

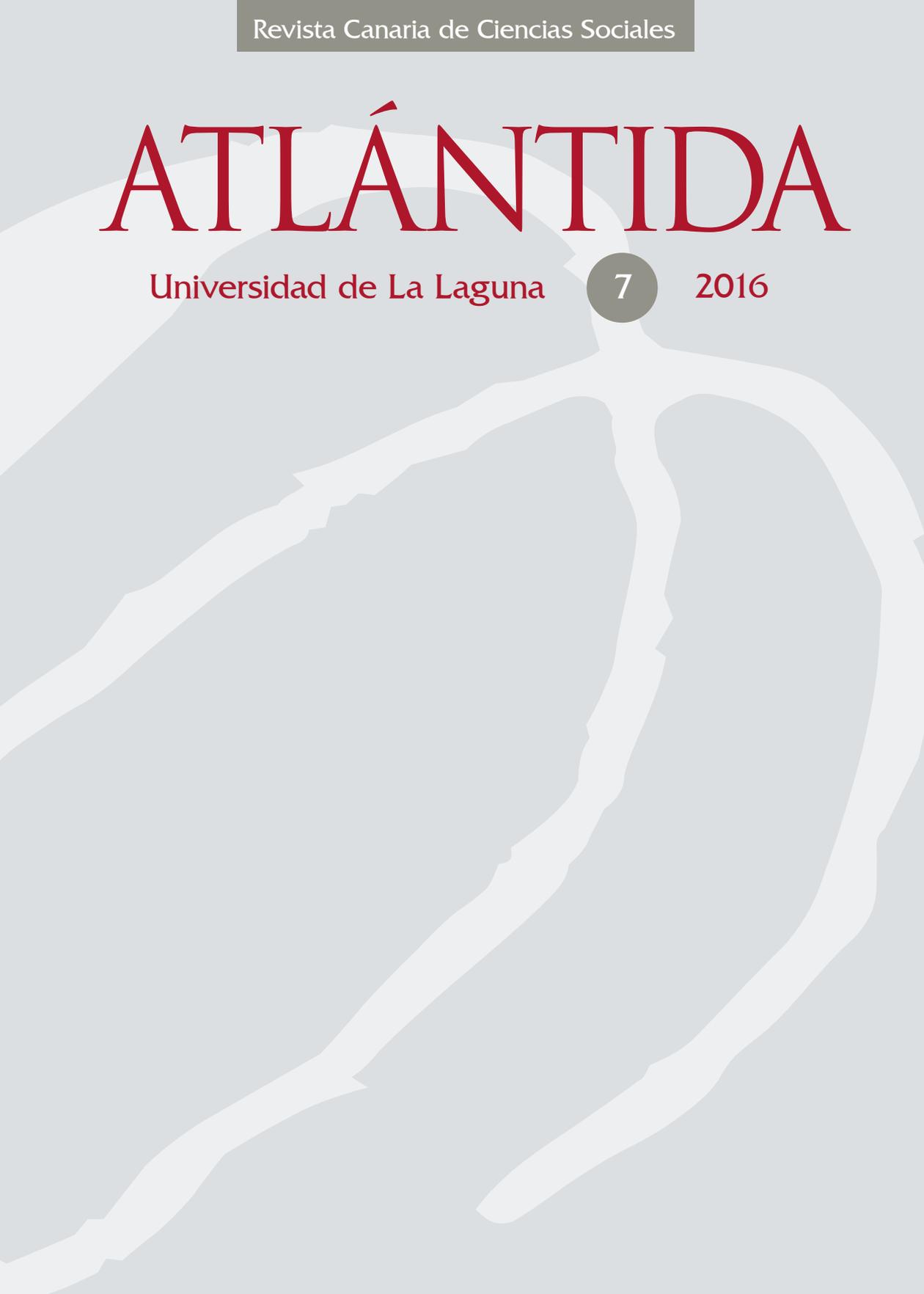
Revista Canaria de Ciencias Sociales

# ATLÁNTIDA

Universidad de La Laguna

7

2016



Revista  
ATLÁNTIDA

Revista  
ATLÁNTIDA

Revista Canaria de Ciencias Sociales

e-mail: [alantida@ull.es](mailto:alantida@ull.es)

[revistaatlantida@ull.es](http://revistaatlantida@ull.es)

DIRECCIÓN

Jorge Rodríguez Guerra

SECRETARIA

Carmen Barranco Expósito

CONSEJO DE REDACCIÓN

Carmen Barranco (Trabajo Social, ULL), Juan M. Cabrera (Economía Aplicada, ULL),  
Víctor Díaz (Derecho del Trabajo, ULL), Alberto Galván (Antropología Social, ULL),  
M.<sup>a</sup> Teresa González (Sociología, ULL), Juan Hernández (Ciencia Política y  
de la Administración, ULL), Juan Herrera (Trabajo Social, ULL),  
Antonio Martín (Sociología, UAB), Ubaldo Martínez (Antropología, UNED),  
L. Moreno (Sociología, CSIC), Jorge Rodríguez (Sociología, ULL).

CONSEJO ASESOR

José Abu (ULL), El Hadji Amadou (Univ. de Dakar, Senegal), D. Andrade (Univ. Federal  
de Minas Gerais, Brasil), Esther Barbé (UB), Miguel Beltrán (UAM), Blas Cabrera (ULL),  
Julio Carabaña (UCM), Juan J. Castillo (UCM), Jesús Contreras (UB), Cecilia Díaz (UOVI),  
Paulete Dieterlen (UNAM, México), José L. García (ICS-UL, Portugal), Enrique de la Garza  
(UAM, México), Salvador Giner (UB), Emilio Lamo (UCM), Juan S. León (ULL), Teresa Lobo  
(UOVI), Ana López (CSIC), Héctor Lucena (Univ. de Carabobo, Venezuela), Gema Martín  
(Casa Árabe), M.<sup>a</sup> Asunción Martínez (UA), Maite Montagut (UB), Isidoro Moreno (US),  
Sara Morgenstern (UNED), J.C. Neffa (UBA, Argentina), Carlos Prieto (UCM), Benjamín  
Oltra (UA), Olga Pelayes (UNSL, Argentina), Rita Radl (USC), Natividad de la Red (UV),  
Cristóbal Torres (UAM), Susana Vior (UNLU, Argentina).

EDITA

Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna  
Campus Central. 38200 La Laguna. Santa Cruz de Tenerife  
Tel.: 34 922 31 91 98

DISEÑO EDITORIAL

Jaime H. Vera  
Javier Torres/Luis C. Espinosa

PREIMPRESIÓN

Servicio de Publicaciones

I.S.S.N.: 2171-4924

Depósito Legal: TF 556/2010

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso del editor.

Revista  
ATLÁNTIDA  
7

SERVICIO DE PUBLICACIONES  
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA, 2016

REVISTA Atlántida: Revista Canaria de Ciencias Sociales. N. 1 (2009). —La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2009—

Anual

ISSN: 2171-4924

1. Ciencias sociales-Investigación-Publicaciones periódicas I. Universidad de La Laguna. Servicio de Publicaciones, ed.  
3(05)



<http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/2360.html>



<http://www.latindex.unam.mx/>

#### NORMAS DE ENVÍO Y PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, acepta artículos sobre investigaciones empíricas o aplicadas, trabajos teóricos, metodológicos y reseñas relacionados con las ciencias sociales: trabajo social, sociología, derecho, economía, antropología, ciencia política, psicología social, entre otras.

1. Los trabajos deberán ser enviados al correo electrónico de la dirección de la revista, [alantida@ull.es](mailto:alantida@ull.es) o [revistaatlantida@ull.es](mailto:revistaatlantida@ull.es), en Word o compatible, acompañados de dos archivos, uno con el artículo y otro con la identificación del autor/a o de los autores/as. Datos de identificación: nombre completo y apellidos, pertenencia institucional, dirección, teléfono y dirección de correo electrónico.
2. Extensión de los trabajos: a) artículos de investigación teórica o empírica, de 20 a 30 páginas; b) artículos de personal novel, de 10 a 15 páginas, debiendo presentarse el informe avalado por la profesora o profesor que tutoriza o dirige el doctorado; y c) reseñas de libros y de eventos, de 2 a 4 páginas; las reseñas de eventos incluirán unas notas críticas de relevancia para la comunidad científica como congresos o seminarios sobre temas de ciencias sociales. La extensión de los artículos indicados incluye bibliografía, notas, cuadros, gráficos y anexos, a doble espacio en letra Times New Roman, tamaño 12.
3. Los trabajos que el Comité de Redacción estime apropiados para su publicación y que cumplan con los requisitos indicados serán sometidos a la evaluación de especialistas en el área temática de la revista, es decir, ciencias sociales. Los artículos que no presenten todos los requisitos serán devueltos y por lo tanto no serán sometidos a evaluación.
4. Las notas al pie de página deberán reducirse al mínimo posible y su contenido se limitará a ampliaciones o precisiones de asuntos elaborados en el texto. Dichas notas no deben usarse en reemplazo de citas bibliográficas.
5. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: autor/es, año: página. En caso de haber varias referencias a los/las mismos/as autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: primer texto: (autor/es, año a: páginas) segundo texto: (autor/es año b: páginas) tercer texto: (autor/es año c: páginas).

6. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, siempre respetando el siguiente formato:

*Libros:* Autor/es (año de publicación), *Título* (cursiva). Lugar de edición, editorial.

Ejemplo:

ABURTO, M. (1992). *Administración por Calidad*. Madrid: Paidós.

*Capítulos en obras colectivas:* Autor/es (año de publicación), «Título» (entre comillas), compilador/es o editor/es, en Título de la obra colectiva (cursiva). Lugar de edición, editorial, páginas del capítulo.

Ejemplo:

ALEMÁN, C. (2002). «El sistema público de Servicios Sociales en España». En T. FERNÁNDEZ y A. ARES (coords.). *Servicios Sociales: Dirección, gestión y Planificación*. Madrid: Alianza.

*Artículos en Revistas:* Autor/es (año de edición). «Título» (entre comillas). *Nombre de la Revista* (cursiva), volumen o tomo, número, páginas del artículo.

Ejemplo:

BAHAMONTE Y TORO, J. (1978). «Mendicidad y paro en el Madrid de la Restauración». *Estudios de Historia Social*, núm. 7, pp. 353-384.

*Fuentes electrónicas:* Autor/es (año). *Título* (cursiva). Día, mes y año de la consulta, dirección web.

Ejemplo:

RUIZ LÁZARO, P.J. (2005). *Promoviendo la adaptación saludable de nuestros Adolescentes*. Consultado el 2 de marzo del 2005, de <http://www.msc.es/Diseño/informacionProfesional/prevencion.htm>.

7. Los cuadros y gráficos deberán presentarse en hoja aparte y estos últimos en formato digital, en el programa en que fueron realizados. Los lugares de su inserción deberán señalarse en el texto.
8. Los textos deberán acompañarse con un resumen de hasta 10 líneas en dos versiones, una en español y otra en inglés. Se incluirán las palabras clave (5 aproximadamente) también en las dos versiones anteriormente citadas.
9. Todos los artículos enviados a la Revista y no solicitados por ésta estarán sujetos al sistema de evaluación por consultores especializados, a cuyo resultado los autores/as tendrán acceso, respetando el principio de no identificación del evaluador.



# SUMARIO / CONTENTS

## NÚMERO MONOGRÁFICO

### Presentación / Presentation

La Ciencia Política y de la Administración en Canarias / Political Science and Public Administration Science in Canary Islands

*Juan Hernández Bravo de Laguna*..... 11

### ARTÍCULOS / ARTICLES

Ciencia Política y Ciencia de la Administración: una síntesis apresurada / Political Science and Public Administration Science: A Hasty Synthesis

*Juan Hernández Bravo de Laguna*..... 17

Regulación, proporcionalidad y ratio de ventaja de los sistemas electorales locales: el caso de Canarias / Regulation, Proportionality and Ratio of Advantage in Local Electoral Systems: The Case of the Canary Islands

*José Adrián García Rojas*..... 43

La institución parlamentaria y las formas de gobierno en las Constituciones españolas / The Parliamentary Institution and The Modalities of Government in The Spanish Constitutions

*Sixto Peraza Padrón*..... 67

La comunidad política en cuanto organización: sobre la realidad nacional / The Political Community as Organization: On National Reality

*Carmen Morales Rodríguez*..... 89

Gobierno y política en Oceanía: la República Federal de Palaos / Government and Politics in Oceania: The Federal Republic of Palau

*Alberto Javier Báez García*..... 101

Estilo de presidencia reforzada en países de Europa Central y Oriental (Polonia, Lituania y Rumanía) desde una perspectiva comparada / Strengthened Presidency Style in Central and Eastern Europe Countries (Poland, Lithuania and Romania): A Comparative Perspective

*Sylvia Maciaszek-Llaneza*..... 117



## INVESTIGACIÓN NOVEL / NOVEL RESEARCH

La valoración de servicios ecosistémicos del cultivo del almendro en el altiplano de Andalucía Oriental / The Valuation of Ecosystemic Services of Almond Tree Cultivation in the Plateau of Eastern Andalusia

*Juan F. Velasco Muñoz*..... 143

¿Proteccionismo empresarial nacionalista en la Unión Europea?: análisis comparativo de tres casos de empresas españolas en competencia europea / Nationalist Business Protectionism in the European Union?: Comparative Analysis of Three Cases of Spanish Companies in European Competition

*Virginia Rodríguez López*..... 153

El Régimen Económico y Fiscal de Canarias: antecedentes y situación actual / Economic and Fiscal System of the Canary Islands: Background and Current Situation

*Estefanía Pineda Ramos*..... 183

## RESEÑA / REVIEW

Pastor Seller, Enrique. (2015). *Trabajo social con comunidades*. Madrid: Universitat

*María Dolores Gracia Ortiz*..... 215



NÚMERO MONOGRÁFICO

CIENCIA POLÍTICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN



# PRESENTACIÓN

## LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN EN CANARIAS

### POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION SCIENCE IN THE CANARY ISLANDS

Juan Hernández Bravo de Laguna

El presente número 7 monográfico de la Revista Atlántida, la Revista Canaria de Ciencias Sociales, está dedicado al Área de conocimiento denominada Ciencia Política y de la Administración, es decir, Ciencia Política y Ciencia de la Administración. Se trata de una disciplina o campo del conocimiento científico cuya individualidad y personalidad académica está reconocida no solo en este país y sus Universidades e Institutos de Investigación, sino también internacionalmente. Y que cuenta, como fruto de ese reconocimiento, con dos asociaciones científicas, a saber: la AECPA, o Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, y la IPSA, o International Political Science Association. La única posible discrepancia de contenidos y objeto de estudio lo constituirían las Relaciones Internacionales, que en España integran otra Área de conocimiento, Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, pero que en el ámbito internacional suelen considerarse integradas en la Ciencia Política. En la Universidad de La Laguna existe, además, una asignatura de Sociología de las Relaciones Internacionales.

La denominación Ciencia Política se ha impuesto en todos los ámbitos académicos, tanto aquí como en el extranjero, aunque nosotros preferimos el nombre minoritario de Politología, y engloba todos los estudios y análisis científicos en todos los niveles —micropolíticos, mesopolíticos, macropolíticos y hasta megapolíticos o universales— cuyo objeto es el poder o poder político, en su dimensión teórica prescriptiva —la Teoría Política— y también en su despliegue social e institucional, a través del Estado y su Administración Pública, y del conjunto de todas las instituciones y organizaciones políticas y administrativas, estatales, subestatales y supraestatales. Eso significa que engloba, entre otras, a disciplinas tales como los Sistemas Políticos y Administrativos Comparados; las formas de Estado y de gobierno; los modelos burocráticos; el Análisis de las Políticas Públicas; los Sistemas



Electorales y de Representación Política; y la llamada *Estasiología*, la Ciencia de los partidos políticos y los grupos de presión y de interés. Como puede comprobarse en los propios trabajos incluidos en este número, todos ellos obra de profesores o doctores en Ciencia Política y de la Administración, en algunos casos con trayectorias muy dilatadas, la amplitud de su campo académico de estudio es inmensa y muy variada, tan inmensa y variada como sus múltiples objetos de investigación. Y, por otra parte, en sus fronteras exteriores comparte algunos territorios de interés con la Historia Política, la Sociología Política y la Economía Política. En cuanto a la Historia de las Ideas y las Formas Políticas, la Historia del Pensamiento Político, hemos de considerarla a todos los efectos como integrada en la Ciencia Política y en las fronteras de la Filosofía Política, desaparecida como Área de conocimiento en la normativa universitaria española.

A finales del siglo XIX ya se encuentra configurada la Ciencia Política como disciplina individualizada con personalidad científica y académica propia, mientras la Ciencia de la Administración tardará un poco más en hacerlo. Y la consecuencia obligada de este proceso de autonomía e independencia científicas y académicas es la publicación de la primera revista de la especialidad, la *American Political Science Review*, APSR, cuyo primer número está datado en enero de 1906, y de cuya colección disponemos en esta Universidad. El origen de la Ciencia Política y de la Administración en España se encuentra ligado al antiguo y entrañable Derecho Político de la Licenciatura en Derecho, y también a las asignaturas de Teoría del Estado que se cursaban en la Licenciatura en Ciencias Económicas. En esta línea, resulta obligado el recuerdo del maestro desaparecido, el Profesor D. José María Hernández-Rubio y Cisneros, que, en su cátedra lagunera de Derecho Político, cultivó la Ciencia Política muy tempranamente. Desde los años cuarenta, exclusivamente en la Universidad Complutense de Madrid, existía una Facultad de Ciencias Políticas, en la que se podía cursar una Licenciatura en Ciencias Políticas. Sin olvidar el Instituto de Estudios Políticos —hoy Instituto de Estudios Políticos y Constitucionales— y su Diploma en Sociología Política. Pero el auténtico despliegue de la Ciencia Política y de la Administración española se encuentra en la constitución en la Universidad de las Áreas de conocimiento, a partir de la Ley Orgánica de Universidades de 1983. Esta constitución ha permitido la proliferación de asignaturas y de Licenciaturas —hoy Grados— en Ciencia Política y de la Administración en muchas Universidades públicas y privadas, y la aparición de la *Revista Española de Ciencia Política*, RECP.

En Canarias, el despliegue de la Ciencia Política y de la Administración ha sido mucho más modesto. De hecho, no existe en absoluto en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria ni en la Universidad privada de La Orotava, la Universidad Europea de Canarias, y no está prevista su presencia en ninguno de los proyectos de Universidades privadas que se están considerando en el Archipiélago. Su presencia se limita a esta Universidad de La Laguna, y, como decimos, es una presencia muy precaria. Durante muchos años se limitó a algunas asignaturas en la antigua Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y a una en la antigua Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Más tarde, ganó una cierta presencia en la Facultad de Educación. Y la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales le permitió tener tres asignaturas en la antigua Licenciatura en Sociología y le permite conser-



var dos en los actuales Grados en Sociología y en Antropología Social y Cultural. Sin embargo, nos podremos hacer una idea de la precariedad de su implantación lagunera si tenemos en cuenta que, de todas las Áreas de conocimiento que podemos considerar propias de la Facultad: Antropología Social y Cultural, Sociología, Trabajo Social y Ciencia Política y de la Administración, es la única que no cuenta con una titulación propia, lo cual repercute muy negativamente en el Área y origina lo limitado de su plantilla de profesores y la escasez, por ejemplo, de las Tesis Doctorales producidas en su seno.

Ésta es la gran asignatura pendiente del Área y tiene que ser el objetivo de sus profesores para los próximos años. Sin un Grado propio que, entre otros beneficios, permita la existencia de alumnos interesados en el Área y en dedicarse profesionalmente a ella, la Ciencia Política y de la Administración no llegará nunca a nada académicamente relevante ni en las Islas ni en La Laguna. Por ese motivo, hechos como el presente número monográfico de la Revista Canaria de Ciencias Sociales, la Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, dedicado a la Ciencia Política y de la Administración, son muy importantes para el Área. Y por eso, como representante de la misma, no puedo por menos que manifestar nuestro profundo agradecimiento al Consejo de Redacción de la Revista y, en particular, al Profesor Dr. D. Jorge Rodríguez Guerra, su Director, por la iniciativa de promover y publicar este número. Después de algunas vicisitudes que lo retrasaron en contra de nuestra voluntad, ahora, por fin, el número ve la luz y se presenta a sus lectores. Y ahora, al mismo tiempo, con el número se fundamenta un poco más la esperanza de un futuro mejor para la Ciencia Política y de la Administración en Canarias.

Universidad de La Laguna, octubre de 2016.





## ARTÍCULOS MONOGRÁFICOS



# CIENCIA POLÍTICA Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN: UNA SÍNTEISIS APRESURADA

Juan Hernández Bravo de Laguna

Universidad de La Laguna

[jhdez@ull.es](mailto:jhdez@ull.es)

## RESUMEN

La conexión entre la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración reside en el poder político en cuanto objeto científico de investigación. Un poder político que se incardina en organizaciones políticas, la más representativa de las cuales es el Estado, cuya Teoría se encuentra en mitad de estas dos ciencias y se nutre de ellas. No en vano el objeto de la Ciencia de la Administración es la Administración Pública, considerada en su pluralidad y como elemento del sistema político, en relación con las formas de Estado. La mutua relación entre estas dos ciencias explica y justifica su imbricación académica en una Ciencia Política y de la Administración. Además, como ciencias sociales, presentan intensas relaciones objetuales y metodológicas con el conjunto del resto de las ciencias sociales.

**PALABRAS CLAVE:** Ciencia Política, Ciencia de la Administración, poder político.

## ABSTRACT

«Political Science and Public Administration Science: A Hasty Synthesis». The connection between Political Science and Public Administration Science is political power as a subject scientifically investigated. Political power is incardinated in political organizations, the more representative of which is the State, whose theory is in the middle of these two sciences and feeds on them. Not surprisingly the subject of Public Administration Science is Public Administration, considered in their plurality and as an element of the political system in relation to the forms of State. The mutual relationship between these two sciences explains and justifies their academic interlacement in Political and Public Administration Science. Moreover, as social sciences, they have intense methodological and respect to its subject relations with all the other social sciences.

**KEYWORDS:** Political Science, Public Administration Science, political power.



# I. LA CIENCIA POLÍTICA Y LA TEORÍA DEL ESTADO: OBJETO, MÉTODOS EMPÍRICOS, FUENTES Y RELACIONES

## I.1. LA CUESTIÓN DEL OBJETO DE LA CIENCIA POLÍTICA

Uno de los problemas que ha venido ocupando a la doctrina científico-política ha sido el de la determinación de cuál sea el objeto o campo de investigación de la Ciencia Política. En tal sentido, y como indica el profesor Trujillo, las posiciones doctrinales se han polarizado de forma principal en dos grupos de opiniones; aunque no faltan, por otra parte, soluciones intermedias, que intentan aproximar los aspectos comunes de aquéllas. Tal polaridad se manifiesta en la identificación del objeto de la Ciencia Política con el Estado para unos y con el poder para otros, es decir, la concepción de la Ciencia Política como ciencia del Estado o como ciencia del poder. Una y otra tesis intentan ceñir el objeto de dicha Ciencia a un campo de estudio cuya diferencia sustancial reside en la extensión que ha de darse al mismo. La Ciencia Política en cuanto ciencia del poder significa la delimitación de un objeto de contenido más amplio que aquél que puede abarcar la Ciencia Política entendida como ciencia del Estado. Pero la diferencia de dimensión en una y otra perspectivas resulta a la postre formal y de carácter más bien metodológico. Ya que, en definitiva, de hecho ambas tienden a centrar sus análisis en un objeto idéntico o, al menos, lo bastante aproximado como para restar fuerza al interés de la polémica.

### I.1.1. *La Ciencia Política como ciencia del Estado*

La concepción de la Ciencia Política como ciencia del Estado entronca con una larga tradición histórica que toma como base una particular noción del Estado: el Estado soberano. Es ésta una consideración del Estado desde una perspectiva estrictamente jurídica en la que la soberanía, en cuanto manifestación cualificada del poder, encierra un doble sentido: como poder supremo de una escala jerárquica de poderes (al que, en consecuencia, están sujetos todos los demás) y como poder que no conoce el sometimiento a otro superior. Pues bien, la noción de soberanía da nacimiento a una diferencia importante entre el poder del Estado (poder soberano) y el poder —o poderes— de los restantes grupos humanos. Al tener únicamente el poder del Estado la cualidad de soberano (que le diferencia de los demás) se justifica el hecho de que sea considerado lo suficientemente importante para ser convertido en objeto de la Ciencia Política. Si a la Ciencia Política solo interesa el poder soberano y si éste es solo el poder del Estado, lógicamente aquélla habrá de versar necesariamente sobre el conocimiento del Estado.

Tal planteamiento no es reciente, sino que, por el contrario, lleva sus raíces a los primeros tratadistas de la Ciencia Política, que centraban sus análisis en el tema de la soberanía; y es, por supuesto, paradigmática, a estos efectos, la obra de Bodin. Estas primeras obras de Ciencia Política en cuanto tal, proyectadas según directrices eminentemente filosóficas, analizan la soberanía y el Estado (el Leviathan para Hobbes); por eso cuando la doctrina empezó a sustituir el tratamiento filosófico de la



política por otro científico continuó en la arraigada tradición de investigar el poder en su única versión política conocida: el poder soberano del Estado; y así evolucionó en torno a él toda la teorización de la Ciencia Política, que deviene, entonces, en mera Teoría del Estado. No obstante, esta tesis ha sido motivo de algunas críticas, que sistematizamos a continuación.

La primera de ellas se refiere a la imprecisión del concepto de Estado. La susceptibilidad de intelección variada del concepto de Estado lo convierte en un concepto impreciso, que aconseja prescindir de su utilización. En muchas ocasiones no está suficientemente elucidado si Estado hace referencia a la sociedad global o, simplemente, al aparato de gobierno, o bien si debe entenderse como una realidad jurídicamente organizada o meramente como un fenómeno de fuerza.

La segunda de estas críticas señala que el Estado representa tan solo una etapa en la evolución de la sociedad política, esto es, aquella correspondiente a la institucionalización del poder político, distinta a las anteriores, como pueden serlo la ciudad-Estado antigua o la organización política feudal. En consecuencia, al limitar su objeto al Estado en cuanto forma política correspondiente a una etapa histórica, la Ciencia Política dejaría fuera del campo de su análisis otras formas de organización política, tales como las que acabamos de citar. Igualmente, quedaría fuera de su campo de estudio el tratamiento de las relaciones entre Estados, fenómeno político de indudable interés para la Ciencia Política y que gran parte de la doctrina considera en su ámbito. A estos efectos, recordemos, por ejemplo, la lista de temas propios de la Ciencia Política redactada en 1948 por un grupo de especialistas, a petición de la UNESCO, de la cual Burdeau afirmara que es una enumeración, no una definición, y que incluye en cuarto lugar a las Relaciones Internacionales, junto a la Teoría Política, las Instituciones políticas y los partidos, grupos y opinión pública. Si bien hemos de admitir que la tradición académica española no contempla esta inclusión.

La tercera de las críticas a la identificación de la Ciencia Política como ciencia del Estado alude a la posible consideración parcial de la realidad estatal. Tal tendencia se ha podido apreciar en aquellos politólogos que muestran una particular predilección hacia el estudio de las instituciones, y descuidan, por ejemplo, el estudio del comportamiento político.

Finalmente, en cuarto y último lugar, algún sector de la doctrina se muestra reacio a considerar el Estado como objeto de la Ciencia Política debido a la mitificación operada sobre el mismo por algunos autores, de forma que resulta elevado a una conformación ideal desvinculada de los individuos y grupos sociales que lo integran.

Según es bien conocido, Meynaud, en una posición algo conciliadora, ha señalado que la cuestión del objeto de la Ciencia Política como ciencia del Estado no es capital porque puede entenderse simplemente como un dato de referencia, un cuadro general en el que cada autor orienta su investigación hacia aquellos aspectos de su elección. Se trataría, entonces, de una enseñanza cómoda, cuya adopción dispensaría de un esfuerzo especial de identificación y permitiría presentaciones variadas.



### I.1.2. *La Ciencia Política como ciencia del poder*

Surgió esta concepción en la etapa de entreguerras del pasado siglo, defendida, sobre todo, por Merriam, Lasswell y Catlin, que partían de la idea de que la Ciencia Política era el estudio de las relaciones de autoridad entre los individuos y los grupos sociales, de la jerarquía de poderes que —como afirmaba Aron— se establece en el interior de todas las comunidades numerosas y complejas. En consecuencia, se entendía que el objeto de la Ciencia Política no podía ser otro que el poder. Un factor importante que contribuyó al nacimiento de esta nueva tesis fue la instauración de numerosos regímenes totalitarios, en los cuales se apreciaba la impotencia de los dispositivos legales de protección de las libertades públicas, de suerte que se experimentaba una desconexión total entre el aspecto formal del ordenamiento jurídico y su realización material; lo cual propició el que la atención de los politólogos se centrara en el contenido concreto de las acciones gubernamentales en cuanto manifestaciones materiales del poder.

Por otra parte, tras la primera guerra mundial se produjo en las democracias occidentales un sensible aumento del ámbito de la actividad pública, en función de la garantía efectiva de los derechos y las libertades públicas, y una mayor atención hacia las cuestiones de comportamiento político y opinión pública, que se estimaron de indudable interés para su estudio por la Ciencia Política.

Si la identificación del objeto de la Ciencia Política con el Estado significa la intelección de éste desde una perspectiva jurídica (es decir, el Estado se diferencia por su naturaleza, caracterizada por la posesión de un poder soberano), la consideración de la Ciencia Política como ciencia del poder se fundamenta en una perspectiva sociológica: en todos los grupos sociales puede apreciarse una relación de poder y, por consiguiente, todos son auténticas organizaciones políticas, aunque el Estado se diferencia de ellos cuantitativamente. En consecuencia, siendo la diferencia entre el Estado y los grupos sociales organizados meramente cuantitativa, parece consecuente que la Ciencia Política se ocupe no solo de la organización política que implica el Estado, sino también de aquéllas otras.

Esta tesis ha sido también cuestionada. En primer lugar, porque la noción de poder, a causa de su evidente polisemia, exige para ser utilizada una compleja elaboración previa; y, en segundo lugar, porque el estudio de cualquier relación social de poder, cualesquiera que este sea, desbordaría el contenido de la Ciencia Política, puesto que muchas de estas relaciones son ajenas al interés científico.

No obstante, se observa recurrentemente que los autores partidarios de esta tesis restringen en sus estudios el objeto de investigación, reconduciéndolo al ejercicio del poder en los sistemas políticos. Tal tendencia podría plantear una nueva cuestión, que sería la de los criterios a seguir para diferenciar el poder político de otros poderes sociales, dándose algunas normas tales como la detentación de la representación de la comunidad en cuanto tal, el monopolio de la violencia de Weber, y el poder institucionalizado y legitimado como autoridad.

Por su parte, en una posición bien conocida, Duverger se muestra partidario de la equiparación de la Ciencia Política a la ciencia del poder por una razón metodológica: el Estado y el poder son hipótesis que condicionan previamente el



campo de estudio. Ahora bien, el primero, al abarcar un contenido más restringido, no permite comprobar si la hipótesis es válida o no, en la medida en que deja fuera de estudio fenómenos cuyo interés es apreciable tan solo analizándolos. Contrariamente, el tomar como referencia el poder, de contenido más amplio, permite la confrontación de mayor número de fenómenos y que el investigador determine posteriormente cuáles merecen su interés.

### I.1.3. *Tesis intermedias*

Algunos autores consideran que, si bien el Estado no es exclusivamente el objeto de la Ciencia Política, tampoco lo es el poder en todas sus manifestaciones; de ahí la necesidad de localizar dicho objeto entre ambas nociones. Dos tesis destacan en esta línea de pensamiento: la tesis de los grupos complejos, de Bourricaud, y la tesis de la caracterización del poder político por el empleo de la coacción física.

#### I.1.3.1. La tesis de los grupos complejos

Esta tesis destaca el hecho de que en toda sociedad existen una serie de grupos elementales, que se conectan entre sí y van integrando paulatinamente conjuntos complejos organizados. Toda organización política supone una pluralidad de grupos sometidos a un orden común, de suerte que el poder político no puede concebirse sino en tales conjuntos complejos. El objeto de la Ciencia Política, por tanto, vendría determinado en tales conjuntos.

Contra esta tesis se ha argumentado, a veces, que contiene un alto grado de incertidumbre, en cuanto que, al estar la mayoría de los grupos integrados por subgrupos, que los convierten en complejos, los grupos elementales escasean. Además, los grupos elementales no podrían ser definidos, dado que grupos de características similares pueden pertenecer a una u otra categoría.

#### I.1.3.2. La tesis de la caracterización del poder político por el empleo de la coacción física

Esta tesis está basada en la consideración de que el poder político se distingue de los otros poderes por el empleo, de forma exclusiva, de la fuerza o coerción material. La organización política se diferenciaría de cualquier otra organización social en que en ella se da el fenómeno del recurso a la fuerza y porque tal organización es quien la detentaría y controlaría. Esa fuerza sería la suprema dentro de cualquier sociedad.

Algunos autores han objetado a este razonamiento que el empleo de la fuerza no es exclusivo de la organización política, sino que se da también en otras organizaciones sociales, y que, además, el recurso a la fuerza reviste hoy en día un papel secundario en los Estados modernos, en los que se tiende a evitar el empleo de aquélla, haciéndola innecesaria al basar la autoridad en el consenso de la mayoría de los ciudadanos.



#### I.1.4. *Resumen conclusivo: el objeto de la Ciencia Política*

Todas estas tesis que acabamos de exponer en torno al objeto de la Ciencia Política tenemos la impresión de que conducen, en última instancia, a la concreción de su campo de estudio en el Estado, ya que, en definitiva, tienden a coincidir básicamente en cuál sea la realidad a estudiar por los politólogos.

Aquellos autores que consideran el Estado como objeto de la Ciencia Política suelen reconocer que puede resultar conveniente no solo limitarse a éste en sentido estricto, sino también estudiarlo en sus relaciones con los grupos sociales, en tanto que la soberanía supone la vinculación de éstos con el Estado.

Los autores inclinados a equiparar Ciencia Política con ciencia del poder se muestran, por lo general, partidarios de reducir, en cierta medida, la noción amplia del poder y conceder prioridad al estudio del poder del Estado.

Finalmente, las tesis intermedias, por su parte, no se alejan en demasía de las anteriores, en cuanto también suelen centrar su atención en el Estado. Como primordial grupo complejo, para unos, y como detentador del monopolio legítimo del recurso a la fuerza, para otros.

### I.2. MÉTODOS EMPÍRICOS Y FUENTES DE LA CIENCIA POLÍTICA

#### I.2.1. *Niveles de estudio*

En general, como señala Roiz, la mayoría de los autores suele distinguir al menos cuatro niveles de estudio en la Ciencia Política: la *micropolítica*, cuyo objeto serían los actores políticos individuales o grupales de escasas dimensiones, y comprendería estudios de psicohistoria, personalidad y política (información, procesos decisionales), y psicología política (con orientaciones introspectivas o conductistas); la *mesopolítica*, cuyo objeto sería la comunidad política inferior al Estado, el nivel que nosotros denominamos *subestatal*, bien a través de estudios de carácter municipal, bien estudiando comunidades políticas de mayor amplitud, y cuyo enfoque investigador más frecuente, sobre todo en los estudios municipales, es el *de poder*, en cualquiera de sus métodos; la *macropolítica*, cuyo objeto sería el Estado en cuanto tal o cualquier comunidad nacional, aun privada de soberanía formal; y, por último, la *megapolítica*, cuyo objeto serían las realidades políticas supraestatales.

#### I.2.2. *La investigación científico-política empírica*

La investigación científico-política empírica se ha desarrollado fundamentalmente a través de cinco enfoques o perspectivas, a saber: el *legalformalismo*, el *estudio del poder en la sociedad*, la *cultura política* y el *comportamiento político*, los *modelos sistemáticos*, y el *modelo racionalista*.

### I.2.2.1. El legalformalismo

Para este enfoque, la única realidad política analizable objetivamente son las normas jurídicas y las instituciones, que se convertirían así en el único objeto de estudio posible para la Ciencia Política. De todas formas, incluso desde el Derecho público (y salvo reduccionismos de raíz kelseniana) se reconoce en el estudio de las normas y las instituciones la necesidad de trascenderlas socialmente. Para este enfoque, además, el objeto de estudio de mayor relevancia es el Estado y su organización formal, y a él ha dedicado sus mayores esfuerzos.

La metodología de este enfoque oscila entre una simple denotación idiográfica o descriptiva de lo peculiar de cada ordenamiento y una forma connotativa, en la que se intenta encontrar el *deber ser* idóneo con finalidades de ingeniería política, de acción sobre la realidad política al servicio de fines predeterminados.

Las fuentes principales de investigación de este enfoque son los ordenamientos estatales, fundamentalmente los constitucionales; y, aunque se encuentra algo abandonado en nuestros días, todavía desde él se trabaja sobre todo en tres áreas: los estudios de gobierno comparado, los de partidos políticos y los de sistemas electorales (leyes electorales).

### I.2.2.2. El estudio del poder en la sociedad

Este enfoque presupone la existencia en toda sociedad de una élite política minoritaria detentadora del poder, la élite del poder. El objeto de todo estudio científico político ya no son las normas y las instituciones, sino, precisamente, esta élite (grupos y organizaciones), en la cual se trata de estudiar su composición, relaciones y ejercicio concreto de su poder. Se parte del estudio del poder, al que se intenta definir, y, desde su concepto, se estudia ese ejercicio, los procesos de toma de decisiones.

