteriorado debido a múltiples elementos negativos que alteran su funcionalidad. La Constitución española –CE– de 1978, en su artículo 45 del capítulo III, título I, dispone que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”. Se trata de un principio rector que las normas posteriores aprobadas por el legislador intentaron desarrollar y fraguar a través de unos contenidos básicos centrados en la protección y recuperación ambiental en toda España. Podemos afirmar que estamos ante un principio jurídico y, desde luego, democrático que el autor y profesor Cesare BECCARIA explicaba: “el legislador, al aprobar una norma que articula un sistema racional con cierto interés general, se comporta como un arquitecto sabio”.

Sin embargo, la realidad técnica y legal es compleja y cada verano se queman millones de árboles en la mayor parte del territorio, por lo que se alcanzan niveles preocupantes en la desertización de la tierra y, ante esto, se puede señalar que se produce la progresiva destrucción de la fauna y de la flora silvestre existente, es decir, el deterioro y la pérdida creciente de la biodiversidad. En concreto, en Galicia (Ourense y Pontevedra), en Asturias (Cangas de Narcea y Tineo y Covadonga), en Lorca (Murcia), en Doñana (Andalucía), así como en el área mediterránea de la costa valenciana, y en la región de Extremadura, tan solo por poner algunos ejemplos, las cifras de las agresiones al medio ambiente durante los últimos años superan posiciones sociales y económicas de alto riesgo y por tal situación, en el año 2017, llegaron a perecer varias personas por las circunstancias extremas registradas por la casuística incendiaria e intencionada de los fuegos.

Ante tales hechos y ante la necesidad de que la Administración establezca un protocolo serio y riguroso, así como una respuesta rápida con una actuación universal dentro de un orden de disciplina funcional, el Gobierno central, a través del Real decreto de 7 de octubre de 2005, aprueba y pone en marcha la Unidad Militar de Emergencias, UME, que es un órgano adscrito funcionalmente al departamento del Ministerio de Defensa. La UME cuenta con más de 3.600 efectivos –datos de 2017–. En estos doce años de actividad tiene entre sus objetivos, en primer lugar, la misión de la defensa y el cuidado y la protección del derecho al medio ambiente, sin olvidar la seguridad de la población y, al mismo tiempo, el de prestar socorro a los ciudadanos en los procesos engendrados

por circunstancias procedentes de las alertas climáticas. Las intervenciones llevadas a cabo por parte del personal de la UME hacen de su vocación un lema de garantía y, sobre todo, un servicio de protección a los intereses de la sociedad civil. Ante esto, uno de sus principios y preocupaciones de la Unidad Militar es atajar el fenómeno incendiario que cada período estival arrasa miles de hectáreas boscosas en cada rincón de los parajes españoles.

En el año 2010, la UME realiza su primer cometido fuera de España, llevando gran parte de sus efectivos hasta la ciudad de Puerto Príncipe, en Haití. En este capítulo, el Gobierno español se comprometió a prestar ayuda urgente a la población tras un terremoto que arrasó pueblos enteros y enterró a miles de personas –3.000–. El grupo logístico de la UME aportó a los vecinos de los lugares afectados alimentos –en colaboración con la Cruz Roja Internacional y la Agencia Española de Cooperación Exterior– y estableció una primera línea de infraestructuras para la subsistencia diaria de la población. Se efectuó una ayuda material que estaba destinada a la creación de una red de abastecimiento de agua potable, construcción y reparación de las principales vías de comunicación, arreglo de escuelas y de hospitales y, en definitiva, un buen hacer para trazar una esperanza a miles de personas que estaban sin hogar por las circunstancias de la terrible catástrofe.

También cabe citar que, en el Distrito Federal de México, la Unidad Militar de Emergencias intervino en el rescate del ciudadano español Jorge Gómez Varo, natural de Zaragoza, que había desaparecido como consecuencia de un temblor de tierra, un seísmo que se registró en setiembre de 2017 y en el que el número de fallecidos superó la cifra de 300 personas.

La UME, de acuerdo con los principios que la caracterizan en sus estatutos de funcionamiento, desde la eficacia, la eficiencia, la justicia y, por último, la extrema profesionalidad, en este corto período de tiempo presenta una trayectoria de servicio y de total entrega. Hay que decir que esta entrega permite así consolidar la acción del Gobierno del Estado en la conservación de los intereses comunes y en la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos dentro de un ámbito eco-global (globalización).

En este trabajo se pretende abordar la realidad, permanente, de las debilidades del sistema ambiental español en términos generales. Por tal motivo, surge la necesidad de que las administraciones públicas –todas– aporten una solución inmediata ante tales eventualidades que soportan de forma continua nuestros bosques y la mayoría de los parajes ecológicos. Una solución ante la quema del paisaje que debe darse es aportar una actuación rápida y profesional, que tiene que estar amparada en los principios de igualdad de derechos para la defensa de los bienes comunes, siempre bajo una conducta de justicia social en cualquier parte del territorio donde se produzca la alerta ambiental. Así, se pone en marcha en 2005 el servicio de la Unidad Militar de Emergencias –UME–, que es un órgano técnico, multidisciplinar, eficiente y con garantías para proporcionar y aportar certeza en la actividad que desarrolla.

En el supuesto de conflictos por incendios forestales y por calamidades públicas, la competencia para declarar tales alarmas corresponde al Gobierno del Estado, mediante

la estrategia reglada –real decreto de Presidencia de Gobierno o real decreto, aprobado en Consejo de Ministros extraordinario de emergencia nacional (art. 6 de la Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la defensa nacional)–. La Unidad Militar de Emergencias está repartida estratégicamente en una base de operaciones que está centralizada donde se alberga su cuartel general y donde se encuadran los medios humanos y materiales (Madrid, art. 15 de la Orden ministerial 8/2015, de 21 de enero). Sus órganos de apoyo son compartidos por los distintos regimientos, junto a las unidades y los grupos de la base logística –batallones– de intervención y de dispersión expeditiva sobre el terreno. El desplazamiento de los efectivos hasta el lugar de los hechos puede llevarse a cabo en pocas horas, puesto que el equipo de emergencias cuenta con medios propios –por tierra, mar y aire– y su movilidad operativa es de prioridad absoluta.

El liderazgo de la UME en los trabajos en que opera está considerado como muy eficiente, y la disciplina de sus efectivos y su preparación profesional se pueden considerar como óptimas para acometer cualquier género de operación sobre cualquier incidencia que surja a lo largo del territorio español. Se trata de un modelo de gestión de emergencias que está siendo implantado –reproducido del modelo español– por varios países de nuestro entorno, como Italia o Francia, y que la Unión Europea (UE) valora como una gobernanza efectiva. Sin olvidar, en ningún momento, la responsabilidad plena de los Estados dentro de las situaciones de procesos de crisis civil que nos tocan compartir y por tal situación se producen adversidades dentro de un contexto mundi-global.