La metodología de este enfoque comprende el trabajo de campo de orientación sociológica —observación directa y reputacional (encuestas, paneles, sondeos)—, posición formal (estudio de los cargos formales y sus relaciones), toma de decisiones (estudio de los agentes decisivos en las mismas —liderazgo—, de los que resultan beneficiados por ellas, de los componentes de las decisiones clave y de las decisiones que propician acuerdos), procesos de evitación de decisiones —*non-decision making process*— y estudio histórico de las élites.

Las fuentes principales de investigación de este enfoque incluyen las normas jurídicas relativas a los cargos, sus competencias y relaciones, los resultados de las observaciones directa y reputacional, los procesos de toma de decisiones, y las fuentes históricas relativas a estos extremos.



### I.2.2.3. La cultura política y el comportamiento político

Este enfoque parte del concepto de cultura política, tomado de la Antropología, para explicar el comportamiento político de las sociedades, siendo la cultura política el producto de la historia colectiva e individual de los miembros de cada una de ellas. Cada cultura política, además, viene compuesta e identificada por conjuntos de orientaciones básicas hacia los diferentes objetos políticos. Algunos autores (Almond y Verba) señalan tres dimensiones básicas de toda orientación: *cognitiva* (del sistema, de sus *inputs* y *outputs*, de sus roles y de los titulares de los mismos); *afectiva* (acerca de los mismos aspectos); y *evaluativa* (sobre los objetos). Una orientación global determinada sobre un objeto concreto sería la suma de las orientaciones individuales de los miembros del sistema acerca de aquél. A su vez, los objetos políticos pueden ser de tres tipos: roles o estructuras institucionales; ocupantes de estos roles o estructuras; y políticas, decisiones o acciones, considerados bien como *inputs* bien como *outputs*. Almond y Verba indican también tres tipos puros de cultura política: *parroquial* (ausencia de roles políticos especializados), *subjetiva* (orientación predominante hacia los *outputs*) y *participativa* (orientación hacia el sistema como un todo), que serían componentes, en mayor o menor medida, de cada cultura política determinada. Finalmente, para este enfoque toda socialización política equivaldría a un proceso de adquisición e internalización de orientaciones políticas.

La metodología de este enfoque es principalmente antropológica y sociológica (ciencias colaboradoras de la Ciencia Política); y sus fuentes principales de investigación son las orientaciones, individualizadas y determinadas por medio de los anteriores métodos.

### I.2.2.4. Los modelos sistémicos

Estos modelos de investigación politológica, de raíz funcionalista, consideran las realidades políticas como sistemas. Tres de estos modelos nos parecen especialmente interesantes: el de Easton, los modelos funcionales de Almond y Powell, y el modelo cibernético de Deutsch.

Según Easton, un sistema político sería el conjunto de interacciones por las que se efectúa la atribución de valores. Este sistema estaría incluido en un entorno social, recibiendo influencias suyas y reaccionando a estas influencias. El entorno tendría dos aspectos: el *intrasocietal*, integrado por los sistemas ecológico, biológico, de personalidad y sociales, y el *extrasocietal*, integrado por los sistemas ecológicos, sociales y políticos internacionales.

El sistema recibe *inputs* del entorno, que pueden ser *demandas* o *apoyos*. Las demandas son la expresión de la opinión de que una atribución autoritaria relativa a un objeto determinado sería o no aceptada. Las demandas excesivas desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo producen sobrecarga en el sistema. Para evitar su desbordamiento, el sistema reacciona o bien ampliándose o bien intentando reducir las demandas. El sistema regula las demandas a través de elementos estructurales (del propio sistema) o culturales (normas y valores). Por su parte, los apoyos englo-



ban todas las actitudes y comportamientos favorables al sistema, y pueden ser a la comunidad, al régimen y a las autoridades.

Los *outputs* del sistema incluyen la satisfacción de las demandas y el suscitar apoyos, y pueden ser actos normativos o medidas de gobierno.

Finalmente, el sistema actúa sobre su entorno condicionando las futuras demandas a través de la retroalimentación (*feed-back*).

Como muchos autores han señalado, la mayor vulnerabilidad de este modelo reside en su dificultad para explicar el cambio social (el sistema tiende a su conservación), lo cual, por otra parte, es común a todos los modelos sistémicos, y en que se trata de un modelo de *black box*, en el cual no se explicitan los procesos de transformación de los *inputs* en *outputs*.

Almond y Powell formulan su modelo funcional distinguiendo tres niveles de análisis de las funciones de todo sistema político: la capacidad de relación con el entorno, el funcionamiento interno del sistema y su mantenimiento y adaptación. En el primero de ellos, el sistema debe poner a prueba las cuatro capacidades siguientes: reguladora (de control y coordinación), extractiva de apoyos y recursos, distributiva (de asignación), y de respuesta (de reacción y satisfacción de demandas). En el segundo, el más descuidado en el modelo sistémico de Easton, como acabamos de señalar, se realizan las siguientes funciones de conversión de demandas en decisiones: expresión y agregación de los intereses, elaboración, aplicación ejecutiva y aplicación por vía judicial de normas, y comunicación política. Las dos primeras están en conexión con los *inputs* y las cuatro restantes con los *outputs*. Por último, en el tercer nivel destacan las funciones de reclutamiento de personal político y de socialización política (interiorización de modelos culturales).

Finalmente, el modelo cibernético de Deutsch se centra en dos elementos: la comunicación, concebida como transmisión de información, y mecanismos de control de la eficacia de la acción. Su fundamento es la retroacción, es decir, la información que recibe sobre sus decisiones y acciones, de tal manera que en base a esta información y a los objetivos que persigue puede modificar su comportamiento. Así, Deutsch concibe el sistema político como no estático, como dinámico, y cuya estabilidad depende de estos cuatro factores: cantidad de información que recibe, rapidez en su reacción, modificaciones del sistema producidas por sus actuaciones concretas, y desfase entre las posiciones real y aparente de los objetivos.

#### I.2.2.5. El modelo racionalista

Este enfoque tiene su origen en la denominada *teoría de la elección racional*, que procede de la Economía cuantitativa, y se basa en que toda decisión viene fundamentada en las preferencias individuales y en la información poseída, que puede ser perfecta o imperfecta, en orden a maximizar la utilidad. Esta teoría ha sido complementada posteriormente con la llamada *teoría de la elección colectiva*, que considera los comportamientos colectivos y la reconciliación de intereses en el seno de los grupos sociales (el consenso).



El modelo racionalista tiene aplicación, sobre todo, en los análisis de comportamientos electorales, a través de la conocida teoría de juegos de Morgenstern y Von Neumann, y en su variante de la teoría de la elección colectiva ha sido un instrumento desde el que se ha abordado el análisis de problemas tales como el cambio social.

### I.3. LAS RELACIONES DE LA CIENCIA POLÍTICA CON OTRAS CIENCIAS

La Ciencia Política, en cuanto ciencia social, es innegable que presenta intensas relaciones objetuales y metodológicas con el conjunto de las ciencias sociales. Y así, sin que, por otra parte, nos parezca adecuado entrar en la conceptualización clásica de las llamadas ciencias auxiliares, estas relaciones se dan con particular intensidad con la Historia (social, política y económica), con la Historia del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos, con la Economía (a la que algunos conceden todavía el calificativo histórico de Política), con la Filosofía del Derecho, Moral y Política, e incluso con la Antropología (sobre todo en su vertiente Política). Aunque, por supuesto, la relación más intensa y el grado máximo de afinidad se da con la ciencia social por excelencia, con la Sociología, cuya especialidad Política para muchos autores (Duverger) es indistinguible o se distingue muy dificultosamente de la propia Ciencia Política.

Al mismo tiempo, hemos de mencionar aquí que, como nos recuerda Prelot, en algún momento de su desarrollo histórico la Ciencia Política estuvo a punto de ser o llegó a ser suplantada por la Economía, la Sociología o el Derecho, y que, precisamente a causa de la existencia de una Historia, una Geografía, un Derecho, una Economía, una Sociología o una Antropología con el calificativo Político, la Ciencia Política corrió el peligro de llegar a ser una ciencia residual.

Pero lo que ahora nos interesa destacar es la continuada e intensa relación que, al menos en la tradición académica española, y también en la francesa y, en general, en las latinas, ha mantenido (y mantiene) la Ciencia Política con el Derecho Constitucional, bajo la forma de disciplinas tales como el denominado Derecho Político y la Teoría del Estado. Así en Francia, a partir del Decreto de 27 de marzo de 1954, que introduce una importante modificación descriptiva, en el sentido de añadir a la denominación *Derecho Constitucional* una segunda parte: *e Instituciones Políticas*. Y en España, en donde la tradicional unidad entre el Derecho Constitucional y la Ciencia Política ha sido rota solo muy recientemente, al ser establecidas las áreas de conocimiento de la Universidad española.

Esta situación descrita nos parece comprensible desde el punto de vista académico, y hasta explicable desde una perspectiva científica. Es evidente que para la Ciencia Política, bien la consideremos como la ciencia del Estado o bien como la del poder, se hace de todo punto imprescindible el estudio de las instituciones políticas, en cuanto sometidas a normas de Derecho, hasta el punto de que, incluso, uno de los primeros enfoques que tuvo históricamente fue el *legal-formal*, ya citado. Pero también desde el Derecho Constitucional, según advierte el profesor Trujillo, no pueden ser excluidos determinados contenidos no jurídicos, aun con carácter complementario, y hasta con mayor amplitud que en cualquier otra rama de la

ciencia jurídica, pues, en su condición de Derecho del poder, el ordenamiento, en su ámbito constitucional, acusa más claramente que en otros ámbitos la influencia de los factores políticos que condicionan su eficacia real.

En efecto, inicialmente el interés del Derecho Constitucional se centra en el sistema normativo institucional que pretende ordenar jurídicamente determinadas situaciones cratológicas. Pero, dado que estas situaciones vienen determinadas por los antagonismos sociales y las tensiones políticas resultantes, es evidente la necesidad de ampliar su campo de estudio hasta la zona prejurídica en que se sitúan los antagonismos y conflictos sociales determinantes o condicionantes de la dinámica política, y, consiguientemente, de proveerse de los conocimientos instrumentales necesarios para cumplir adecuadamente su función explicativa de aquel sistema normativo institucional. Estos conocimientos son proporcionados, precisamente, por la Ciencia Política.

Por consiguiente, parece razonable aceptar que el Derecho Constitucional es una disciplina científica que estudia los sistemas jurídico-constitucionales, los cuales son realidades complejas, en las que los factores no jurídicos desempeñan un importante papel. De este modo, el Derecho Constitucional aparece afectado de una evidente paradoja: en cuanto estudia un ámbito del ordenamiento individualizado por su pretensión ordenadora del poder político, es una disciplina del *deber ser*, con un contenido deontológico fundamental. Pero, en la medida en que ese *debe ser* se haya condicionado en sí mismo y en su eficacia real por otros factores sociales, ha de ser también, al mismo tiempo, ciencia del *ser* y albergar, en consecuencia, un cierto contenido fenomenológico.

#### I.4. OBJETO Y TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA TEORÍA DEL ESTADO

En el orden lógico, una *Teoría del Estado* presupone la existencia de una realidad (el Estado) que es objeto de un saber teórico. O lo que es lo mismo, que existe una actividad científica que partiendo de unos determinados hechos (las manifestaciones empíricas de la realidad estatal), los interpreta y relaciona sistemáticamente, y culmina su labor al integrarlos en una teoría. Desde esta perspectiva, es perfectamente lícito imaginar una visión teórica general comprensiva de los diversos aspectos de la realidad del Estado, aun cuando lo que encontremos en el pleno histórico sean más bien visiones parciales de dicha realidad estatal.

La Teoría del Estado, en efecto, es una disciplina científica, de origen predominantemente germano, en cuyo despliegue histórico se dibujan dos peculiares maneras de entender el Estado, al que conciben, o bien como un fenómeno puramente jurídico (a la manera de Kelsen), o bien como una realidad histórico-sociológica (al modo de Heller).



#### I.4.1. *Las concepciones juricistas de la Teoría del Estado*

La dirección juricista de la Teoría del Estado, la denominada *Allgemeine Staatslehre*, inspirada en las concepciones características del positivismo jurídico, contempla los elementos constitutivos y, en general, la temática del Estado en su específica dimensión jurídica, con olvido de su contenido material. Tal inteligencia se corresponde con un proceso de progresiva y continua formalización de la realidad estatal, proceso iniciado por los trabajos de Gerber, continuado por las aportaciones de Laband, Jellinek y Krabbe, entre otros, y culminado en la conocida identificación del Estado y el Derecho que propone la obra de Kelsen.

Entiende Kelsen que para que la Teoría General del Estado supere su condición de agregado de conocimientos más o menos arbitrario y llegue a legitimarse como auténtica ciencia será preciso que logre desenvolverse a partir de un único principio fundamental, y solucione la problemática científica inherente a su objeto (el Estado) precisamente desde éste. Kelsen cree encontrar ese único principio fundamental en la superación del dualismo entre el Estado y el Derecho, mediante la identificación de ambos. Para él, lo que entendemos por Estado es tan solo la expresión personificada de la unidad del Derecho, y el desconocimiento de esa realidad es lo que hace pensar en una dualidad de objetos (el orden jurídico y su expresión personificada), siendo así que, en realidad, ambos son una misma cosa, puesto que el Estado en cuanto poder no es sino la eficacia del orden jurídico y como persona es la personificación de dicho orden. Y así, concebido el Estado como orden jurídico, la consecuencia lógica no puede ser otra que la juridización de toda su teoría: todos los problemas de la Teoría General del Estado serán problemas en torno a la validez o vigencia y a la producción del orden jurídico y, por consiguiente, serán problemas jurídicos.

Este esfuerzo kelseniano por depurar la Teoría del Estado de toda consideración extrajurídica conduce, como no podía dejar de ocurrir, a eliminar de ella todo elemento tanto causal como teleológico, aunque Kelsen no niega la utilidad de un estudio extrajurídico de las normas jurídicas: lo que niega es que ese estudio sea necesario para el de las normas y el del sistema integrado por éstas. Y ése es, por cierto, el aspecto de una más intensa susceptibilidad a la crítica entre las concepciones de este autor, como ha puesto de relieve Cerroni.

Señala el autor italiano como este aspecto implica que cualquier crítica del normativismo ha de producirse en una de dos direcciones, a saber: o bien demostrando que el Derecho no se agota en la norma jurídica, o bien demostrando que la investigación extrajurídica es esencial para la determinación conceptual de la estructura normativa del Derecho, al probar que incluso la formalidad del Derecho es un producto social.

No obstante, la crítica a la construcción dogmática de Kelsen no es privativa de Cerroni, dado que abarca orientaciones metodológicas tan dispares como el decisionismo carlschmittiano, que destacó los condicionantes sociopolíticos de las normas jurídicas, y ciertas direcciones sociologistas de base democrática (Hauriou, Santi Romano), que destacaron los aspectos institucionales del Derecho.

#### I.4.2. *Las concepciones sociologistas de la Teoría del Estado*

Las concepciones sociologistas o realistas de la Teoría del Estado, que, en cuanto aproximación no jurídica a la Política, pueden invocar antecesores como Aristóteles o Maquiavelo, y engloban posiciones que van desde autores tales como Gumpłowicz, Heller, Laski, Oppenheimer o Smend, entre muchos otros, hasta Gramsci, Lukács, Poulantzas o Miliband, destacan unánimemente las dimensiones sociopolíticas y socioeconómicas del fenómeno estatal y, paralelamente, la inutilidad del intento de captar la realidad del Estado desde una perspectiva jurídica exclusiva. La consecuencia de ello será, naturalmente, la negación de la Teoría General, a la que se opone una concepción teórica concreta, en la que, a veces, como en el caso de Heller, el exclusivismo jurídico se ve reemplazado por un exclusivismo de raíz sociológica.

Heller considera que el objeto de la Teoría del Estado es una realidad compleja no aprehensible unilateralmente, como intenta hacer (a su juicio, infructuosamente) la dogmática jurídica. El Estado para él es una realidad sociohistórica que solo es captable en su integridad desde una perspectiva sociológica. Su actitud científica, en este sentido, es el contrapunto de la actitud de Kelsen, y puede ser resumida en su consideración de que la problemática jurídica estatal solo interesa a la Teoría del Estado en tanto que el Derecho, en cuanto orden social, venga a legitimar, fundamentar o limitar de modo efectivo el poder político y en cuanto ordene de modo real las relaciones de poder de los órganos del Estado, entre sí y con los ciudadanos propios o extranjeros.

#### I.4.3. *Observaciones críticas*

Dos observaciones críticas, al menos, nos parece que pueden ser extraídas de las consideraciones objetuales y metodológicas que acabamos de exponer acerca de la Teoría del Estado.

La primera de ellas se resume en que, al ser el Estado una realidad compleja en la que su estructura jurídico-constitucional es tan solo el marco en el que, parcialmente, se desenvuelven los fenómenos sociales, políticos y económicos que, originados en la sociedad en cuanto tal, tienen por sujetos a las distintas fuerzas políticas (partidos políticos, centrales sindicales, patronales, grupos sociales espontáneos), su adecuada comprensión global requiere un tratamiento extrajurídico; es decir, la Teoría del Estado, en cuanto pretensión de conocimiento científico de la realidad estatal global, solo tendría sentido concebida como ciencia no jurídica del Estado, o lo que es lo mismo, como Ciencia Política.

La segunda es que incluso la ciencia que estudia el Estado en su vertiente jurídica (o sea, el Derecho Constitucional) no puede permanecer absolutamente impermeable a los factores sociales, políticos y económicos que informan los dispositivos normativos e institucionales del poder y a cuyo través éste se expresa. Si la Ciencia jurídica no quiere correr el riesgo de convertirse en pura normología ha de preocuparse necesariamente de la efectividad del Derecho, es decir, ha de determinar hasta qué



punto se realiza materialmente el propósito ordenador de la norma. Como afirmara Mortati, la autoridad puede ser considerada como tal no a causa de la posesión del abstracto poder de imperio que le confiere el ordenamiento, sino por la observancia efectiva que, de hecho, logran sus mandatos, en relación con la concreta correlación de fuerzas en una sociedad determinada y en un momento histórico dado.

## II. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y BUROCRACIA

### II.1. EL OBJETO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Como sostiene el profesor Baena del Alcázar, el estudio de la Administración pública desde una perspectiva científica social ha de aludir necesariamente al poder. Y aquí estaría para nosotros el necesario punto de conexión entre la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración, que sería el análisis del poder en cuanto objeto científico de investigación. Si bien, por supuesto, en el ámbito de la Ciencia de la Administración el poder se encontraría en relación específica con la organización y sustentado en un conjunto de medios materiales y personales al servicio del cumplimiento de sus fines. Y todo ello, además, en el marco del Estado.

Una primera cuestión importante a tener en cuenta en esta aproximación objetual a la Ciencia de la Administración es la ineludible relación existente entre Administración pública y formas de Estado, siendo posible individualizar una Administración pública, siquiera sea incipiente, ya en el Estado absoluto —y el floreciente cameralismo ilustrado y el Estado de policía así nos lo indican—, aunque solo es con el Estado que producen las revoluciones liberales cuando nos resulta posible aludir con propiedad a una Administración pública en sentido moderno. Sin entrar en la consideración de la posible existencia de formas organizativas públicas con altos grados de formalización y complejidad anteriores a las formas de dominación política estatales, tales como algunas fases históricas del Egipto de los faraones y del Imperio chino, el Bajo Imperio romano y el Imperio bizantino, lo cual, por otra parte, fue puesto de relieve suficientemente por Weber en su análisis del modelo burocrático, al que luego nos referiremos.

Todo esto significa también que los papeles a desempeñar por la Administración pública se han incrementado notablemente en las formas estatales de nuestros días, tales como el Estado social y el Estado socialista, en los cuales se da una intervención generalizada de los poderes públicos en la vida social, ya sea para intervenir en el sistema económico, bien junto al mercado bien en solitario, ya para garantizar el efectivo disfrute por parte de los ciudadanos de los derechos y las libertades públicas. Sin olvidar el extraordinario crecimiento experimentado por la Administración exterior, ligado al del número y la importancia de las organizaciones internacionales. Lo cual nos autoriza para afirmar que en los Estados contemporáneos se da una continuada interacción entre la Administración pública y la sociedad, superior, sin parangón posible, a la existente en formas estatales anteriores.

Una segunda cuestión que hemos de tener en cuenta en nuestro análisis de la Ciencia de la Administración son las propias notas que caracterizan a la Administración pública, notas que podemos resumir, siguiendo también al profesor Baena del Alcázar, en las más importantes de su especificidad respecto a las organizaciones privadas, su extensión y fragmentación, su contingencia e historicidad, y su interdependencia con lo político.

La especificidad de la Administración pública respecto a las organizaciones privadas nos interesa destacarla sobre todo en relación con las más importantes entre esas organizaciones, como pueden ser la empresa privada, los partidos políticos, las centrales sindicales, las patronales y las iglesias. En cuanto a la empresa privada, resulta clásica la comparación entre ambas en términos de eficiencia, aunque, tanto en el caso de aquélla como en el del resto de las organizaciones privadas citadas, se trata de realidades diferentes si atendemos a la titularidad formal del poder y a los fines generales —no privados ni particulares— que sirve la Administración pública.

En lo que atañe a la extensión y fragmentación de la Administración pública, en especial de la contemporánea, tanto en su estructura como en sus fines, hemos de recordar lo que afirmábamos antes respecto al incremento notable experimentado por sus papeles en las formas estatales contemporáneas. Su fragmentación se deduce, por su parte, de su propia multiplicidad de fines, lo cual nos pone en contacto con una multiplicidad de Administraciones públicas y, por consiguiente, de organizaciones de ese carácter y, además, con el importante problema de la descentralización del Estado y la aparición de entes públicos autónomos.

La contingencia de las Administraciones públicas se refiere a su condicionamiento por circunstancias materiales concretas, tales como territorio, población y variables económicas.

Finalmente, parece inevitable la interdependencia de la Administración pública con la política, aunque tradicionalmente la doctrina ha venido manteniendo la diferencia radical entre las funciones de gobierno y las de administración y entre actos políticos y administrativos. No obstante, la participación de la Administración pública en el poder hace inteligible esta interdependencia, que se manifiesta en la práctica organizativa pública con la mezcla de ambas funciones en proporciones significativamente variables según ascendamos o descendamos en la jerarquía administrativa.

En resumen, parece claro que el objeto de la Ciencia de la Administración es la Administración del Estado, considerada en su pluralidad y como elemento del sistema político, objeto que requiere la concurrencia de una teoría de la organización pública —administración financiera, administración de personal, organización y métodos— de características comunes a la teoría de la organización privada, pero con diferencias derivadas de su ya indicada especificidad en cuanto al poder y en cuanto a la generalidad de sus fines. Y esto creemos que nos explica y justifica suficientemente la imbricación académica recientemente producida en la Universidad española entre la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política en una Ciencia Política y de la Administración.



## II.2. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los primeros estudios sobre Administración pública se inician a lo largo del siglo XVIII en Francia, Prusia y los territorios hereditarios de la Casa de Austria, y se desarrollan a lo largo de dos tendencias que terminarán por confluir al final de la centuria: la ciencia de la policía, referida a la generalidad de la cosa pública, de contenido preferentemente teórico y origen francés, y las ciencias camerales, de orientación más práctica y desarrollo en la llamada Cámara —organización administrativa regia austriaca— a partir de consideraciones hacendísticas. Los estudios camerales, incluso, adquirieron carta de naturaleza universitaria al ser creadas cátedras de la especialidad.

Durante el siglo XIX, y, sobre todo, desde la progresiva implantación del Estado liberal, se produce en toda Europa una absoluta juridización de los estudios administrativos, en consonancia con el auge del constitucionalismo y con la progresiva implantación del Estado de Derecho —sometimiento de la Administración al Derecho—, aunque las referencias al cameralismo son continuas y abundantes. Esta situación científica administrativa de componente juricista perdurará hasta la segunda postguerra mundial.

El resurgir de los estudios no jurídicos sobre la Administración pública se produce en los Estados Unidos, ajenos a la tradición europea del Derecho Administrativo, a través de dos tendencias: una, preconizada por Wilson, el futuro Presidente, que los asocia a la Ciencia Política, y otra que se inicia a partir del análisis de las organizaciones privadas. La segunda de estas dos tendencias es la que adquiere auténtica importancia y se acaba imponiendo por medio de la llamada organización científica del trabajo, uno de cuyos cultivadores más representativos es Taylor, que desemboca en una teoría general de la organización. Durante los primeros tiempos de la presidencia de Roosevelt, la Comisión Gulick estudia el trasplante de sus resultados a la Administración pública norteamericana. Posteriormente se incorporan a estos estudios perspectivas propias de la Psicología Social y se produce la recepción del modelo burocrático weberiano, culminando la aplicación de sus técnicas durante la época de McNamara al frente del Departamento de Defensa, sobre todo en los aspectos financieros y presupuestarios.

Por su parte, en Europa occidental continúa el predominio del Derecho Administrativo, si bien matizado, produciéndose en la doctrina alemana una recuperación de la obra de Von Stein y, en consecuencia, un encuadramiento en la Ciencia Política —Koenig, Mayntz—. En los Estados socialistas los estudios administrativos no jurídicos se inician tardíamente y fuera de la Unión Soviética —Stainov en Bulgaria, Martonyi en Hungría y Starosciak en Polonia—, destacando en este Estado la obra de Piskotine.

### II.3. LOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Durante el siglo XVIII se traducen algunas obras de ciencia de la policía y cameralistas, que se publican junto a producciones menores propias. En la centuria siguiente son de destacar De Burgos, Oliván y Posada Herrera, que escriben desde una mentalidad ilustrada anacrónica y se inspiran en la ciencia de la policía francesa. Junto a ellos aparecen los primeros tratadistas de Derecho Administrativo, que acaban por imponerse y hacen desaparecer la tendencia anterior. Con posterioridad, muy avanzado ya el siglo XX, a finales de los años cincuenta, tiene lugar una importante reforma administrativa que, en un contexto de Estado autoritario, intenta, con evidente retraso, incorporar a la Administración española las innovaciones administrativas traídas a Europa por el ejército norteamericano durante y después de la segunda guerra mundial. En nuestros días coexisten estudios procedentes del Derecho Administrativo y de la Sociología con otros más específicos, que se centran, sobre todo, en la burocracia, sin olvidar las aportaciones de la vertiente funcionarial, principalmente en relación con el Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares.

### II.4. MÉTODOS Y FUENTES DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

#### II.4.1. *Cuestiones generales*

La Administración pública es, tal como explicitábamos antes, una organización específica que se caracteriza por su titularidad del poder y por su universalidad de fines, compleja y diversificada, y en íntima relación con la política. Ella es el objeto del conocimiento de la Ciencia de la Administración. Pues bien, la metodología empleada hasta ahora para estudiar dicho objeto ha partido de tres enfoques distintos: el jurídico, el organizacional y el científico-político.

El primero de ellos es un enfoque garantista frente al poder de la Administración pública y doctrinalmente tiende a coincidir con el Derecho Administrativo, que, como aclarábamos antes, ha monopolizado los estudios sobre la Administración en la Europa de tradición latina desde la Revolución Francesa.

El enfoque organizacional, decíamos, se impone en los Estados Unidos, a partir de Taylor, sobre el enfoque científico-político de Wilson. Es un enfoque técnico, que estudia la Administración pública en términos de organización y métodos y de eficacia, y no distingue entre las organizaciones públicas y las privadas. Desde este enfoque, la Ciencia de la Administración comprende, en todo caso, una teoría de la organización de aplicación universal, tanto al sector público como al privado.

Por último, el enfoque científico-político considera la Administración pública como un elemento de los sistemas políticos y es el continuador de los estudios políticos sobre la Administración pública existentes en Europa con anterioridad a la Revolución Francesa —ciencia de la policía y ciencias camerales—, extinguidos luego al imponerse la perspectiva jurídica conjuntamente con el Estado de Derecho, como ya antes aclarábamos.



## II.4.2. *Los antecedentes metodológicos*

Este enfoque científico-político al que acabamos de aludir, sin embargo, y según explicita el profesor Baena del Alcázar, no se ha realizado desde la Ciencia Política sino muy tardíamente, salvo excepciones, y comienza por intentos autónomos que, incluso, se cuestionan la existencia de una Ciencia de la Administración, en cuanto tal, y plantean el mero estudio interdisciplinar de la Administración pública o bien la posibilidad de una pluralidad de ciencias administrativas. Se intenta aislar como objeto de estudio los fines de la Administración pública —Cimmino-Mosher— o bien los hechos administrativos característicos —Langrod—. Posteriormente se recurre a los modelos de estudio, que, por ejemplo, para un autor como Timsit serían el liberal, el materialista histórico y el weberiano, y se polemiza respecto a la abundancia de estudios empíricos y meramente descriptivos, efectuados desde perspectivas pragmáticas.

## II.5. ORGANIZACIÓN Y BUROCRACIA

### II.5.1. *El modelo burocrático weberiano*

A efectos de análisis, hemos de distinguir dos elementos en las estructuras sociales: de una parte, las jerarquías y fenómenos de poder; de otra parte, las organizaciones, que podemos definir sumariamente como disposiciones de roles concernientes a una categoría de miembros de la sociedad y que están basadas en un sustrato material.

En toda organización el poder se distribuye de modo complejo, horizontal y verticalmente, según un organigrama, en el que coexisten gobernantes y gobernados, que lo son de modo relativo, en relación con otros integrantes concretos de la organización.

En las sociedades contemporáneas las organizaciones tienden a adquirir caracteres particulares, que se expresan a través de dos términos muy empleados, pero no siempre claramente definidos: *burocracia* y *tecnocracia*. El primero de ellos, sobre todo, ha suscitado una literatura específica considerable a partir de Weber, que hizo de él el eje de su teoría de la organización del Estado.

El modelo burocrático que lleva su nombre fue formulado por Weber en 1922 a partir de un análisis de la Administración prusiana, por la que sentía una gran admiración. Para Weber, nos advierte el profesor Moya Valgañón, toda forma de acción social resulta clasificable en cuatro tipos ideales fundamentales: tradicional, afectivo, racional con respecto a valores y racional con respecto a fines. De acuerdo con esta clasificación, establece los tres tipos de legitimación que le van a servir para clasificar la institucionalización de las relaciones de dominación en términos de racionalidad creciente: la costumbre, que legitima la autoridad tradicional; el prestigio personal, que legitima la autoridad carismática; y un cuerpo de reglas legales lógicamente dispuestas, que legitima la autoridad legal-racional.

Para el autor alemán el futuro de la sociedad industrial occidental está presidido por su progresiva burocratización, que en su específico marco teórico

se presenta como progresiva racionalización instrumental de todas las relaciones de dominación que vertebran tal sociedad: la burocracia es el tipo más puro de la dominación racional, es la forma más desarrollada de la autoridad legal-racional. Se caracteriza por rasgos precisos. En primer lugar, los poderes y las funciones tienen en ella un carácter no patrimonial: el titular de un puesto no es su propietario, no puede transmitirlo a sus herederos, debe abandonarlo cuando su servicio ha concluido. La diferencia con la autoridad tradicional, de tipo familiar, feudal o capitalista, en la que poder y apropiación están ligados, es esencial.

Por otra parte, en la burocracia poder y funciones son impersonales. No dependen del prestigio de aquéllos que los ejercen, no tienen ningún carácter carismático. La organización burocrática se esfuerza por desarrollar al máximo esta impersonalidad. En consecuencia, las competencias de cada puesto están definidas de modo riguroso, evitando las intrusiones recíprocas; nadie debe actuar fuera de las competencias así establecidas. En otras palabras, existe una distribución muy precisa de roles muy definidos.

Los roles en cuestión están dispuestos de modo jerárquico. Cada uno de ellos debe obedecer a los agentes situados inmediatamente por encima de él y puede mandar a los situados inmediatamente por debajo. En principio, nadie debe saltarse un grado jerárquico, en un sentido o en otro. El poder se subdivide así a todo lo largo de la escala. Eso no lo debilita, ya que uno debe estarle sometido en cada nivel, donde se precisa y se diversifica un poco más. Los puestos no se definen solamente por su grado de autoridad, sino por su especialización técnica: cada tarea debe ser concebida por un individuo cualificado para efectuarla, lo que constituye su profesión. Sin embargo, puede ascender en la escala jerárquica en el interior de cada especialización, siguiendo un curso preciso.

La burocracia está formada así por funcionarios profesionales, que hacen una carrera de un perfil particular. La entrada, el ascenso, la disciplina, las ventajas y los inconvenientes, la salida, están reglamentados minuciosamente. Las competiciones de carácter personal se limitan al máximo posible. A todos los niveles las calificaciones están definidas en términos objetivos por diplomas, concursos, exámenes. Fuera de éstos, la antigüedad constituye otro medio de progresión en la escala jerárquica. La seguridad en el empleo es mayor que en otras partes. De modo general, toda organización burocrática funciona según reglamentos minuciosamente definidos de antemano, que son lo más impersonales posible, ya se trate de relaciones internas de autoridad, de relaciones con el personal o de contactos con los usuarios.

En todo ello radica la superioridad técnica del sistema, resume el profesor Murillo Ferrol, que se traduce en una superior precisión, rapidez, univocidad, continuidad y discreción. Además, y sobre todo, en la resolución objetiva de los asuntos, lo que constituye el rasgo de la impersonalidad *ad extra* de la organización burocrática. La impersonalidad *ad intra* se traduce en la existencia de relaciones secundarias entre los miembros de la organización, en cuanto tales miembros, con ignorancia reglamentaria de los vínculos afectivos o emocionales. Esto se garantiza con un sistema de promoción o ascenso objetivamente previsto.

Por último, toda burocracia intenta incrementar la superioridad de su saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones. Como el propio



Weber afirma, el régimen burocrático es, por su misma tendencia, un sistema que excluye la publicidad. La burocracia oculta, en la medida de lo posible, su saber y su actividad frente a la crítica.

## II.5.2. *Las disfunciones de la burocracia*

En su clásico análisis de la burocracia, Weber se ocupó exclusivamente, como acabamos de indicar, de lo que podría lograrse por su medio: precisión, seguridad, eficacia. Pero este modelo, examinado desde otra perspectiva, nos muestra un conjunto de importantes defectos, que han dado origen a otro análisis no menos clásico que el de Weber, debido a Merton.

El profesor de Columbia comienza señalando que, por lo pronto, ya es sospechosa la mala prensa que, en general, ha tenido y sigue teniendo la burocracia. El gran número de epítetos peyorativos conectados con el burócrata y sus funciones, que existen en casi todos los idiomas con valor aproximado, revela que se han producido, además de las consecuencias previstas para este tipo de organización, otras no previstas ni, por supuesto, deseadas. De igual modo que los logros de la burocracia han de atribuirse a su consistencia estructural y no a las condiciones personales de sus integrantes, no podemos atribuir sus defectos a estos integrantes. Se impone, por consiguiente, un análisis también estructural para señalar y explicar sus disfunciones, que es lo que hace Merton.

Para operar con eficacia, la estructura burocrática debe lograr un alto grado de fiabilidad en el comportamiento, una gran conformidad con pautas prescritas de acción. De ahí la importancia fundamental de la disciplina, que puede desarrollarse tan fuertemente en una burocracia religiosa o económica como en el ejército. La disciplina solo puede ser efectiva si las pautas de comportamiento se afincan en un fuerte sentimiento del propio deber, en un sentido estricto de la propia competencia y en la realización metódica de actividades rutinarias. Ahora bien, para asegurar la disciplina, aquellos sentimientos son frecuentemente más intensos de lo que fuera necesario. Esta exageración conduce a la transferencia de los sentimientos de los fines a los meros detalles de comportamiento exigidos por las reglas. La adherencia a la pura reglamentación —originariamente concebida como un medio— llega a transformarse en un fin en sí misma, ocurriendo así el familiar proceso de desplazamiento de fines, en que un valor instrumental llega a convertirse en un valor terminal. Ello se traduce en una gran rigidez y en la incapacidad para ajustarse con facilidad a situaciones distintas de las usuales, lo que puede llegar hasta a impedir el logro normal de los fines de la organización.

Otro rasgo estructural es, como señalábamos antes, la reducción al mínimo de la competencia en el interior. Esto reduce también al mínimo las posibilidades de agresión intragrupo, refuerza la participación en los intereses comunes y puede considerarse como una característica funcional. Pero, al mismo tiempo, tiende a desarrollar la aparición de organizaciones informales de carácter defensivo en el seno de la propia organización.

En la organización burocrática, por otra parte, los asuntos se van encajando de manera automática dentro de un sistema de categorías burocráticas, fijado rígidamente, que anula toda individualización de los mismos, y, al mismo tiempo, el miembro de la organización burocrática actúa como representante del poder y prestigio de la organización entera. Todo esto puede producir consecuencias disfuncionales en las relaciones *ad extra*, con el público, siendo, probablemente, una de las causas más importantes del descrédito popular de la burocracia.

Muy importante es, finalmente, que la organización burocrática supone una especial alienación o extrañamiento de los instrumentos y equipos necesarios para el trabajo, que se pueden conseguir cada vez menos fuera de las organizaciones burocráticas, privadas o públicas, como también ha subrayado Merton y nos indica el profesor Murillo Ferrol.

### II.5.3. *La organización burocrática y el Estado*

La organización burocrática está vinculada estrechamente con el Estado desde su nacimiento. Es más, constituye el modelo propio de la organización estatal, a la cual caracteriza. En la transición de las formas feudales a la modernidad, la aparición de nuevas armas y técnicas supuso la necesidad de sustituir las ocasionales mesnadas feudales con soldados permanentes y relativamente profesionalizados. Ello implicó la búsqueda de ingresos regulares para atender los cuantiosos gastos —también regulares ahora—. Los valores sociales fueron cambiando hacia tipos de comportamiento racionalizados, mucho más eficaces para atender a las nuevas necesidades. Al propio tiempo, el crecimiento de las ciudades y del comercio iba produciendo una burguesía, desvinculada respecto a los lazos feudales, la cual, conjuntamente con nobles arruinados y emigrados religiosos, proporcionó el reclutamiento adecuado para los funcionarios, que aplicaban técnicas de racionalización del trabajo como la contabilidad e iban a depender para subsistir de la remuneración de ese trabajo, el cual comportaba, además, una cierta dosis de prestigio social.

La burocracia no es, sin embargo y tal como ya adelantábamos antes, un fenómeno privativo del Estado moderno. Weber, nos recuerda el maestro de Granada y Madrid Murillo Ferrol, considera que los ejemplos históricos cuantitativamente más importantes de una burocracia desarrollada son, además del Estado, Egipto, en la época del Nuevo Imperio; el Principado romano tardío, especialmente la monarquía dioclesiana y el Imperio bizantino, basado en ella; la Iglesia Católica romana, sobre todo desde finales del siglo XIII; China, al menos desde los tiempos de Shi-Hoang-Ti; y la gran empresa capitalista moderna.

Pero la burocracia estatal no se mantiene invariable a lo largo de la evolución histórica del Estado. Con el advenimiento de Napoleón queda establecida la Administración del Estado en sentido actual, y, sobre todo a partir de la Revolución industrial, las nuevas condiciones de vida y estructura social, que van ligadas al desarrollo industrial de la sociedad moderna, alteraron decisivamente su posición y su papel.



La burocracia estatal aumenta decisivamente en el Estado social de nuestros días, afirmábamos antes. Además, se ha extendido previamente el modelo de organización burocrática a los partidos políticos y a las centrales sindicales, como han puesto de relieve Michels y posteriormente Mills. Por otra parte, algunos autores sostienen que en nuestros días se está dando un proceso de gradual distanciamiento entre la propiedad y la administración de los medios de producción, la cual ha adquirido un especial relieve. Ésta es una tesis adelantada por Veblen y desarrollada por Burnham a través de su diseño de la gestión empresarial contemporánea, que expropia a los accionistas del control de la empresa por medio de su cualificación profesional, que aquéllos no poseen, aunque tan solo recibe un salario por su gestión.

La relación entre la burocracia empresarial privada y la estatal ha sido explicada a través de dos teorías diferentes, que suponen, como señala Bendix, concepciones diferentes y aun opuestas del cambio social. Para la primera de ellas, el crecimiento de la burocracia estatal tiene su origen en el incremento de la burocracia empresarial, a la cual se ve obligada a controlar, para lo que tiene que crecer. Así piensan, por ejemplo, Burnham, Neumann y Schumpeter. Por el contrario, la segunda teoría sostiene que las cosas sucedieron exactamente a la inversa, y que la excesiva burocracia empresarial privada es el resultado de la implementación de políticas gubernamentales de signo intervencionista y alterador del mercado, por lo cual se hace necesario, como ha dicho algún autor, reinventar el mercado y retornar a la ortodoxia. Ésta es la posición de la perspectiva neoliberal, cuyos autores más conocidos son Von Mises y Von Hayek.

Galbraith ha ido más allá de Burnham en su análisis de la burocracia empresarial, y ha elaborado el concepto de *tecnestructura* a partir de la concepción esencial de que las grandes empresas no pueden ser dirigidas más que colectivamente, debido a que su dirección exige una suma de información compleja, que está fuera del alcance de los individuos en cuanto tales y es solo accesible a grupos de especialistas cualificados, que, por supuesto, y como indicaba Burnham, no son los accionistas. Éstos pueden sustituir a los miembros concretos de tales grupos, si su gestión no les proporciona los beneficios adecuados, pero no pueden prescindir de la propia tecnestructura. Además, las tecnestructuras privadas se van conectando entre sí y con las públicas hasta formar anillos tecnoburocráticos, que actúan a diversos niveles, estatales y transestatales, y detentan importantes cuotas de poder.

En nuestros días han adquirido importancia los estudios sobre la burocracia en relación con la crisis del Estado social y sus alternativas, y también con uno de sus aspectos, la llamada por O'Connor crisis fiscal del Estado; en especial con la alternativa que un autor como Mishra denomina *integrada* o corporativa. Al respecto, son importantes, por ejemplo, los trabajos del profesor Beltrán. Esta alternativa al Estado social supondría una solución pragmática y no cuestionadora de las características básicas del propio Estado social, que se concretaría en el consenso de los agentes económicos con el Estado para resolver los problemas sociales y económicos.

Este Estado corporatista (según la propuesta terminológica de Schmitter y del profesor Giner en castellano), corporativo o neocorporativo recupera en su adjetivación un término no nuevo en las Ciencias Sociales, en cuanto presenta rasgos comunes con el corporativismo de finales del siglo XIX y primer tercio del siglo XX,



aunque sus diferencias con el antiguo corporativismo son notorias, ya que coexiste con una concepción pluralista y conflictiva de la sociedad. Pero las tendencias corporatistas, como advierte el profesor Giner, no constituyen un modelo completamente estable ni irreversible y, en consecuencia, no son lineales ni previsibles en su futuro a largo plazo. Es decir, su validez en cuanto alternativa al Estado social dista mucho de estar demostrada.

De todas formas, el debate sobre estas importantes cuestiones también dista mucho de haber llegado a conclusiones definitivamente aceptadas por todos, a pesar de la indudable solvencia de los análisis que, a modo de ejemplo representativo del estado de la cuestión, hemos expuesto, y de muchos otros que sería posible exponer.

Recibido: 12-3-2016

Aceptado: 19-9-2016



## BIBLIOGRAFÍA CLÁSICA SELECCIONADA DE CIENCIA POLÍTICA

- ALMOND, G.A. (1970). *Political Development, Essays in Heuristic Theory*. Boston: Little, Brown and Co.
- (1978). *Comparative Politics Systems, Process and Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- ALMOND, G.A. y POWELL, G.B. (1972). *Política comparada: una concepción evolutiva*, trad. Buenos Aires: Paidós.
- ALMOND, G.A. y VERBA, S. (1970). *La cultura cívica*, trad. Madrid: Euroamericana.
- ARON, R. (1968). *Democracia y totalitarismo*, trad. Barcelona.
- BLONDEL, J., DUVERGER, M., FINER, S.E., LIPSET, S.M. et al. (1981). *El Gobierno: estudios comparados*, trad. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- BOURRICAUD, F. (1970). *Esquisse d'une théorie de l'autorité*. Paris: Plon.
- BURDEAU, G. (1942) 1967-78. *Traité de Science Politique*, x vols. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon & R. Durand-Auzias. Trad. española del vol. II: *L'Etat*, 1967: (1975). *El Estado*. Madrid: Seminarios y Edcs.
- (1959) 1970. *La democracia*, trad., prólogo de M. Jiménez de Parga, prefacio del autor. Barcelona: publicaciones del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- (1981). *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, trad. Madrid: Editora Nacional.
- CERRONI, U. (1976). *Teoría política y socialismo*, trad. México, DF: Eras, Col. El hombre y su tiempo.
- DEUTSCH, K.W. (1963). *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press.
- DUVERGER, M. (1964). *Introducción a la política*, trad. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- (1968) 1975. *Sociología política*, trad. de J. de Esteban. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Sociología.
- (1970) 1980. *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, trad., prólogo de P. Lucas Verdú. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- (1975). *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*, trad., coord. de la ed. J. Solé Tura. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Sociología.
- EASTON, D. (1953) 1971. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf Inc.
- (1969) 1976. *Esquema para el análisis político*, trad. Buenos Aires: Amorrortu, Col. Biblioteca de Sociología.
- (1969). *Enfoques sobre teoría política*, trad. Buenos Aires: Amorrortu, Col. Biblioteca de Sociología.
- HAURIOU, A. (1971) 1978. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de J.A. González Casanova. Barcelona: Ariel, Col. Demos, Biblioteca de Ciencia Política.
- HELLER, H. (1942) 1974. *Teoría del Estado*, trad., ed. y prólogo de G. Niemeyer. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras de Ciencia Política.

- JELLINEK, G. (1914). *Teoría General del Estado*, trad. y prólogo de F. de los Ríos. Madrid: Suárez. También en: (1970) 1973. Buenos Aires: Albatros.
- (1978). *Fragmentos de Estado*, trad., prólogo de M. Herrero de Miñón. Madrid: Civitas, Col. Cuadernos Civitas.
- KELSEN, H. (1934). *Compendio de Teoría General del Estado*, trad. de L. Recasens Siches y J. de Azcárate Flórez, estudio preliminar de L. Recasens Siches. Barcelona: Bosch. También en: (1979). Barcelona: Blume, Col. Leviatán, serie Menor-Política.
- (1934). *Teoría General del Estado*, trad. de L. Legaz Lacambra. Barcelona: Labor. También en: (1979). Madrid-México, DF: Editora Nacional.
- LASKI, H.J. (1935) 1956. *The State in Theory and Practice*. London: Allen & Unwin.
- (1970). *Introducción a la política*, trad. Buenos Aires: Siglo Veinte.
- LASSWELL, H.D. (1971). *El futuro de la Ciencia Política*, trad. Madrid: Tecnos.
- (1974). *La política como reparto de influencia*, trad. Madrid: Aguilar, Col. Biblioteca de Iniciación política.
- MERRIAM, Ch. E. (1939) 1986. *Prólogo a la Ciencia Política*, trad. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras Política y Derecho.
- MEYNAUD, J. (1971). *Introducción a la Ciencia Política*, trad. Madrid: Tecnos.
- MILIBAND, R. (1970) 1971. *El Estado en la sociedad capitalista*, trad. México, DF: Siglo XXI eds., Col. Sociología y política.
- (1977). *Marxismo y política*, trad. Madrid: Siglo XXI de España eds.
- MORTATI, C. (1975). *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II vols. Padova: CEDAM.
- POULANTZAS, N. (1969) 1971. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, trad. México, DF: Siglo XXI eds. También en: (1972) 1978. Madrid: Siglo XXI de España eds.
- (1977). *La crisis del Estado*, trad. Barcelona: Fontanella, Col. Libros de confrontación.
- (1979). *Estado, poder y socialismo*, trad. Madrid: Siglo XXI de España eds.
- PRELOT, M. (1973). *Sociologie politique*. Paris: Dalloz-Sirey.
- PRELOT, M. et BOULOIS, J. (1969) 1978. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, Col. Science Politique.
- PRELOT, M. et LESCUYER, G. (1977). *Histoire des idées politiques*. Paris: Dalloz, Col. Science Politique.
- ROIZ, J. (1980). *Introducción a la Ciencia Política. Análisis crítico de la teoría empírica contemporánea*. Barcelona: Vicens-Vives, Col. Vicens Universidad.
- (1982). *Ciencia Política, hoy*. Barcelona: Teide, Col. «Hay que saber».
- ROMANO, S. (1950). *Scritti Minori*, vol. I: *Diritto Costituzionale*. Milano: Edc. G. Zanobini, Dott. A. Giuffrè edt.
- (1963). *El ordenamiento jurídico*, trad., introducción de S. Martín Retortillo. Madrid.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. *Concepto, método, fuentes y programa de Derecho Político* (inédito).
- VON NEUMANN, J. and MORGENSTERN, O. (1953). *The Theory of Games and Economic Behaviour*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- WEBER, M. (1944) 1977. *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*, trad., 2 vols., edc. de J. Winckelmann. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras de Sociología.



## BIBLIOGRAFÍA CLÁSICA SELECCIONADA DE CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I. Madrid: Tecnos.
- BELTRÁN, M. (1985). «La burocracia y la crisis del 'Welfare State'». *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 48, 7-24.
- BLAU, P.M. (1963). *La burocracia en la sociedad moderna*, trad. Buenos Aires: Paidós.
- CROZIER, M. (1969). *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, trad., 2 vols. Buenos Aires: Amorrortu, Col. Biblioteca de Sociología.
- CHAMPION, D.J. (1975). *The Sociology of Organizations*. New York: McGraw-Hill Books.
- EHRMANN, H.W. (1961). «Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales». *Revue Française de Science Politique*, vol. XI, 541-568.
- ETZIONI, A. (1961). *Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1974). *Burocracia y tecnocracia, y otros escritos*. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- KAUFFMANN, H. (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: J. Hopkins Press.
- MARAFFI, M. (ed.) (1981). *La società neo-corporativa. Introduzione*. Bologna: S.e. Il Mulino.
- MARCH, J.G. and SIMON, H.A. (1961) 1969. *Teoría de la organización*, trad. Barcelona: Ariel.
- MAYNTZ, R. (1967) 1972. *Sociología de la organización*, trad. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- (1986). *Sociología de la Administración*, trad. Madrid: Alianza, Col. Alianza Universidad.
- MEHL, L. (1966). «Pour une théorie cybernétique de l'action administrative». En AAVV. *Traité de Science Administrative*. Paris: Mouton.
- MERTON, R.K. (1949) 1959. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe (Ill): Free Press.
- MISHRA, R. (1984). *The Welfare State in Crisis*. Brighton: Harvester Press.
- MOUZELIS, N. (1963). *Organización y burocracia*, trad. Barcelona: Península.
- MOYA VALGAÑÓN, C. (1972). *Burocracia y sociedad industrial*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo —Edicusa—.
- MURILLO FERROL, E. (1963) 1972. «La burocracia». En *Estudios de Sociología Política*, cap. VI. Madrid: Tecnos, Semilla y Surco, Col. de Ciencias Sociales, 247-287.
- PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (1985). «Corporatismo: el estado de la cuestión». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 31, 9-45.
- PRESTHUS, R. (1979). *The Organizational Society*. London: The MacMillan Press Ltd.
- RIGGS, F.W. (1970). *Administrative Reform and Political Responsiveness: A Theory of Dynamic Balancing*. London-Beverly Hills (Ca.): Sage.
- SCHMITTER, Ph.C. and LEHMBRUCH, G. (eds.) (1980). *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London-Beverly Hills (Ca.): Sage Professional Papers.
- SILVERMAN, D. (1971). *The Theory of Organizations*. London: Heinemann.
- WEBER, M. (1944) 1977. *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*, trad., 2 vols., ed. de J. Winckelmann. México, DF: Fondo de Cultura Económica, sección de Obras de Sociología.

# REGULACIÓN, PROPORCIONALIDAD Y RATIO DE VENTAJA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES LOCALES: EL CASO DE CANARIAS

José Adrián García Rojas

Universidad de La Laguna

[jagrrro@ull.es](mailto:jagrrro@ull.es)

## RESUMEN

La elección de un sistema electoral en un sistema político no es inocente. En el caso español se tiende a reproducir el sistema proporcional y la fórmula electoral de D'Hondt, que se aplica en las elecciones legislativas nacionales y en las autonómicas, aunque subiendo la barrera desde el 3 por ciento de las legislativas nacionales al 5 por ciento en las municipales. En Canarias contamos, además de con el sistema electoral municipal, que es el mismo para todos los municipios españoles, con la peculiaridad del sistema electoral insular, que es diferente del sistema indirecto de elección de las Diputaciones provinciales de régimen común. En este trabajo tratamos de ver los efectos de los sistemas electorales locales sobre la proporcionalidad y la ratio de ventaja.

**PALABRAS CLAVE:** sistemas electorales, proporcionalidad, normas electorales locales.

## ABSTRACT

«Regulation, Proportionality and Ratio of Advantage in Local Electoral Systems: The Case of the Canary Islands». The choice of an electoral system in a political system isn't innocent. In the Spanish case it tends to reproduce the proportional electoral system and the D'Hondt formula which applies in national general elections and in the regional parliament elections, even raising the barrier from 3 percent of national legislative chamber to 5 percent in municipal elections. In the Canary Islands, in addition to the municipal electoral system, which is the same for all Spanish municipalities, they have the peculiarity of the island councils electoral system, which is different of the indirect system of election of the provincial Councilors. In this work we would try to analyze the effects of local electoral systems on proportionality and advantage ratio.

**KEYWORDS:** Electoral Systems, Proportionality, Local Electoral Rules.



## 1. INTRODUCCIÓN: SISTEMAS ELECTORALES Y ELECCIONES LOCALES

Las leyes electorales tienen vocación de permanencia en las democracias representativas (Santaolaya Machetti, P., 1986: 52-53), que sólo cambian determinados aspectos accesorios de sus sistemas electorales, pero no la esencia del modo de selección de sus parlamentarios o de la figura del jefe del Estado. Buen ejemplo de lo que decimos son Gran Bretaña y Estados Unidos, países en los que, hecha la salvedad de la universalización del sufragio, prácticamente ha quedado inalterada la fórmula electoral para la elección de sus diputados o senadores, en el caso norteamericano, por el sistema de mayoría simple o relativa en circunscripciones o distritos uninominales: el sistema de *first past the post*. Lo mismo podemos decir de las democracias continentales, que, aunque con menor celo, han procurado mantener sus sistemas electorales prácticamente inalterables desde el final de la segunda guerra mundial, como Alemania, o como el caso de Francia, que, salvo en una sola elección a su cámara baja realizada mediante una fórmula proporcional, sigue utilizando el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas impulsado por el general De Gaulle en su retorno al poder en 1958 (Nohlen, D., 1994: 304). En España, la tradicional opción por fórmulas mayoritarias en la elección del congreso de los diputados, bien fuera en circunscripciones plurinominales con voto limitado o uninominales, se quebró, en 1977, al aprobarse la ley de reforma política y el real decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, que mantuvo este sistema sólo para el senado, y que introdujo el proporcional, con la fórmula de D'Hondt, para la elección de la cámara baja.

Los sistemas electorales «han fascinado a los políticos y politólogos por décadas» (Blais, A. y Massicotte, L., 1996: 49). En Italia, todos los males del régimen político parecían concentrarse en su sistema proporcional y se pensaba que su inestabilidad política terminaría con la instauración de un sistema mayoritario (Aguilera de Prat, C.R., 1995: 81), lo que no ha ocurrido. El sistema electoral español ha sido motivo de controversia y de demandas de reforma prácticamente desde el momento de su implantación, en 1977, sobre todo entre los partidos castigados por la desproporcionalidad provocada por el tamaño de sus circunscripciones electorales (Pallarès, F., 1981), como el Partido Comunista de España (PCE) y su organización sucesora, Izquierda Unida (IU) y en el mundo académico (Castillo, P., 1998, Montero, J.R. y Gunther, R., 1994, Santamaría, J., 1994 y 1996). El sistema electoral refleja ciertos problemas típicos de cada sociedad, por lo que a la hora de diseñarlo y acordarlo entre las distintas fuerzas políticas, se tiene que tener en cuenta esas variables (Linz, J.J., 1998: 28). La transición política española comprendía en realidad dos transiciones: la que transformó el régimen autoritario en uno democrático y la que sustituyó el Estado centralista por el Estado de las autonomías (Linz, J.J., 1985: 585). Por ello, resulta de todo punto imposible introducir barreras electorales de ámbito estatal para las elecciones al congreso de los diputados similares a la existente en Alemania, pues dejaría a todos los partidos de ámbito no estatal (PANES) o subestatales sin representación. El peso de la historia también influye en la selección del sistema electoral, como nos muestran los ejemplos de las democracias nacidas después de la segunda guerra mundial o los casos español y portugués, en los que se optó por fór-





mulas proporcionales con elementos correctores que disminuyeran la fragmentación parlamentaria y la inestabilidad política de las etapas democráticas del período de entreguerras (Rose, R., 1983: 20, Vallès, J.M. y Bosch, A., 1997: 222). Pero, pese a que las elecciones son instituciones centrales, si no la central, del gobierno democrático y reflejo de las condiciones de la democracia en diversos sentidos (Leduc, L., Niemi, R.G. y Norris, P., 1996: 4), pues están en el meollo del proceso democrático (Bogdanor, V., 1983: 1), los sistemas electorales no condicionan por sí mismos al sistema político en su conjunto, aunque son parte de sus elementos constituyentes y mantienen con ellos interrelaciones y mutuas influencias, pero no explican todos sus aspectos funcionales y estructurales (Hernández Bravo de Laguna, 1997: 349-350).

Los regímenes democráticos se distinguen de los autoritarios por tener elecciones competitivas. Esta cualidad, que propicia la alternancia en el poder y la posibilidad de presentación de candidaturas no controladas por el propio sistema político, tiene en el ámbito local uno de sus fundamentos. No en vano, hablar de democracia local es, en cierta medida, incurrir en una redundancia, porque la noción de democracia es históricamente una noción originada precisamente al tratar del gobierno de la ciudad, de la comunidad local (Vallès, J.M., 1999: 12). El ámbito local, tanto municipal como provincial o, en el caso de Baleares y Canarias, insular, suele ser el laboratorio donde se ensayan medidas que más tarde afectan a ámbitos supralocales<sup>1</sup> (Caciagli, 1999: 69, Di Virgilio, A., 1994: 107-105). De las elecciones municipales se suele afirmar su carácter de elecciones administrativas, intermedias o secundarias frente a las elecciones generales (Delgado Sotillos, I. y López Nieto, L., 1992: 196). El carácter secundario de la elección se suele asociar a comicios en los que el electorado estructura su comportamiento conforme a pautas más desinhibidas, menos rígidas, menos proclives a comportamientos tácticos y de utilidad del voto que las de primer orden (Vanaclocha Bellver, F., 1997: 278). De su calificación de elección intermedia se desprende que cada elección local presiona sobre el resultado de los comicios generales siguientes, haciendo que formen parte de grandes ciclos favorables o desfavorables a los distintos partidos, lo que mostraría que el electorado no da prioridad a los factores estrictamente locales en el momento de emitir su voto (Capo, J., 1999: 104). Las elecciones insulares, en los casos balear y canario, así como las municipales, no pueden explicarse exclusivamente por factores locales, ya que es altamente elevada la fuerza estructuradora de dinámicas supralocales, de dinámicas políticas estatales/autonómicas (Capo, J., 1991: 143-164). La literatura politológica se ha referido a este fenómeno con el término nacionalización, estatalización o partidificación de la vida política local (Carrillo, E., 1989: 29, Carrillo, E., Montero, J.R. y Ramos, 1997). Las elecciones locales forman un *continuum* con las generales y las autonómicas y se configuran unas como primarias y otras como intermedias de las otras. Lo relevante es que este proceso de similitud entre las elecciones generales y las municipales ha sido más rápido en España que en otros países (Capo,

---

<sup>1</sup> En Italia, el cambio del sistema electoral que acabó con el viejo sistema político comenzó precisamente en las elecciones locales de 1993.

J., 1999: 104). Esta apreciación no impide que en determinados territorios, como ocurre, en mi opinión, en Canarias, el hecho de disponer de instituciones peculiares y propias, como son los cabildos insulares, ha ido configurando arenas electorales singulares, a las que he denominado en otro lugar arenas insulares, que influyen en la sobredimensión de las variables locales en un subsistema político concreto (García Rojas, J.A., 1997), pues, en Canarias, el menor protagonismo de la política estatal y los factores del ámbito local cobran un protagonismo destacado en la formación de candidaturas y en el planteamiento y percepción de la campaña electoral (Pallarès, F. y Soler, J., 1996: 153). Además, los cabildos son instituciones que gozan de un prestigio mayor que el que históricamente han tenido otras corporaciones locales en el resto de España (García Rojas, J.A., 1997). La expresión «feo, espeso y municipal», típica del diecinueve español, que denota la imagen negativa de los ayuntamientos entre los ciudadanos, no ha tenido virtualidad en la sociedad isleña, puesto que, fundamentalmente, los cabildos insulares, desde su instauraron, en 1912, han sido las instituciones que han mantenido y urdido las identidades isleñas y que mejor se han adaptado a sus necesidades<sup>2</sup>.

## 2. EL RÉGIMEN ELECTORAL LOCAL EN EL DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL

Lo que caracteriza al régimen local español es la inadaptación, el foso profundo, entre los esquemas y propuestas legales, plasmados en las distintas constituciones y leyes de régimen local que se han sucedido desde 1812 hasta 1978, y la realidad de la administración local española (Sánchez Morón, M., 1990: 133). Otro rasgo de nuestro régimen local se refiere al hecho de que los problemas locales hayan ocupado tradicionalmente un lugar secundario en la agenda política de nuestros gobernantes y fuerzas políticas. Esta actitud de recelo ante las necesarias reformas del régimen local tuvo mucho que ver con el temor de las autoridades a que las administraciones locales se convirtieran en reductos o palancas movilizadoras de signo democrático. La renovación democrática de la política local española se realizó en abril de 1979, un mes después de celebradas las segundas elecciones generales y cuatro antes del referéndum constitucional. Este dato ejemplariza la situación de la administración local en España. Una administración a la espera, primero, de la renovación democrática de las Instituciones centrales del Estado y de su consiguiente normalización legislativa; y, segundo, del desarrollo e implantación del Estado de las Autonomías, que tan relacionado estaba con su propio despliegue competencial. En el primer

---

<sup>2</sup> Los cabildos insulares tomaron un enorme protagonismo en la estructura institucional de Canarias, llegando a convertirse en una de las corporaciones locales que más se beneficiaron del proceso de descentralización conocido con el nombre de «pacto local». Este proceso arrancó en las Islas con la aprobación de la ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, posteriormente reformada en la ley 14/1990, a la que se denomina comúnmente «ley de cabildos» (García Rojas, J.A., 1998: 123-161).

caso, significó un retraso considerable en la celebración de los primeros comicios locales democráticos, por tanto, como ya señalamos, del inicio de la transición local, y del proceso de adaptación democrática de su legislación (Márquez Cruz, G., 1995 y 1997).

Las elecciones locales se han regido por dos leyes. Las de 1979 y 1983 por la ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales (LEL), que fue reformada parcialmente en 1983 por la ley orgánica 6/1983, de 2 de mayo, y las locales siguientes, que se han regido por la ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), reformada parcialmente en 1987 (con ocasión de celebrarse las primeras elecciones europeas) y con mayor profundidad en otras ocasiones, como, en 1991, a través de la ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo. Resulta curioso que la legislación electoral local sea preconstitucional, pues fue aprobada cinco meses antes de la entrada en vigor de la constitución ante las presiones de los partidos de la oposición a UCD que habían surgido de las elecciones de junio de 1977<sup>3</sup>. Su carácter preconstitucional y la inexistencia de una ley de régimen local que definiera el modelo de gobierno local democrático explican que la LEL atendiera exclusivamente a temas de la representación democrática buscada y al reconocimiento de las especialidades forales, del régimen de diputaciones en Cataluña y de los cabildos y consejos insulares en los dos archipiélagos españoles (Bassols Coma, M., 1998: 43). La LEL introdujo la novedad de que esta materia se regulase específicamente en un cuerpo normativo al margen de la legislación local, separándose así de la tradición histórica española, e incidiendo en aspectos organizativos más propios de aquélla (Alcón Zaragoza, J.A., 1990: 20). Pese a su derogación, la LEL «sigue siendo la obra básica en materia de elecciones locales» (Coscolluela Montaner, L., 1988: 690). La LEL, lo mismo que la LOREG, está fuertemente influida por el real decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, en el que se dictaban las normas electorales para las primeras elecciones a cortes generales. En la LEL se reproducía la fórmula proporcional por el método de D'Hondt para la asignación de escaños, se contemplaba la existencia de una barrera electoral en el ámbito de la circunscripción, que se elevaba del 3 al 5 por ciento del sufragio válido emitido en el caso de las elecciones locales, y se establecía el predominio de los partidos frente a las agrupaciones de electores en la vida política local al facilitar

---

<sup>3</sup> Ya en septiembre de 1977, el PCE había presentado una proposición de ley sobre elecciones locales que fue rechazada. Los grupos parlamentarios socialista y de socialistas de Cataluña habían interpelado al gobierno para que se celebrasen elecciones locales en el primer trimestre de 1978. En la contestación del ministro del interior a estas interpellaciones se informó sobre la pronta remisión de un proyecto de ley de elecciones locales, que se presentó en el congreso de los diputados en enero de 1978 (Coscolluela Montaner, L. y Muñoz Machado, S., 1979: 19-20). Recordemos que la tramitación de la ley de reforma política, que posibilitó la celebración de las primeras elecciones generales democráticas en España desde 1936, permitió al gobierno de Adolfo Suárez retrasar la convocatoria de las previsibles últimas elecciones locales franquistas por el sistema corporativo. El real decreto-ley 17/1976, de 8 de octubre, las pospuso hasta la celebración de las legislativas generales y prorrogaba, además, el mandato de concejales, diputados provinciales y consejeros de cabildos insulares hasta que se constituyesen las nuevas corporaciones locales que resultasen elegidas en virtud de la convocatoria que se efectuase tras la celebración de las primeras elecciones legislativas.



sus condiciones y requisitos para presentar candidaturas. La LEL se adelantó a la constitución en la disminución de la edad electoral a los 18 años, aunque se mantuvo la de 21, entonces mayoría de edad, para el sufragio pasivo<sup>4</sup>. La modificación parcial de la LEL, efectuada por la ley orgánica 6/1983, afectó fundamentalmente a la elección de los diputados provinciales<sup>5</sup> y, en menor medida, a la de los consejeros de los cabildos canarios. Fueron fundamentalmente los pronunciamientos del TC en relación con el régimen de las elecciones autonómicas y los conflictos suscitados por la LEL los factores determinantes que presionaron para promover una norma-

---

<sup>4</sup> No podemos eludir el espinoso tema del controvertido artículo 11.7. En este artículo, declarado inconstitucional por STC 5/1983, de 4 de febrero, se especificaba que «tratándose de listas que representan a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior», esto es, por el siguiente en la lista. La STC manifestaba que «los partidos políticos, tal y como establece el artículo 6 de la CE, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en las elecciones periódicas (...) por lo que debe afirmarse que el artículo 11.7 de la LEL, en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad —mediante su expulsión— el presupuesto de hecho que da lugar al cese en el cargo público, va contra la CE y, en concreto, contra el derecho a permanecer en el cargo público de su artículo 23.2, al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental, susceptible de amparo».

<sup>5</sup> La elección de diputados provinciales estaba recogida en el título III de la ley 39/1978, de 17 de julio, (artículos 31-36). En él se establecía que serían elegidos por los concejales electos de los distintos partidos judiciales de entre los concejales elegidos en cada una de dichas circunscripciones mediante la fórmula de D'Hondt. Asimismo, se regulaba que cada diputación estaría integrada por el número de diputados resultante del número de residentes de la correspondiente provincia de acuerdo con la siguiente escala: hasta 500.000 residentes, 24 diputados; de 500.001 a 1.000.000, 27 diputados; de 1.000.001 en adelante, 30 diputados; Madrid Barcelona, 51 diputados provinciales. La modificación de la LEL, efectuada en la ley orgánica 6/1983, de 6 de marzo, alteró la escala de asignación de escaños anterior, así como la elección de los diputados provinciales, que pasaron a ser elegidos de acuerdo al número de votos obtenido por las distintas candidaturas en las elecciones municipales. La nueva escala convirtió el número de escaños pares en impares, por lo que los 24 y 30 diputados provinciales anteriores pasaron a ser 25 y 31, respectivamente. La LOREG no incorporó modificaciones importantes en este terreno con respecto a la ley 6/1983, de 6 de marzo, aunque eliminó la referencia a las provincias de Madrid y Barcelona y el escalón de 1.000.001 en adelante, que se cambiaron por los «de 1.000.001 a 3.500.000» y «de 3.500.001 en adelante». Tanto en la Ley 6/1983 como en la LOREG se especifica que una vez realizada por la junta electoral provincial la asignación del número de escaños correspondientes a cada una de las listas en los distintos partidos judiciales, ésta convocará por separado dentro de los cinco días siguientes, a los concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones, que hayan obtenido puestos de diputados, para que elijan de entre las listas de candidatos, avaladas al menos por un tercio de dichos concejales, a quienes hayan de ser proclamados diputados provinciales, eligiendo, además, 3 suplentes para cubrir las vacantes (en la ley 6/1983 se elegían 4 suplentes y en la Ley 39/1978 no estaban previstos los suplentes).

tiva electoral general (Bassols Coma, M., 1998: 53)<sup>6</sup>. La LOREG se aprobó con un consenso casi unánime de los grupos parlamentarios por 239 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones. La LOREG no se aparta sustancialmente de la normativa electoral anterior, ya que como señala en su preámbulo, con relación al cambio del real decreto-ley de 1977, «esta sustitución no es en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenido en el real decreto-ley» y expresa que recoge la normativa electoral local precedente «en lo fundamental». En el ámbito de las elecciones locales, su principal novedad fue la introducción del procedimiento para la destitución del alcalde por los concejales, que ya había consagrado la jurisprudencia del TC. La reforma de la LOREG, de 1991, agravó las condiciones para presentar la moción de censura y se introdujo la posibilidad de su presentación en los cabildos insulares. La LOREG establece una división entre las disposiciones comunes para todas las elecciones por sufragio universal directo, que se contienen en el título I, y las disposiciones especiales que se refieren a las distintas elecciones.

### 3. LOS SISTEMAS ELECTORALES LOCALES EN CANARIAS

#### 3.1. EL SISTEMA ELECTORAL INSULAR

El concepto de sistema electoral no equivale al de Derecho electoral, pues mientras el último abarca todo el conjunto de normas que regulan los diversos aspectos del sistema electoral, el segundo sólo se refiere a una de sus partes, la que se utiliza para convertir los resultados electorales en escaños (Vanaclocha Bellver, F., 1989: 274). La LOREG regula el sistema electoral de los cabildos insulares canarios, mientras que no hace ninguna referencia al de los consejos insulares de las Islas Baleares ni a los representantes de cada uno de los cabildos insulares en las dos mancomunidades interinsulares canarias, lo que contrasta con su anterior regulación en el título IV de la LEL<sup>7</sup>. Ya desde la LEL se diferenciaba la elección de los consejeros de los cabildos canarios de la de los diputados provinciales, que son

---

<sup>6</sup> En este sentido, la STC 72/1984, de 14 de junio, había manifestado que «el desarrollo normativo de la materia electoral por ley orgánica constituye una específica necesidad de desarrollo de la constitución y en la coyuntura histórica del inicial desarrollo de ésta, no puede confeccionarse parcialmente, sin perjuicio de que una vez establecida pueda modificarse por parte, pues la propia constitución ha determinado la unidad de legislación para esta materia».

<sup>7</sup> El título IV de la LEL, denominado *Del Régimen de Cabildos y Consejos Insulares*, le dedicaba a la elección de los consejos insulares el artículo 39 y remitía la de los representantes de los cabildos en las mancomunidades interinsulares al procedimiento vigente en su artículo 38. El artículo 38 de la LEL especificaba que «la elección de los representantes de los cabildos en las mancomunidades interinsulares se llevará a cabo de acuerdo con el procedimiento vigente». El vacío de la LOREG en esta materia lo cubre la ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), que ha tenido que reafirmar la subsistencia de las mancomunidades interinsulares canarias en cuanto órganos de representación y expresión de los intereses provinciales (artículo 41.2) (García Rojas, J.A., 1999: 173-188).



elegidos de forma indirecta. Los cabildos canarios comparten la elección directa de sus miembros con la de los diputados de las cortes generales y con la de los concejales, que son las dos únicas que tienen expresamente garantizado que se realicen de esta forma en el texto constitucional<sup>8</sup>. Esta opción del legislador pone de manifiesto el enorme protagonismo que han ido tomando los gobiernos insulares balear y canario frente a las cuestionadas diputaciones provinciales, que se refleja en la consideración que tienen ambos como instituciones de sus comunidades autónomas, además de entidades locales, en sus respectivos estatutos. La ubicación en el título IV de la LOREG de las *Disposiciones especiales para la elección de los Cabildos Insulares Canarios* se efectúa en un único y extenso artículo, el 201, que consta de diez apartados, que se halla intercalado entre los que regulan el régimen electoral municipal (título III) y provincial (título V)<sup>9</sup>. Esta ubicación refleja la combinación de influencias que afectan al régimen electoral y a la organización de los cabildos, que se asemejan en unos aspectos a la municipal y en otros a la provincial. Los cabildos insulares se apartan drásticamente de la configuración de las diputaciones provinciales en el modo de elección de sus consejeros, como hemos mencionado, y en la elección del presidente de la corporación, como veremos más adelante. La LOREG establece una escala para determinar el número de consejeros insulares que se han de elegirse en cada isla: hasta 10.000 residentes, 11 consejeros; de 10.001 a 20.000 residentes, 13 consejeros; de 20.001 a 50.000 residentes, 17 consejeros; de 50.001 a 100.000 residentes, 21 consejeros; de 100.001 en adelante 1 consejero más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

El criterio adoptado sigue fielmente al establecido en la LEL y es similar al regulado para la elección de concejales<sup>10</sup>, aunque se aparta de sus precedentes legislativos predemocráticos (Astarloa Huarte-Mendicoa, I., 1986a: 1735-1736, García Rojas, 1999). La circunscripción electoral es la isla, lo mismo que en los consejos insulares, si bien en éstos últimos hubo un solo consejo cuya circunscripción la formaban dos, Ibiza y Formentera, lo que se cambió posteriormente, existiendo en la actualidad uno por isla. La LEL establecía que en las islas en las que existiera más de un partido judicial la mitad del número de consejeros menos uno se distribuiría por

---

<sup>8</sup> Así lo determinan los artículos 68.1 y 69.2, para el congreso de los diputados y los senadores elegidos en circunscripciones provinciales e insulares, y el artículo 140, para la elección de los miembros del pleno municipal.