En las siguientes páginas se va a desglosar cada una de las claves enmarcadas en la ejecución de las misiones desarrolladas por la UME en países como Grecia, México, Portugal, Francia, Italia, Haití, Nepal, Honduras y Chile, entre otros. Asimismo, podemos destacar que todo mérito de actuación de la UME está en el desarrollo profesional de la misma tropa –equipo humano– y en el comportamiento profesional de los mandos –oficiales y suboficiales– al transmitir seguridad a la población y, lo más importante, al tutelar el bienestar que, hoy, refuerza la creación de este cuerpo del Estado con estructura orgánica militar para fijar un mecanismo de control cuando se aprecien situaciones de emergencias y riesgo para la población civil. Se trata de unas situaciones que, en la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada en 2017, definen el concepto jurídico de seguridad en el derecho al medio ambiente “como un objetivo prioritario para su protección por considerar que su conservación es un recurso importante para la calidad de vida de las personas”.

## 2 ¿QUÉ ES LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS?

La Unidad Militar de Emergencias, UME, es un órgano de carácter militar que tiene unos efectivos propios y que alberga una cadena de mando única y está a disposición del Estado –Gobierno– para dar una respuesta eficiente y rápida a situaciones adversas que se produzcan en cualquier parte del territorio español.



Se pueden citar entre sus actuaciones –preferentes– los temas ambientales, catástrofes naturales, contaminación marina, naufragios, ataques con armas químicas o bacteriológicas, situaciones de sequía, o bien rescates de desaparecidos en las aguas marítimas españolas o situaciones adversas en alta montaña. La UME cuenta con un presupuesto en origen y, a través del sistema de procedimiento administrativo de encomiendas de gestión y de los medios cedidos por parte del Ministerio de Defensa, compone y refuerza su plataforma logística para llevar a cabo sus funciones operativas, siempre en atención a los intereses comunes de la sociedad.

En general, se puede mencionar que, dentro de sus recursos económicos –Ministerio de Defensa– dedicados al funcionamiento del equipo de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), cuenta con unos presupuestos que redacta el Gobierno y que son aprobados como disposición legal –ley ordinaria con tramitación especial– por las Cortes Generales y que se incluyen en la norma presupuestaria estatal –anual–; dichos presupuestos son de más de cinco millones de euros.

Precisamente, la puesta en servicio de esta Unidad Militar es un paso importante para que las Fuerzas Armadas se pongan al servicio de la población y a través de su experiencia y de su organización se pueda prestar un apoyo en la tutela del bienestar de la ciudadanía. De todas formas, a lo largo de estos años de disponibilidad, la Unidad Militar está teniendo un reconocimiento civil, tanto a nivel internacional como nacional, por su entrega y eficacia. Su agradecimiento llega desde alcaldes de pequeños municipios, vecinos, entidades sociales y grupos ecologistas, e incluso del mismo Gobierno, tanto de la Administración general del Estado como de los ejecutivos autonómicos.

La UME, por su experiencia y por su organización, está siendo un refuerzo de derechos para el bienestar de la sociedad. Se pueden citar los resultados de las pasadas nevadas, en las que cientos de conductores quedaron atrapados en sus vehículos por la dimensión en la bajada de las temperaturas. En el mes de enero de 2018, 3.000 vehículos quedaron bloqueados por la nevada en la autopista AP-6, Segovia-Madrid. La intervención de los miembros de la UME fue resolutive y precisa para gestionar la situación creada. El personal de la UME tiene un sistema formativo continuo para adaptarse a las nuevas tecnologías y para mantenerse con los conocimientos precisos en el cometido de resolver las situaciones existentes y abordar la salvaguarda de los bienes comunes. En definitiva, la Unidad Militar de Emergencias presta su auxilio y aporta respuestas inmediatas para solventar cada una de las (posibles) eventualidades que se produzcan en todo el territorio.

### **3 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UME**

El día 7 de octubre de 2005, el Consejo de Ministros, como órgano superior y colegiado del Gobierno, acuerda la creación legal de la Unidad Militar de Emergencias (UME). En este sentido, la UME dependerá orgánicamente del Ministerio de Defensa y dentro de sus actuaciones tiene disponibilidad para utilizar los medios materiales y técnicos y de

personal del contingente de las bases de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas –Ley de defensa nacional, art. 15.3–, en su vínculo jurídico, deben ayudar a preservar la seguridad y el bienestar de todos los ciudadanos.

El presidente del Gobierno será la máxima autoridad civil de la UME. En la potestad de la persona en quien delegue, siempre con rango de ministro, estará encuadrada la coordinación, la dirección efectiva, el mando y sus posibles actuaciones programáticas, así como disponer de los respectivos ceses y las disponibilidades de provisión de empleo, entre otros supuestos.

El objetivo de la creación de la UME es generar y aportar una respuesta rápida en caso de emergencia o alerta producida en España por calamidades públicas u otros elementos de grave riesgo para la población, como los incendios forestales y, en todo caso, de elevado peligro por efecto de las nevadas, terremotos, contaminación marítima, alertas en alta mar o bien situaciones de crisis. La Directiva de defensa nacional 1/2002 señala expresamente la orientación de promover la integración de la UME en el Sistema Nacional de Protección Civil, con la finalidad de canalizar la coordinación y promover la efectividad en la defensa nacional dentro del provecho público. Es una integración organizativa y de cooperación y de programación que fortalece el trabajo de custodia y de auxilio de los derechos comunes. Se trata de unos derechos que pueden estar amparados por la tutela jurídica de la seguridad nacional y, por lo tanto, deben estar resguardados en todo momento, a través de un instrumento superior que está coordinado desde el propio pilar del Estado.

La unidad y los miembros de la UME pueden intervenir en cualquier parte del espacio territorial nacional. Su función procedimental es la preservación de los derechos y seguridad de la población y así, al mismo tiempo, comisionar la integración de las garantías públicas, como lo recoge y precisa el artículo 2.5 del RD 416/2006, de 11 de abril. Los apartados reglados de protocolo de actuación tienen que basarse en riesgos naturales, entre ellos inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamiento de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos climáticos de gran magnitud que tengan o pongan en trance a la sociedad u intereses calificados de carácter público y universal.

Realmente, se trata de situaciones en que las administraciones públicas deben dar una propuesta –inmediata– de socorro y de compromiso, en caso de producirse la necesidad, y también organizar una defensa coordinada de los derechos de la población.