<sup>9</sup> El título IV, que regulaba la elección de los cabildos y consejos insulares en la LEL, se ubicaba detrás de la de los ayuntamientos (título II) y diputaciones (título III). El procedimiento singular de elección de los cabildos insulares fue desarrollado, en virtud de lo señalado en la disposición final primera de la LEL, en el real decreto 118/1979, de 26 de enero. Lo mismo ocurrió con los procedimientos de elección de los consejos insulares de las Baleares, que fue desarrollado por el real decreto 119/1979, de 26 de enero, con las instituciones forales de Navarra, desarrollado a través del real decreto 121/1979, de 26 de enero, y los de las juntas generales de Álava (real decreto 122/1979, de 26 de enero), Guipúzcoa (real decreto 123/1979, de 26 de enero) y Vizcaya (real decreto 124/1979, de 26 de enero).

<sup>10</sup> La diferencia se produce por disponer los cabildos de menos representantes por cada escalón de residentes, exactamente 2 menos.

partes iguales entre cada uno de ellos. Esta forma de elección tenía elementos de la de los concejales, elección directa de todos ellos, y de la de los diputados provinciales, al distribuirlos, en el caso canario sólo una parte de ellos, entre los partidos judiciales<sup>11</sup>. Este sistema se excluyó en su reforma de 1983, que estableció el modelo vigente de elección directa de todos los consejeros en una única circunscripción insular. Las candidaturas son en listas cerradas y bloqueadas, y se sigue para la atribución de escaños la fórmula proporcional según el sistema de D'Hondt. Asimismo, se contempla una barrera electoral de exclusión del 5 por ciento del sufragio válidamente emitido, las mismas que rigen para las elecciones municipales. La regulación del sufragio pasivo y las incompatibilidades de los candidatos a consejeros insulares son las mismas que las que afectan a los diputados provinciales (Delgado-Ibarren García Cantero, M., 1998: 67-87). El mandato de los consejeros es de 4 años. Para la constitución de los cabildos después de cada elección, el modelo se aleja tanto del de los ayuntamientos como del de las diputaciones provinciales. Se establece que la constitución se efectuará 30 días después de celebradas las elecciones, mientras que para los ayuntamientos es de 20 días y para las diputaciones hay que esperar a la constitución de todos los ayuntamientos de la provincia<sup>12</sup>.

### 3.2. EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL

El ayuntamiento es la institución representativa del municipio, pues el número de los que se rigen por el régimen de concejo abierto es muy limitado. En Canarias no existe ninguno. La LOREG establece, en su artículo 179.1, una escala de ocho tramos en función de sus residentes para fijar el número de concejales de cada ayuntamiento, que son los mismos que recogía el artículo 5 de la LEL: 0-250 habitantes, 5 concejales; de 251 a 1.000 habitantes, 7 concejales; 1.001 a 2.000 habitantes, 9 concejales; 2.001 a 5.000 habitantes, 11 concejales; 5.001 a 10.000 habitantes, 13 concejales; 10.001 a 20.000 habitantes, 17 concejales; 20.001 a 50.000 habitantes, 21 concejales; 50.001 a 100.000 habitantes, 25 concejales; y de 100.001 en adelante, 1 concejal por cada 100.000 habitantes o fracción, añadiéndose 1 más

---

<sup>11</sup> La LEL establecía un sistema similar para los consejos insulares de Baleares, aunque variaba la escala de distribución del número de representantes por cada isla, que no dependía, como en el caso canario, del número de residentes, pues se fijaba en 24 para el de Mallorca y 12 para los de Menorca e Ibiza-Formentera. El real decreto 118/1979, de 26 de enero, en su artículo 2, apartados 2 (referido a La Palma), 3 (a Gran Canaria) y 4 (a Tenerife), decía que en las circunscripciones que tuviesen partidos judiciales, habría una insular y otra por cada uno de éstos. Por ello, eran 3 en La Palma, una insular y 2 de partido judicial, las de Los Llanos de Aridane y Santa Cruz de La Palma. 4 en Gran Canaria, la insular y las de los partidos judiciales de Las Palmas de Gran Canaria, Telde y Guía de Gran Canaria. Y 6 en Tenerife, la insular y las de los partidos judiciales de Santa Cruz de Tenerife, La Laguna, La Orotava, Granadilla e Icod de los Vinos. El artículo 3 del real decreto 118/1979 distribuía la asignación de consejeros elegibles en las distintas circunscripciones.

<sup>12</sup> Para la composición de la mesa de edad en la constitución de los cabildos, la LOREG remite al artículo 195, que es el que regula la constitución de los ayuntamientos.



cuando el resultado sea un número par. La peculiaridad de la determinación del número de concejales en la legislación vigente en relación con los precedentes legislativos históricos es que en los textos legales anteriores se fijaba siempre expresamente el número máximo y mínimo de miembros de la corporación municipal. El criterio numérico de los ediles de cada ayuntamiento ha ido aumentando conforme lo hacía la población municipal, pero el número de escalas y el de concejales, así como su recíproca correspondencia, ha dependido de la discrecionalidad del legislador (Martínez Marín, A., 1989: 187). El número de concejales elegidos coincide con el total de los miembros de la corporación, puesto que el alcalde tiene siempre la condición de concejal. La duración del mandato de un concejal es de 4 años. Una vez realizado el escrutinio general por la junta electoral de zona, se proclaman los candidatos electos, a los que se les expiden las credenciales que habrán de presentar ante la mesa de edad en la sesión constitutiva de su ayuntamiento. La sesión constitutiva se celebrará el vigésimo día posterior a la celebración de la consulta electoral, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los concejales electos, manteniéndose en el cargo hasta las siguientes elecciones, siempre que no renuncie antes de la finalización de su mandato, sea destituido o suspendido (Morell Ocaña, L., 1988: 523-531). La LEL establecía en su artículo 11.7 que «si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior». Este apartado 7 fue declarado inconstitucional por el TC, que manifestó que «el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, que los representantes lo son de los ciudadanos y no de los partidos y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas» (STC 5/1983) (Ferret Jacas, J., 1982: 9-12).

La circunscripción electoral es «aquel ámbito, generalmente de carácter territorial, donde se agrupa una parte del electorado, a efectos de que en él o a partir de él se proceda a la conversión de votos en cargos de autoridad» (Vanaclocha Bellver, F., 1989: 281). Es la unidad espacial donde se agrupa un conjunto de electores. En la LOREG, lo mismo que en la LEL, se opta por la circunscripción electoral única y se ha seguido el criterio fijado en la constitución española para la delimitación de las circunscripciones electorales al congreso de los diputados y al senado, que coinciden con la división administrativa del territorio español (artículos 68.2, 69.2, 69.3 y 69.4 de la constitución). La consideración del territorio municipal como circunscripción electoral única a efectos de los comicios municipales no siempre fue así en la historia de nuestro régimen local. Las leyes de régimen local de 1856, 1870, 1877, 1890 y 1907 dividían el municipio en distritos electorales, con lo que el elector sólo podía votar en favor de un número limitado de candidatos y no de todo el futuro consistorio (Coscolluela Montaner, L. y Muñoz Machado, S., 1979: 175-178). Desde los inicios de la restauración democrática en España se alzaron voces contrarias a la configuración de la circunscripción electoral única para los comicios municipales. Manuel Fraga Iribarne, de Alianza Popular (AP), propugnó un tratamiento distinto para las zonas rurales, urbanas y las grandes ciudades, argumentando que en las primeras abundaban entidades de población diseminadas, mientras que las capitales



de provincias constituían núcleos bien definidos y los grandes centros metropolitanos como Madrid o Barcelona tenían una problemática claramente diferenciada del resto de los municipios españoles. En su opinión había que escoger la mejor fórmula para cada tipo de municipio, lo que implicaba la adopción de distintos sistemas electorales según el tipo de municipio. Por el contrario, el diputado del grupo comunista Ramón Tamames se mostró partidario de que, en las elecciones municipales en los grandes centros urbanos o en términos municipales extensos, los candidatos procedieran de todo el término municipal con el objeto de que no primaran unos barrios o entidades de población sobre otros, proponiendo, además, que en Barcelona y Madrid se eligiesen representantes municipales por cada junta municipal de distrito, que, a su vez, designarían sus propios representantes en el ayuntamiento.

Las candidaturas deben presentarse en listas cerradas y bloqueadas, es decir, aquélla en la que la relación de candidatos entraña un orden de prelación entre ellos a efectos de la provisión de los escaños o puestos que corresponden a la candidatura, no admitiéndose la posibilidad de que el elector pueda alterar el orden o marque sus preferencias por un determinado candidato dentro de la lista. La LOREG es una ley hecha por y, sobre todo, en favor de los partidos políticos (Martínez Marín, A., 1989: 206), pues, en su artículo 44, señala que sólo podrán presentar candidaturas los partidos y federaciones de partidos inscritos en el registro correspondiente, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos legales establecidos en la ley. Los partidos, federaciones de partidos y coaliciones electorales reciben un trato claramente favorable frente a las agrupaciones electorales, que necesitan para presentar candidaturas un número de firmas de electores inscritos en el censo electoral del municipio conforme a un baremo establecido al efecto. La LOREG endureció las condiciones para que las agrupaciones de electores presentaran candidaturas frente a las que había regulado la LEL. Pese a que puedan parecer estas condiciones no excesivamente duras, debemos tener en cuenta dos factores que sí hacen que lo sean: primero, la tradicional escasa participación de los españoles, en general, y de los canarios, en particular, en política, que tiene un claro reflejo en la escasa afiliación y aún menor militancia partidista, lo que supone, en mi opinión, que la LOREG castigue la creación de agrupaciones de electores en los distintos municipios, puesto que los requisitos exigidos superan claramente el número de afiliados medio de los grandes partidos en la mayor parte de los municipios españoles; y, segundo, porque es en el ámbito municipal donde puede llegar a tener mayor trascendencia la canalización de las candidaturas a través de agrupaciones de los propios electores, tanto por la dificultad que para los partidos políticos puede llegar a suponer el contar con una red completa de organizaciones locales como por la ambigüedad que, desde el punto de vista de las opciones ideológicas, puede presentar la gestión local (Morel Ocaña, L., 1988: 486). La ley, después de advertir a los partidos y federaciones de partidos de la obligatoriedad de comunicar a la junta electoral competente de las coaliciones electorales que realicen, que deben ser expresas para cada elección (artículo 44.2), prohíbe la presentación de más de una lista electoral en cada circunscripción por cada partido, federación de partidos, coalición o agrupación electoral, tanto propia como de la federación o coalición a la que pertenezcan (artículo 44.3). Este punto es importante, puesto que en las elecciones



locales suele ser difícil consignar todas las coaliciones realizadas en cada municipio, lo que induce al error frecuente de denominar independientes a candidaturas fruto de un pacto de coalición municipal para unas elecciones determinadas.

La fórmula electoral, a la que también se denomina modo de escrutinio o regla para la atribución de escaños, es el procedimiento matemático con el que se procede a la conversión de votos en escaños o cargos electivos. Es el elemento que más propiamente conduce y vertebra la configuración del sistema electoral, encarnando la modalidad que adopta el principio de decisión mayoritaria o proporcional (Vanaclocha Bellver, F., 1989: 289). La LOREG consagra dos fórmulas para la elección de concejales: la mayoritaria y la proporcional. Además, en los municipios de menos de 100 habitantes, que funcionarán en régimen de concejo abierto, regirá un sistema de democracia directa. La fórmula mayoritaria es la que se utiliza en las elecciones en los municipios de 100 a 250 habitantes, escala en la que no está incluido ninguno de los municipios canarios, como dijimos en otro lugar. Esta fórmula, que ha sido la tradicional dentro del régimen local español hasta la LEL, queda reservada en la LOREG para los mismos municipios para los que se reserva una forma de voto limitado y que es heredera de una línea histórica iniciada por la ley de 1856 y que continuaron las de 1876, 1907 y 1933, que sirvieron para mitigar en el ámbito local los efectos de la fórmula mayoritaria pura (Astarloa Huarte-Mendicoa, I., 1986b: 1515). En los municipios de más de 250 habitantes se ha optado por la fórmula proporcional, asignándose el número de concejales elegidos por cada candidatura por el denominado método de D'Hondt, el mismo que regula las elecciones al congreso de los diputados y a todas y cada una de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, a lo que se añade el no tenerse en cuenta para la asignación de puestos de concejal a las candidaturas que no superen el 5 por ciento del sufragio válido. A esta fórmula electoral se la ha calificado de «proporcional atenuada» o «proporcional mayoritaria» (Fernández Segado, F., 1986, Nohlen, D. y Schultze, R.-O., 1985, Pallerès, F., 1981, Vallès, J.M., 1986). Durante la tramitación de la LOREG, ningún grupo parlamentario se opuso al método de D'Hondt o preconizó una vuelta a las tradicionales fórmulas mayoritarias típicas del régimen local español<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En la tramitación del proyecto de LEL, de 1978, el grupo parlamentario comunista, por boca de su portavoz en el congreso de los diputados, J. Solé Tura, propuso la adopción en las elecciones municipales de fórmulas proporcionales más puras para los municipios de menos de 20 concejales, pues, de mantenerse el método de D'Hondt, se beneficiaría a las formaciones mayoritarias. La barrera electoral sí fue objeto de enmiendas por parte de los grupos minoritarios del congreso de los diputados durante la tramitación del proyecto de LOREG, de 1985. El grupo parlamentario comunista propuso la desaparición de cualquier barrera electoral para la atribución de concejales, el diputado del grupo mixto Bandrés su reducción del 5 al 3 por ciento, y, por último, la aplicación de la barrera electoral sólo en los municipios de menos de 35 concejales, propuesta que efectuó el diputado Vicens i Giral (Astarloa Huarte-Mendicoa, I., 1986 b: 1517-1520).

#### 4. PROPORCIONALIDAD Y RATIO DE VENTAJA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES LOCALES EN CANARIAS

La elección de un sistema electoral no es inocente, pues detrás de ella existe una ingeniería electoral que responde a intereses electorales y políticos (Vanaclocha Bellver, F., 1989: 277). Para analizar la proporcionalidad o desproporcionalidad de los sistemas electorales locales en Canarias, he elegido el índice de los cuadrados mínimos de Gallagher<sup>14</sup> (Gcm) (Gallagher, M., 1991: 33-51). Este índice de Gcm ofrece una buena solución a los problemas que plantean otros como los de Loosemore y Hanby<sup>15</sup> (L-H) (Loosemore, J. y Hanby, V.J., 1971: 467-477), Rose<sup>16</sup> (Rose, R., 1984: 77-81) o Rae<sup>17</sup> (R) (Rae, D.W., 1977), por poner sólo algunos ejemplos, pues tienden a ser muy sensibles a los pequeños partidos, lo que reduce su valor, como ocurre con el índice de Rae, o genera un sesgo del valor de la desproporcionalidad al alza en los sistemas con pequeños partidos, como acontece con el de L-H (Lijphart, A., 1994: 57-62 y 1999: 155-170, Farrell, D.M., 1998: 142-149). El índice de Gcm permite dar cuenta de la desproporcionalidad de las elecciones en su conjunto y no sólo de cada uno de los partidos, pues pondera las desviaciones entre sus porcentajes de votos y escaños, ya que otorga mayor importancia a las de mayor calado (Oñate, P. y Ocaña, F.A., 1999: 28). Completo el análisis con la evolución de la ratio de ventaja de los partidos relevantes del sistema de partidos local isleño en el mismo período. Entre todas las elecciones locales celebradas en España desde la aprobación de la constitución, he optado por la de 1999, sin que exista una razón específica, salvo su carácter central en el cambio de ciclo electoral y de formato de sistema de partidos que se produjo en España en las generales de 1993 y que, de confirmarse los resultados de las europeas de 2014, pudiera dar paso a otro con un distinto y más fragmentado sistema de partidos.

---

<sup>14</sup> Este índice se halla sumando las diferencias entre los porcentajes de votos y escaños de cada uno de los partidos elevados al cuadrado. El resultado se divide por dos y se obtiene su raíz cuadrada.

<sup>15</sup> El índice de L-H se calcula sumando la diferencia entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido y dividiendo el resultado final por 2.

<sup>16</sup> El índice de Rose se calcula restando a 100 el resultado del índice L-H.

<sup>17</sup> El índice de R se obtiene sumando las diferencias entre el porcentaje de escaños y votos de cada partido, dividido por el número de partidos que se tienen en cuenta, es decir, que lo que se halla es una media aritmética de la desviación absoluta entre el porcentaje de voto y el de escaños de todos los partidos relevantes (Oñate, P. y Ocaña, A., 1999: 27).



#### 4.1. PROPORCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES LOCALES EN CANARIAS

TABLA 1: ÍNDICES DE PROPORCIONALIDAD EN LAS ELECCIONES INSULARES (I) Y MUNICIPALES (M) DE 1999 EN CANARIAS POR ISLAS, PROVINCIAS Y REGIÓN			
ISLAS, PROVINCIAS, REGIÓN	INSULARES	MUNICIPALES	DIFERENCIA I/M
Lanzarote	2,6	3,5	-0,9
Fuerteventura	1,9	3,6	-1,7
Gran Canaria	5,0	6,8	-1,8
<i>Provincia de Las Palmas</i>	11,0	9,0	2,1
El Hierro	4,8	3,4	1,4
La Gomera	6,1	5,5	0,6
La Palma	1,7	5,4	-3,7
Tenerife	5,6	7,4	-1,8
<i>Provincia de Santa Cruz de Tenerife</i>	9,7	6,5	3,1
Canarias	7,9	8,4	-0,5

Fuente: elaboración propia sobre los resultados de las juntas electorales insulares y provinciales.

Como se desprende del contenido de la tabla 1, la proporcionalidad es más elevada y, por tanto, se aproxima más a 1, en las elecciones insulares que en las municipales, tomando como ámbito de referencia a la isla, salvo en los casos de El Hierro y La Gomera. En términos generales, las diferencias son muy marcadas, hecha la salvedad de la isla de La Palma. La razón es sencilla, pues, como expliqué en otro lugar de este trabajo, la circunscripción es insular en el caso de los comicios a cabildos, mientras que en el ámbito de la elección a ayuntamientos lo es el municipio. Por ello, al calcular el índice de proporcionalidad municipal, pero en el ámbito de la isla, como también lo he efectuado en el ámbito de ambas provincias isleñas y en el conjunto de la comunidad autónoma, la concurrencia o no de distintos partidos en unas circunscripciones pero no en otras, la presencia de candidaturas independientes, o, como yo las denomino, «sin configuración partidista», producen un aumento de la desproporcionalidad en los comicios municipales al calcular el índice de Gcm o cualquier otro, por las razones indicadas. Este argumento se comprueba si observamos la tabla 2, en la que se ofrecen los índices de desproporcionalidad o proporcionalidad de Gcm en las elecciones municipales, pero atribuidos por tramos de población en el conjunto de las 7 islas y calculados, a su vez, los promedios de todos los municipios en cada uno de los tramos.

TABLA.2: ÍNDICES DE PROPORCIONALIDAD EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1999 EN CANARIAS POR TAMAÑO DE HÁBITAT

TAMAÑO HÁBITAT	MUNICIPALES	PROMEDIOS	DIFERENCIA M/P
0-5.000	4,1	2,7	1,3
5.001-15.000	2,7	3,0	-0,3
15.001-25.000	3,6	3,4	0,3
25.001-40.000	3,9	4,1	-0,1
+40.001	3,9	5,5	-1,5

Fuente: elaboración propia sobre los resultados de las juntas electorales insulares y provinciales.

Del contenido de la tabla 2, referido a las elecciones municipales, se desprenden varias cuestiones: primera, que la diferencia mayor entre los índices de proporcionalidad municipal electoral y promedio de cada municipio por tramo de población en los comicios de 1999 se encuentra en los de los municipios de -5.000, que son los municipios con menor número de habitantes, y los de + de 40.000, los de mayor número de residentes. Un segundo dato de interés lo aporta el valor medio del índice de Gmc en los diferentes tramos de población en las elecciones municipales, pues demuestran que, como cabría suponer, es en los municipios más pequeños, los de -5.000 residentes, en los que la proporcionalidad debe ser mayor, o, visto de otra manera, la desproporcionalidad menor, ya que son aquéllos en los que cabe pensar que se presentan un menor número de candidaturas si los analizamos municipio a municipio, frente a los de más elevado número de habitantes, pues es en estas circunscripciones, capitales de provincia y ciudades más dinámicas económica y socialmente, en los que intentarán presentar candidaturas todos y cada uno de los partidos relevantes del sistema de partidos canario y otras formaciones menores o no relevantes sistémicamente, que lo hacen de manera habitual en todas las capitales y ciudades importantes como una forma de hacer llegar su mensaje político, ideológico o de protesta. Para los partidos relevantes es fundamental concurrir en el mayor número de municipios posible, pero maximizando los de mayor población, por lo que suponen de contagio para elecciones que se celebran en la misma jornada electoral. Para las formaciones no relevantes de ámbito estatal o comunitario, el coste de presentar candidaturas y de obtener mejores resultados es, asimismo, superior en los municipios de mayor número de habitantes.

La tabla 2, como señalamos anteriormente, nos muestra en la columna de los promedios de cada tramo poblacional como aumenta la desproporción a medida que el tamaño de municipio va aumentando, lo que no ocurre cuando tomamos los datos en conjunto (primera columna). La aplicación del índice de proporcionalidad de Gcm parece poner en duda la apreciación de que el sistema de D'Hondt es más proporcional a medida que se eligen más candidatos en una circunscripción. Dicho de otra forma, que la fórmula de D'Hondt es más proporcional en circunscripciones grandes, como se suele decir técnicamente. Esta apreciación ha sido reiteradamente expuesta y argumentada en referencia a su utilización en las elecciones al congreso de los diputados español, en las que el exceso de circunscripciones pequeñas, debido



a la constitucionalidad de la provincia como circunscripción electoral al congreso y al senado, da mayor representación a las circunscripciones pequeñas, que eligen de 3 a 4 diputados, frente a las grandes, como Madrid o Barcelona, en las que sí funciona proporcionalmente la fórmula de D'Hondt en el reparto de escaños (Pallarès, F., 1981: 233-267). Lo mismo ocurre con la circunscripción única estatal de las elecciones europeas, en las que tampoco interviene la barrera del 3 por ciento del sufragio válido emitido, que sí actúa en las elecciones al congreso de los diputados, sólo en las circunscripciones de gran tamaño, es decir, en las que se eligen un buen número de diputados, pues la denominada barrera efectiva, que es la barrera real, aunque no legal, que fija en cada circunscripción el número mínimo de votos para acceder a un diputado, suele estar en las circunscripciones pequeñas, que son la inmensa mayoría de las del sistema electoral del congreso de los diputados, entre el 17 y el 20 por ciento del sufragio expresado. Ésta y no otra es la razón de que fuerzas como IU o Unión Progreso y Democracia (UPyD) queden con una escasa representación en la cámara baja española, muy por debajo de su porcentaje de votos en el conjunto del territorio español, mientras que otras, con un menor peso electoral estatal, como CC, Convergencia i Unió (CiU) o el Partido Nacionalista Vasco (PNV), que concentran sus apoyos en unas pocas circunscripciones, estén aparentemente sobrerrepresentados.

Los índices más elevados de desproporcionalidad en los municipios de +40.001 habitantes están relacionados con la presentación de más listas electorales, como hemos señalado anteriormente, y con la barrera del 5 por ciento sobre voto válidamente emitido, pues a mayor número de candidaturas, como ocurre en estos municipios, son mayores las posibilidades de que se queden sin representación una más elevada proporción de formaciones políticas, lo que redundará en beneficio de los grandes partidos en el ámbito de sus respectivos municipios, que, no por casualidad, suelen ser los predominantes o relevantes en el sistema o subsistema de partidos canario, CC, PP y PSOE, aunque, como veremos al estudiar la ratio de ventaja, la ganancia beneficie a unos partidos relevantes dentro del sistema de partidos canario más que a otros en función de las diferentes arenas insulares (García Rojas, J.A., 2003: 139-141, García Rojas, J.A. y Báez García, A., 2014: 138-142). Al igual que en el sistema electoral del congreso de los diputados o en el del parlamento de Canarias, la imposibilidad de superar las barreras electorales (3 por ciento, en el primer caso, y alternativas del 30, ser partido ganador en la circunscripción o del 6 por ciento regional, en el segundo) de la mayoría de las formaciones políticas actúa en favor de la sobrerrepresentación de los partidos relevantes en cada circunscripción y del sistema de partidos estatal, de comunidad autónoma, insular o municipal, y, sobre todo, del partido ganador en su respectiva circunscripción electoral. Por ello, se explica lo relativamente bajo, en porcentaje de votos, con los que se alcanza la mayoría absoluta en las elecciones municipales e insulares. Recuérdese que la obtuvo el PSOE en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria con apenas el 42 por ciento del sufragio expresado en los comicios de 2007, por poner un ejemplo, pese a tener un consistorio de 29 concejales.



## 4.2. RATIO DE VENTAJA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN CANARIAS

TABLA 3: RATIO DE VENTAJA EN LAS ELECCIONES INSULARES CANARIAS DE 1999, POR ISLAS, PROVINCIAS Y REGIÓN

	PSOE	PP	CC
Lanzarote	1,1	0,9	1,1
Fuerteventura	1,1	1,1	1,0
Gran Canaria	1,0	1,1	1,1
<i>Provincia de Las Palmas</i>	1,3	0,7	1,1
El Hierro	0,8	1,0	N.P.
La Gomera	1,1	1,1	0,9
La Palma	1,0	1,1	1,0
Tenerife	1,2	0,9	1,1
<i>Provincia de Santa Cruz de Tenerife</i>	1,3	1,0	0,8
Canarias	1,3	0,8	1,0

Fuente: elaboración propia sobre los resultados electorales de las juntas electorales insulares y provinciales.  
N.P.= no presentados.

La ratio de ventaja<sup>18</sup> viene referida al beneficio o perjuicio que produce el reparto de los escaños en cada uno de los partidos (Vallès, J.M. y Bosch, A., 1997: 127). Los partidos que presentan candidaturas en la práctica totalidad de las circunscripciones insulares muestran una ratio regional notablemente moderada. Sólo el PSOE tiene una ratio de ventaja regional superior a 1, mientras que el Partido Popular (PP) y Coalición Canaria (CC), entre los predominantes del sistema de partidos canario, obtienen ratios regionales inferiores a 1 y, por tanto, de desventaja. La razón es que, en su ámbito de aplicación en los comicios a cabildos insulares, la isla, los índices de Gcm favorecen, en términos generales, a los tres partidos predominantes dentro del sistema de partidos canario que se inauguró con el tercer ciclo electoral, en las elecciones generales de 1993: PSOE, PP y CC. Como se observa en la tabla 3, el PSOE obtiene en 6 de las 7 islas en que compitió, en 1999, una ratio de ventaja superior a 1 en 4 islas e igual a 1 en 2. Sólo en Fuerteventura queda ligeramente por debajo de 1. CC, que presentó candidaturas en 6 islas, en 1999, supera el 1 en 3 circunscripciones y lo iguala en 2 y obtiene una ratio menor a 1 sólo en la isla de La Gomera. El PP es el partido que, en proporción, recibe menos ganancia de su ratio de ventaja en el conjunto de las 7 islas en los comicios a cabildos en 1999. El

<sup>18</sup> La ratio de ventaja se halla dividiendo el porcentaje de escaños obtenido por un partido por su porcentaje de votos. Cuando el resultado es igual a 1, el partido considerado no ha conseguido ventaja, si por el contrario es superior a 1, se considera que sí la ha logrado, y si es inferior a 1, que no. Mientras el índice de desproporcionalidad se aplica al resultado agregado de la elección, la ratio de ventaja se refiere al beneficio o perjuicio que el reparto de escaños produce para cada uno de los partidos.



PP logra una ratio de ventaja inferior a 1 en dos islas, una de ellas, Tenerife; obtiene una ratio de 1,1 en 4 circunscripciones y es igual a 1 en El Hierro.

TABLA 4: RATIO DE VENTAJA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES CANARIAS DE 1999, POR TRAMOS DE POBLACIÓN, ISLAS, PROVINCIAS Y REGIÓN					
	PSOE	PP	CC	CSCP*	IUC
0-5.000	1,1	0,8	1,1	0,9	1,3
5.001-15.000	1,1	0,9	1,1	0,9	0,3
15.001-25.000	1,0	1,0	1,2	0,9	N.P.
25.001-40.000	1,1	0,9	1,0	0,3	0,3
+40.001	1,2	0,9	1,3	0,8	N.P.
Lanzarote	1,0	1,0	1,1	0,7	0,5
Fuerteventura	1,0	0,9	1,0	1,5	N.P.
Gran Canaria	1,3	0,9	1,1	1,8	0,1
<i>Prov. Las Palmas</i>	1,3	0,8	1,1	1,5	0,2
El Hierro	1,0	1,1	N.P.	N.P.	N.P.
La Gomera	1,1	0,4	1,1	N.P.	0,8
La Palma	1,1	0,7	1,0	1,5	0,6
Tenerife	1,3	0,8	1,0	1,1	0,1
<i>Prov. S/C de Tfe</i>	1,2	0,8	1,0	1,3	0,4
Canarias	1,3	0,7	1,0	1,3	0,3

Fuente: elaboración propia sobre los resultados electorales de las juntas electorales insulares y provinciales.

\* CSCP: candidaturas sin configuración partidista o independientes; N.P.= no presentado.

Esta primera foto fija de la ratio de ventaja entre los tres partidos predominantes dentro del sistema de partidos isleño apunta alguna de las características del sistema electoral del parlamento canario, que hemos estudiado en otro trabajo (García Rojas, J.A. y García, J.E., 2001: 329-349), y que se observan con mayor claridad en la tabla 4, que se refiere a la ratio de ventaja en las elecciones municipales de 1999: que los partidos con una mejor implantación en el conjunto de las 7 islas, como es, en primer lugar, el PSOE y, en segunda posición, CC, son los que logran una mayor ratio de ventaja en el conjunto de las elecciones que se celebran en Canarias (parlamento de Canarias, cabildos y ayuntamientos), y los que tienen una implantación electoral insuficiente, como el PP, son los que obtienen, en general, ratios de ventaja inferiores a 1. En otras palabras, que los grandes beneficiarios de las tendencias desproporcionales de los sistemas electorales antedichos son el PSOE y, en menor medida, CC, mientras que el gran castigado, debido a su escasa implantación fuera de las dos islas capitalinas, es el PP (García Rojas, J.A., 2004, García Rojas, J.A., Delgado Núñez, A. y García, J.E., 2004).



En la tabla 4 hemos incluido a un partido no relevante para el sistema de partidos canario ni en ninguna de las 7 arenas insulares, Izquierda Unida Canaria (IUC), IU en las Islas<sup>19</sup>, para ver cómo, salvo alguna excepción, la desproporcionalidad de los sistemas electorales locales en Canarias le castigan por su escasa implantación y pobres resultados, en general por debajo de la barrera del 5 por ciento. También hemos añadido la ratio de ventaja de las candidaturas sin configuración partidista, comúnmente conocidas como independientes, pese a ser fundamentalmente municipales y, por tanto, locales, y por su configuración como agrupaciones de electores o de partidos de ámbito municipal, pues es en estos comicios locales y, particularmente, en los municipales, donde tienen mayor, por no decir casi única, presencia. Como puede comprobarse, es el PSOE, como adelantaba anteriormente, la formación que obtiene en todos los ámbitos de tamaño de hábitat, isla, provincia y región, ratio de ventaja, en su inmensa mayoría, superiores a 1. Este dato refleja que ha sido y es el partido con mayor y mejor implantación en Canarias. El siguiente beneficiario de una ratio de ventaja superior a 1 es CC, como, asimismo, señalamos en otro lugar, aunque su ratio media es inferior a la del PSOE. El PP, al igual que en las elecciones al parlamento de Canarias, es el gran perjudicado de los sistemas electorales insular y municipal en Canarias por su escasa implantación en las islas y municipios no capitalinos. Así, el PP no consigue ratio de ventaja superior o igual a 1 en ningún tramo de población ni en la gran mayoría de las islas, incluidas las de Gran Canaria y Tenerife. En términos regionales, sin olvidar que tomamos a las candidaturas sin configuración partidista como un todo, es decir, sumando, incluso en el ámbito municipal, las que hayan logrado concejales aun siendo distintas, son las claras beneficiarias del sistema electoral municipal, lo mismo que en determinadas islas, como Fuerteventura y Lanzarote, en estos comicios de 1999. Sin embargo, llama la atención el hecho de que al calcular su ratio de ventaja por tamaño de hábitat regional, no logren superar en ninguno el 1. La razón estriba en que sumando todos los concejales y votos regionalmente, estas candidaturas sin configuración partidista o independientes ven descender su ratio de ventaja, pues, como dijimos, salvo en 3 islas, Fuerteventura, Gran Canaria y La Palma, en 1999, no conseguían superar la unidad. Por último IUC, al igual que en el caso del sistema electoral del parlamento de Canarias, y, salvo en los municipios de 0 a 5.000, son los grandes perjudicados de las formaciones que he incluido en mi análisis.

---

<sup>19</sup> El PCE se llamó en las Islas Partido Comunista de Canarias-Partido Comunista de España (PCC-PCE), posteriormente formó la coalición Izquierda Canaria Unida (ICU) y más tarde, junto a Asamblea Canaria Nacionalista (ACN) y otras formaciones de izquierda nacionalista isleña, Iniciativa Canaria (ICAN). El apoyo de ICAN al gobierno de coalición del que se forjaría la coalición electoral CC llevó a una escisión de parte de la militancia del PCC-PCE y de otras formaciones nacionalistas de izquierda. Los militantes del PCC-PCE formarían IUC junto a otros grupos ecologistas y de izquierdas en Canarias (García Rojas, J.A., 2004: 277-287).



## CONCLUSIONES

Los sistemas electorales insular y municipal en las Islas, al igual que el del parlamento de Canarias, o el del congreso de los diputados y el del senado, en España, favorecen a los grandes partidos: PSOE y PP, en el ámbito estatal, y CC, en el isleño, pues dificultan la presentación de agrupaciones de electores, y tienden a polarizar en torno a los grandes partidos del sistema o subsistema la competencia electoral.

La barrera del 5 por ciento del voto válido en los dos sistemas electorales estudiados tiende también a favorecer a las tres formaciones predominantes del sistema de partidos canario, pues tiende a incrementar su ratio de ventaja al excluir a todas aquellas fuerzas que no superen esa línea de exclusión en el reparto de escaños.

Los sistemas analizados favorecen, lo mismo que el del parlamento de Canarias, a los partidos con mejor implantación en cualquier tipo de municipio e isla, como el PSOE y, en menor medida, CC, y castigan relativamente a los que, como el PP, tienen una menor implantación.

Recibido: 15-4-2016

Aceptado: 19-9-2016



## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUILERA DE PRAT, C.R. (1995). «Ambigüedades de la transición italiana». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 89, 81-118.
- ALCÓN ZARAGOZA, J.A. (1990). *Manual de elecciones locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1986a). «Comentario al artículo 201». En L. Cazorla Prieto y otros. *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- (1986b). «Comentario al artículo 180». En L. Cazorla Prieto y otros. *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- BASSOLS COMA, M. (1998). «Evolución legislativa de las elecciones locales». En AAVV. *Elecciones locales*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- BLAIS, A. y MASSICOTTE, L. (1996). «Electoral Systems». En L. Leduc, R.G. Niemi y P. Norris (eds.). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: SAGE.
- BOGDANOR, V. (1983). «Introduction». En V. Bogdanor y D. Butler (eds.). *Democracy and Elections. Electoral Systems and Political Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CACIAGLI, M. (1999). «Los gobiernos locales en la transición italiana». En J. Botella (coord.). *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CAPO, J. (1991). «Elecciones municipales pero no locales». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 56, 143-164.
- (1999). «El debate sobre el sistema electoral local. Imágenes, intereses y propuestas». En J. Botella (coord.). *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CARRILLO, E. (1989). «La nacionalización de la política local». *Política y Sociedad*, n.º 3, 29-46.
- CARRILLO, E., MONTERO, J.M. y RAMOS, J.A. (1997). «Alcance y límites de la nacionalización de la política local: un marco conceptual para el análisis del caso español». En *Informe Pi Sunyer sobre gobierno local en España*. Barcelona: Fundación Carles Pi Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.
- CASTILLO, P. del (1998). «El sistema electoral: una revisión de las propuestas de reforma». En J. Montabes (ed.). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: CIS y Parlamento de Andalucía.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1988). «Las elecciones locales». En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I. Madrid: Civitas.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y MUÑOZ MACHADO, S. (1979). *Las elecciones locales. (Comentario a la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales)*. Madrid: Abella/El Consultor de los Ayuntamientos.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (1998). «Las elecciones locales: derecho de sufragio activo y pasivo. El censo electoral». En AAVV. *Las elecciones locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DELGADO SOTILLOS, I. y LÓPEZ NIETO, L. (1992). «Un análisis de las elecciones municipales (Contribución a partir del caso español)». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 76, 195-219.
- DI VIRGILIO, A. (1994). «Elezioni locali e destrutturazione politica. La nova legge a la prova». *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 1, 107-165.



- FARRELL, D.M. (1998). *Comparing Electoral Systems*. Londres: MacMillan Press.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986). «Las distorsiones de los principios de igualdad de voto y proporcionalidad en el decreto-ley de normas electorales». *Revista de Derecho Público*, n.º 102, 17-86.
- FERRET JACAS, J. (1982). «El cese de cargos políticos electos por pérdida de la condición de militante de un partido». *CEUMT*, n.º 49, 9-12.
- GALLAGHER, M. (1991). «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems». *Electoral Studies*, n.º 1, 33-51.
- GARCÍA ROJAS, J.A. (1997). «La dinámica de los gobiernos locales en Canarias». En AAVV. *Jornadas sobre la situación actual de la Administración local en Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, Dirección General de Administración Territorial y Gobernación.
- (1998). «El pacto local canario». En AAVV. *Jornadas sobre la Administración local en Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, Dirección General de Administración Territorial y Gobernación.
- (1999). «El Régimen electoral de los Cabildos Insulares». En J.J. Rodríguez Rodríguez y J.A. García Rojas (coords.). *El Régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*. Madrid: Gobierno de Canarias, Consejería de Presidencia y Marcial Pons.
- (2003). «Pactos electorales y coaliciones de gobierno en Canarias (1979-2002)». *Política y Sociedad*, vol. 40, n.º 2, 137-156.
- (2004). «Partidos y Sistemas de Partidos en Canarias». En J.A. García Rojas (coord.). *Temas de Política y Gobierno en Canarias*. Madrid: DIJUSA-Gobierno de Canarias, Instituto Canario de Administración Pública.
- GARCÍA ROJAS, J.A. y BÁEZ GARCÍA, A. (2014). «La inevitable necesidad de pactar: acuerdos políticos y producción de Gobierno en las Islas Canarias». En J.M. Reniu (ed.). *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas*. Barcelona: Atelier.
- GARCÍA ROJAS, J.A., DELGADO NÚÑEZ, A. y GARCÍA, J.E. (2004). «Sistemas electorales y elecciones en Canarias». En J.A. García Rojas (coord.). *Temas de Política y Gobierno en Canarias*. Madrid: DIJUSA-Gobierno de Canarias, Instituto Canario de Administración Pública.
- GARCÍA ROJAS, J.A. y GARCÍA, J.E. (2001). «Barreras electorales, proporcionalidad e igualdad del voto: un balance del sistema electoral del Parlamento de Canarias (1983-1999)». En F. Calero García, R.M. Lorenzo Alegría y S. Morini Marrero (coords.). *Economía y Finanzas 2001*, La Laguna, Universidad de La Laguna.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. (1997). «Los sistemas electorales». En R. del Águila (ed.). *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta.
- LEDUC, L., NIEMI, R.G. y NORRIS, P. (1996). «Introduction». En L. Leduc, R.G. Niemi y P. Norris (eds.). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: SAGE.
- LIJPHART, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LINZ, J.J. (1985). «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías». En F. Fernández Rodríguez (ed.). *La España de las Autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- (1998). «Problemas de la democracia hoy». En J. Montabes (ed.). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: CIS y Parlamento de Andalucía.
- LOOSEMORE, J. y HANBY, V.J. (1971). «The Theoretical Limits of Maximum Distortion». *British Journal of Political Science*, vol. 1, 467-477.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1995). *O gobierno local en España: procesos de transición e normalización política*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Escuela Gallega de Administración Pública.
- (1997). «Transición y normalización del sistema político local en España». En C. Alba y F. Vanaclocha Bellver (eds.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- MARTÍNEZ MARÍN, A. (1989). *La representatividad municipal española*. Murcia: Universidad de Murcia, Secretariado de Publicaciones.
- MONTERO, J.R. y GUNTHER, R. (1994). «Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España». En J.R. Montero, R. Gunther y otros. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MORELL OCAÑA, L. (1988). *El Régimen local español*. Madrid: Civitas.
- NOHLEN, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México.
- NOHLEN, D. y SCHULTZE, R.O. (1985). «Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 30, 179-200.
- OÑATE, P. y OCAÑA, F.A. (1999). *Análisis de datos electorales*. Madrid: CIS.
- PALLARÈS, F. (1981). «La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 23, 233-267.
- PALLARÈS, F. y SOLER, J. (1996). «Balance de las elecciones locales de 1995». En T. Font i Llovet (dir.). *Anuario del Gobierno local 1996*. Madrid: Diputación de Barcelona y Marcial Pons.
- RAE, D.W. (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CITEP.
- ROSE, R. (1983). «Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives». En V. Bogdanor y D. Butler (eds.). *Democracy and Elections. Electoral Systems and Political Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1984). «Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?». En A. Lijphart y B. Gorfman (eds.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990). *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.
- SANTAMARÍA, J. (1994). «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas». En J.R. Montero, R. Gunther y otros. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1996). «El debate sobre las listas electorales». En A. Porras Nadales (ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- SANTAOLAYA MACHETTI, P. (1986). «Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 53, 45-69.
- VALLÈS, J.M. (1986). «Sistema electoral y democracia representativa: una nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y su función política». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 53, 7-28.



- (1999). «La democracia local hacia el Siglo XXI». En J. Botella (coord.). *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- VALLÈS, J.M. y BOSCH, A. (1997). *Sistemas electorales y Gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- VANACLOCHA BELLVER, F. (1989). «Procesos y sistemas electorales». En M. Pastor (comp.). *Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill.
- (1997). «Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral». En C. Alba y F. Vanaclocha Bellver (eds.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.



# LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA Y LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

Sixto Peraza Padrón  
Universidad de La Laguna  
[speraza@ull.es](mailto:speraza@ull.es)

## RESUMEN

Se analizan las Constituciones españolas para estudiar el proceso de formación y consolidación del parlamentarismo del Estado español desde sus comienzos hasta la II República. Es decir, los avances y retrocesos en la evolución de la monarquía constitucional en una monarquía parlamentaria con sus quiebras republicanas. Asimismo, se analiza la paulatina configuración del Presidente del Gobierno y el Gobierno con identidad propia, y la progresiva extensión del sufragio.

**PALABRAS CLAVE:** parlamentarismo, monarquía constitucional, monarquía parlamentaria, gobierno parlamentario, sufragio censitario y universal.

## ABSTRACT

«The Parliamentary Institution and The Modalities of Government in The Spanish Constitutions». The Spanish Constitutions are analyzed to study the formation and consolidation of the parliamentary Spanish State from its beginnings to the Second Republic. That is to say, progress and setbacks in the evolution of the Constitutional Monarchy into a Parliamentary Monarchy with its republican failures. On the other hand, also are analyzed the gradual setting of the Prime Minister and the Government with its own identity, and the gradual extension of the suffrage.

**KEYWORDS:** Parliamentarism, Constitutional Monarchy, Parliamentary Monarchy, Parliamentary Government, Restricted and Universal Suffrage.



Las fechas de 1808 y 1978 marcan nuestra contemporaneidad y delimitan el espacio temporal de desarrollo y configuración de nuestro sistema político (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 272). Además, el complejo proceso político que ha modelado el sistema político español podemos analizarlo como un *continuum* entre el absolutismo tradicional, el liberalismo moderado y el autoritarismo conservador (González Casanova, J.A., 1971: 856).

En este espacio temporal y en ese *continuum* se desarrolla la pugna entre la supervivencia de un poder monocrático (que implica el ejercicio autoritario del poder) y la ampliación y extensión de un poder democrático (que surge de la nación o del pueblo), el cual se sustenta en una filosofía política basada en el reconocimiento de los derechos y libertades individuales y la división del poder en varias instituciones que se controlan y limitan (Palmer Valero, R., 1997: 177-178). O dicho con otros términos, lo que subyace es el conflicto entre el «principio monárquico» y el «principio democrático», manifiesto en las dificultades de encaje entre la monarquía y la democracia, máxime cuando los monarcas no siempre están dispuestos a facilitar el proceso adoptando actitudes abierta o solapadamente de deslealtad hacia el sistema. Desde esta perspectiva adquieren una importancia básica las tensiones entre la Corona y el Parlamento (como representante del principio democrático) y la distinción entre monarquía tradicional, monarquía constitucional (como etapa intermedia) y la monarquía parlamentaria (la república sería la materialización de la falta de adaptación de la monarquía a las tendencias democratizadoras) (Blas Guerrero, A. de y García Cotarelo, R., 1988: 270-271)<sup>1</sup>.

El núcleo teórico central de los procesos políticos democratizadores gira en torno a la división de poderes y la asignación de funciones concretas a órganos concretos. El tipo de relaciones que pueden darse entre dichos órganos (según se realice una separación flexible, rígida o confusa) permite la clasificación clásica de las formas de gobierno en parlamentarias, presidenciales y directoriales.

La forma de gobierno parlamentaria no deriva, por lo tanto, de la existencia del Parlamento, ya que éste existe en todas las formas de gobierno democráticas, sino de la atribución de una específica posición y la asignación de determinadas relaciones con el Gobierno. La centralidad del Parlamento es el rasgo peculiar, pero en el contexto de equilibrio con los otros órganos del Estado, de modo que el Gobierno no es un mero apéndice de aquél. Por eso se señalan dos procesos en la configuración histórica del parlamentarismo: por una parte, el Parlamento afirma su poder frente a la Corona y, por otra, el Gobierno gana autonomía frente al Rey caracterizándose por la responsabilidad solidaria de sus integrantes y el liderazgo del Presidente del Gobierno o Primer Ministro (Solozábal Echavarría, J.J., 1996: 43-48). Por lo tanto,

---

<sup>1</sup> En la Monarquía constitucional el Monarca disfruta de un poder propio que deja en vigor, aunque parcialmente, el «principio monárquico» y se considera que el Monarca y el Parlamento están en pie de igualdad, ambos comparten la soberanía. La Monarquía parlamentaria se asienta sobre la aceptación de la soberanía nacional o popular, de modo que su poder deriva del texto constitucional, que es ajeno a la intervención del monarca; por regla general su poder es simbólico, de arbitraje o moderación entre órganos del Estado y ha renunciado a intervenir en el juego político cotidiano.

el parlamentarismo se condensa en «la búsqueda de un equilibrio entre el poder del legislativo y ejecutivo sin menoscabo de la preeminencia teórica concedida al primero como representante directo del electorado» (Blas Guerrero, A. de, 1994: 21).

Las formas de gobierno no son estables en el tiempo. Se van modelando por el contexto sociopolítico y, naturalmente, trascienden el Derecho constitucional. Por eso se señala que frente al énfasis puesto en las modificaciones constitucionales como remedio a los males del parlamentarismo español, hay que poner de relieve las deficiencias de la cultura política de la clase dirigente y su deficiente entendimiento de la democracia (Solozábal Echavarría, J.J., 1996: 40-41). La convulsa y compleja historia político-constitucional española contemporánea ha propiciado, como señala A. de Blas (1983: 1), una visión pesimista y diferenciada de España en el contexto europeo occidental.

## 1. LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN (1808-1833)

La invasión francesa tendrá un carácter revolucionario en todos los aspectos para la política, la economía y la sociedad españolas. Políticamente cabe destacar la pugna entre dos campos ideológicamente irreconciliables (absolutistas y liberales) que marcarán el proceso histórico español durante dos siglos (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 273).

El Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808<sup>2</sup> es el punto de arranque del proceso político modernizador español e inicia el proceso de desaparición del Antiguo Régimen. Por eso, posiblemente lo más destacable es su carácter controvertido entre los estudiosos y la doctrina, llegando, en su caso más extremo, al silencio sobre el mismo. Así, para algunos, por las circunstancias de la guerra no tuvo efectividad y se admite que no ejerció influencia en la Constitución de 1812 (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 273-274). Mientras que otros sostienen que tuvo un papel destacado en el nacimiento de nuestro constitucionalismo porque provocó la elaboración de un texto alternativo: la Constitución de Cádiz de 1812 (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 12). Lo que destaca J.F. Merino Merchán (1995: 25-26) es que entre 1808 y 1814 coexistieron en España dos ordenamientos diferentes: el del Estatuto de Bayona y el de la Constitución de Cádiz de 1812.

El Estatuto de Bayona es un claro ejemplo de «Carta otorgada»<sup>3</sup>, en el cual la Monarquía, como centro e impulsor del sistema, se autolimita con unas Cortes y la obligación de respetar los derechos ciudadanos proclamados. Sin embargo, no

---

<sup>2</sup> Debería entrar en vigor escalonadamente hasta 1815. No trataba de regular sólo y exclusivamente instituciones y procedimientos políticos, sino que poseía un fuerte contenido de reformas socioeconómicas.

<sup>3</sup> «La primera teoría constitucional distingue entre Constitución, Constitución pactada y Carta otorgada, según el texto constitucional hubiera sido elaborado por una asamblea soberana, hubiera sido resultado de un acuerdo entre la asamblea y el monarca o hubiera sido concedida graciosamente por éste. En realidad dichas categorías precisan bastantes matizaciones, pero tienen un





asume la soberanía nacional ni el principio de división de poderes. El Rey seguía disfrutando de un amplio poder político que se reflejaba en la consideración de los demás órganos como sus colaboradores. Entre éstos cabe destacar el Ministerio y el Consejo de Estado, ambos nombrados y separados por el Rey. Por lo que respecta al Senado, se concebía como una Cámara de apoyo al Rey, sin carácter electivo, pues sus miembros eran designados por el Monarca, si bien su mandato era vitalicio, con competencias en mantenimiento de la seguridad del Estado, la constitucionalidad de las elecciones y protección de la libertad individual y de imprenta. Respecto a las Cortes hemos de señalar el mantenimiento de su carácter estamental (clero, nobleza y pueblo), con unos procedimientos de nombramiento o de elección variados (nunca por elección directa), con respecto a la duración del mandato era de tres años para los representantes del estamento del pueblo pudiendo ser reelegidos dos veces consecutivas y la tercera dejando un espacio de tres años. El Rey tenía la facultad exclusiva de convocatoria, prórroga, aplazamiento o disolución de las Cortes y, en todo caso, estaba prevista su reunión al menos una vez cada tres años. Sus sesiones, al contrario de la práctica constitucional, no eran públicas y se prohibía la divulgación e impresión de las opiniones y las votaciones. Respecto a sus competencias podemos decir que eran residuales y a compartir con el Rey, de hecho la iniciativa legislativa no se le reconoce, de modo que ésta correspondía al Rey y al Consejo de Estado, y la posibilidad de control de los ministros se reconocía mediante la posibilidad de elevar al Rey «quejas graves y motivadas» sin ninguna otra explicitación o consecuencia (Merino Merchán, J.F., 1995: 28-34; Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 10-12; Blas, A. de, 1983: 14; Rico Linage, R., 1989).

Podemos concluir que el Estatuto de Bayona de 1808 es un primer paso tímido de transformación de la Monarquía absoluta hacia una Monarquía constitucional, es un modelo alejado del parlamentarismo, porque las Cámaras están atrofiadas y minusvaloradas por la preeminencia del principio monárquico o del poder monocrático.

La Constitución de Cádiz de 1812 es el referente constitucional y político por excelencia de nuestra contemporaneidad. Así, A. de Blas (1983: 14) recoge la opinión de Adolfo Posada: «La Carta de Bayona no supera la condición de inicio “aparente” de nuestro constitucionalismo, en contraste con los comienzos “reales y eficaces” marcados por el texto de Cádiz». Por su parte, A. Reig Tapia y E. Merino Merchán (1994: 274) señalan que «el 24 de septiembre de 1810, se constituyó el primer parlamento español de nuestra historia, auténtico embrión, no sólo de nuestro constitucionalismo, sino de nuestro sistema político...». Por lo tanto, el Parlamento y el parlamentarismo español contemporáneos tienen como origen el diseño organizativo y la puesta en práctica de la Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución de 1812 es la primera que se redacta y aprueba por un parlamento sin la participación del Rey, pero no contra o frente al Rey. Por eso

---

valor indicativo útil». (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 12). Para A. de Blas (1983:14) se trata del único texto constitucional español catalogable como «Carta otorgada».

no podemos afirmar taxativamente que fuera una «Constitución impuesta», como sí ocurrió con su restablecimiento en 1820 y en 1836. Es una Constitución que se asienta sobre tres principios novedosos hasta ese momento en la vida política y constitucional española: la soberanía nacional, la división de poderes y la nueva representación (Tomás Villarroya, J., 1987: 13-15).

La soberanía reside en la Nación española como reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y a ésta corresponde exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales (artículos 1 y 3). Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos (artículo 27)<sup>4</sup>. Con estas premisas se configura un sistema político cuyo centro es el Parlamento, pero a la hora de definirlo como forma de gobierno se pueden plantear algunas dudas y ciertas disparidades en su catalogación. Así, podemos considerarla como monarquía constitucional y democrática, monarquía limitada, monarquía hereditaria moderada o una forma de gobierno directorial por la preeminencia del Parlamento sobre el Ejecutivo, aunque éste conserva ciertos poderes porque se los autoriza la Nación española. Ahora bien, cómo se articula o se plasma el principio de división de poderes: mediante una interpretación rígida del principio, de modo que entre los órganos del Estado apenas hay canales de comunicación que resuelvan los conflictos entre los mismos. Aquí es donde generalmente suele radicar la crítica a su fracaso como diseño organizativo y, particularmente, a su puesta en práctica.

Las Cortes se organizarían en una sola Cámara, que junto con el principio de la soberanía nacional, serán puntos programáticos e ideológicos distintivos de los progresistas españoles. Sus miembros, que debían poseer determinado nivel de riqueza, se elegirían mediante sufragio indirecto a cuatro grados, para ejercer un mandato de dos años, sin posibilidad de reelección hasta pasados otros dos años. La aplicación rígida de la separación de poderes conlleva la autonomía total de las Cortes, de modo que éstas se reúnen al margen del Rey y los Ministros, reuniéndose y disolviéndose automáticamente y celebrando sesiones, que debían ser públicas, con una duración fija. Precisamente para vigilar por los poderes de las Cortes cuando éstas no estaban reunidas se establece un órgano parlamentario novedoso: la diputación permanente de Cortes. Se le atribuirían una serie de funciones bastantes amplias y se reconocía la iniciativa legislativa a todos los diputados. Además, eligen los miembros de sus órganos de gobierno y se establece la incompatibilidad entre diputado y ministro, elaboraban y aprobaban su reglamento interno.

El Ejecutivo se compone del Rey, que es su titular, asistido de los secretarios de Estado y del Despacho (los Ministros) y el Consejo de Estado, como órgano consultivo (Cavero Lataille, I. y Zamora Rodríguez, T., 1995: 76-77). Al Rey se le atribuye, con carácter general, la facultad exclusiva de ejecutar las leyes, conservar el

---

<sup>4</sup> J. Solé Tura y E. Aja (1997: 15) señalan que el debate sobre la soberanía ocupa el siglo XIX. Distinguiendo la soberanía nacional, triunfadora en Cádiz, pero que tardará muchos años en reconocerse; la soberanía monárquica, aplicada durante las siguientes décadas; y, una postura intermedia, que resultará la mayoritaria durante ese siglo, de una soberanía conjunta del Rey con las Cortes.



orden público y la seguridad del Estado. Sin embargo, la desconfianza hacia el Monarca se manifiesta en la explicitación de una serie de restricciones a su autoridad<sup>5</sup>. No se reconoce constitucionalmente la existencia del Gobierno, ni del primer ministro. Los secretarios de Estado y del Despacho se establecen por las Cortes, que también asignan las funciones que le corresponden ejecutar e, incluso, sus retribuciones. Los secretarios de Despacho firman las órdenes del Rey, siendo responsables de las mismas ante las Cortes, pero debemos subrayar que esta responsabilidad no es de tipo político sino penal. En caso de irresponsabilidad apreciada por las Cortes, el secretario de Despacho quedará en suspenso hasta que resuelva el Tribunal Supremo de Justicia. Otra limitación a la autonomía política del Rey la determinan las características del Consejo de Estado. Sus integrantes son incompatibles con el cargo de diputado, siendo nombrados por el Rey entre los propuestos por las Cortes, y el reglamento de funcionamiento lo aprueban éstas. Sus funciones serán básicamente consultivas.

Las relaciones entre las Cortes y el Ejecutivo están marcadas por la concepción rígida del principio de separación de los poderes del Estado y la preeminencia de las primeras. A los casos ya señalados debemos citar que cuando se iniciaban las sesiones de las Cortes el Rey era invitado y se prohibía la presencia de su guardia en las mismas. Igualmente la iniciativa legislativa del Rey se ejercía por medio de los secretarios del Despacho, pero el Rey no podía intervenir en los debates de las Cortes y sus secretarios lo harían en las condiciones que las Cortes consideraran conveniente y nunca estarían presentes en las votaciones. Además, el Rey no podía disolver las Cortes. Cuando las Cortes aprobaban una ley debía ser sancionada por el Monarca, el cual en su caso podría ejercer un veto suspensivo; si por segunda o tercera vez se aprobaba, se entendía sancionada.

El funcionamiento de este sistema político estuvo marcado por las tensiones y las crisis. En primer lugar, porque su elaboración y su primera andadura estuvo marcada por la guerra. En segundo lugar, el Rey Fernando VII fue su principal enemigo; así, en cuanto retornó, la primera labor política fue derogar la Constitución de 1812 e iniciar una represión política de los elementos liberales y progresistas. En tercer lugar, porque, por una parte, no resuelve los conflictos entre las Cortes, que quieren ejercer la preeminencia sobre los órganos del Estado y encarnan la exaltación del radicalismo político, y un Rey que se niega a recortar su poder y quiere ejercer como monarca absoluto, y, por otra, las tensiones derivadas de unos secretarios del Despacho (Ministros) que al asumir la responsabilidad política aspiraban a ejercer el poder político. Así, particularmente durante el Trienio Liberal (1820-23) ya se empieza a reconocer la necesidad de un Consejo de Ministros<sup>6</sup> o Gobierno como órgano colegiado, dotado de la necesaria coherencia y homogeneidad a cuyo frente

---

<sup>5</sup> Se recogen en el artículo 172 de la Constitución. Como señalan J. Solé Tura y E. Aja, demuestran la profunda desconfianza hacia el retorno del absolutismo.

<sup>6</sup> J. Tomás Villarroya señala que el Consejo de Ministros fue establecido al terminar el Trienio Liberal por Decreto de Fernando VII de 19 de noviembre de 1823 (1987: 26).

debería estar una persona dotada de liderazgo, el primer Ministro o Jefe de Gobierno (Tomás Villarroya, J., 1987: 25-30).

## 2. LA ÉPOCA ISABELINA (1834-1868)

El Estatuto Real de 1834 suele considerarse como la consolidación del liberalismo constitucional y el hito que señala la imposibilidad del retorno del Absolutismo, como consecuencia de la alianza establecida entre la Regente María Cristina y los liberales para conservar la Corona para su hija, la futura reina Isabel II, frente a las pretensiones de los absolutistas y de don Carlos.

La naturaleza jurídico-política del Estatuto está sometida a disparidad de interpretaciones, sintetizadas por Tomás de Villarroya (1968) en cuatro grupos: una «Carta otorgada», una convocatoria a Cortes, restauración de las Leyes Fundamentales y un texto constitucional. Al margen de la consideración de su naturaleza y de si introduce o no el parlamentarismo, lo que sí se reconoce con amplitud es que sienta los principios en torno a los que girarán los rasgos básicos del sistema político español. Así, podemos citar la soberanía compartida entre el Monarca y el Pueblo (bajo la fórmula «las Cortes con el Rey»), la monarquía constitucional, la división de poderes interpretada como colaboración entre los mismos, el bicameralismo (y el problema de definir la naturaleza de la segunda Cámara o Senado), la doble confianza de la que debe gozar el Gobierno (de las Cortes y del Rey) y una Corona que no renuncia a su poder político y se implica en las luchas políticas cotidianas (con las excepciones de los reinados de Amadeo I y Alfonso XII y la Regencia de doña María Cristina, más próximos a la monarquía parlamentaria).

El Estatuto Real regula básicamente las Cortes Generales y hace referencias al Consejo de Ministros y al Rey. Explícitamente no recoge el principio de la división de poderes, aunque cabe entender implícito y en la versión flexible de colaboración bajo la preeminencia de la Corona. Las Cortes Generales son bicamerales, compuestas de dos Estamentos, el de Procuradores del Reino, como Cámara baja, y el de Próceres del Reino, como Cámara alta.

El Estamento de Próceres lo componían, en número ilimitado, miembros del clero, la nobleza, servidores del Estado, propietarios de elevada renta y personalidades de la enseñanza, la cultura y la ciencia. Algunos eran miembros natos (miembros de la nobleza) y la mayoría nombrados por el Rey con carácter vitalicio. El Estamento de Procuradores era de naturaleza electiva y confirma el establecimiento y el desarrollo de la democracia representativa. Sus miembros debían tener más de treinta años y gozar de un determinado nivel de renta que garantizara su independencia. La duración del mandato era de tres años con posibilidad de ser reelegidos. También es de destacar que se reconocía la compatibilidad con el cargo de Ministro. Por último, junto con los miembros del Estamento de Próceres, se les reconoce la inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos durante el ejercicio de su cargo.

Mención especial merece el sistema de elección de los Procuradores del Reino. Las primeras elecciones se realizaron con un sistema indirecto de segundo grado sumamente restrictivo, pues sólo tenían derecho a voto los mayores contribuyentes.



Sin embargo, conforme al Decreto de 24 de mayo de 1836 se convocaron elecciones para julio de ese año que introducían una importante novedad: la elección directa de los Procuradores. Se mantenía el sufragio censitario, pero combinado con el sufragio capacitario para aquéllos que poseían determinados títulos académicos o ejercían determinadas profesiones.

Las Cortes Generales no poseían autonomía total pues el lugar y fecha de reunión, así como la suspensión y disolución, correspondían al Monarca, los órganos directivos de los Estamentos eran nombrados por el Rey (en el caso del Estamento de Procuradores entre los propuestos por éstos), no poseían la iniciativa legislativa, que correspondía en exclusiva al Rey, ni debatir sobre asuntos que no fueran propuestos por éste, en todo caso se le reconoce el derecho de elevar peticiones al Rey. Por último, el Monarca poseía el derecho de veto absoluto sobre las leyes aprobadas por los Estamentos<sup>7</sup>.

Otro rasgo peculiar que se reconoce a estas Cortes Generales es su bicameralismo perfecto. Ya que ambas Cámaras gozan de las mismas competencias, eran convocadas y suspendidas al mismo tiempo (cuando se disolvía el Estamento de Procuradores, quedaba paralizada la actividad del Estamento de Próceres) y la celebración de sesiones era simultánea. A ambas Cámaras les correspondía la aprobación de las leyes.

El Estatuto no hace referencia específica al Rey como titular del poder ejecutivo, pero dada su situación de preeminencia es fácilmente deducible. Lo que sí cabe señalar es la consolidación del Consejo de Ministros y del Presidente del Consejo de Ministros y sus características de colegialidad, homogeneidad y responsabilidad<sup>8</sup>. Como hemos citado, el cargo de Ministro es compatible con el de miembro de los Estamentos.

Con la vigencia del Estatuto se pone en marcha el mecanismo de frenos y contrapesos del sistema parlamentario, particularmente porque durante este periodo se abre paso la exigencia de responsabilidad, no sólo penal, sino especialmente la política. Esta novedad se desarrolla vía Reglamentos de los Estamentos (denominada «cuestión de gabinete»). Así, se asienta la necesidad de la doble confianza que debe obtener el Presidente del Consejo de Ministros y de los Ministros. En la práctica, en enero de 1836, se ejerce por primera vez el derecho de disolución, atribuido al Rey, al ser derrotado el Gobierno en un tema fundamental y, por segunda vez, en mayo de ese año al aprobarse un voto de censura contra el Gobierno.

El Estamento de Procuradores a pesar de las limitaciones se convirtió en una Cámara con amplias resonancias políticas, especialmente vía del ejercicio de peticiones al Rey, que eclipsó al Estamento de Próceres. Al mismo tiempo en su seno se fueron configurando los partidos moderado y progresista.

---

<sup>7</sup> J. Tomás Villarroya (1987: 38) señala que esta posibilidad no fue utilizada por la Regencia.

<sup>8</sup> De hecho J. Tomás Villarroya (1987: 39-40) reconoce que el Estatuto constitucionaliza la existencia del Consejo de Ministros y del Presidente del Consejo de Ministros.

Los movimientos revolucionarios del verano de 1836 suponen la quiebra del sistema político diseñado por el Estatuto Real. Tras un efímero restablecimiento de la Constitución de 1812 y la culminación del proceso de reforma constitucional se aprueba la Constitución de 1837.

La Constitución de 1837 utiliza la fórmula de la soberanía compartida, consagrando el principio de la soberanía nacional junto con la aceptación de la Corona de la voluntad constituyente. Desde este planteamiento consagra la monarquía constitucional y el reconocimiento del principio de la división de poderes y su articulación mediante mecanismos de colaboración, consolidando definitivamente el régimen constitucional en España (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 33).

Las Cortes se configuran como bicamerales con una denominación de las Cámaras que permanecerá hasta nuestros días: Congreso de los Diputados, para la Cámara baja, y Senado, para la Cámara alta. Es un bicameralismo imperfecto, pues el Congreso de los Diputados goza de cierta supremacía sobre el Senado, a pesar de que la Constitución fije que sus facultades son iguales.

Respecto a la composición del Senado, se estableció su número en las tres quintas partes de los miembros del Congreso de los Diputados, repartiéndose entre cada provincia<sup>9</sup> según su población, debiendo tener un senador por lo menos. Los senadores debían tener la edad mínima de cuarenta años y medios de subsistencia. En cuanto al sistema de elección, se optó por una vía intermedia entre la elección directa y el nombramiento real: los electores de los diputados de cada provincia propondrían al Monarca una terna de candidatos entre los cuales nombraría a los senadores. No se establecía una duración del mandato, pero sí que su renovación sería por tercios cuando se produjera la renovación del Congreso de los Diputados por expirar su mandato o ser disuelto.

Para la composición del Congreso de los Diputados cada provincia elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes. La edad para ser diputado se fijó en veinticinco años. Su elección sería directa, pero mediante sufragio censitario, si bien se amplía el número y la variedad de los electores<sup>10</sup>. Tampoco se establecen límites para la reelección de los diputados, cuya duración del mandato se establece en tres años. Igualmente se fija la compatibilidad de los cargos de diputado y senador con el de ministro.

Respecto al funcionamiento de las Cortes hemos de decir que la convocatoria, suspensión y disolución corresponde en exclusiva al Rey. Si bien se establece alguna cláusula limitativa como que se deben reunir todos los años, pues en caso contrario se fija la convocatoria automática el uno de diciembre. También en el caso de disolución, el Monarca está obligado a reunir las dentro de tres meses. A las Cámaras se les reconoce expresamente la autonomía para aprobar sus Reglamentos de régimen

---

<sup>9</sup> J.F. Merino Merchán (1995: 83) señala que con este texto constitucional se determina definitivamente la provincia como distrito electoral.

<sup>10</sup> La Ley electoral de 20 de julio de 1837 está en el origen de esta ampliación del censo electoral, pasando de un censo en 1837 de 257.984 electores a más de un millón en las postrimerías de la vigencia de la Constitución (Tomás Villarroja, J., 1987: 55).



interior. Los órganos directivos del Congreso de los Diputados se eligen por sus miembros, mientras que el Senado se encuentra limitado en este aspecto pues, mientras puede nombrar a sus secretarios, el presidente y vicepresidentes son nombrados por el Rey entre sus miembros. Si bien tienen que estar reunidos simultáneamente, no pueden celebrar sesiones conjuntas ni deliberar en presencia del Rey. En todo caso se establece la publicidad de las sesiones y ya se considera la inmunidad y la inviolabilidad parlamentaria plenamente reconocida casi en sus términos actuales (Merino Merchán, J.F., 1995: 84). La iniciativa legislativa se reconoce por igual al Rey y a las Cámaras, necesitando los textos legales la aprobación por ambas Cámaras<sup>11</sup>. Por último, el Rey disponía de derecho de veto absoluto sobre los proyectos de ley aprobados mediante la negativa a la sanción.

El Ejecutivo es regulado más parcamente, pero lo que resulta indudable es la potenciación de los poderes del Rey y la colaboración con las Cámaras, con respecto al texto gaditano, y que comparte sus poderes con las Cortes en relación con el Estatuto Real. El titular del Ejecutivo sigue siendo el Rey, pero no se encuentra sujeto a responsabilidad, la cual recae en el Ministro que refrenda sus actos. Se consolida la existencia del Consejo de Ministros como Gobierno y la doble confianza de la que deben gozar los Ministros, convirtiéndose en piezas fundamentales del sistema político y protagonista decisivo de la vida política (Tomás Villarroya, J., 1987: 60). Los ministros estaban sujetos a responsabilidad penal y política. La responsabilidad política no estaba recogida en la Constitución, pero J. Solé Tura y E. Aja señalan que se incorpora por vía consuetudinaria por la práctica europea y española previa<sup>12</sup>. Al mismo tiempo se les reconoce el derecho a participar en los debates de ambas Cámaras y votar en la que sean miembros.

A. de Blas (1983: 22) señala que por primera vez en un texto constitucional se recoge la expresión «Poder judicial» estableciendo un cuadro de garantías de independencia de los jueces. Con esta referencia se constata la aceptación del principio de división de poderes y el reconocimiento e independencia del judicial.

Las relaciones entre las Cortes y el Gobierno están caracterizadas por la distorsión de los mecanismos parlamentarios. En primer lugar, porque los Regentes no comprendieron o no quisieron asumir que su falta de responsabilidad y traslado a los Ministros comportaba su alejamiento de la contienda política diaria y ocupar un lugar de moderador entre las instituciones. Al contrario, optaron por nombrar a sus políticos favoritos sin contar con mayorías parlamentarias y en su caso abusaron de los nombramientos de moderados para impedir el acceso al Gobierno de los progresistas (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 35-39). En segundo lugar, porque si

---

<sup>11</sup> El bicameralismo imperfecto que hemos citado se manifiesta cuando se trata de leyes sobre contribuciones y crédito público que deben presentarse primero en el Congreso de los Diputados y si el Senado introduce alteraciones decidirá el Congreso (artículo 37).

<sup>12</sup> J.F. Merino Merchán (1995: 86-87) señala que el Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838 preveía las proposiciones no de ley y las interpelaciones a los ministros, que junto con la aceptación del sistema de mayoría en el Congreso de los Diputados suponen la aceptación definitiva de la exigencia de responsabilidad política mediante la cuestión de confianza y la moción de censura.

se considera esencial en la práctica parlamentaria la actividad de partidos políticos estructurados y con apoyos sociales, éstos eran sumamente débiles (Reig Tapia, A. y Merino Merchán, E., 1994: 278). Y, en tercer lugar, los enfrentamientos entre las Cortes y el Gobierno recordaron el Trienio Liberal y el Gobierno abusó del derecho de suspensión de las sesiones de las Cortes en cuanto éstas le molestaban (Tomás Villarroya, J., 1987: 63).

El fortalecimiento de los moderados, que acentúan su conservadurismo, y la pretensión de incrementar el poder del Gobierno se materializan en la reforma sin profundidad ni sustancial de la Constitución de 1834 (Tomás Villarroya, J., 1987: 67). Pero, como señalan J. Solé Tura y E. Aja (1997: 40), le confiere un sentido político totalmente distinto que permite considerarla como una Constitución diferente.

La Constitución de 1845, según A. Reig Tapia y E. Merino Merchán (1994: 279), era una Constitución doctrinaria conservadora que enlazará en su espíritu con la posterior de 1876. En su articulado se rechaza la soberanía nacional y se sustituye por la soberanía conjunta del Rey y las Cortes, por lo que podemos hablar de una «constitución pactada» y de una monarquía constitucional en la que aumentan las competencias reales y se restringe la autonomía de las Cortes (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 41). Estas características señaladas, junto con el acceso al poder determinado por la Corona, es lo que permite la afirmación de J.F. Merino Merchán (1995: 96) de la práctica desaparición de la división de poderes en esta Constitución. Sin embargo, podemos considerar que dicha división de poderes existe en una versión de colaboración, aunque el centro del sistema se desplaza hacia la Corona.

Las Cortes siguen siendo bicamerales, afectando las principales innovaciones al Senado. Su composición será ilimitada y los senadores serán nombrados por el Rey entre distintas categorías socioeconómicas con un alto nivel económico, lo cual le confiere un fuerte contenido oligárquico. Su mandato será vitalicio. Por su parte, el Congreso será electivo, pero los electores con derecho a sufragio se restringen en número al incrementarse los requisitos económicos de los mismos<sup>13</sup>. Se elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes por un periodo de cinco años.

El funcionamiento de las Cámaras se basa en el bicameralismo perfecto, si bien algún autor (Merino Merchán, J.F., 1995: 97) sostiene un desequilibrio en favor del Senado en cuanto se convierte en un instrumento del Monarca, para frenar la voluntad del Congreso, y también porque se amplían sus funciones, particularmente en materia judicial. Desaparece toda referencia a la convocatoria automática en ausencia de un acto en este sentido del Rey, entendiéndose que en todo caso se reúnen cada año para aprobar los Presupuestos del Estado. También conviene destacar que en los Reglamentos de las Cámaras se fija la terminología parlamentaria actual (Merino Merchán, J.F., 1995: 97).