Se puede destacar que la UME actúa en reducir los efectos de los incendios forestales que asolan los montes españoles cada verano –julio, agosto y setiembre– y que es donde más participan cada una de estas brigadas militares. Sus competencias también pueden estar relacionadas con los elementos derivados de riesgos tecnológicos, tales como los peligros por tratamientos químicos, el peligro por actividad –fuga– nuclear, el escape radiológico y los efectos derivados de los procesos biológicos. Así, la UME también tiene competencias en actuaciones producidas por atentados terroristas o bien actos ilícitos o violentos, incluidos aquellos contra instalaciones críticas, tanto civiles como militares, infraestructuras peligrosas o con mecanismos producidos por agentes nucleares. Por

último, los miembros de la UME también colaboran en la lucha contra la contaminación del medio marino –como fue el caso del *Prestige*, año 2002, en Galicia, aunque en aquel entonces todavía no se había creado– o bien en aquellas otras encomiendas técnicas que se ordene directamente desde la misma Presidencia del Gobierno de España.

El artículo 15 de la Orden ministerial 8/2015, de 21 de enero, del Ministerio de Defensa, subraya que la UME depende orgánicamente del Ministerio de Defensa y de forma operativa del jefe del Estado Mayor de la Defensa –JEMAD–, que es nombrado por el Consejo de Ministros. En relación con su organización funcional y su régimen interno, se puede añadir que la UME recibe instrucciones de planificación y control desde el negociado de la misma Secretaría de Estado de Defensa. Hay que resaltar, en lo que respecta a la competencia sancionadora, que el artículo 29 de la Ley orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, dispone que sea ejercida sobre el personal militar de los miembros de la UME por el jefe del Estado Mayor de la Defensa, JEMAD. Concretamente, el Estado Mayor de la Defensa –EMAD– es el principal órgano auxiliar de mando del jefe de la Unidad Militar de Emergencias. Le proporciona los elementos de juicio y técnicos, en su caso, precisos para fundamentar sus decisiones, traducir las respectivas órdenes y velar por su cumplimiento íntegro dentro de la interpretación y profesionalidad del equipo de la Unidad Militar.

#### **4 EFECTIVOS TÉCNICOS DE LA UME Y SU DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA**

La UME cuenta en la actualidad con más de 3.600 efectivos establecidos dentro de su plantilla de funcionamiento. Algunas fuentes del Ministerio de Defensa señalan que la cifra supera los 4.000 –soldados, cabos, suboficiales, oficiales y mandos– que están repartidos por las distintas bases logísticas de la Comunidad de Madrid, su cuartel general, León, Sevilla, Zaragoza, Las Palmas –Gando-Telde y Santa Cruz de Tenerife– y, por último, en Valencia. A tal efecto, la estructura organizativa de la UME dispone de un centro de mando principal en la base aérea de Torrejón de Ardoz. Seguidamente, cuenta con una agrupación de medios aéreos y cinco batallones de apoyo preparados para cualquier intervención procedente de una emergencia. Del mismo modo, la UME, para el cumplimiento de sus misiones, podrá utilizar efectivos y medios de otras unidades de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el procedimiento reglado que establezca el órgano del Estado Mayor de la Defensa.

En la base principal de Madrid, la unidad dispondrá de una compañía de efectivos y estará apoyada por un batallón de transmisiones que tiene su propia dotación de mando y las respectivas compañías de servicios y de puestos superiores fijos y de puestos de mando terrestre desplegables. Se puede decir, en lo que respecta al equipo de emergencias que está ubicado en el mismo cuartel, que contará con compañías destinadas y especializadas en los contenidos de Emergencias Naturales, y la referida dotación estará

reforzada por compañías logísticas del destacamento de infraestructuras, adscrito al cuerpo denominado de Ingenieros.

En su sede principal, la UME también alberga un grupo de apoyo técnico en el ámbito del cuerpo de emergencias, que será auxiliado por una brigada especial de intervención, en caso de producirse situaciones de riesgo de carácter tecnológico y de colisión en el ámbito de la contaminación ambiental.

En lo que respecta a la financiación desde su creación, año 2005 y ejercicios posteriores, tanto el Ministerio de Defensa como el Gobierno han dotado las partidas necesarias para dar cobertura a las necesidades operativas y de consolidación de la Unidad Militar de Emergencias. Hay que destacar que, en el año 2006, con una cantidad de novecientos tres millones de euros, la UME compró diecinueve helicópteros de transporte medio y realizó la adquisición de nueve aviones anfibios, modelo comercial, Canadier CI-215, de fabricación canadiense, mecanizado para la lucha contra los fuegos forestales. Con ello, el número total de aparatos apagafuegos alcanza la cifra de veinte y cada avión en su interior alberga una carga de agua –limpia o bien con retardante– de cerca de seis toneladas, que es lanzada desde el aire, siempre a corta distancia, de forma directa al lugar donde se produce el siniestro; su estrategia de trabajo está considerada por los especialistas forestales como de muy efectiva.

Podemos añadir que la base principal de estos aviones anfibios, pertenecientes al ala del 43 grupo, se encuentra en Madrid, pero cuenta con plataformas logísticas en los lugares de Santiago de Compostela, Pollensa, Salamanca, Albacete, Málaga, Badajoz y Zaragoza. Por razones operativas, pueden utilizar también cualquier aeropuerto de la red civil del ente público AENA, dependiente del Ministerio de Fomento, para realizar sus desplazamientos o bien para sus necesidades instrumentales y de carácter logístico y técnico.

Sin embargo, la función del 43 grupo del Ejército del Aire adscrito al 404 Escuadrón es muy amplia, puesto que actúa en servicios de búsqueda y rescate de personas desaparecidas en alta mar (SAR) y en las respectivas tareas de colaboración a nivel internacional. Cabe citar la prestación de ayuda en los procesos de extinción de fuegos forestales en los países de Marruecos, Portugal, Grecia, Francia, Chile, Croacia y Italia.

Los medios de la UME están compuestos desde vehículos autobomba, camiones nor-driza, aviones, helicópteros, camiones quitanieves, camiones anfibios, centros de mando avanzado, máquinas retroexcavadoras, redes de transmisiones vía satélite, vehículos de transporte tipo oruga y vehículos de comunicaciones móviles, vehículos de carga, equipos médicos, potabilizadoras de agua, equipos de detección y descontaminación de efectos por gases o por activos nucleares, o bien por contaminación de aguas. La unidad también dispone de laboratorios de análisis, autobuses de transporte de pasajeros y medios dotados de barreras anticontaminantes marinas –empleadas por vez primera en la catástrofe ambiental del *Prestige*– y la logística extensiva de los distintos cuerpos que componen en su conjunto la determinación de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa.