Respecto al Ejecutivo se mantienen las referencias de la Constitución de 1837, destacando la escasa regulación y referencia a los Ministros y el Consejo de Ministros, a pesar de reconocérsele un papel importante en la vida política. En

---

<sup>13</sup> Según Tomás Villarroya (1968: 71) el cuerpo electoral se redujo a 97.000 electores.



relación con el sistema judicial, desaparece la anterior referencia constitucional al «Poder judicial», lo que podemos interpretar como una pérdida de su independencia y peso en la aplicación de la división de poderes.

Las opiniones sobre el funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1845 son negativas y poco favorables. Así, se afirma que apenas cambió la vida política española y aumentó el desencanto con Isabel II (Tomás Villarroya, J., 1987: 72) o, con más contundencia, para J. Solé Tura y E. Aja (1997: 42-43) supuso la continua vulneración del sistema parlamentario, pues la Reina, en una práctica ya iniciada con la Regencia, nombraba jefe del Gobierno al político preferido (no al que contara con la mayoría parlamentaria) y le entregaba el decreto de disolución del Congreso para que fabricara uno que le fuera fiel. Las prácticas políticas de este periodo marcarán el resto del siglo XIX y gran parte del siglo XX, con la excepción de los periodos revolucionarios de 1854-56 y 1868-73. La inestabilidad política será continua, con disoluciones anticipadas de las Cortes, gobiernos sin autoridad ni estabilidad gubernamental<sup>14</sup>, recurriéndose al final del periodo a gobiernos dictatoriales, y la reducción del partido moderado a camarillas que se relevaban en el poder al margen de criterios parlamentarios.

La insatisfacción con la situación política conlleva los deseos de reforma o cambio de la Constitución de 1845. En primer lugar, cabe citar el proyecto de Constitución de 1852, que refleja la acentuación del autoritarismo y conservadurismo de sectores moderados fortaleciendo al Gobierno y restringiendo la autonomía, actividad y funciones de las Cortes. En segundo lugar, como consecuencia de los acontecimientos protagonizados por los progresistas en 1854 se convocan Cortes Constituyentes que redactan la Constitución nonata de 1856, la cual recoge el ideario progresista y supone un adelanto de la revolución de 1868. En tercer lugar, como consecuencia de la disolución de las Cortes Constituyentes el 15 de septiembre de 1856 se restablece la Constitución de 1845 modificada por un Acta Adicional inspirada en la Constitución nonata. En cuarto lugar, el 14 de octubre de ese mismo año se deroga el Acta Adicional y se vuelve a restablecer íntegramente la Constitución de 1845. En quinto lugar, se modifica la Constitución mediante Ley de 17 de julio de 1857, afectando principalmente al Senado y creando tres clases de senadores: hereditarios, natos y de nombramiento real. Y, en sexto y último lugar, por Ley de 20 de abril de 1864 se deroga la anterior Ley y se vuelve a restablecer la Constitución de 1845 ante la inoperancia del Senado.

---

<sup>14</sup> Se cita como gobierno más largo el «cuatrienio de Narváez» (octubre 1847-enero 1851) y como más corto el «ministerio relámpago», pues sólo duró unas horas el 19 de octubre de 1849 (J.F. Merino Merchán, 1995: 103).

### 3. EL SEXENIO DEMOCRÁTICO (1868-1874)

La revolución de septiembre de 1868 provocará el exilio de Isabel II y el comienzo de una etapa de fuerte contenido democrático. Los deseos de reforma política se plasmarán en la introducción, por primera vez en España, del sufragio universal masculino<sup>15</sup> y la celebración de elecciones a Cortes Constituyentes.

La Constitución de 1869, siguiendo a A. Reig y E. Merino (1994: 281), es la más democrática del siglo XIX e incluso superior a otras europeas de entonces, por lo que se puede equiparar, en su carácter pionero, a la de 1812. Por su parte, J. Solé Tura y E. Aja (1997: 57) la consideran la primera Constitución democrática de nuestra historia siendo un precedente de otras europeas posteriores. Para J.F. Merino (1995: 120) es una Constitución con principios novedosos y sin precedentes en el Derecho público español, citando el sufragio universal, los derechos individuales como derechos naturales, la monarquía parlamentaria, la descentralización y la libertad religiosa. Por lo tanto, es una Constitución que inspira comentarios favorables por lo que significa de cambio e innovación política.

La Constitución se basa en la soberanía nacional, pero al recalcar que las Cortes son elegidas por sufragio universal, le da un contenido de soberanía popular. A su vez, los poderes e instituciones, incluso la monarquía, tienen ese origen popular. Así, la monarquía española deja de ser constitucional, con un origen pactado, y pasa a ser una monarquía parlamentaria con origen popular. Supone el triunfo del «principio democrático» sobre el «principio monárquico». Con J.F. Merino (1995: 123) podemos decir que es una Monarquía democrática por su origen<sup>16</sup> y parlamentaria en su funcionamiento con los rasgos de la exclusividad de las Cortes para hacer las leyes, la desaparición del veto legislativo real y la efectiva responsabilidad de los Ministros ante las Cortes.

La Constitución recoge expresa y sistemáticamente el principio de la división de poderes en el Título II, «De los poderes públicos», mediante seis artículos destacando como novedosos la vuelta al reconocimiento del Poder judicial y la mención de los Municipios y Provincias.

El legislativo vuelve a ser el centro del sistema político, pues el poder reside en las Cortes (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 59). Las Cortes se configuran como bicamerales y si bien se declara la igualdad de ambas Cámaras, en la práctica parlamentaria tendrá cierta prioridad y prevalencia el Congreso sobre el Senado, particularmente en materias fiscales y militares (Merino, J.F., 1995: 127). Se entiende que el Congreso representa los intereses generales, mientras que el Senado, aquí radica una de

---

<sup>15</sup> El sufragio universal masculino se estableció mediante Decreto de 9 de noviembre de 1868. La consecuencia más inmediata fue el incremento del cuerpo electoral de cuatrocientos mil electores en 1865 a tres millones ochocientos mil (Tomás Villarroya, 1987: 85).

<sup>16</sup> No debemos olvidar que el exilio de Isabel II dejó vacante el trono de España y una de las actividades políticas realizadas por las Cortes, los Gobiernos y líderes políticos del momento fue la búsqueda de un monarca. El resultado de esa búsqueda fue la designación de Amadeo I de Saboya, que fue votado como rey en las Cortes en noviembre de 1870.



las innovaciones, representa los intereses locales y provinciales, confiriéndosele un carácter de representación territorial<sup>17</sup>. Otro rasgo innovador lo encontramos en el reconocimiento explícito del mandato representativo de los Diputados y Senadores, ya que representan a toda la Nación y no a sus electores, acompañado, además, de la prohibición del mandato imperativo (artículos 40 y 41).

El Senado tiene un carácter netamente electivo, pero se mantiene la elección indirecta en dos grados. La circunscripción es la provincia y en cada una se eligen cuatro Senadores. Se establecen ciertos requisitos para acceder al cargo de Senador como ser mayor de cuarenta años, haber ostentado determinados cargos o poseer cierto nivel de renta, con lo cual se mantienen reminiscencias capacitarias y censitarias. Su renovación será por cuartas partes cuando se celebren elecciones generales de Diputados, si bien puede renovarse totalmente si el Rey lo disuelve.

El Congreso se compone de un Diputado por cada cuarenta mil habitantes, para ello las provincias se dividen en distritos unipersonales que eligen un Diputado. Como novedad hay que destacar que por primera vez son electores y elegibles todos los españoles mayores de edad en pleno goce de sus derechos civiles, sin exigirse ningún otro tipo de requisito de riqueza o capacidad. Su renovación se realiza cada tres años.

El funcionamiento de las Cortes se caracteriza por la mayor autonomía e independencia de que gozan respecto al Rey. La convocatoria, suspensión y disolución corresponde al Rey, pues los casos de convocatoria automática están limitados a algunos supuestos. Sin embargo, el Rey está obligado a convocarlas el primero de febrero de cada año y deben estar reunidas al menos cuatro meses cada año. Además, la potestad de disolución del Rey sólo podrá ejercitarla una vez por legislatura, en el supuesto de que las Cortes se pronuncien en contra. Se reconoce a ambas Cámaras su capacidad autoorganizativa y de elección de los órganos directivos. Se reúnen simultáneamente aunque no pueden deliberar conjuntamente ni en presencia del Rey.

Si bien la Constitución utiliza las expresiones «del poder legislativo» y «del poder judicial», no hace ninguna referencia al ejecutivo como poder (salvo en el artículo 35), sino que emplea las fórmulas ya tradicionales «del Rey» y «de los Ministros». La regulación de la Corona sigue siendo bastante amplia, mientras que las referentes a los Ministros se recogen en cuatro artículos. No es muy prolífica en referencias al Presidente del Consejo de Ministros, el Consejo de Ministros o Gobierno, si bien J. Tomás Villarroya (1987: 93) señala que hace más referencias indirectas y J.F. Merino (1995: 134) destaca que todavía no se da al Gobierno un tratamiento unitario. Es decir, la regulación constitucional se sigue centrando en

---

<sup>17</sup> Por primera vez en el constitucionalismo español la segunda Cámara deja de ser representativa de intereses o clases socioeconómicas y representa intereses territoriales, aunque hay que señalar la contradicción que supone con el artículo 40, en el cual se señala que los Senadores representan a la Nación. Se interpreta como una concesión a la creciente influencia de los federalistas en la vida política española y como una muestra de los deseos de descentralización que inspiran al texto constitucional. Tomás Villarroya ve en ella la influencia de la Constitución norteamericana.

el Parlamento y la Corona<sup>18</sup>. La titularidad del poder ejecutivo sigue recayendo en el Rey, que lo ejerce por medio de los Ministros y formalmente cabe pensar en una condición del Monarca parecida a las Constituciones anteriores. «Sin embargo, es pura apariencia formal, porque desde el momento que el régimen político de 1869 adopta la forma y los contenidos de la Monarquía parlamentaria cualquier similitud es puramente nominal» (Merino, J.F., 1995: 132). De hecho la generalidad de los autores coincide en que Amadeo I fue un Rey que observó un comportamiento estrictamente constitucional y parlamentario.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo están marcadas por la colaboración, si bien, como ya hemos señalado, hay una preeminencia del segundo sobre el primero. Además de la mayor autonomía parlamentaria y las limitaciones al poder del Rey (ambas comparten la iniciativa legislativa, pero desaparece el veto legislativo del Rey, si bien sigue ostentando las prerrogativas de la sanción y la promulgación), cabe destacar la compatibilidad entre los cargos de miembro de las Cortes y Ministro, pero se intenta forzar una mayor parlamentarización de los miembros gubernamentales al prohibir la asistencia a las Cámaras de aquéllos que no sean miembros de las mismas. Entendemos que esta parlamentarización de los miembros del Gobierno está en relación con otra novedad introducida por el texto constitucional. Nos referimos a que por primera vez se recoge en un texto constitucional el derecho de censura de ambas Cámaras y el de interpelación de sus miembros<sup>19</sup> (artículo 53). Frente a la tradicional constitucionalización de la responsabilidad penal de los Ministros, ahora se constitucionaliza la responsabilidad estrictamente política.

Esta experiencia democrática y parlamentaria quiebra lamentablemente. A pesar del esfuerzo de reforma, no sólo política, sino también social y económica, no se consolida. Para J. Solé Tura y E. Aja las causas habría que buscarlas en la incapacidad de las fuerzas políticas para formar una alianza de gobierno<sup>20</sup>. La guerra de Cuba y la carlista, que imposibilitaron determinadas reformas, y la interinidad y búsqueda de un monarca restaron credibilidad al nuevo sistema político. En febrero de 1873 Amadeo I de Saboya abdica y abandona España, dando comienzo a la primera experiencia republicana de nuestra historia.

Hay que señalar que la Constitución de 1869 no se derogó expresamente y que la proclamación de la República fue un «acto ilegal»<sup>21</sup>. El proyecto de Consti-

---

<sup>18</sup> No deja de ser llamativa la ausencia de un tratamiento más pomenorizado del Gobierno, cuando en la práctica política los Presidentes del Consejo de Ministros y los Gobiernos habían adquirido una gran importancia en la dirección política y administrativa del Estado.

<sup>19</sup> Como hemos señalado anteriormente, los mecanismos de control político se habían desarrollado consuetudinariamente y por la regulación en los Reglamentos de las Cámaras.

<sup>20</sup> Los progresistas, unionistas y demócratas monárquicos artífices del cambio se fueron distanciando, al tiempo que se radicalizaban los extremos: por una parte, carlistas y alfonsinos y, por otra, republicanos federales y el movimiento obrero.

<sup>21</sup> La proclamación de la República se hizo en sesión conjunta de ambas Cámaras de las Cortes, cuando prohibía expresamente la deliberación conjunta, y se modificó la forma de gobierno monárquica por la republicana sin seguirse los cauces establecidos para la reforma constitucional. (Merino Merchán, J.F., 1995: 140 y Tomás Villarroya, J., 1987: 98).



tución federal no se llegó a discutir y aprobar. Cabe destacar que por primera vez se reconoce explícitamente la soberanía popular, la forma de gobierno republicana y la forma de Estado federal. Además, la aplicación del principio de división de poderes se tiende a interpretar rígidamente.

Se proponía un bicameralismo imperfecto, con funciones diferenciadas para cada Cámara. Así, el Congreso (que representa a la Nación española) desempeñaría funciones legislativas, mientras que el Senado (que representa a los Estados) cumpliría más estrictamente funciones de control de constitucionalidad de la labor del Congreso (incluso tendría un derecho de veto suspensivo), al margen de la correspondiente a los Tribunales de Justicia. La elección y número de sus miembros sería diferente para cada Cámara, pues se elegiría un diputado por cada cincuenta mil habitantes por sufragio universal directo, mientras que los senadores serían elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados a razón de cuatro por cada uno. La duración del mandato se establece en dos años para cada Cámara. El cargo de Diputado y Senador era incompatible con el de Ministro.

En el Ejecutivo se distingue la figura del Presidente de la República (elegido por sufragio universal indirecto), que se configura como poder moderador y relacional, del Consejo de Ministros con su Presidente. El primero nombra al segundo, que no responde políticamente ante las Cámaras, desempeñando la función ejecutiva sin intervención del Presidente de la República (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 65).

Respecto a la estructura federal del Estado hemos de señalar que se reconoce la existencia de los Estados miembros<sup>22</sup> dotados de su propia Constitución y autonomía política y económico-administrativa. Las competencias se reparten entre la federación y los Estados, correspondiendo a favor de éstos la cláusula residual.

Por los débiles apoyos con que contaba la República y ante las graves crisis que debía afrontar, la experiencia republicana rápidamente degenera en el caos y la anarquía. En un año se sucedieron cuatro Presidentes de la República en un ambiente de guerra colonial, guerra carlista y levantamientos cantonales. Así, en enero de 1874, una dictadura provisional acaba con la República y conducirá a la restauración de la Monarquía borbónica en diciembre de ese mismo año.

#### 4. LA RESTAURACION (1874-1931)

La Restauración ha generado opiniones encontradas entre los que sostienen, por una parte, que fue el remedio a los males políticos del siglo XIX y un elemento decisivo para la relativa estabilidad política de comienzos del siglo XX y, por otra, los que la consideran una vuelta al doctrinarismo caduco y regresivo, nacida fuera de su tiempo y no avanzó con las demandas sociales y el desarrollo político (Merino Merchán, J.F., 1995: 153 y 173).

---

<sup>22</sup> Se reconoce la existencia de diecisiete Estados y varios territorios coloniales, exceptuados Cuba y Puerto Rico (Solé Tura, J. y Aja, E., 1997: 66).

La Constitución de 1876 se quiso que no fuese obra de ningún partido, de ahí que F. Tomás y Valiente la defina como «elástica», ya que su carácter abierto ha permitido gobernar a distintos partidos ideológicamente diferentes mediante su desarrollo por leyes ordinarias. Posiblemente esta virtud ha hecho que sea la Constitución de mayor vigencia temporal de nuestro constitucionalismo. También se suele interpretar como la última manifestación del liberalismo doctrinario marcando una tendencia constitucional española divergente en comparación con otros modelos europeos (Merino Merchán, J.F., 1995: 156). Más concretamente se plasmaría en la soberanía compartida entre la Monarquía, como preexistente y superior, y las Cortes. Es la última manifestación, desde el Estatuto Real de 1834, de la apelación a la soberanía conjunta y de Constitución pactada.

La aplicación del principio de división de poderes hemos de entenderla como de colaboración. A pesar de que el texto constitucional no hace referencias expresas a las relaciones de las Cortes con el Gobierno ni de éste con el Rey, por la práctica parlamentaria podríamos distinguir que se trata de una monarquía parlamentaria entre 1875 y 1902<sup>23</sup>, y una vuelta a la monarquía constitucional desde 1902 hasta 1923<sup>24</sup>. Esta aseveración la hacemos porque la generalidad de los autores suele aceptar que tanto Alfonso XII como la Regente María Cristina fueron escrupulosos con la práctica parlamentaria y no se involucraron en las contiendas políticas cotidianas al adoptar un papel de moderadores de las instituciones. Sin embargo, esta práctica se romperá con el reinado de Alfonso XIII, pues al querer influir políticamente provocará enfrentamientos y conflictos con los Presidentes del Consejo de Ministros y los Ministros, y al aplicar la preeminencia del Rey sobre las Cortes, cuando éstas no se someten serán disueltas o suspendidas las sesiones parlamentarias (Merino Merchán, J.F., 1995: 156-157).

Las Cortes se configuran como bicamerales. El Senado se constituye con tres clases de miembros: los de derecho propio, los vitalicios y los elegidos. El número de los dos primeros no podía ser superior a ciento ochenta e igual número se fijaba para los senadores electivos. Los senadores electivos se renovarían por mitades cada cinco años y en su totalidad cuando el Rey lo disolviera. El Congreso de los Diputados se constituye a razón de un Diputado por cada cincuenta mil habitantes. El sufragio fue censitario hasta 1890, pues a partir de entonces se estableció el sufragio universal masculino<sup>25</sup>. La duración del cargo era de cinco años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Los Diputados y Senadores eran compatibles con la condición de Ministro. En las causas penales contra los Diputados y Senadores, frente a la

---

<sup>23</sup> Este periodo lo podemos subdividir en dos: el reinado de Alfonso XII, de 1875 a 1885, y la Regencia de María Cristina, de 1885 a 1902.

<sup>24</sup> Nos referimos al reinado de Alfonso XIII.

<sup>25</sup> Siguiendo a J.F. Merino Merchán (1995: 162), durante la Restauración se promulgaron cinco leyes electorales. La Ley de 1907 estableció el famoso artículo 29, que se convirtió en el paradigma de la corrupción electoral, pues si en un distrito se proclaman candidatos en número no mayor al de elegidos, aquéllos quedaban relevados de someterse a la elección.



remisión general de los Tribunales de Justicia imperantes hasta el momento, ahora se atribuye la jurisdicción al Tribunal Supremo.

Las Cortes debían reunirse todos los años, pero no se establecía convocatoria automática ni duración mínima de las sesiones. La convocatoria la realizaba el Rey a su discreción, como igualmente le correspondía la suspensión y disolución de las Cortes<sup>26</sup>. La iniciativa legislativa la compartían las Cortes con el Rey. Asimismo, cada Cámara y el Rey poseían derecho de veto temporal. Cada Cámara poseía potestad autoorganizativa, mientras que la elección de los cargos directivos de las mismas era de total incumbencia para el Congreso y el Senado sólo podía nombrar a los Secretarios, pues el Presidente y los Vicepresidentes eran nombrados por el Rey. La adopción de acuerdos, como viene siendo tradicional desde 1837, se realiza por pluralidad de votos y con la presencia de la mitad más uno de los miembros de las Cámaras. Hemos de señalar que mediante los Reglamentos se siguen desarrollando las instituciones parlamentarias (distinción entre proyecto y proposición de ley, preguntas, interpelaciones, moción de censura, confianza parlamentaria...) (Merino Merchán, J.F., 1995: 166). La responsabilidad penal de los Ministros, como en Constituciones anteriores, sigue correspondiendo a las dos Cámaras (el Congreso realiza la acusación y el Senado juzga).

La Monarquía, en el pensamiento político de Cánovas, el artífice de la Restauración, era la médula del Estado y no una mera forma de Gobierno<sup>27</sup>. Por eso, recibe una regulación extensa y, contrariamente, como ya era habitual en Constituciones anteriores, la regulación de los Ministros es bastante parca, las referencias al Gobierno y Consejo de Ministros son indirectas y el Presidente del Gobierno, en esta ocasión, no es siquiera citado. Máxime cuando era reconocida la importancia de los mismos en la dirección política y administrativa del Estado, particularmente de los Presidentes del Consejo de Ministros. Naturalmente, habría que distinguir con anterioridad y posterioridad a 1902. Así, se suele destacar, con anterioridad a esa fecha, la longevidad de los Presidentes del Consejo de Ministros, a pesar de los cambios de Gobierno y Ministros, y que el Rey y la Regencia nunca se opusieron a ningún nombramiento de Ministro propuesto por el Presidente del Consejo de Ministros. La situación cambia con Alfonso XIII, surgiendo discrepancias con los Presidentes del Consejo de Ministros y los Ministros, optando según los casos por despedir al Gobierno o doblegarse. En la práctica, la doble confianza con la que debían contar los Gobiernos se fue decantado hacia la confianza regia, ya que ésta era la determinante para continuar al frente de los mismos.

En palabras de J. Tomás Villarroya (1987: 115), el parlamentarismo de la Restauración era una ficción, pero fue estable hasta el reinado de Alfonso XIII.

---

<sup>26</sup> Particularmente durante el reinado de Alfonso XIII se suspendían frecuente y arbitrariamente las sesiones de las Cortes, llegando a durar hasta trece meses. Entre 1876 y 1923 se contabilizan veinte disoluciones, lo que da una duración media de dos años (Tomás Villarroya, 1987: 110).

<sup>27</sup> Hemos de señalar que durante la tramitación de la Constitución, los títulos y artículos relativos al Rey fueron excluidos del debate, pues según la teoría canovista de la «Constitución interna» la legitimidad de la Monarquía no era discutible.

Indudablemente su funcionamiento estaba falseado por la existencia de un bipartidismo forzado (con la exclusión y no integración de nuevas fuerzas políticas), del turno en el Gobierno mediante la fabricación de resultados electorales (de modo que los Gobiernos modelaban las Cortes a su voluntad, en lugar de surgir de éstas), la corrupción electoral y el caciquismo. Por eso, como señala J.F. Merino Merchán (1995: 173), la conciliación canovista fue válida, pero no su estiramiento y prolongación. De modo que la Restauración no fue capaz de adaptarse a los nuevos modelos políticos, sociales y económicos, intentando perpetuarse a sí misma, hasta que no fue posible su reforma o modificación. J. Solé Tura y E. Aja consideran el año de 1917 como el que marca la caída sin retorno de la Restauración. El advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera<sup>28</sup> fue el intento de controlar autoritariamente la descomposición de la Restauración y el mantenimiento de la Monarquía, que había perdido los apoyos políticos y sociales. El rechazo a la vuelta de las instituciones de 1876 abrirá las puertas a la República.

## 5. LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1939)

La Constitución de 1931, al margen de algunos aspectos y artículos fuertemente controvertidos, es sumamente original e incorpora las novedades político-constitucionales más reseñables que se manifestaron en el periodo de entreguerras, siendo una Constitución con proyección internacional ya que influiría en algunos textos constitucionales posteriores a la II Guerra Mundial (Merino Merchán, J.F., 1995: 202). Entre las novedades reseñables cabe citar la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, la elección del Presidente de la República, los derechos reconocidos, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, la autonomía regional y las instituciones de democracia directa.

La soberanía es de origen popular, posee un claro origen democrático, incluso con connotaciones socializantes. El tipo de democracia es representativo, en cuanto los Diputados representan a la Nación, pero introduce instituciones de democracia directa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación. Por segunda vez en nuestra Historia la forma de gobierno es la parlamentaria republicana con colaboración de poderes. Se impone la solución parlamentaria a la presidencial.

El Parlamento de la II República es monocameral (el segundo supuesto de nuestra historia junto con las de Cádiz de 1812) utilizando como denominación los

---

<sup>28</sup> La Dictadura de Primo de Rivera supuso la suspensión de la Constitución y de las instituciones de la Restauración, que debían restaurarse superada la situación de crisis. No obstante, a partir de finales de 1925 se van dando pasos para el cambio de sistema político que culmina en julio de 1929 con la presentación de una Constitución y varias Leyes Orgánicas que la desarrollaban. La indiferencia, la oposición y la pérdida de apoyo a la Dictadura la dejarán como una propuesta fallida. No obstante, en esta propuesta algunos autores ven ciertos antecedentes de la organización política de la Dictadura del General Franco.



términos tradicionales en nuestro parlamentarismo de Cortes o Congreso de los Diputados. La circunscripción electoral es la provincia<sup>29</sup>, eligiéndose un Diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción superior a treinta mil. El sistema electoral será mayoritario a doble vuelta sobre la base del sufragio universal, igual, directo y secreto<sup>30</sup>. Los Diputados podían ser reelegidos indefinidamente.

Las Cortes republicanas gozaron de mayor autonomía en su funcionamiento. Así, estaban autoconvocadas cada primero de febrero y de octubre, celebrando sesiones ininterrumpidas durante tres y dos meses, respectivamente. El Presidente de la República podía convocar sesiones extraordinarias, pero se limitaba su potestad de interrumpir las sesiones ordinarias y disolver el Congreso de los Diputados. La iniciativa legislativa correspondía al Congreso, el Gobierno y a los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular<sup>31</sup>. La sanción y promulgación de las leyes corresponde al Presidente de la República, que podía ejercer el veto devolviendo la ley a las Cortes, salvo previa declaración de urgencia, para nueva deliberación<sup>32</sup>. Se establece la compatibilidad entre Ministro y Diputado, reconociendo derecho de voz al primero si no era miembro de la Cámara.

Como novedades se restablece la Diputación Permanente de Cortes, que vela por las funciones de ésta cuando no se encontraba reunida. Se componía de veintinueve miembros respetando la proporcionalidad de las fuerzas políticas representadas en la Cámara. También, por primera vez, se regula la moción de censura contra el Gobierno o alguno de sus miembros, conforme con el parlamentarismo racionalizado<sup>33</sup>.

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y la personificación de la Nación. El único requisito especial para ser Presidente era ser mayor de cuarenta años y no estar incurso en alguna de las causas de inelegibilidad. Su elección se realiza por las Cortes conjuntamente con un número de compromisarios igual al de Diputados, elegidos por sufragio universal<sup>34</sup>. La duración del cargo era de seis años, si bien para ser reelegido debían transcurrir seis años desde su anterior mandato. La responsabilidad penal del Presidente de la República se sustanciaba ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, previa acusación de las Cortes. También se preveía

---

<sup>29</sup> Se introduce la circunscripción electoral provincial para luchar contra el caciquismo local y la corrupción política, que había tenido en la Restauración uno de sus instrumentos en los distritos electorales y el famoso artículo 29 ya citado.

<sup>30</sup> Hemos de recordar que el Decreto de 8 de mayo de 1931 para la elección de Cortes Constituyentes reconoció el derecho de las mujeres a ser elegibles. Sin embargo, la igualdad en los derechos electorales para ambos sexos se reconoció en el artículo 36 de la Constitución.

<sup>31</sup> El 15% del cuerpo electoral podía presentar proposiciones de ley ante las Cortes.

<sup>32</sup> Esta posibilidad fue utilizada en contadas ocasiones.

<sup>33</sup> El voto de censura debe presentarse por escrito y en forma razonada con la firma de cincuenta Diputados. Debe ser comunicada a todos los Diputados y votada pasados cinco días desde su presentación. Si obtiene la mayoría absoluta el Gobierno o, en su caso, el Ministro debe dimitir (artículo 64).

<sup>34</sup> La República conoció dos Presidentes. Alcalá-Zamora fue elegido el 10 de diciembre de 1931 mediante la aplicación de la Disposición Transitoria Primera. El procedimiento de elección constitucional sólo se aplicó el 10 de mayo de 1936 para la elección de Azaña.

un mecanismo de destitución presidencial. Entre sus funciones le correspondía el nombramiento del Presidente del Consejo y, a propuesta de éste, el nombramiento de los Ministros.

La regulación del Gobierno se suele considerar muy parca. Sin embargo, en esta Constitución es donde encontramos más artículos reguladores del mismo y con mayor sistematización. Se especifica que el Gobierno lo integran el Presidente del Consejo y los Ministros. Se señalan, aunque muy vagamente, las funciones que corresponden al Presidente del Consejo, los Ministros y al Consejo de Ministros. También su responsabilidad solidaria como miembros del Gobierno e individual como Ministros. Respecto a la exigencia de responsabilidad penal la acusación corresponde al Congreso y el acto de juzgarlo al Tribunal de Garantías Constitucionales. El Gobierno, como hemos señalado, necesita de la doble confianza del Presidente de la República y de las Cortes<sup>35</sup>. Se considera que el Presidente del Consejo gozó de una preeminencia en el juego institucional con Azaña durante el primer bienio, adquiriendo más protagonismo el Presidente de la República durante el segundo bienio, cuando los intentos de implicarle en la vida política cotidiana produjeron prácticas que recordaban a la anterior etapa monárquica.

Se suele señalar la inestabilidad gubernamental como una característica del sistema ya que se sucedieron dieciocho Gobiernos durante la República, en particular, durante el segundo bienio. Así como las turbulentas sesiones del Congreso motivadas por la radicalización política de los partidos, por otra parte sumamente fragmentados, pues la media de partidos representados fue de treinta y tres.

Por último, cabe señalar la novedad de la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, pues por primera vez (salvo la tímida propuesta del proyecto constitucional de la I República y encomendado a una Cámara) se constitucionaliza la revisión de las leyes por un tribunal específico.

Las turbulencias políticas, sociales y económicas, no sólo de España, sino de nuestro entorno, condujeron a una situación de fuerte polarización y radicalización que condujo a una salida violenta que se prolongó durante tres años de guerra civil y una dictadura de cuarenta años.

Recibido: 26-2-2016  
Aceptado: 19-9-2016

---

<sup>35</sup> La moción de censura se propuso en varias ocasiones pero ninguna triunfó, de hecho algunos Gobiernos, como por ejemplo de Lerroux, cayeron por votos de confianza. Más significativas son las crisis gubernamentales por pérdida de la confianza presidencial o disputas internas de los miembros del Gobierno y los partidos.



## BIBLIOGRAFÍA

- ASENSI SABATER, J. (1998). *La época constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BLAS GUERRERO, A. de y GARCÍA COTARELO, R. (1988). *Teoría del Estado*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- BLAS GUERRERO, A. de (1984) (comp.). *Introducción al sistema político español*. Barcelona: Teide.
- (1994). «Estado, nación y gobierno». En M. Pastor. *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- CAVERO LATAILLE, I. y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. (1995). *Constitucionalismo histórico de España*. Madrid: Universitat.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. (1971). «El derecho constitucional y las instituciones políticas en España». En A. Hauriou. *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- LABASTIDA, H. (1994). *Las Constituciones españolas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica.
- MARCUELLO, J.I. y PÉREZ LEDESMA, M. (1996). «Parlamento y poder ejecutivo en la España contemporánea (1810-1936)». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93, 1738.
- MERINO MERCHÁN, J.F. (1995). *Regímenes históricos españoles*. Madrid: Tecnos.
- PALMER VALERO, R. (1997). «Estructura institucional del Estado». En R. del Águila. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- REIG TAPIA, A. y MERINO MERCHÁN, E. (1994). «El sistema político español». En M. Pastor. *Fundamentos de Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- RICO LINAGE, R. (1989). *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- RUEDA, J.C. (1998) (ed.). *Legislación electoral española (1808-1977)*. Barcelona: Ariel.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984). *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SOLÉ TURA, J. y AJA, E. (1997). *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Madrid: Siglo XXI Edts.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (1996). «El régimen parlamentario y sus enemigos (Reflexiones sobre el caso español)». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93, 39-56.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1989). *Códigos y Constituciones (1808-1979)*. Madrid: Alianza.
- TOMÁS VILLAROYA, J. (1968). *El sistema político del Estatuto Real*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- (1987). *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- TORRES DEL MORAL, A. (1986). *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Átomo.
- TRUJILLO, G. (1976). *Introducción al federalismo español. Ideología y fórmulas constitucionales*. Madrid: Cuadernos para el Dialogo —Edicusa—.



# LA COMUNIDAD POLÍTICA EN CUANTO ORGANIZACIÓN: SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

Carmen Morales Rodríguez  
[moralescar2002@yahoo.es](mailto:moralescar2002@yahoo.es)

## RESUMEN

Acercamiento a los conceptos de Nación y Nacionalismo. Estudiando el origen del término *nación*, así como su evolución en la historia. Durante años fueron los historiadores los encargados de estudiar este fenómeno social que nosotros los sociólogos y politólogos consideramos que es una parcela correspondiente a nuestra área de estudio. Analizaremos la nación fruto de un producto histórico y aprenderemos los conceptos de insularidad y lejanía como factores dentro del nacionalismo canario. Además del término *región* y *regionalismo* como hecho multidimensional. Prestaremos especial atención a la obra de Ortega y Gasset, así como a los mensajes del rey Juan Carlos I y de Felipe VI, todos en la línea de la unidad de España y en la idea de que nosotros somos nación.

**PALABRAS CLAVE:** Nación, nacionalismo, región, regionalismo, idea, sentimientos, idiosincrasia, historia, insularidad, sentimiento, lejanía, particularismo, determinismo, unidad.

## ABSTRACT

«The Political Community as Organization: On National Reality». Approach to the concepts of nation and nationalism. Studying the origin of the term nation and its evolution in history. For years historians were responsible for study this social phenomenon that we sociologists and political scientists consider it a plot corresponding to our study area. Analyze the result of a historical product nation and learn the concepts of insularity and remoteness as factors within the canary nationalism. Besides the term as multidimensional region and regionalism made. Pay special attention to the work of Ortega y Gasset and messages of King Juan Carlos I and Philip VI everyone in the line unit Spain and the idea that we are a nation.

**KEYWORDS:** Nation, nationalism, region, regionalism, ideas, feelings, idiosyncrasies, history, insularity, feeling, remoteness, insularity, determinism unit.



## 1.

«Una nación es una comunidad de sentimientos que se manifiestan de modo adecuado en un Estado propio, en consecuencia, una nación es una comunidad que normalmente tiene que producir un Estado propio». Esta será la definición que dará Weber del complejo término *nación*, en su manual *Economía y Sociedad*.

En otro apartado expone todo aquello que, según su punto de vista, no tenemos que ver como nación: «No es idéntica al “pueblo de un Estado” Staatsvolk, es decir, al hecho de la pertenencia a una comunidad política... No es idéntica a la comunidad lingüística, pues ésta no es siempre en modo alguno suficiente... Por otro lado, tal comunidad no parece absolutamente necesaria».

Weber opina que quien utiliza tal concepto le da el significado de la posesión por ciertos grupos humanos de un sentimiento específico de solidaridad frente a otros grupos.

La palabra *nación* viene del latín *nascí*: nacer, y originariamente significaba la procedencia común. Será a partir de la Revolución francesa, 1789, cuando el concepto se impone como pueblo soberano unido por la voluntad y el pensamiento. Se entenderá por nación aquella comunidad integrada por varios elementos como la raza, religión, lengua, cultura, etc., que partiendo de un mismo pasado histórico se realiza políticamente y tiene como objetivo continuar en el futuro.

No es fácil hacer una clara distinción entre nacionalista y nación. Para Solé Tura nación y nacionalismos son palabras equivalentes y designan una misma realidad. Por lo que no ve ninguna contraposición entre ellas. No obstante, opina «que afectos de la exposición es útil hacer una cierta distinción terminológica por dos razones; la primera, porque ambos términos aluden a una realidad que está siempre en íntima relación con el poder político. Desde este punto de vista, no es lo mismo el poder político del Estado que el de una comunidad autónoma. Al hablar de nación nos referimos al tipo de formación social que tiene por ámbito un Estado y al hablar de nacionalismos reseñaremos a la que tiene por ámbito otro tipo de poder político como una comunidad autónoma. La segunda razón, es que ésta, es la distinción política que el artículo 2 de la Constitución española de 1978 realiza. Esta distinción no es meramente formal, en la medida que el poder político es un componente esencial de toda realidad nacional. Pero la distinción sólo se convierte en un problema político fundamental si lo que pretende es que a toda realidad nacional debe corresponder su propio poder político independiente, es decir, que cada realidad nacional debe tener su propio Estado».

### 1.1. NACION Y NACIONALISMOS

En España las nacionalidades han surgido por medio de un debate político, en el que se cuestionaba la aceptación, reforma o rechazo del Estado centralista. En el período dictatorial se instauró el nacionalismo español tradicional, en su forma más reaccionaria y centralista. Significó la igualación y unificación cultural y social.