## 5 RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO OPERATIVO DE LA UME

Los presupuestos en materia de defensa presentan un cierto estancamiento y una considerable reducción económica. Las partidas económicas de la UME aparecen reducidas y muy ajustadas para realizar un mantenimiento equilibrado dentro de unas infraestructuras militares con un alto coste en su custodia y mantenimiento. Se puede poner el ejemplo del capítulo I, gastos de personal, así como del capítulo VI, que son inversiones en productos de material y en aspectos tecnológicos. Ya en el apartado de formación permanente de los equipos humanos consignada en el capítulo II, de gastos en bienes corrientes y servicios, se observa un reajuste considerable.

Hay que señalar que las FF.AA. necesitan optimizar sus recursos y, a su vez, actualizar y validar sus sistemas de transmisiones y programas de informática como elementos de alta prioridad para las tareas de prestación de una atención útil y eficaz dentro de los trabajos de desarrollo y control de seguridad pública. Aquí, los expertos prevén que cabría la posibilidad de que las comunidades autónomas y los ayuntamientos puedan aportar alguna financiación adicional al presupuesto del Estado con el fin de sufragar los costes del servicio en el momento en que la UME sea requerida.

En este sentido, el Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus oportunidades, podrá celebrar aquellos conciertos o bien convenios de colaboración o acuerdos técnicos o encomiendas de gestión que coadyuven al mejor funcionamiento de la UME. Ante este mismo objetivo, el Ministerio de Defensa suscribirá con las comunidades autónomas los protocolos sobre la ayuda necesarios para el acceso de los miembros de emergencias a sus redes de alerta y control y del posible acceso al sistema de comunicación digital.

Ahora bien, es necesario explicar que, aunque nos hemos referido a los convenios de carácter público, la normativa vigente –Ley de contratos del sector público– también contempla la colaboración público-privada en varias materias –compra de armamento– con el Ministerio de Defensa para las dotaciones de los productos que utilizan de forma regular las FF.AA. Mientras tanto, el Gobierno también autoriza al Ministerio de Defensa para que establezca, en caso necesario, conciertos con las administraciones públicas, así como con organismos institucionales y empresas colaboradoras con el fin de que pudieran tener relación con situaciones centradas en el modelo de emergencias químicas, nucleares, bacteriológicas y radiactivas que se puedan producir. Se trata de unas reglas que vienen a fortalecer las funciones de defensa y de resguardo civil, en caso de detectarse algún tipo de alerta contra un bien considerado como de importancia pública.

La UME puede utilizar los medios propios o bien instrumentos privados, según dispongan legal y estratégicamente cada uno de los planes que aparecen regulados a través de la norma legal de protección civil y de emergencias, hoy Ley 17/2015, de protección civil. En el asunto de la financiación económica, se debe manifestar que el propio Ministerio de Defensa elaboró un plan de trabajo interno para poder enajenar por parte del Estado el material de las FF.AA. que tenga la calificación de bienes no aptos o que

estén afectados por un bajo rendimiento en su usanza diaria, al tener una calificación de “producto inservible debido a su deterioro evidente”. A través de estas ventas de material se podría sufragar una parte –importante– de cada uno de los gastos previstos; por ejemplo, los gastos corrientes –capítulo II–, y en este sentido se podría completar la renovación progresiva de los programas de trabajo que emplean las Unidades Militares de Emergencias. En efecto, la Ley de patrimonio de las administraciones públicas de 2003 entiende que la enajenación de bienes muebles y productos clasificados de defensa y seguridad y que cuenten con afectación por la querencia de las FF. AA. se regirá por su legislación propia especial.

El producto final recaudado como consecuencia de las enajenaciones se ingresará en la Tesorería –cuenta única– de que dispone el Tesoro Público y, a partir de aquí, el proceso será el de revertir el dinero mediante el sistema de transferencia financiera a las partidas –positivas– destinadas al funcionamiento ordinario del Ministerio de Defensa. Expertos como Doncel Paredes, Pareja Centeno, Catalán Armengol y Burgaz Fernández explican y fundamentan que esta vía de financiación también está en vigor en otros países europeos. Sin embargo, sería necesario poner en marcha un mecanismo propio para evaluar y calificar el material inservible del conjunto de las FF. AA. Asimismo, consideramos que el proceso sería abierto y transparente y basado en un sistema transparente de subasta pública.

Ya en el año 2015, el presupuesto de las FF. AA. presentaba una reducción del cinco por ciento en el capítulo VI y su cifra ascendía a 421.269,55 millones de euros. Se trata de uno de los capítulos que sufre mayor reducción de dinero en función de la tendencia registrada, comparativamente, en los presupuestos generales del Estado atribuibles al Ministerio de Defensa de los ejercicios anteriores. Es necesario recordar que las Fuerzas Armadas responden a un concepto de modernización y de innovación de todo su material –técnico y de proyectos de inteligencia, I+D– para afrontar nuevos retos y protocolos de competencias, siempre bajo el principio de protección de los intereses generales y, eso sí, de las características de bienestar y seguridad de la sociedad en su conjunto.

Por cierto, los utensilios de trabajo de la UME tienen que estar plenamente revisados y sus profesionales deben disponer de los conocimientos técnicos precisos para su funcionamiento y rápido manejo, basándose en la aplicación de las técnicas más avanzadas que aparezcan en el mercado con el fin de prestar un mejor servicio.

Las autoridades militares establecen varios compromisos en el proceso del aprendizaje a lo largo de la carrera profesional castrense. Los estudios van desde el nivel uno hasta el nivel tres, que se considera una especialización completa en las funciones a desarrollar por el equipo de trabajo, soldados, oficiales y suboficiales, desde tareas completas de adiestramiento hasta la familiarización con el material y el formulismo empleado en el ejercicio del cometido de procesos de emergencias. En este sentido, las empresas que abastecen –debidamente acreditadas– los equipos técnicos y de comunicaciones del ministerio de Defensa también participan en el asesoramiento y

en los métodos de adiestramiento de cada uno de los operadores militares de la UME para que su protagonismo sea mayor en el concurso de la causa común.