En su libro *Nacionalidades y Nacionalismos*, Solé Tura hace una clara diferenciación entre los términos que anteriormente decíamos que se prestan a confusión. Así, por ejemplo, el adjetivo *nacionalista* sólo es coherente cuando el partido o grupo que lo usa propugna la independencia como objetivo político. *Nacionalismo* parece definir por sí mismo una actitud y programa; los que integran el ámbito *no nacionalista*.

Si volvemos la mirada al pasado, comprobamos como en el Antiguo Régimen, la nación carece de importancia y predomina el Estado, como única realidad política y social. Con la Revolución francesa aparece el nacionalismo, favoreciendo la libertad de los pueblos y aboliendo el régimen absolutista; el pueblo toma conciencia de su existencia diferenciadora, del resto de los otros pueblos, y es esta toma de conciencia, la condición *sine qua non* para dar el paso de pueblo a nación.

«El Estado-Nación —como representación política que implica que una población, base de una sociedad sobre un mismo territorio, se reconozca como dependiente esencialmente de un poder soberano que emana de ella y le da expresión— aparece sin duda con la Restauración inglesa en 1690, se afirma totalmente con la Revolución americana de 1776 y con la Revolución francesa de 1790».

Otto Habsburgo se plantea a finales de la década de 1960 la política para el año 2000 y llega a la siguiente conclusión: «La Historia permite comprobar que sólo se dan comunidades y sociedades superiores cuando encarnan una idea que establece en virtud de su misma naturaleza una vinculación con lo transcendente».

Todos los grandes movimientos de la Historia se han desencadenado y desarrollado por la promoción de una idea, como ocurrió con la Revolución francesa o el islam. Después del auge del nacionalismo la tendencia general fue la de centralizar y homogeneizar. Se invocaba a la mayor capacidad de trabajo y a la rapidez en la toma de decisiones; por el contrario, aumenta la curva de probabilidad de errores, ya que son muchos los problemas que se solucionan mejor en el ámbito local que a través de un distanciado ministerio.

En España, particularmente después del período dictatorial, se ha potenciado la idea de nacionalismos y regionalismo y, cada vez más, las distintas Comunidades Autónomas están elevando su techo de competencias y de esta manera no tienen que depender tanto del Gobierno central a la hora de tomar sus decisiones.

## 1.2. TEORÍAS NACIONALISTAS Y CONCEPTO DE NACIÓN

Durante años el estudio del nacionalismo fue en gran parte un coto privado de los historiadores, quedando los sociólogos con cierta desventaja.

Smith diferencia tres períodos de investigación: hasta 1914 se llevó a cabo muy poco trabajo sistemático, siendo el interés mayormente ético y filosófico. En esta época destaca la escuela marxista: aunque Marx y Engels no formularon una teoría del nacionalismo, la importancia creciente del movimiento en Europa oriental indujo a sus sucesores al estudio del fenómeno. Es a partir de la Primera Guerra Mundial cuando los enfoques nacionalistas se tornan hacia factores sociológicos. Por último, después



de la Segunda Guerra Mundial los politólogos americanos se interesan en problemas globales y en los efectos del nacionalismo.

Para Smith el interés interdisciplinario en el nacionalismo indica la posición clave del campo y del fenómeno, que es inseparable de los problemas del desarrollo de las naciones y significa que es central a toda consideración de la modernización.

«El nacionalismo asimismo se sitúa, por decirlo así, en la encrucijada de diversas áreas de investigación... sistemas de comunicación, la evolución de las ideas políticas, estudio de los movimientos sociales...».

Existen muchas corrientes y teorías que se han dedicado al estudio de la nación y a su definición. Destacan la teoría positiva y la idealista. La primera identifica la nación con un hecho concreto, que puede ser la raza, el idioma o el marco geográfico. La corriente idealista defiende que la esencia nacional reside en la voluntad colectiva. Según Busquets: «Ambas teorías son parcialmente ciertas. Una nación debe reunir dos condiciones; un hecho positivo, sea el tipo que sea, que permita a sus miembros diferenciarse de alguna forma de sus semejantes y una toma de conciencia que los miembros de una nación deben realizar sobre él mismo, pues si esta “conciencia” no se da, la colectividad diferenciadora no debe ser calificada como nación, sino como pueblo».

No podemos dar un único concepto válido de nación para todos los pueblos, porque una nación es un producto histórico, es una realidad móvil y cambiante, que altera sus estructuras económicas, sociales, culturales y políticas con el paso del tiempo. No todos los pueblos han formado su conciencia cultural y regional dando la misma importancia a los valores que la caracterizan. No obstante, sabemos que los hechos sociológicos más importantes son el idioma y la religión. En el caso del archipiélago canario, serán su insularidad y su lejanía los factores que condicionen y den forma a su idiosincrasia, particular y diferenciadora. Muchos autores identifican la cultura con el idioma. «Pero una cultura es una realidad mucho más amplia que una lengua».

La religión ha jugado un importantísimo papel en todos los pueblos; hoy por hoy, en las sociedades modernas, la importancia de la religión ha disminuido con un considerable incremento de indiferentismo, agnosticismo y ateísmo. Aunque también se da el caso contrario, de fanatismos y fundamentalismos.

Nos centramos, entonces, en otros hechos, como un pasado histórico común, en la etnia, en la actividad económica o en la tradición cultural. Pero no podemos olvidar que un pueblo sólo se convierte en nación cuando se da cuenta conscientemente de su propio valor político-cultural y afirma su existencia con una totalidad concreta y específica, diferente de los otros pueblos. Lo que realmente constituye la realidad nacional es un fondo común de creencias, de ideas, de sentimientos, de tradiciones, de recuerdos y de aspiraciones que enlaza las generaciones unas con otras y que sirve de alma colectiva de un pueblo.

Para J. Freund la distribución de los seres humanos en las distintas unidades políticas es la respuesta a ciertas necesidades del hombre como pueden ser la de distinguirse y situarse.

«La sociedad política es siempre una sociedad cerrada y ello por varios motivos; en primer lugar tiene fronteras, es decir, ejerce una jurisdicción exclusiva sobre un



territorio delimitado... La segunda razón es el alma de las particularidades... El éxito del nacionalismo se explica en gran parte por el hecho de halagar el particularismo. De modo que en cuanto una colectividad toma consciencia de ello, se va encaminando irresistiblemente hacia la constitución de una sociedad política autónoma... Finalmente la sociedad política es cerrada en virtud del ejercicio político mismo».

## 2. LA COMUNIDAD POLÍTICA EN CUANTO ORGANIZACIÓN: SOBRE LA REALIDAD REGIONAL

La nación está compuesta por regiones, pequeñas naciones incipientes, que, sorprendidas por una necesidad imperiosa, que no pueden satisfacer por las condiciones de su constitución o porque no reúnen alguna de las circunstancias necesarias para ello, se unen a otra pequeña nación, cediendo una parte de la vida colectiva, pero sin perder por ello los rasgos definitorios de su personalidad.

La persona se apoya sobre la tierra y al instalarse y permanecer, no sólo crea elementos materiales o intelectuales, sino fomenta relaciones de vecindad, que acaban cimentando órganos convivenciales. Los vecinos son los próximos y los prójimos. «La vecindad es el tipo territorial de toda experiencia comunitaria. Configura los primeros núcleos de la convivencia interfamiliar y se asocia al incremento natural de la sociedad humana... Las relaciones de comunidad sumen al hombre en el grupo. Recluirse en el aislamiento podrá ser una aspiración; nunca una realidad plena, porque no es posible vivir para sí sólo cuando es necesario afirmarse entre los demás».

La región nace sobre la vida vecinal pero, por encima de ella, se formalizan esquemas superiores, gracias a los vínculos surgidos por las instituciones urbanas y a las relaciones humanas. La sedentariedad no es un carácter imprescindible del Estado, pero la total ausencia del espacio territorial sí que supone un impedimento para que un Estado se forme y se realice como tal. La variable espacio físico y natural dejará sentir su influencia política en tres cuestiones fundamentales para el sentimiento y conciencia nacional: en la delimitación de las sociedades, en la ordenación interior de esas sociedades y en la situación de ellas entre sí y en los contactos resultantes.

La región es una entidad jurídica, pública y territorial, dotada de autonomía legislativa. España está asistiendo a una revalorización regional, conociendo y fomentando lo peculiar de sus regiones. Canarias, al estar perfectamente delimitada geográficamente, es una de las regiones españolas en las que más nítidamente se pueden observar las pautas del regionalismo.

### 2.1. REGIONALISMO

La doctrina política que defiende la concesión de cierta autonomía a los grandes pueblos de un Estado y se propone realizar un mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales es el regionalismo. La región es un hecho multidimensional condicionado por factores; climáticos, región de secano o de regadío, fisiográficos, relieve montañoso, costero o meseta, ecológicos, culturales, folklóricos,



artísticos, símbolos, banderas, fiestas populares, demográficos, emigración, tasas de natalidad, nupcialidad o mortalidad.

Así, como los hombres nos diferenciamos los unos de los otros, al unirnos y convivir compartimos «un alma colectiva», una conciencia de comunidad: «Que implica sentir un dentro y un fuera, un nosotros y un ellos, una pertenencia posesiva; nosotros pertenecemos al grupo y el grupo nos pertenece; sentimos una desconfianza hacia los grupos vecinos».

La conciencia regional es un fenómeno psicosocial, que se refiere a los sentimientos que entrelazan a unas personas con otras en grupos solidarios. Cuando se expande en la sociedad y obtiene cierto nivel de intensidad suele acabar en la acción política organizada.

Para el etnólogo y antropólogo, J. Caro Baroja las variables sociológicas de la identidad de los pueblos de España serán la existencia de un territorio propio, con fronteras y límites muy definidos; características geográficas; una población con carácter sociocultural específico; una historia exclusiva, claramente diferenciada; una economía en base a los recursos propios; unas instituciones jurídicas y unos usos, leyes y costumbres con mayor o menor vigencia.

El análisis que hacemos parte de conceptos abstractos para trasladarlos a una realidad tangible, así como el paso de una visión general, como la española, a otra particular, como la canaria, no tiene otra finalidad que, a través de la descripción de sus grandes peculiaridades y la toma de conciencia de sus diferencias, podamos, eliminando el desconocimiento, aumentar la integración en una única realidad nacional. No se trata de potenciar el, ya de por sí, distanciamiento entre las Islas Canarias y la Península, ni de reivindicar teorías separatistas, ni mucho menos independentistas, sino de fomentar la unidad nacional, por medio del conocimiento de las singularidades de cada región.

La diversidad de los pueblos españoles es el elemento sustentador de la propia España o nación. Las idiosincrasias que están vigentes en una región no se pierden ni por la unidad nacional ni por el paso del tiempo.

El gran filósofo español José Ortega y Gasset se cuestiona: «Cuando Castilla reduce a unidad española a Aragón Cataluña y Vasconia, pierden estos pueblos su carácter de pueblos distintos entre sí y del todo que forman. Nada de esto: sometimiento, unificación, incorporación no significan muerte de los grupos como tales grupos; la fuerza de independencia que hay en ellos perdura, bien que sometida; esto es, contenido su poder centrífugo por la energía central que los obliga a vivir como partes de un todo y no como todos aparte. Baste con que la fuerza central escultora de la nación —Roma en el Imperio, Castilla en España, la Isla de Francia en Francia—, amengüe para que se vea automáticamente reaparecer la energía secesionista de los grupos adheridos».

Es inconcebible que posturas extremistas, en la potenciación de las partes diferenciadoras de un pueblo, cuestionen el equilibrio de la unidad nacional, además de fomentar en pueblos vecinos el mismo sentimiento.

Haciendo una comparación metafórica, pensemos que si una rosa es bella, un ramo lo será aún más. Es decir, si un pueblo, con sus peculiaridades específicas, avanza, se desarrolla y se engrandece, la suma de muchos pueblos multiplicará esas



mismas consecuencias y dará lugar a una realidad superior, más fuerte y poderosa con la unidad de todos en un solo bloque.

Ortega dedica uno de los epígrafes de su libro *España Invertebrada* a un interrogante fundamental en el devenir de los pueblos: «¿Por qué hay separatismo?». La respuesta viene a ser tan simple como directa: «Unos cuantos hombres movidos por condiciones económicas, por soberbias personales, por envidias más o menos privadas, van ejecutando deliberadamente esta faena de despedazamiento nacional, que sin ellos y su caprichosa labor no existiría».

Para este pensador, la forma de combatir los movimientos divisionistas será persiguiendo sus ideas, organizaciones y promotores, ya que están destruyendo lo que hace siglos era una masa homogénea. Están eliminando con sus actuaciones cualquier proyecto de futuro que pueda tener la unidad nacional española o supranacional europea.

La historia, en la que muchas veces nos perdemos en pequeñas batallas o anécdotas, nos puede dar una respuesta y explicación a los actuales fenómenos de fragmentación que tanto Europa como España están padeciendo con el resurgimiento de los nacionalismos más extremistas. Ortega nos explica que el esfuerzo reside en una observación a cámara rápida de los últimos siglos de historia occidental y en resumir quinientos años de actividad política, económica y social en unos pocos párrafos.

Los Reyes Católicos contraen matrimonio para anexionar sus territorios, formar una España sólida y salir a la conquista de nuevos mundos ultramarinos y tradicionales países europeos que añadir, a lo que se convertiría en un todo un Imperio y de esta manera, fortalecer la unidad nacional. Comienza la etapa expansionista y España se convierte en una poderosa y rica nación. Piensa Ortega que la fuerza promotora que impulsó la creación del imperio español procedía del exterior ya que según él las grandes naciones no se han hecho desde dentro, sino desde fuera.

En la realidad de España conforme van transcurriendo las centurias va desapareciendo la fuerza que potenció la unidad española y a los propios españoles como tales, el Imperio se desmorona, se deshace y comienza la marcha atrás. «... estos separatismos de ahora no hacen sino continuar el progresivo desprendimiento territorial sufrido por España durante tres siglos».

España queda limitada entre Portugal y los Pirineos y conforme comenzó su deterioro más allá de las costas peninsulares, siguió con su propia fragmentación. «Hasta su cima, la historia de España es ascendente y acumulativa; desde ella hacia nosotros, la historia de España es decadente y dispersiva. El proceso de desintegración avanza en riguroso orden de la periferia al centro... En 1900, el cuerpo español ha vuelto a su nativa desnudez peninsular. ¿Termina con esto la desintegración?».

¿Irà la España actual encaminada a la España de los grandes reinos del siglo xv? ¿Se repetirá la historia en sentido descendente, es decir, en sentido contrario? ¿Es lo que pretende Cataluña o el País Vasco?

Somos testigos de un proyecto que está encaminado a dividir al mundo en grandes bloques; el americano, africano, europeo, hispanoamericano, asiático, oriental. Europa lleva, desde que finalizó la II Guerra Mundial, afirmándose como nación, construyéndose, con la correspondiente pérdida, cada vez más, de particularismos, en beneficio de la unidad, de la semejanza dentro de la diversidad que



supone el proyecto de la Unión Europea. Esto no significa que las pequeñas naciones integradoras vayan a perder sus signos de identidad, sino todo lo contrario, la riqueza y pluralidad que supone la unión será aprovechada al máximo, en beneficio de su propio enriquecimiento económico, político y social.

Europa observada desde el exterior ofrece una fisionomía homogénea, los americanos, por ejemplo, nos ven como una gran nación, como un todo que está compuesto de varios países con características similares y hasta comunes. España no ha de pretender ser parte diferencial de la misma y mucho menos las regiones que a su vez la forman. Catalanes, gallegos, vascos o canarios han de pensar que pertenecen a una unidad nacional que al mismo tiempo se integra en otra realidad supranacional. Significa esto que las regiones, lejos de perder su personalidad en la anexión, pueden potenciarla en beneficio de la propia mecánica de la unidad.

Además, si nos empeñamos en el proceso de las divisiones, ¿cuál sería el límite, la unidad mínima de especificación? La escala a seguir, desde el grado superior o con más cuantificación, sería la potencia, Europa; país, España; comunidad autónoma; provincia; ciudad/isla; pueblo; barrio; familia... Siempre encontraríamos algún rasgo identificador por el cual se destacaría respecto de los demás, y encontraríamos una explicación para la separación.

Con Ortega asistimos a un fenómeno que él llama particularismo: «Las partes del todo comienzan a vivir como todas aparte». «Es aquel estado de espíritu en que creemos no tener por qué contar con los demás. Unas veces por excesiva estimación de nosotros mismos, otras por excesivo menosprecio del prójimo, perdemos la noción de nuestros propios límites y comenzamos a sentirnos como todos independientes».

Se inicia un proceso de desmembramiento nacional a partir de 1900 con los nacionalismos, separatismo y regionalismos. Surge la insolidaridad entre los pueblos vecinos; a las regiones no les importan las necesidades o los problemas de la comunidad circundante, o si la pueden ayudar o no; al mismo tiempo se desarrolla una profunda sensibilidad por sus propias singularidades. El egoísmo se adueña de los pueblos. Tanto las instituciones como las personas parecen tener poder para desunir, deshacer, ampliar las rivalidades, pero nadie hace el más mínimo esfuerzo para limar discrepancias o asperezas, potenciar el acercamiento o fomentar la comprensión y el respeto. Por el contrario, cada región se hermetiza en sus límites, se atrinchera en sus fronteras, se olvida de los demás y potencia y aprovecha sus peculiaridades de espaldas a sus vecinos. Los pueblos están convencidos de su autorrealización como tal y de que no necesitan a nadie para satisfacer sus necesidades ni autodesarrollarse.

«No es necesario ni importante que las partes de un todo social coincidan en sus deseos y sus ideas; lo necesario e importante es que conozca cada una, y en cierto modo viva, los de las otras».

Cada nación o región deberá tener el convencimiento de que ella es un todo pero a su vez forma parte de un todo que la supera, el todo está compuesto por su parte.

El objetivo alcanzable no es crear una igualdad de naciones, pueblos o personas. No se trata de que las regiones europeas o españolas sean una, copia cientos de veces repetidas, sino que aprovechen sus propias marcas de identidad, sus dife-



rencias para crecer, potenciarse y desarrollarse como una comunidad y como nación perteneciente a un todo superior: Europa.

El ilustre Ortega y Gasset nos explica, en su pequeño pero condensado libro *España Invertebrada*: «Una nación es, a la postre, una ingente comunidad de individuos y grupos que cuentan los unos con los otros».

Pero que está abocada al fracaso porque sus aspiraciones se debilitan, expiran los buenos sentimientos, se agotan los proyectos a emprender y no cuenta la comunidad con una minoría apta y selecta capaz de llevar las riendas de la masa.

«Tal vez no haya cosa que cualifique más certeramente a un pueblo y a cada época de su historia como el estado de las relaciones entre la masa y la minoría directora».

Así que si una nación no está dispuesta a obedecer y seguir a sus dirigentes ni a corregir oportunamente sus defectos fracasará. No existirá una sociedad sin una minoría que influya sobre la masa social.

La ciudad la hacen los individuos y es el resultado de largos años y siglos de trabajo y esfuerzo por llegar a construirse de un modo eficaz, mientras la nación es un producto y resultado de la historia que ha de complementarse con otras naciones. «La nación aislada no tiene porvenir». De igual forma le sucederá a la región o a la comunidad si se empeña en su aislamiento.

Ortega entiende que la nación «... está ahí antes e independientemente de nosotros, sus individuos. Es algo en que nacemos, no es algo que fundamos... Nación no es nosotros, sino que nosotros somos nación. No la hacemos, ella nos hace, nos constituye, nos da nuestra radical sustancia».

El proyecto de nación significa principalmente ser un programa de vida hacia el futuro, una empresa a construir. En otra de las obras de Ortega y Gasset, *Europa y la Idea de Nación*, asegura: «La unidad de Europa no es una fantasía sino que es la realidad misma y la fantasía es precisamente lo otro: la creencia de que Francia, Alemania, Italia, o España son realidades sustantivas, por tanto completas e independientes».

Esta misma afirmación la podemos trasladar al caso de España o cualquier país que se encuentre fragmentado, todos, en mayor o menor medida, y sería igual de válida: «La unidad de España no es una fantasía sino que es la realidad misma y la fantasía es precisamente lo otro: la creencia de que Cataluña, Galicia, Canarias, o País Vasco son realidades sustantivas, por tanto completas e independientes».

Otra de las grandes ideas de José Ortega que se presta a la dualidad Europa/España es la referida a la pluralidad de las naciones/regiones: «El equilibrio o balanza de poderes es una realidad que consiste esencialmente en la existencia de una pluralidad. Si esta pluralidad se pierde, aquella unidad dinámica se desvanecería. Europa es en efecto, enjambre: muchas abejas y un sólo vuelo».

A la hora de hablar de la actual Europa vemos como se debate entre dos realidades; una teórica y otra práctica. La primera de ellas ha conseguido que los países lleguen a la conclusión de que para progresar tienen que unir sus fuerzas y formar un solo bloque capaz de solventar y dar salida a todos los obstáculos del devenir histórico, así como brindar un marco de igualdad, en la convivencia, para todos los participantes del proyecto. Después de muchas reuniones, tratados, acuerdos,



firmas, protocolos y anexiones, la Unión Europea es un hecho, aunque básicamente se trata de un anexo económico y político y en menor medida social. Es en este último apartado de lo cultural y lo social donde la Unión menos ha progresado. Los países se niegan a ceder en lo que consideran parte de su propia identidad. Surgen, cada vez con más impulso, nuevos nacionalismos y movimientos con tendencias extremistas, que no están dispuestos, a lo que ellos opinan, formar parte de una masa homogénea e igualitaria. Y resulta que se trata de todo lo contrario, al edificar la Unión Europea cada país ofrecerá a los otros aquellos caracteres que sólo él tiene y de este modo el país receptor se verá engrandecido ya que puede contar con pautas que anteriormente desposeía. Este proceso es sumamente enriquecedor y repercute directamente en el éxito del conjunto europeo.

Respecto a la realidad práctica de la Unión Europea, se nos plantea una cuestión: ¿han conseguido los acuerdos y firmas que un francés, italiano o español se sientan realmente como parte integradora de Europa? Evidentemente siempre hemos sido europeos, pero desde 1986 parece como si, a través de su ingreso en la Comunidad, seamos oficialmente europeos. Es en estos últimos años cuando más se ha insistido en esos sentimientos de pertenencia; mientras tanto, las Comunidades Autónomas luchan con más rigor que nunca, por elevar el techo de sus competencias. Quizás en el único aspecto, desgraciadamente, donde se ha notado que entre los europeos existe cierto lazo de conexión es a la hora de diferenciarse respecto a la oleada de inmigrantes que «llegan» al viejo continente. Entonces sí aparecen dos bloques europeos-no europeos.

Con el transcurso de los años la Unión Europea irá ganando la batalla de los particularismos enfermizos y se convertirá en una gran paleta con muchos colores.

España para Ortega y Gasset es una realidad que vive fragmentada, invertida, en la convivencia misma, lo que supone un grave problema, ya que no es sólo en sus sentimientos políticos donde radica su descomposición.

«Hace muchos años recuerdo haber descrito la sociedad española como una serie de comportamientos estancos. Cada provincia, por ejemplo, vive hacia dentro de sí misma, absorta y abstracta del resto de la nación. Se trata, pues, de una estructura social moribunda, porque hace de España una sociedad de disociados. Este es el mal profundo que late y subsiste cien codos más hondo que todos los conflictos, luchas y desórdenes políticos o religiosos».

La solución pasa por que se abandonen las creencias de que las diferencias entre los pueblos dan derecho a formar un Estado y en optar por maximizar la comunicación entre las regiones. Todas las peculiaridades de una comunidad autónoma no son para incrementar la distancia entre las regiones españolas, sino para tomar conciencia de las mismas y saber aprovecharlas en bien del país en general. Precisamente por tener esas características que no comparte con el resto del territorio nacional, por ejemplo, Canarias; su situación en el Atlántico, última frontera europea, su cercanía a África, particularmente a Marruecos, futuro mercado de expansión, su clima, oferta turística durante todo el año, sus cultivos particulares, etc. Ha de estar al servicio de todas las comunidades españolas y el resto de las comunidades deberán hacer lo mismo.



Se ha de abandonar el criterio de sacar el máximo partido por esos valores de identidad, en beneficio exclusivo de la propia Comunidad.

«Hoy empezamos a ver que la diferencia entre las almas regionales es una magnífica riqueza para el dinamismo del Estado, riqueza que es preciso aprovechar políticamente».

El planteamiento que las comunidades españolas hasta la fecha han seguido es erróneo. No se trata de obtener cada vez más independencia del Gobierno central, ni ampliar las competencias administrativas para distanciarse y aislarse. El objetivo es impulsar un nuevo regionalismo, que como el anterior potencia las idiosincrasias de cada región pero en consecuencia y repercusión para el resto de las Comunidades Autónomas.

«Dada la diferencia étnica evidente —por ejemplo, Galicia, Vasconia, Cataluña—, no debe preguntarse qué derechos políticos le corresponden, sino al revés, cómo puede aprovecharse en beneficio del Estado esa diferencia precisamente por ser diferencia».

Para Ortega este nuevo regionalismo completará la idea de Estado y en vez de aniquilarlo y destruirlo lentamente, como el anterior, lo que hará será multiplicar sus facetas, engrandecerse y superarse, para lo que se requiere un ingente esfuerzo por parte de todos.

El 6 de enero de 1994, con motivo de la Pascua Militar, el Rey Juan Carlos de Borbón hizo un llamamiento a la unidad nacional. Dijo en su discurso ante las máximas autoridades civiles y militares del país: «La diversidad que enriquece a España debe unirnos en lugar de separarnos y servir de estímulo a nuestra convivencia. Estamos construyendo día a día una España mejor que nos obliga a superar las tradicionales desuniones que en ocasiones, han malogrado etapas de nuestra historia».

El discurso estuvo marcado por el europeísmo ya que, conforme señaló el rey, España está cada vez más integrada en la comunidad internacional. Destacó que hemos dejado para siempre nuestro aislamiento y subrayó que reforzar la unidad europea exige no sólo la unidad económica y monetaria, sino también afecta a la política Exterior y de Seguridad.

«Reforzar la unidad europea exige no sólo la unidad económica y monetaria, sino que afecta también a la política exterior y de seguridad».

El mensaje del Rey viene a coincidir y respaldar una de las hipótesis que a lo largo de este trabajo de investigación queremos demostrar y dejar patente: la diversidad nos enriquece. España sólo se fortalecerá con la unidad y la puesta en común de todas las energías que cada Comunidad Autónoma posee.

En su primer discurso como rey, Felipe VI, en la Nochebuena de 2014 al igual que lo hiciera su padre volvió a recalcar que la fuerza de España viene de la suma de las diferencias e invitó a todos los españoles a seguir construyendo un proyecto que respete la pluralidad.

Las Islas Canarias tienen muchos valores que ofrecer al resto de España. Por muy diferentes y atípicas que puedan parecer las variables canarias, por más que le sobren razones diferenciadoras y por muy peculiar que nos resulte su comportamiento político, social y cultural, la Comunidad Autónoma de Canarias no puede entenderse fuera del contexto español, conforme que tampoco las otras comunidades se escapan



de formar un todo integrado. Las regiones, ni la canaria ni ninguna otra peninsular, pueden vivir encerradas en sí misma, de forma hermética, por muy ricas que sean o por muy desarrolladas que estén. Para que las Comunidades puedan crecer, desarrollarse y madurar han de compartir y poner a disposición de toda la nación sus características, si no morirá siendo presa de su propia ambición.

Recibido: 14-4-2016.

Aceptado: 19-9-2016.

## BIBLIOGRAFÍA

WEBER, M. (1922) *Economía y Sociedad*. México: Fondo Cultural Económico.

SOLÉ TURA, J. (1985). *Nacionalidades y Nacionalismos en España. Autonomías. Federalismos. Autodeterminación*, Madrid: Alianza.

CHATELET, F. (1992) *Historia del Pensamiento Político*. Madrid: Tecnos.

HABSBURGO, O. (1969) *Una política para el año 2000*. Madrid: Iberoamericanas.

SMITH, A. (1987) *Las Teorías del Nacionalismo*. Barcelona: Península.

HERTZ, F. (1945) *Nacionalidades en la Historia y en la Política*. Londres.

FREUND, F. (1968) *La Esencia de lo Político*. Madrid: Editora Nacional.

RUIZ DEL CASTILLO, C. (1964) *Significado y Crisis de la Vecindad*. Madrid, Revista de Estudios de la Vida Social n.º 138, Edita el Instituto de Estudios de la Administración Local, pp. 3-4.

VILAR, P. (1978) *Sobre los Fundamentos de las Estructuras Nacionales*. Revista Historia 16, *Autonomías, un siglo de luchas*, abril, 1978, p. 7.

CARO BAROJA, J. (1975) *Los Pueblos de España*. Madrid: Istmo.

ORTEGA Y GASSET, J. (1981) *España Invertebrada*. Madrid: Alianza.

— (1985) *Europa y la Idea de Nación*. Madrid: Alianza.

*El País*, 7 de enero de 1994, p. 17.



# GOBIERNO Y POLÍTICA EN OCEANÍA: LA REPÚBLICA FEDERAL DE PALAOS

Alberto Javier Báez García  
Escuela Universitaria de Turismo Iriarte  
[albertojavierbaez@gmail.com](mailto:albertojavierbaez@gmail.com)

## RESUMEN

Palaos, el último país en alcanzar la independencia en el océano Pacífico, es un Estado con una gran influencia estadounidense en su sistema político. Unas islas que han formado parte de diversos países a lo largo de su historia y al igual que otros archipiélagos de Oceanía carece de partidos políticos. Un poder legislativo con dos cámaras igualmente relevantes con la capacidad de remover a las más altas instituciones del Estado y donde los ciudadanos tienen gran control sobre sus dirigentes políticos pudiendo separarles de su escaño. En esta ponencia se analiza la situación política y electoral de Palaos, desde un punto de vista descriptivo, clarificando la importancia de la historia y las tradiciones para reflexionar sobre la situación actual del Estado.

**PALABRAS CLAVE:** Oceanía, Palaos, tradición, referéndum, federación.

## ABSTRACT

«Government and Politics in Oceania: The Federal Republic of Palau». Palau, the last country to achieve the independence in the Pacific Ocean, is a state with a large American influence in its political system. These islands have been part of many countries throughout their history and like other islands of Oceania has no political parties. A legislature with two chambers equally relevant with the ability to remove the highest institutions of the state and where citizens have great control over their political leaders because they can separate them from their seats. In this paper political and electoral situation of Palau is analyzed from a descriptive point of view, clarifying the importance of history and traditions to reflect on the current situation of the state.

**KEYWORDS:** Oceania, Palau, tradition, referendum, federation.



## 1. CARACTERIZACIÓN DE PALAOS

Palaos son un conjunto de islas, de tipo volcánico y coralino, que forman parte del archipiélago de las Islas Carolinas, denominadas en honor a Carlos II. Con más de 350 islas, algunas deshabitadas, se encuentran en el norte del océano Pacífico y culturalmente se encuentran enclavadas en la zona conocida como la Micronesia<sup>1</sup>. Específicamente se encuentran al este de Filipinas y al norte de Nueva Guinea. Formó parte de España, Alemania, Japón y Estados Unidos de América en distintos periodos hasta alcanzar la independencia en 1994. Su capital es Melekeok y su moneda es el dólar estadounidense. Son idiomas oficiales el pauluano y el inglés. Es una República Federal formada por 16 estados. Forma parte de la Organización de Naciones Unidas y del Foro de las Islas del Pacífico, entre otras instituciones internacionales. En 2012 Palaos tenía una población de 17.501 personas (BBPRP, 2013: 12).

## 2. PALAOS EN LA HISTORIA DEL PACÍFICO. COLONIALISMO E INDEPENDENCIA

En 1513 Vasco Núñez de Balboa descubre el océano más amplio del planeta, al que denominó como mar del Sur, tomando posesión del mismo en nombre de la corona española y que en el siglo XVII sería conocido como el *lago español* (Spate, 2006). Fernando de Magallanes, un portugués al servicio de la corona española, daría la denominación actual de océano Pacífico. A partir de ahí, el primer viaje alrededor del mundo lo finalizaría Juan Sebastián Elcano en 1522. Este primer viaje permitió conocer islas y archipiélagos hasta entonces desconocidos, como las actuales Islas Marshall, Islas Marianas, Palaos e Islas Filipinas, que pasarían a formar parte de España desde ese momento, todas ellas en el Pacífico Norte. A pesar de los numerosos viajes llevados a cabo por españoles hasta el siglo XVIII y el descubrimiento de numerosas islas en el Pacífico Sur, no se tomaría posesión de ninguna de ellas, pese a diversos intentos. El interés español por el comercio con China, desde Filipinas generó el establecimiento del denominado Galeón de Manila comunicando Acapulco (entonces Nueva España) y Manila como principal nudo de comunicación entre América y Asia y con ello se desarrolló un establecimiento permanente en la isla de Guam (Islas Marianas). Dicho transporte permanecería hasta el fin de las colonias españolas en América. Palaos pasó a formar parte de España desde las primeras expediciones llevadas a cabo en la zona pero no serían ocupadas hasta 1885. Hasta el siglo XIX las islas del Pacífico se mantienen como territorios sin gran relevancia internacional, con diversas excepciones, cuando se produce un aumento del interés sobre las islas por parte de potencias coloniales. Debido a ello se produce un conflicto entre España y Alemania por la soberanía

---

<sup>1</sup> Forman parte de la Micronesia: Palaos, Estados Federados de Micronesia, Guam (EE. UU.), Islas Marianas del Norte (EE. UU.), Islas Marshall y Nauru.

de algunas islas de la Micronesia que se solventaría con una mediación papal y la entrega a Alemania de las Islas Marshall. A partir de ahí, España ejerció la soberanía del resto de la Micronesia, ocupando las islas a partir de 1885, salvo Nauru. Posteriormente la guerra entre Estados Unidos de América y España cambiaría el mapa político de las islas repercutiendo en Palaos. En 1898, con la finalización del conflicto, España cede la soberanía de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Guam a EE. UU., y la situación de las islas bajo soberanía española quedaría en una situación compleja. Dada su lejanía con respecto a la España continental y el coste de mantener tales plazas en Oceanía, España cede todas las islas a Alemania en 1899. No surgirían grandes cambios en la zona hasta la Primera Guerra Mundial, donde los territorios alemanes cambian de soberanía para situarse bajo el paraguas de diferentes estados. En concreto las Islas Carolinas pasan a formar parte de Japón. La situación cambiaría durante la Segunda Guerra Mundial, dado que el Pacífico se convierte en campo de batalla y posteriormente EE. UU. toma posesión de los territorios de Japón en la zona. La ONU otorga la soberanía de las Islas Carolinas en forma de fideicomiso, junto con el resto de islas japonesas. «La guerra del Pacífico no solo supone una reorganización de las potencias coloniales, sino que ahora son los EE. UU. quienes pasan a tener un papel predominante, eclipsando a las potencias tradicionales europeas» (Rodao, 1989: 94).

Después de la Segunda Guerra Mundial, se inicia un proceso de descolonización en diversas zonas del Pacífico, aunque otras obtienen cierta autonomía pero siguen bajo la soberanía de otros estados. La situación de la Micronesia comenzaría a resolverse durante los años ochenta y finalizaría a principios de los años noventa. EE. UU. situó bajo su soberanía al territorio desde 1947 a 1994, bajo mandato de la ONU (Damas, 1985: 43). La isla de Guam no tenía la consideración de territorio en fideicomiso dado que ya formaba parte de los Estados Unidos de América antes de la Segunda Guerra Mundial. Desde distintos puntos de vista se entiende a las islas del Pacífico como «escalones desde el Pacífico hacia el continente asiático, y han sido retenidas por los Estados Unidos con miras a una renovada incursión japonesa en el pacífico sur y central, y con el objetivo de resistir una agresión de cualquier parte de Asia» (Cumberland, 1962: 365). Con el paso de los años, en el territorio de la Micronesia se inició un debate en torno a la posibilidad de seguir bajo soberanía estadounidense, optar por la independencia o lograr una situación de autonomía y autogobierno dentro de los EE. UU. Para gestionar el territorio se dividió el mismo en 6 distritos: Palaos, Yap, Chuuck, Pohnpei, Islas Marianas del Norte e Islas Marshall. Debido a la preocupación por la deriva del territorio sin la ayuda económica de EE. UU. las opiniones se encaminaron hacia la voluntad de mantener cierta vinculación en el futuro. En un primer momento en la zona destacó el Congreso de la Micronesia y desde los EE. UU. se deseaba plantear una solución colectiva para el conjunto del territorio una vez finalizada la etapa de fideicomiso. Esta opción no salió adelante y cada archipiélago mantuvo posiciones distintas al respecto. Se celebró un referéndum en el territorio de Yap, Chuuck, Pohnpei y Kosrae resultando mayoritaria la opción de elaborar un Convenio de Libre Asociación con los Estados Unidos, sobre otras opciones como la independencia o la posibilidad de la creación de una Mancomunidad con los EE. UU. a semejanza de lo acordado para las Islas





Marianas del Norte en 1974 (Damas, 1985: 50). Después de varios años de debate en torno a cómo elaborar y articular el convenio, las Islas Marshall pasarían a ser Estado Libre Asociado de EE. UU. en 1983. El resto de la micronesia, Yap, Chuuck, Pohnpei y Kosrae adquirirían la denominación de Estados Federados de Micronesia y desde 1983 sería Estado Libre Asociado como el caso anterior (Amstron y Loomis Hills, 1984: 495-496). Esta consideración implica que «cada Estado Libre Asociado disfrutará de control de los asuntos internos y de sus relaciones exteriores, incluida la competencia para elaborar acuerdos internacionales» (Amstron y Loomis Hills, 1984: 484-485). Aparte de ello, los EE. UU. se encargarían de la defensa. Varios años más tarde, los territorios mencionados alcanzaron reconocimiento internacional mediante su inclusión en la ONU como estados independientes manteniendo la vinculación con los EE. UU. Estados Federados de Micronesia forma parte de la ONU desde 1991. Mientras que las Islas Marianas del Norte al optar por una Mancomunidad con EE. UU. forman parte de territorio estadounidense, con la consideración de territorio organizado sin incorporar a la unión, con pasaporte estadounidense y la consideración de ciudadanos de EE. UU. bajo normativa federal de EE. UU. (Fallon, 1991).