## 6 CONCLUSIONES

**Primera.** El papel de la UME, Unidad Militar de Emergencias, en el servicio público es una garantía de un Estado social y democrático de derecho que tiene como principio –art. 1.1 CE– la defensa de los valores de la persona y de la sociedad en su conjunto. Ante estos hechos y derechos, la Administración general del Estado decide poner en marcha en el año 2005 un instrumento legal que aporte garantías en las situaciones declaradas de emergencias y de calamidad pública, con riesgo evidente para la población. El Gobierno crea así la UME, como un órgano de carácter instrumental de perfil jurídico propio y con un objetivo de prestación social que tiene entre sus principales cometidos –prioritarios y constitucionales– el de servir en la defensa del interés general. A lo largo de este espacio de tiempo, 12 años, la gestión de la Unidad Militar ha sido brillante, tanto a nivel nacional como en el ámbito de auxilio y cooperación exterior, en países ya citados como Portugal, Francia, México, Perú, Nepal, Honduras, Ecuador, Chile, etc. El éxito de la UME está centrado en la misma organización administrativa y, desde luego, en el ámbito de un aprendizaje permanente del equipo humano, formado por soldados, cabos, oficiales, suboficiales y mandos de la Unidad de Emergencias.

**Segunda.** Hay que recordar que es necesario preservar la funcionalidad de la UME en el futuro y en el reforzamiento de sus medios en el tiempo actual.

Consideramos que se deben acometer planes de reformas presupuestarias para llevar a cabo el cambio de material de trabajo y establecer los planes de programas económicos equilibrados, a fin de fortalecer nuevos retos que se presenten, tanto en el apartado tecnológico como a la hora de abordar los riesgos de tipología ecológica. El esquema de acción nuclear de la UME, en efecto, es un tema de amplio control técnico –ejercido desde las mismas concesionarias mercantiles hasta la Administración– y de una preparación completa, física y profesional, en el manejo de elementos sensibles, que la UME debe desafiar con una programación plena en las tareas del interés común. Son casi 4.000 miembros del equipo de la UME dedicados a las labores de emergencias que desempeñan sus obligaciones en las bases de Madrid, Las Palmas, Valencia, Zaragoza, León y Sevilla. Por su parte, la UME debería tener una mayor presencia en aquellas comunidades autónomas que por sus singularidades y por sus condiciones orográficas necesitan mayor socorro y auxilio, como Galicia y Cantabria, en temas como gestión por nevadas, o bien en procesos naturales relacionados con los desastres ecológicos procedentes de los incendios forestales o bien por circunstancias climáticas.

La UME también debe ser un ejemplo de referencia educativa dentro del sistema de aprendizaje en las universidades. Cada uno de los eventos formativos superiores debería incluir como materias –optativas– los programas de cooperación y proyectos

dedicados a la seguridad pública bajo un principio de capacidad intelectual y como parte de la atención prioritaria a la cooperación en los ejercicios colectivos.

**Tercera.** No se puede olvidar que la información y el aprendizaje desarrollado en los centros militares tienen su valor social y estratégico. Por ello, el Estado debe seguir apoyando una estructura administrativa y técnica inteligente –UME– para ejercer la defensa de los principios de libertad del Estado social y democrático de derecho y la garantía de los derechos de la población en particular. La UME está siendo un órgano universal del Gobierno que tiene y debe tener una continuidad y desde luego debe contar con apoyo económico-financiero preciso para desarrollar con garantías sus operaciones de protección y de atención de los derechos de los ciudadanos.

La preservación y el cuidado ambiental también es una prioridad en los programas estatales de Seguridad Nacional, puesto que el medio natural –art. 45 CE– es parte del legado de bienestar del conjunto de la sociedad. Los daños ecológicos se han convertido en un reto para los efectivos que componen el cuerpo de la UME y para el conjunto de la ciudadanía.



# Crónica da xornada “O Dereito e os Animais”

## Crónica de la jornada “El Derecho y los Animales”

### Chronicle of the conference “The Law and the Animals”



#### **JULIA AMMERMAN YEBRA**

Investigadora predoctoral de Derecho Civil  
Grupo de investigación *De Conflictu Legum*  
Universidad de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0001-7858-0541>

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020  
<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.80>

El pasado lunes 4 de febrero de 2019 se celebró una jornada de temática más que pionera en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago: “El Derecho y los Animales”. Organizada por el Grupo de Investigación *De Conflictu Legum*, la Fundación Franz Weber y la Facultad de Derecho citada, y dirigida por la abogada Irene Torres Márquez y la profesora Marta Otero Crespo, consiguió reunir en una tarde a media docena de expertos ponentes y a casi un centenar de variadísimo público procedente de todo el territorio peninsular.

La inauguración corrió a cargo de Santiago Álvarez González, director del Grupo *De Conflictu Legum*; Gumersindo Guinarte Cabada, decano de la Facultad de Derecho; y Marta Otero Crespo, vicedecana de dicha facultad, quienes auguraron lo que sin duda fue una intensa y enriquecedora jornada.

La primera mesa la formó la abogada especialista en Derecho y Animales Anna Mulà Arribas, quien además es asesora jurídica de la Fundación Franz Weber. En su ponencia “Defensa de los animales en el Derecho: antecedentes, actualidad y retos”, abordó los inicios de la protección jurídica de los animales –destacando la primera sentencia de condena por matar a un perro, de 1870 en EE. UU., en la que el abogado George Graham acuñó la frase “El perro es el mejor amigo del hombre”–. Además, señaló los enfoques ideológicos que inciden en la legislación y en las políticas públicas: el que atiende al bienestar de los animales y el que se centra en los derechos de los animales. En esta

línea mencionó la Proposición no de Ley sobre la empatía hacia los animales entre los contenidos educativos en la enseñanza obligatoria (BOE de 14 de noviembre de 2017), que pretende aumentar el respeto de los menores hacia los animales como herramienta de prevención de actitudes violentas y acoso escolar; y la Proposición de Ley de modificación del Código civil, la Ley hipotecaria y la Ley de enjuiciamiento civil, sobre el régimen jurídico de los animales. Terminó cuestionándose si no sería necesaria una ley marco estatal de protección de los animales que garantizase un similar tratamiento de esta materia por parte de las comunidades autónomas.

A continuación, la fundadora del despacho ANIMALEX y asesora jurídica de la Coordinadora de Profesionales por la Prevención de Abusos, CoPPA, María González Lacabex, habló sobre el vínculo de violencia que existe entre el maltrato animal y la violencia interpersonal. Así, los estudios sobre este tema ponen de relieve datos como que el 70% de las mujeres maltratadas que poseen animales declararon que su pareja había también amenazado, causado daño o matado al animal de la familia. O cómo una persona que maltrata a animales presenta cinco veces más posibilidades de cometer un asesinato, homicidio o violación. Además, la abogada señaló todos los artículos que en el Código penal se refieren de alguna manera a esta vinculación entre violencia hacia las personas y hacia los animales: así, por ejemplo, cuando se considera como circunstancia agravante que la violencia ejercida contra los animales se haga delante de menores; o cuando se prohíbe la entrada de menores en determinados espectáculos con animales.

Tras un breve debate con los asistentes, se dio paso a la segunda mesa, formada por María Paz García Rubio, catedrática de Derecho Civil, y Pilar de Lara Cifuentes, magistrada titular del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Lugo. La primera, en su condición de miembro de la sección primera de la Comisión de Codificación, ilustró sobre la posible reforma del Código civil relativa al régimen jurídico de los animales, con la que se pretende crear una categoría específica que los defina como seres vivos dotados de sensibilidad. La Proposición de Ley sobre el régimen jurídico de los animales, en la que trabajó durante los últimos años la citada Comisión de Codificación, se encuentra actualmente en fase de tramitación parlamentaria. Sintéticamente, la propuesta de reforma del Código civil en esta materia trata de seguir las líneas marcadas por otros ordenamientos jurídicos vecinos que ya han modificado sus respectivos códigos reconociendo que los animales son seres vivos y sintientes. Por eso, se propone la modificación del artículo 333 CC para que establezca que los animales tienen una naturaleza distinta a la de las cosas o bienes, pues son seres dotados de sensibilidad. En consonancia con ello, se modifican otros artículos del CC relativos, por ejemplo, al hallazgo, a la responsabilidad por daños y vicios ocultos, o a la custodia de los animales en casos de crisis matrimoniales. En definitiva, lo que se pretende es que de forma progresiva se vayan implantando normas destinadas especialmente a regular las relaciones jurídicas en las que puedan estar implicados animales, a la vez que progresivamente se vaya restringiendo la aplicación supletoria del régimen jurídico de las cosas a estas situaciones.

Por su parte, la magistrada Pilar de Lara puso el foco en el panorama actual de la protección penal de los animales, denunciando la disparidad de criterios que sigue existiendo en los diferentes juzgados a la hora de aplicar unas leyes que o bien son ambiguas, o bien nada dicen sobre cómo proteger a los animales de conductas de maltrato. Proporcionó datos sobre el incremento en la incoación de procedimientos en los que se observan conductas de maltrato animal, pero en los que tristemente no se ve un aumento de las sentencias condenatorias. Reclamó la necesidad de un cuerpo especializado de veterinarios forenses, expertos que puedan establecer cuándo estamos o no ante un menoscabo grave, o cuándo se produce la inutilidad o pérdida de un miembro de un animal. Además, expuso varias propuestas de reformas que el Código penal podría acometer para facilitar la persecución de las conductas de maltrato animal, como, por ejemplo, suprimir términos ambiguos –“crueldad”, “menoscabo grave”– por criterios más objetivos, o simplificar tipos penales a semejanza de los delitos contra las personas, o, en fin, incluir a las personas jurídicas como responsables criminales de estos delitos. Por último, insistió en que estamos ante delitos públicos que todos podemos denunciar.

De nuevo hubo tiempo para el debate entre las conferenciantes y los asistentes, preguntándose estos, entre otras cosas, qué hacer en caso de que las autoridades competentes para la persecución de dichos delitos no se hagan cargo de la denuncia; o sobre el actual sistema de reparto de competencias en materia de protección animal entre Estado y comunidades autónomas.

La tercera y última mesa la formaron Enrique Alonso García, consejero permanente de Estado, e Irene Torres Márquez, abogada especialista en Derecho y Animales y codirectora (y “alma”) de esta jornada. El primero tomó como ejemplo el caballo en Galicia para evaluar el *statu quo* de la legislación de bienestar animal, haciendo un barrido por diversas sentencias del Tribunal Constitucional referidas a los equinos –por ejemplo, las SSTC 85/2008 y 58/2915–, así como a la agenda europea en materia de protección animal. Sobre esta última, comentó que se está considerando la posibilidad de suavizar las normas de acceso de la carne de caballo a las cadenas alimentarias, que se empieza a regular la equinoterapia, o que se están estudiando las consecuencias del cambio climático en el ganado.

Por último, Irene Torres, también en su condición de asesora jurídica de la Fundación Franz Weber, analizó la Ley 4/2017 de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, destacando que, si bien se ha logrado una mayor concienciación social sobre la protección animal, sigue estando pendiente un reglamento que la desarrolle y todavía quedan muchos aspectos por mejorar. La abogada insistió en que no llega con prohibir los sacrificios en centros de acogida, sino que es necesario empezar desde abajo y hacer políticas públicas paralelas de prevención y cuidado. Por lo de pronto, la ley citada prohíbe, por ejemplo, que haya animales salvajes en circos, que se exhiban en escaparates, que se lleven a cabo mutilaciones de rabos y orejas, o que se transporte a los animales sin ventilación. Asimismo, la abogada denunció, entre otras cosas, que actualmente sigue habiendo multitud de anuncios en internet donde se venden

masivamente animales, cuando la cría de animales debe ser solo en establecimientos autorizados; también destacó la enorme falta de centros de acogida de animales, siendo las asociaciones las que cargan con casi todo el peso en este ámbito.

Los asistentes, muchos de ellos provenientes de diversas asociaciones de protección y acogida animal, tuvieron tiempo de debatir algunas cuestiones más con los expertos allí presentes, corroborándose la intuición de los que habían inaugurado la jornada: los temas a tratar eran tantos que daban para, como mínimo, un curso sobre derecho y animales. En definitiva, y como bien dijo la última ponente, si desde la infancia se cultiva el respeto y la sensibilidad hacia los animales, seguramente en unos años consigamos mejorar y revertir el panorama actual, en el que el maltrato animal está, desgraciadamente, bastante generalizado. Por ello, esperamos que jornadas como esta pongan un granito de arena en la consecución de este fin.



# Recensiones



## A arquitectura administrativa da Cultura en Italia. Análise do deseño organizativo da Administración para a tutela dos bens culturais

## La arquitectura administrativa de la Cultura en Italia. Análisis del diseño organizativo de la Administración para la tutela de los bienes culturales

## The administrative architecture of Culture in Italy. Analysis of the organizational design of the Administration for protecting cultural heritage



**LUIS MIGUEL GARCÍA LOZANO**

Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019

Recibido: 9/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.110>

### Resumen objetivo y analítico del contenido

El volumen estudia la organización administrativa realizada en Italia en torno al ámbito de la cultura y, especialmente, en relación con los bienes culturales.

El autor comienza analizando la regulación constitucional de la organización administrativa y territorial del Estado italiano y el reparto competencial entre los diversos niveles territoriales.

Seguidamente, el autor se adentra en la Administración estatal como principal organización, examinando el entramado que se ha creado en torno a la cultura y, especialmente, a los bienes culturales. En este aspecto, se analizan los órganos individuales del departamento, desde la cúspide encabezada por el ministro hasta las instituciones técnicas, pasando por todas y cada una de las direcciones generales, analizando las competencias que legalmente le han sido atribuidas a cada uno de los órganos.

Dentro de los órganos centrales, se incluye la última novedad en la reorganización ministerial, nacida de la creación de la Unidad Administrativa para la Seguridad del Patrimonio Cultural, con el fin de instituir un órgano central para la salvaguardia y vigilancia de los bienes culturales que se encuentren en situación de riesgo.

Analizados los órganos centrales, se continúa con los órganos periféricos creados como núcleos de impulso y decisionales, o simplemente de transmisión en el seno del Ministerio, examinando en este sentido las superintendencias de sector, las bibliotecas, los archivos, los museos y los polos vinculados a estos.

Para finalizar el volumen, el autor se adentra en el análisis de la colaboración entre la Administración estatal y la Administración regional y municipal, dedicando un breve apartado final a la Administración local italiana, en la que se destaca su colaboración en el mantenimiento y protección de los bienes culturales que se hallasen en sus términos correspondientes.

## Valoración crítica

El ámbito de la cultura y los bienes culturales tiene una gran importancia para el crecimiento económico de Italia. Por ello, el análisis que propone el autor es sumamente interesante, sobre todo si se tiene en cuenta que, tal y como él mismo señala, y a diferencia de otros países, no existe reparto constitucional de las competencias en materia cultural, con lo que se consolida en manos de la Administración del Estado.

Ahora bien, aunque el resto de los niveles administrativos carecen de manera directa de ámbito de actuación alguno en materia cultural, sí que existen, y el propio autor se preocupa de ponerlos de relieve, materias tocantes a aspectos limítrofes que sí están atribuidas a las regiones italianas, lo cual se analiza en la parte final de la obra.

En relación con la Administración del Estado, hay que destacar el análisis pormenorizado del entramado que realiza el autor: no solo se mapean todos los órganos que la componen, sino que se detiene a analizar en detalle las competencias atribuidas a todos y cada uno de ellos. Es especialmente interesante que el análisis incluya, además, la Unidad Administrativa para la Seguridad del Patrimonio Cultural, de muy reciente creación.

En cuanto a los órganos periféricos de la Administración del Estado, el autor pone de relieve la evolución que los órganos periféricos vinculados al departamento ministerial han tenido, por medio de una reorganización a través de la supresión y la reasignación de nuevas competencias a los órganos supérstites, lo cual revierte un gran interés desde la óptica de la comparativa de la evolución de los modelos de gobernanza cultural.

Para finalizar el volumen, el autor se centra en el análisis de la colaboración entre la Administración estatal y el resto de niveles administrativos de Italia (el regional y el municipal).

En relación con la Administración regional, se examina la asunción de competencias limítrofes o relativas a aspectos fronterizos con la protección, tutela y revalorización de los bienes culturales. El autor explica cómo, si bien las competencias de las regiones no son plenamente competencias relativas a estos aspectos, sí intervienen de manera tangencial en una correcta protección del patrimonio mediante competencias como la planificación urbanística, la regulación de profesiones relacionadas con la cultura o la regulación de los estudios profesionalizantes en este mismo ámbito.



En concreto, sobre la regulación de los estudios profesionalizantes en el ámbito de la cultura, el autor explica cómo se instituyeron las Comisiones Regionales para el Patrimonio Cultural, intentando favorecer una correcta colaboración y coordinación entre las administraciones competentes y el resto de administraciones estatales, en especial el nivel regional.

El apartado final, relativo a la Administración local italiana y su colaboración en el mantenimiento y protección de los bienes culturales que se hallasen en sus términos correspondientes, supone una adecuada forma de cerrar todo el sistema.

## Conclusión

A lo largo de esta obra, el profesor García Lozano ofrece una visión global del diseño institucional de la gobernanza cultural de Italia, país en el que es sabido que la materia supone un interés prioritario para las políticas públicas, especialmente en relación con la tutela de los bienes culturales que es precisamente de lo que trata esta monografía.

La obra es especialmente interesante no tanto porque el autor no se limita a realizar un resumen de la estructura administrativa, lo cual ya hubiera sido lo suficientemente complejo y meritorio, sino que analiza además las disquisiciones relativas al diseño constitucional de Italia y al continuo rediseño de las instituciones tuitivas de la cultura. Es especialmente destacable, porque ello redundaría en su interés, que se analicen órganos de muy reciente creación y se pongan en relación con todo el sistema.

Por si eso no fuera suficiente, el autor analiza además las entidades e instituciones que, sin tener atribuidas formalmente competencias en cultura, ejecutan políticas públicas con una clara incidencia cultural.

Por todo ello, esta obra puede considerarse indispensable para la reflexión sobre los pormenores de la organización institucional de la gobernanza cultural que puede diseñarse en cualquier ámbito territorial, ya que ofrece un análisis detallado de un país, Italia, y una materia, la tutela de los bienes culturales, cuya aportación al derecho comparado puede tener un gran interés tanto desde la perspectiva académica como del diseño de políticas públicas.

**Jokin Babaze Aizpurua**

Funcionario interino del Gobierno Vasco



## Proceso de selección e avaliación dos orixinais

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia, rigor e calidade metodolóxica. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación serán devoltos aos autores para a súa corrección antes de seren enviados aos avaliadores externos. Unha vez que a Secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os responsables da súa autoría recibirán un aviso de recepción dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) do rexistro de avaliadores da revista, seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. Os responsables da avaliación disporán de quince días para presentaren o resultado do estudo, que poderá ser positivo, positivo con modificacións ou negativo. No caso de que os responsables da avaliación propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal, será responsabilidade da revista –unha vez informado o autor– do seguimento do proceso de reelaboración do traballo. O autor disporá de dez días para incorporar as suxestións manifestadas polo equipo avaliador. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal seralle devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de dez días (non se aceptarán cambios substanciais, soamente modificacións sobre a versión enviada).

A revista componse de dúas seccións fixas: Artigos e Recensións, crónicas e notas. Os artigos son traballos de investigación de interese científico nas áreas da Ciencia Política, Administración, Socioloxía, Economía e Políticas Públicas. As recensións son comentarios de libros editados preferentemente no ano anterior ao da publicación do correspondente número da revista.

## Normas de publicación

- 1 As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse en formato editable como arquivo adxunto nunha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: [ac.egap@xunta.gal](mailto:ac.egap@xunta.gal).  
No correo, o autor/a ou os autores/as deberán indicar que coñecen as normas de publicación, así como que o traballo presentado é un texto orixinal e non está incluído noutro proceso de avaliación.
- 2 Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números anuais. As datas de remisión e aceptación do orixinal figurarán nun lugar visible da revista.
- 3 Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
  - a) Ser inéditos e non estar incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
  - b) Estar redactados en calquera dos seguintes idiomas: galego, español, portugués, francés, italiano ou inglés.
  - c) Conter un mínimo de 30.000 caracteres con espazo e un máximo de 45.000 no caso dos “Artigos”; entre 20.000 e 35.000 caracteres con espazo nas “Notas”; e entre 3.000 e 10.000 caracteres nas “Recensións” e “Crónicas”.
- 4 Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
  - a) Un título descriptivo do contido e a súa tradución ao inglés. Ademais, incorporarse a información de todos os autores do texto (nome, apelidos, profesión ou cargo, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo de correo electrónico).
  - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua utilizada para a súa redacción.
  - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión en inglés, de non ser esta a lingua empregada para a súa redacción.
  - d) Un sumario seguindo a estrutura da CDU (Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) O corpo principal do texto.
  - f) A bibliografía.
  - g) As táboas, os diagramas e cadros (máximo de 7).
- 5 Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
  - b) As notas figurarán ao final do documento, a un espazo, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 10, e gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo. As referencias bibliográficas incluíranse en formato abreviado (Exemplo: Peters, 2002:123).
  - c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, indícaranse o título e o número do volume ou a parte correspondente), segundo o sistema Harvard.
- LIBRO: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
  - CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
  - REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, incluíndo a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Dereitos de autoría. Unha vez que o Consello Editorial acepte publicar calquera material recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma ou país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

## Proceso de selección y evaluación de los originales

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia, rigor y calidad metodológica. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación serán devueltos a los autores para su corrección antes de ser enviados a los evaluadores externos. Una vez que la Secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los responsables de su autoría recibirán acuse de recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) del registro de evaluadores de la revista, siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. Los responsables de la evaluación dispondrán de quince días para presentar el resultado del estudio, que podrá ser positivo, positivo con sugerencias o negativo. En el caso de que los responsables de la evaluación propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original, será responsabilidad de la revista –una vez informado el autor– del seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. El autor dispondrá de diez días para incorporar las sugerencias manifestadas por el equipo evaluador. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de diez días (no se aceptarán cambios sustanciales, solamente modificaciones sobre la versión enviada).

La revista se compone de dos secciones fijas: Artículos y Recensiones, crónicas y notas. Los artículos son trabajos de investigación de interés científico en las áreas de la Ciencia Política, Administración, Sociología, Economía y Políticas Públicas. Las recensiones son comentarios de libros editados preferentemente en el año anterior al de la publicación del correspondiente número de la revista.

## Normas de publicación

- 1 Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán en formato editable como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: [ac.egap@xunta.gal](mailto:ac.egap@xunta.gal).  
En el correo, el autor/a o los autores/as deberán indicar que conocen las normas de publicación, así como que el trabajo presentado es un texto original y no está incluido en otro proceso de evaluación.
- 2 Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números anuales. Las fechas de remisión y aceptación del original figurarán en un lugar visible de la revista.
- 3 Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
  - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
  - b) Estar redactados en cualquiera de los siguientes idiomas: gallego, castellano, portugués, francés, italiano o inglés.
  - c) Contener un mínimo de 30.000 caracteres con espacio y un máximo de 45.000 en el caso de los “Artículos”; entre 20.000 y 35.000 caracteres con espacio en las “Notas”; y entre 3.000 y 10.000 caracteres en las “Recensiones” y “Crónicas”.
- 4 Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
  - a) Un título descriptivo del contenido y su traducción al inglés. Además, se incorporará la información de todos los autores del texto (nombre, apellidos, profesión o cargo, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección de correo electrónico).
  - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser esta la lengua utilizada para su redacción.
  - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal,

y su versión en inglés si no es esta la lengua empleada para su redacción.

- d) Un sumario siguiendo la estructura de la CDU (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
  - e) El cuerpo principal del texto.
  - f) La bibliografía.
  - g) Las tablas, los diagramas y cuadros (máximo de 7).
- 5 Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo y respetarán además los siguientes requisitos:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.
  - b) Las notas figurarán al final del documento, a un espacio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 10, y guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo. Las referencias bibliográficas se incluirán en formato abreviado (Ejemplo: Peters, 2002:123).
  - c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; si se trata de

una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente), según el sistema Harvard.

- LIBRO: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
  - CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
  - REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar la URL respectiva, incluyendo la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Derechos de autoría. Una vez que el Consejo Editorial acepte publicar cualquier material recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma o país serán transferidos a la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP).

## Selection of contributions and evaluation process

The selection of texts that will be included in the *magazine of Administration & Citizenship* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance, accuracy and methodological quality. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the Secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous. The evaluation responsible will have fifteen days for doing de analysis of the text, that as result could be accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the A&C team will be in charge of following up the resubmission of the text from the author who will have ten days to include this modifications. In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next ten days (Not substantial changes will be accepted).

The texts would be integrated in the "Articles" section or in the "Review", "Chronicles" and "Notes" section.

## Publication requirements

- 1 Proposals of collaboration with the *magazine of Administration & Citizenship* will be sent in an editable format as an attached file to the following electronic address: ac.egap@xunta.gal.  
In the email, the author/s should indicate that have read the publication requirements and that the text is original and it is not included in any other evaluation process.
- 2 The original texts will be received before 15<sup>th</sup> of May and before 15<sup>th</sup> of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
- 3 The texts should meet the following requirements:
  - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
  - b) Be written in Galician, Spanish, English, Portuguese, Italian or French.
  - c) A minimum number of 30.000 characters and a maximum of 45.000 characters with spaces for works classified as "Articles"; a minimum number of 35.000 characters and maximum of 20.000 characters with spaces for works catalogued as "Notes"; and, a minimum of 3.000 characters and a maximum of 10.000 characters with spaces for those published as "Reviews" or "Chronicles".
- 4 The works proposed as articles will include in the following order:
  - a) A title describing contents and its translation to English together with name, surname, profession or position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
  - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
  - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
  - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) Text's main body.
  - f) Bibliography.
  - g) The tables, diagrams and charts (7 maximum).
- 5 The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
- a) All the works should be presented in *Times New Roman*, size 12.
  - b) Notes will appear should be at the end of the document and keeping a correlative numeration order in all the work. The bibliography references should appear in a short format (Example: Peters, 2002:123).
  - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belongs to a serie, the number of the volume will be also included), following the Harvard's system.
- BOOK: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
  - CHAPTER: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», in F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Polices in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
  - MAGACINE: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Author's copyright. Once the Editorial Team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).











ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



Xacobeo 2021

galicia



XUNTA  
DE GALICIA