En concreto, el caso de Palaos fue similar a los territorios de la Micronesia mencionados, con algunas dificultades en todo el proceso a seguir. Al decidir no formar una entidad política unitaria con el resto de islas incluidas en el Congreso de la Micronesia, Palaos aprobó su Constitución en referéndum en 1979 prohibiendo las armas nucleares, pero manteniendo la supervisión de la administración estadounidense, como paso previo para aprobar un Convenio de Libre Asociación con EE. UU. y la independencia (Shuster, 1980: 74). Para poder aprobar el convenio fueron necesarios ocho referéndums debido a la dificultad de obtener como mínimo el 75% de voto válido para el «Sí»<sup>2</sup>, algo que no ocurrió en ninguna de las siete primeras ocasiones. Ello se solventó al aprobar antes del último referéndum de 1993 una enmienda constitucional que permitiera aprobar el acuerdo con sólo el 50% de los votos. Tras este referéndum en 1994 se proclamó la independencia con su posterior inclusión en la ONU. Fue bastante complejo articular tal cantidad de referéndums por la falta de respaldo suficiente debido, entre otros aspectos, al rechazo a instalaciones militares y a la prohibición constitucional hacia las mismas (Fischer, 2013: 265) pero «la amenaza norteamericana de negarles el autogobierno, y distintas formas de presión sobre la población y sus gobernantes, han concluido en la autorización del uso militar de ciertas zonas del archipiélago a cambio de ayuda económica» (Del Valle, 1987: 20). También influyó la ausencia de estabilidad política en las islas durante los años ochenta debido a los numerosos cambios en la Presidencia del Gobierno, ya que desde 1984 a 1988 hubo tres presidentes (Shuster, 2001: 741-742).

---

<sup>2</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo. 2. Sección 3.

### 3. SISTEMA POLÍTICO Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Palaos es una República Federal formada por 16 estados, donde el Jefe de Gobierno es también el Jefe de Estado. Dada la presencia de EE. UU. durante más de cincuenta años, en la actualidad el sistema político guarda similitudes con el de EE. UU. Existe división de poderes, donde el legislativo lo forma el Congreso Nacional formado por el Senado y la Cámara de Representantes, teniendo en cuenta la forma presidencialista de gobierno. Cada una de las cámaras tiene el mismo poder legislativo. Las elecciones se celebran cada cuatro años en ambas cámaras y coinciden con la votación de elección de Presidente de Gobierno. Al contrario que en EE. UU., hasta las elecciones de 2004, presidente y vicepresidentes se elegían en papeletas separadas en circunscripción nacional necesitando ambos de la mayoría de votos a su favor para salir elegidos, también por cuatro años. El vicepresidente tiene la consideración de miembro del ejecutivo y asume las funciones que le designe el presidente. Para poder formar parte del ejecutivo, hay que contar con el voto favorable del Senado, pero no es posible ocupar un escaño en alguna de las cámaras y formar parte del gobierno<sup>3</sup>. Así mismo, el presidente no puede ejercer como tal más de dos mandatos seguidos, pero no hay restricción para el cargo de vicepresidente. De la misma manera, para poder concurrir como candidato a uno de los dos cargos es necesario tener un mínimo de 25 años y haber residido los últimos 5 en el país. Con todo ello, el presidente y el vicepresidente pueden ser objeto de un referéndum nacional revocatorio previo respaldo al mismo de al menos dos terceras partes del total de escaños en parlamentos estatales de Palaos en un mínimo de 12 estados<sup>4</sup>. También pueden ser removidos de su cargo mediante *impeachment*, voto favorable de al menos dos terceras partes de cada una de las cámaras. Contrariamente, el presidente tiene poder de veto sobre la legislación que se apruebe en las cámaras.

De manera general, el gobierno tiene como objetivos: la protección del medioambiente, promoción de la economía, protección de la seguridad y propiedades individuales, promover el Estado del bienestar mediante subsidios y acceso a servicios sanitarios y garantizar el acceso gratuito a la educación<sup>5</sup>.

En cuanto a las cámaras que componen el Congreso Nacional, existen diferencias en los respectivos sistemas electorales. Por una parte, la Cámara de Delegados la forman 16 diputados elegidos en circunscripción uninominal para cada uno de los 16 estados del país. Por otra parte, la forma de elección del Senado se decide cada ocho años por ley antes de la celebración de la siguiente convocatoria electoral<sup>6</sup>. En este momento el Senado lo forman 13 miembros elegidos en circunscripción nacional plurinominal de elección mayoritaria, donde obtienen el escaño los 13 candidatos con mayor número de votos.

---

<sup>3</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 8.

<sup>4</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 8. Sección 10.

<sup>5</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 6.

<sup>6</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 9. Sección 4.

Los liderazgos tradicionales a partir de los jefes tribales han permanecido de distinta forma en cada uno de los estados del Pacífico. En el caso de Palaos están presentes en la organización del Estado a través del Consejo de Jefes, con reconocimiento constitucional, ejerciendo de asesores del gobierno en distintas políticas públicas y dando recomendaciones al mismo sobre diferentes actuaciones a llevar a cabo o decisiones adoptadas. El Consejo de Jefes está formado por 16 líderes, uno por cada estado, y ellos reciben «un pequeño salario por parte de su gobierno estatal una partida en el presupuesto nacional y las reuniones suele ser confidenciales» (Hassal, 2012: 175). De la misma manera, tienen mayor relevancia en el ámbito local frente al ámbito nacional (Larmour, 1997: 277). Específicamente en cada uno de los 16 estados de Palaos tienen diversa consideración, desde funciones de asesoramiento, de veto o incluso forman parte del poder legislativo (Shuster, 1994: 190-191). Así mismo, señalar que al aprobarse la Constitución de 1979 se garantizó el reconocimiento de los mismos por tradición y costumbre especificando la validez de las normas tradicionales siempre y cuando no entraran en conflicto con lo señalado en la Constitución<sup>7</sup>.

El poder judicial está apoyado en el Tribunal Supremo, el Tribunal Nacional, así como juzgados de menor entidad. El Tribunal Supremo es el ámbito judicial de mayor escala, pero se limita a ser corte de apelación de las resoluciones del Tribunal Nacional y a tratar asuntos judiciales específicos como los que afecten a gobiernos federales, gobierno nacional, embajadores, cónsules, miembros del gobierno o fuerzas armadas<sup>8</sup>.

TABLA 1: ORGANIZACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PALAOS

Poder ejecutivo	Presidente / Vicepresidente Gobierno Federal
Poder legislativo	Congreso Nacional -Cámara de Delegados -Senado
Poder judicial	Tribunal Supremo Tribunal Nacional

Fuente: elaboración propia, a partir de Constitución de la República de Palaos de 1979.

<sup>7</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 5. Secciones 1 y 2.

<sup>8</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 10.

## 4. ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS

JEFES DE GOBIERNO	
MANDATO	NOMBRE
1980-1984	Haruo I. Remiliik
	Haruo I. Remiliik (reelegido en 1984, permanece hasta 1985)
1984-1988	Alfonso R. Oiterong (Presidente interino durante 1985)
	Lazarus E. Salii (En 1985 sustituye a Alfonso R. Oiterong hasta 1988)
1988-1992	Tommy Remengesau (hasta 1989)
	Ngiratkel Etpison (sustituye a Tommy Remengesau, hasta 1992)
1992-1996	Kuniwo Nakamura
1996-2000	Kuniwo Nakamura (reelegido en 1996)
2000-2004	Tommy Remengesau Jr.
2004-2008	Johnson Toribiong
2008-2012	Johnson Toribiong (reelegido en 2008)
2012-	Tommy Remengesau Jr. (segundo mandato)

Fuente: (Shuster, 2003: 759), <http://www.worldstatesmen.org/Palau.html> y elaboración propia.

Si bien es cierto que se celebran elecciones parlamentarias cada cuatro años, no se dispone de la totalidad de resultados electorales<sup>9</sup>, más allá de la elección presidencial. Ante ello, hay que señalar que en Palaos no existen partidos políticos, pero podrían surgir. Cada uno de los candidatos que se presenta a las elecciones lo hace como independiente, sin ningún tipo de vinculación partidista. Anckar y Anckar han investigado la situación de los estados democráticos en los que no existen partidos políticos para definirlos como una *democracia sin partidos* en los que aspectos como la cultura, la geografía o el tamaño del Estado puede influir en la creación o no de formaciones políticas. Palaos tiene una vinculación historia con líderes tradicionales o jefes tribales que resaltan a partir de una relación colectiva. En lo que se refiere a la geografía, el territorio fragmentado genera amplias distancias geográficas que dificultan la creación de partidos políticos (Anckar y Anckar, 2000: 234). Contrariamente a lo que señalan los investigadores, la homogeneidad cultural no favorece la creación de partidos pero «la Micronesia puede ser clasificada como un caso de intensa resistencia cultural. Las culturas tradicionales están en

<sup>9</sup> En los estados insulares del Pacífico es complejo acceder a resultados electorales, dado que en algunos casos no son objeto de custodia. Durante los últimos años cada territorio ha puesto en marcha servicios de estadística pero en los que no se incluyen resultados electorales. Únicamente es posible acceder a los más recientes con cierta profundidad de análisis.



alta estima en la Micronesia, aunque las culturas son muy diversas» (Anckar, D. y Anckar, C. 2000: 241). Hay que tener en cuenta que «a pesar de la baja población, las comunidades (...) son increíblemente heterogéneas, con reconocidas diferencias en el lenguaje, vestimenta, organización política e historia, tanto dentro de cada uno de los estados como entre cada uno de ellos» (Pinsker, 1997: 152). Con lo cual, hay características para que puedan surgir organizaciones políticas, pero el peso de la cultura y de la tradición, por otro lado, no lo favorece.

Únicamente surgieron en Palaos partidos políticos a finales de los años setenta para concurrir al Congreso de la Micronesia, cuando todavía no se había decidido que las islas se separaran del proceso e iniciaran un camino en solitario. En ese momento se establecieron el Partido Liberal (PL) y el Partido Progresista (PP) con una mínima organización para posibilitar distintas candidaturas. Aparte de ello, en 1996 surgió de manera puntual el Partido Nacionalista de Palaos (PNP) para respaldar la candidatura a la presidencia de Johnson Toribiong (Shuster, 2004: 12-13).

Para votar en elecciones a nivel nacional y federal es necesario contar con 18 años de edad, pero para ser candidato hay que tener como mínimo 25 años y haber residido durante los últimos 5 en el país y de ellos uno en el estado en el que se desea presentar candidatura<sup>10</sup>. En caso de vacante en una de las cámaras se vuelven a celebrar elecciones en la circunscripción correspondiente en un plazo no superior a 180 días desde la dimisión o cese, escaño a ocupar hasta la celebración de las siguientes elecciones ordinarias. De la misma manera, un delegado o senador puede ser removido de su puesto mediante firma del 25% de votantes de su circunscripción y voto favorable de al menos el 50% de electores en un referéndum celebrado al efecto, siempre y cuando no se encuentre en su primer año de mandato<sup>11</sup>.

Después de las elecciones cada una de las cámaras se reúne en sesión constitutiva el segundo martes del mes de enero del año siguiente<sup>12</sup>.

## 5. RELACIONES INTERNACIONALES EN LA MICRONESIA

La presencia en el Pacífico de los estados a nivel internacional ha estado reducida a los países que han tenido territorios en la zona, estados independientes resultantes de la colonización, como Palaos, y desde tiempos recientes nuevos estados próximos con intereses económicos en la zona.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947 los principales estados con territorios en la zona, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia, junto con Australia y Nueva Zelanda, crearon la Comisión del Pacífico Sur. Por otra parte, Gran Bretaña contaba con la Alta Comisión del Pacífico Occidental para dirigir los territorios británicos de la zona. De acuerdo con Tarte, esta iniciativa regional

---

<sup>10</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 9. Sección 6.

<sup>11</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 9. Sección 16.

<sup>12</sup> Constitución de la República de Palaos. Artículo 9. Sección 11.



en el Pacífico había servido preferentemente a «los intereses colectivos e individuales de los poderes metropolitanos. Los representantes insulares no tenían voz en la Comisión del Pacífico Sur» (Tarte, 1989: 183). Por ello, en 1971 se constituyó el Foro del Pacífico Sur, que pasaría a denominarse, desde 2000, Foro de Islas del Pacífico (Tarte, 1989: 184). Constituye la organización regional por excelencia del Pacífico, en el cual los jefes de Estado y de gobierno se reúnen anualmente para tomar decisiones sobre multitud de temas que afectan a los miembros<sup>13</sup>. Una de las mayores repercusiones que ha tenido este órgano fue el impulso de la posterior firma del Tratado de Rarotonga (capital de Islas Cook) en 1985 declarando al Pacífico Zona Libre Nuclear ante las pruebas de Francia y avalado por los países miembros, exceptuando a los territorios de Palaos, Estados Federados de Micronesia e Islas Marshall, que en ese momento eran territorio de los Estados Unidos de América. El Foro de Islas del Pacífico supone un paso más en la convergencia regional de los estados del Pacífico dado que «cuando los territorios insulares asuman un estatus independiente, será una oportunidad para que formen una o más federaciones de estados polinesios o melanesios. Separados, no contarán para mucho, (...) pero en asociación podrán realizar notables contribuciones a la solución de sus problemas y de otros territorios del Pacífico» (Cumberland, 1962: 373).

Otro de los aspectos que han repercutido en la acción exterior de los estados insulares del Pacífico es la consideración de las 200 millas alrededor de las islas como territorio del Estado, teniendo un amplio territorio marino en el que se han interesado varios países para disponer de la exclusividad en la pesca, como Japón, China, Taiwán, EE. UU., o en su momento la URSS. A partir de ahí, «el Pacífico Sur se está abriendo a influencias globales, sobre todo a partir de un nuevo interés por la intención de poderes externos en la ampliación de su influencia política y económica en la región» (Langdon, 1988: 26). En ello Palaos colabora con Australia para garantizar la protección de su Zona Económica Exclusiva.

A partir de la colaboración entre estados han surgido diversas comisiones de estudio y seguimiento de políticas públicas en el seno del Foro de Islas del Pacífico. La participación en proyectos colectivos ha llevado a la constitución de la Universidad del Pacífico Sur con sede en Fiji y presencia en otros estados<sup>14</sup>. En este sentido, Palaos se aproximó al sistema educativo estadounidense con la creación en 1993 del *Palau Community College*, primera universidad del país.

Durante los últimos años, en el seno del Foro de Islas del Pacífico comenzó un nuevo proceso de convergencia regional, iniciado en 2005 con la aprobación del Plan del Pacífico, entendido como un plan de desarrollo regional que supone la integración

---

<sup>13</sup> Forman parte del Foro de Islas del Pacífico: Australia, Islas Cook, Estados Federados de Micronesia, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelanda, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Islas Marshall, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. <http://www.forumsec.org/pages.cfm/about-us/member-countries/> (visitado el 04/08/2014).

<sup>14</sup> Dispone de campus en Samoa, Vanuatu, Fiji (campus principal), Islas Cook, Kiribati, Islas Marshall, Nauru, Niue, Islas Salomón, Tonga y Tuvalu. Universidad del Pacífico Sur. <http://www.usp.ac.fj/index.php?id=campuses> (visitado el 03/07/2014).

y cooperación entre estados elaborando iniciativas en el nivel regional. De manera general, el plan tiene varios objetivos: aumentar el desarrollo económico, aumentar el bienestar de la población, mejorar la gobernanza, hacer frente al cambio climático y garantizar la seguridad y estabilidad de la región (FIP, 2013b: 4). Específicamente, «incluye un aumento del comercio regional y el libre movimiento de trabajadores, una mayor armonización de las leyes y políticas de la región, la cooperación regional en la aplicación de la ley, el control fronterizo, la seguridad marina y las telecomunicaciones y, eventualmente, una asamblea regional» (May, 2005: 67). Entre las últimas actuaciones se incluye, la elaboración de la Declaración de Waiheke sobre el desarrollo económico sostenible en 2011, donde «se destaca la importancia de la pesca, el turismo y la agricultura como sectores productivos con mayor potencial en el Pacífico, así como la importancia de los sectores de infraestructura, transporte, educación y energía ya que favorecen el crecimiento» (FIP, 2013b: 4).

Palaos, aparte del Foro de Islas del Pacífico, es miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco de Desarrollo Asiático (BDA) o el Banco de Desarrollo del Pacífico (BDP).

Militarmente, Palaos tiene vinculación con EE.UU. al no disponer de ejército y quedar bajo su responsabilidad las funciones de defensa. Ha colaborado, enviando cuerpos policiales, a distintos estados en conflicto a lo largo del Pacífico como en Timor o desde 2003 en Islas Salomón en la denominada Misión Regional de Asistencia a las Islas Salomón bajo coordinación australiana, actualmente en proceso de retirada (FIP, 2010: 13).

Aparte de la colaboración entre estados, las principales preocupaciones de Palaos y del resto de estados del Pacífico es el cambio climático. La atención se centra en el aumento del nivel del mar ante la fragilidad territorial de las islas, y en el aumento de la temperatura. De manera conjunta, con el apoyo unánime de los miembros del foro, se aprobó en 2013 la Declaración de Majuro (capital de Islas Marshall), donde los estados insulares hacían un llamamiento de la situación regional e iniciaban una serie de iniciativas a nivel internacional. Llevaron a cabo la difusión de la importancia de reducción de gases contaminantes para garantizar el equilibrio medioambiental ante las futuras generaciones. Todo ello garantizando el liderazgo de este asunto a nivel internacional para resaltar la importancia del mismo ante la vulnerabilidad insular. Dicha declaración se desea presentar en 2015 ante la ONU (FIP, 2013a).

Todo ello se complementa con la presencia en los distintos organismos internacionales. En el caso concreto de la ONU, recientemente la atención ha estado enfocada principalmente sobre los mismos términos de la Declaración de Majuro, la protección de los océanos frente a la pesca ilegal, la contaminación, seguridad alimentaria o desarrollo sostenible, entre otros<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> <http://www.palauun.org> (visitado el 30/08/2014).

## 6. CONCLUSIONES

La República Federal de Palaos, un Estado sin partidos políticos, pero con relevante poder ciudadano. Al igual que los otros territorios de la Micronesia, la influencia de los EE. UU. es patente en numerosos aspectos, desde la elección presidencial y el tiempo máximo de mandato, pasando por las relaciones entre el Jefe de Estado y las cámaras legislativas. En este caso, destaca la importancia de las candidaturas individuales en las elecciones frente a organizaciones políticas. A pesar de ello, los ciudadanos de manera agrupada tienen la posibilidad de remover de sus puestos a delegados y senadores. De la misma manera, el presidente y vicepresidentes también pueden ser removidos de sus cargos con cierto apoyo de las cámaras y de los estados que forman el país. La tradición tiene mucha importancia en Palaos y los líderes tradicionales asesoran al ejecutivo mediante el Consejo de Jefes, reconocido constitucionalmente. Durante los últimos años, Palaos ha tenido estabilidad política, contrariamente a lo sucedido durante las primeras elecciones. Al igual que otros pequeños territorios de Oceanía, últimamente aborda diversas cuestiones sobre el cambio climático o el desarrollo sostenible debido a la fragilidad de las islas. Ante ello ha venido intensificando sus actuaciones a nivel internacional junto con el resto de países miembros del Foro de Islas del Pacífico.

Recibido: 17-2-2016  
Aceptado: 19-9-2016



## BIBLIOGRAFÍA

- ANCKAR, D. y ANCKAR, C. (2000). «Democracies without parties». *Comparative Political Studies*, vol. 33, num. 2, march, 225-247.
- ARMSTRONG, A.J. y LOOMIS HILLS, H. (1984). «The Negotiations for the Future Political Status of Micronesia (1980-1984)». *The American Journal of International Law*, vol. 78, num. 2, april, 484-497.
- BUREAU OF BUDGET AND PLANNING, REPUBLIC OF PALAU (2013). *Statistical yearbook, 2013*. Extraído el 26 de agosto del 2014, de <http://palaugov.org/wp-content/uploads/2014/07/2013-ROP-Statistical-Yearbook.pdf>.
- CRAWFORD, J. (1989). «Islands as sovereign nations». *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, num. 2, april, 277-298.
- CUMBERLAND, K.B. (1962). *Southwest Pacific. A geography of Australia, New Zealand and their Pacific Island neighbourhoods*. Londres: Methuen.
- DAMAS, D. (1985). «The pingelap politics and American-micronesian relations». *Ethnology*, vol. 24, num. 1, january, 43-55.
- DEL VALLE, T. (1987). *Culturas oceánicas. Micronesia*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- DENNON, D., MEIN-SMITH, P. y WYNHAM, M. (2007). *A history of Australia, New Zealand and the Pacific*. Oxford: Blackwell Publishing.
- FALLON, J.E. (1991). «Federal policy and US territories: the political restructuring of the United States of America». *Pacific Affairs*, vol. 64, spring, 23-41.
- FISHER, S.R. (2013). *A history of the Pacific Islands*. Londres: Palgrave.
- FORO DE ISLAS DEL PACÍFICO (2010). *Good leadership Report Palau*. Extraído el 30 de agosto de 2014, de [http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/PIFS\\_Good\\_Leadership\\_Report\\_Palau.pdf](http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/PIFS_Good_Leadership_Report_Palau.pdf).
- (2013a). Declaration of Majuro. Extraído el 30 de agosto del 2014, de [http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/majurodeclaration/pages/25/attachments/original/1378363615/130905\\_RMI\\_PIF\\_Majuro\\_Declaration\\_\\_\\_Commitments.pdf?1378363615](http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/majurodeclaration/pages/25/attachments/original/1378363615/130905_RMI_PIF_Majuro_Declaration___Commitments.pdf?1378363615).
- (2013b). *Pacific Plan. 2012 Annual progress report*. Extraído el 4 de agosto de 2014, de <http://www.pacificplanreview.org/resources/uploads/attachments/documents/Pacific-Plan-2012-Eng.pdf>.
- GERSTON, L.N. (1989). «Policymaking by referéndum in Palau: Grassroots democracy or political paralysis?». *Asian Affairs*, vol. 16, num. 4, winter, 175-185.
- HASSAL, G. (2012). «Palau», en LEVINE, S. (ed.). *Pacific ways. Government and politics in the Pacific Islands*. Wellington: Victoria University Press.
- HENDERSON, J. (2003). «The future of democracy in Melanesia. What role for outside powers?». *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 44, num. 3, december, 2003, 225-241.
- HEZEL, F.X. (1992). «The expensive taste for modernity: Caroline and Marshall Islands», en ROBILARD, A.B. (ed.). *Social change in the Pacific Islands*. London – New York: Kegan Paul International.
- HINCK, J. (1990). «The Republic of Palau and the United States: Self-determination becomes the price of free association». *California Law Review*, vol. 78, num. 4, july, 915-971.

- LANGDON, F.C. (1988). «Challenges to the United States in the South Pacific». *Pacific Affairs*, vol. 61, num. 1, 7-26.
- LARMOUR, P. (1997). «Chiefs and states today», en WHITE, G.M. y LINDSTROM, L. (coord.). *Chiefs today: traditional Pacific leadership and the postcolonial state*. Stanford: Stanford University Press.
- MAY, R. (2005). «El Pacífico insular en 2005», en VV.AA. *Anuario Asia-Pacífico 2005*. Barcelona: Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona.
- MELER, N. (1984). «Traditional leaders and modern Pacific Island governance». *Asian Survey*, vol. 24, num. 7, jun, 759-772.
- OLIVER, D.L. (2003). *Las islas del Pacífico*. Barcelona: Editorial Melusina.
- PINSKER, Eve. C. (1997). «Traditional leaders in Micronesia», en WHITE, G.M. y LINDSTROM, L. (coord.). *Chiefs today: traditional Pacific leadership and the postcolonial state*. Stanford: Stanford University Press.
- RODAO, F. (1989). «Oceanía. Siglo XX», en VV.AA. *Enciclopedia de Historia Mundial*. Madrid: España Calpe.
- SHUSTER, D.R. (1980). «Palau's constitutional tangle». *Journal of Pacific History*, vol. 15. april, 74-82.
- (1994). «Custom versus a new elite. Palau's states constitutions». *Journal of Pacific History*, vol. 29, num. 2, december, 188-202.
- (2001). «Palau», en NOHLEN, D., GROTZ, F. y HARTMANN, C. (eds.). *Elections in Asia and the Pacific: a data handbook*, vol. II. South East Asia, East Asia, and the South Pacific, Oxford: Oxford University Press.
- SHUSTER, D. (2004). *Transparency international. Country report study. Republic of Palau 2004*. Australia. Transparency International.
- SPATE, O. (2006). *El lago español*. Madrid: Australian National University y Casa de Asia.
- TARTE, S. (1989). «Regionalism and globalization in the South Pacific». *Development and Change*, vol. 20, 181-201.

## ANEXO: RESULTADOS ELECTORALES EN LA REPÚBLICA DE PALAOS

TABLA 2: ELECCIONES GENERALES DE 2012, VOTACIÓN PARA JEFE DE ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO EN PALAOS (CIRCUNSCRIPCIÓN ESTATAL)

CANDIDATOS	1.ª VUELTA	%	2.ª VUELTA	%
Sandra Sumang Pierantozzi	1.690	18,0	-	-
<i>Tommy E Remengesau Jr.</i>	4.617	49,1	4.682	58,0
Johnson Toribiong	3.100	33,0	3.394	42,0
Total	9.407	100	8.076	100

Fuente: <http://psephos.adam-carr.net/countries/p/palau/palau20121.txt>, Adam's Carr Electoral Archive, visitado el 25/07/2014. Circunscripción estatal. Candidato electo figura en cursiva.

TABLA 3: ELECCIONES GENERALES DE 2012 AL SENADO EN PALAOS

CANDIDATOS AL SENADO	VOTOS OBTENIDOS
<i>Surangel Whipps Jr.</i>	5.717
<i>Camsek E. Chin</i>	5.252
<i>Raynold R. Oilouch</i>	5.242
<i>Mason Whipps</i>	4.994
<i>Mark U. Rudimch</i>	4.306
<i>Hokkons Baules</i>	4.279
<i>Phillip Reklai</i>	4.270
<i>Mlib Tmetuchel</i>	3.423
<i>J. Uduch Sengebau Senior</i>	3.419
<i>Rukebai Inabo</i>	3.256
<i>Kathy Kesolei</i>	3.192
<i>Regis Akitaya</i>	3.138
<i>Greg Ngirmang</i>	3.160
Earnest Ongidobel	3.032
Joel Toribiong	2.974
Salvador Remoket	2.907
John Skebong	2.814
Alan Marbou	2.791
Alan Seid	2.731
Regina K. Mesebeluu	2.633

Laurentino Ulechong	2.564
Sandra Sumang-Pierantozzi	2.334
Alfonso Diaz	2.191
Paul W. Ueki	2.104
Dr. Caleb Otto	1.735
Roman Yano	1.543
Dilmei Olkeriil	1.346
Santy Asanuma	1.158
J. Risong Tarkong	1.172
Moses Uludong	1.144
Gale Ngirmidol	941
Robert Becheserrak	529
Semdiu Decherong	363
Ismael Worswick	153

Fuente: <http://psephos.adam-carr.net/countries/p/palau/palau2012.txt>, Adam's Carr Electoral Archive, visitado el 25/07/2014. Circunscripción estatal. Candidatos electos figuran en cursiva.

TABLA 4: ELECCIONES GENERALES DE 2012 A LA CÁMARA DE DELEGADOS EN PALAOS

DISTRITO (1 ESCAÑO)	CANDIDATOS	VOTOS OBTENIDOS	%
Aimeliik	Marino O Ngemaes	233	55,6
	Kalistus Ngirturong	186	44,4
	<b>Total</b>	<b>419</b>	<b>100</b>
Airai	Tmewang Rengulbai	369	51,8
	Frank Kyota	344	48,2
	<b>Total</b>	<b>713</b>	<b>100</b>
Angaur	Horace Rafael	114	51,1
	Mario Gulibert	109	48,9
	<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>100</b>
Hatohobei	Wayne Andrew	45	52,3
	Sebastian Marino	41	47,7
	<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100</b>
Hayangel	Noah Kemesong	135	54,2
	Edwin Chiokai	88	35,3
	Florencio Yamada	26	10,4
	<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>100</b>
Koror	Alexander Merep	571	47,9
	Salvador Tellames	323	27,1
	Felix Francisco	298	25,0
	<b>Total</b>	<b>1.192</b>	<b>100</b>





Melekeok	Lentcer Basilius	233	66,6
	Brian Melairei	117	33,4
	Total	350	100
Ngaraard	Gibson Kanai	293	50,5
	Martin Sokau	175	30,2
	Priscilla Subris	112	19,3
	Total	580	100
Ngarchelong	Marhence Madrangchar	209	44,3
	Masao Salvador	202	42,8
	Don Bukurrou	61	12,9
	Total	472	100
Nagardmau	Lucio Ngiraiwet	112	51,9
	Rebluud Kesolei	104	48,1
	Total	216	100
Ngaremlengui	Swenny Ongidobel	187	55,5
	Portia Franz	150	44,5
	Total	337	100
Ngatpang	Jerry Nabeyama	105	50,2
	Lee Otobed	104	49,8
	Total	209	100
Ngchesar	Sabino Anastacio	148	51,6
	Secilil Eldebechel	139	48,4
	Total	287	100
Ngiwal	Masasinge Arurang	144	38,7
	Eugene Termeteet	118	31,7
	Francis Llecholch	62	16,7
	Pablo Rrull	48	12,9
	Total	372	100
Peleliu	Jonathan Isechal	149	38,9
	Joseph Giramur	135	35,2
	Charles D. Matsutaro	99	25,8
	Total	383	100
Sonsorol	Yutaka Gibbons	66	50,8
	Celestine Yangilmau	64	49,2
	Total	130	100

Fuente: <http://psephos.adam-carr.net/countries/p/palau/palau20122.txt>, Adam's Carr Electoral Archive, visitado el 25/07/2014.

# ESTILO DE PRESIDENCIA REFORZADA EN PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (POLONIA, LITUANIA Y RUMANÍA) DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Sylwia Maciaszek-Llaneza  
Universidad de Valencia  
[smaciaszekllaneza@yahoo.com](mailto:smaciaszekllaneza@yahoo.com)

## RESUMEN

Desde hace dos décadas largas, los sistemas políticos de Europa Central y del Este nos han brindado un campo de investigación sumamente complejo y atractivo. Se buscaba un sistema de compartición del poder entre partidos contrarrestado por el rol moderador de un dirigente altamente representativo. Rumanía, Lituania y Polonia optaron por un jefe de Estado reforzado con competencias significativas que no se quedara aparte de los acontecimientos políticos y que actuara como mediador entre el Gobierno y la oposición. Desafortunadamente, sobre todo al inicio del proceso de transformación, los Presidentes abusaron de sus competencias provocando —y no solucionando— serios conflictos políticos. A medida que se implementaron otros cambios institucionales, los jefes de Estado han actuado como árbitros moderados.

**PALABRAS CLAVE:** Europa Central y del Este, países poscomunistas, semipresidencialismo, jefe de Estado, árbitro moderado.

## ABSTRACT

«Strengthened Presidency Style in Central and Eastern Europe Countries (Poland, Lithuania and Romania): A Comparative Perspective». For two long decades, the politics of Central and Eastern Europe have been providing us a field of investigation that is extraordinarily complex and attractive. What was sought it was a system of sharing of power between the parties countered by the moderating role of a highly representative leader. Romania, Lithuania and Poland opted for a strengthened head of State with significant powers, who was not apart from the political events and often acted as a mediator between the Government and the opposition. Unfortunately, especially at the beginning of the process of transformation, Presidents abused their powers provoking —rather than resolving— serious political conflicts. To the extent that other institutional changes have been implemented, have the heads of State ended up acting more as moderate arbiters.

**KEYWORDS:** Central and Eastern Europe, post-communist countries, semi-presidentialism, head of State, moderate arbiter.

Polonia, Lituania y Rumanía, objetos de interés de presente estudio, ensayaron diferentes modelos de sistema político en el pasado y en la mayoría de los casos el pasado constitucional de cada país influyó de manera no despreciable en la distribución de las competencias entre los principales órganos de poder legislativo y ejecutivo.

Basándonos en la presencia o no del cargo de Presidente, la institución que nos interesa particularmente en el presente ensayo, en la tradición constitucional de los países de la Europa Central y del Este se podrá distinguir entre aquéllos en los que se restauró el cargo del Presidente después de que éste hubiera existido ya en el pasado (Polonia, Lituania) y aquéllos en los que se produjo una continuación de la institución del Presidente como en el caso de Rumanía (donde ya en 1974 el Consejo de Estado, que se perfiló como el órgano que armonizaba la cooperación entre los órganos estatales, había sido sustituido por un jefe de Estado elegido por el Parlamento). También cabe mencionar que en el caso rumano la presidencia no solo tiene una corta tradición sino que además este país fue ejemplo de monarquía antes del periodo comunista.

La posición del Presidente en el sistema de órganos del Estado está determinada por la forma de gobierno adoptada en cada país, por el principio de separación de poderes y por las funciones atribuidas. También influye en el posicionamiento del Presidente su modo de elección y su responsabilidad. Procede, pues, analizar todos estos factores de manera metódica.

## 1. SISTEMA DE GOBIERNO

En Polonia, tanto la Ley Constitucional de 1989 como la «Pequeña Constitución» de 1992 adoptaron un sistema que se acercó al modelo de la v República francesa. El Presidente, elegido en elecciones generales y directas, tenía una amplia esfera de competencias, de las cuales solo una parte necesitaba ser refrendada. Además, contaba con una posición reforzada en lo referente a defensa, asuntos exteriores, asuntos interiores y seguridad del Estado. La Constitución de 1997 adoptó el sistema parlamentario racionalizado con el Presidente como árbitro político y garante de la continuidad del poder. Pero también hizo referencia al sistema alemán con reforzada posición del canciller, pues para asegurar la estabilidad del Gobierno se introdujo una moción de censura constructiva, el Gobierno resultaba privilegiado en el proceso legislativo y el Primer Ministro tenía una posición fuerte e independiente. Esto, junto con la posición del Presidente polaco (más reforzada en comparación con la de su homólogo alemán), creó un modelo híbrido en el sistema de gobierno en Polonia.

Con la Constitución de 1997, la posición del Presidente polaco se vio debilitada en comparación con las soluciones anteriores. No obstante, todavía tiene la función del arbitrio, que excede el límite de la posición tradicional del jefe de Estado en un sistema parlamentario clásico. Además, los elementos del presidencialismo presentes en el sistema polaco son: elecciones universales, amplia esfera de prerrogativas y reforzada posición en las competencias de defensa y seguridad del Estado.

En Lituania se escogió el sistema semipresidencial siguiendo como ejemplo el sistema constitucional finlandés con reforzada posición del jefe de Estado, especialmente en la esfera de la política exterior. El sistema semipresidencial fue también resultado de un compromiso entre dos diferentes opciones sobre el futuro del país, donde la mayoría parlamentaria representada en el Parlamento (*Sajudis*) prefería el modelo semipresidencial y la minoría anteponía el parlamentarismo por temor a los abusos de poder por parte del Presidente (Staciokas, 2001: 379).

En Rumanía fue creado un semipresidencialismo, que sigue las regulaciones de la v República francesa, lo que influye en la creación de una posición reforzada del Presidente. A pesar de la última enmienda de la Constitución rumana de 2003 todavía es difícil definir el sistema político del país. Algunos expertos encuentran visibles similitudes con el sistema de la v República francesa y lo consideran un sistema parlamentario con elementos del semipresidencialismo, otros lo califican de «políticamente indefinido» o parlamentario por adoptar un Parlamento bicameral, la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento o el derecho del Presidente de disolver el Parlamento. La posición del Parlamento bicameral se ha visto reforzada en comparación con el Parlamento francés. Estoy de acuerdo con los constitucionalistas que reconocen el estatus constitucional del Presidente como relativamente débil en comparación con el de la Constitución de la v República francesa. Añaden que la Constitución rumana refleja el ejemplo francés, pero la apariencia es más fuerte que la similitud real porque la Constitución de Rumanía no es tan coherente como su modelo (Brodzinski, 2006: 46). Otros dijeron que la Presidencia rumana es activa pero limitada (Sokolewicz, 1996: 35).

Resumiendo, por un lado Polonia adoptó el sistema parlamentario con elementos del presidencialismo (elecciones generales y directas del Presidente, amplia esfera de las prerrogativas del jefe de Estado). Por otro lado, en Rumanía y Lituania se introdujo el sistema semipresidencial pero de forma diferenciada, es decir, con presencia de elementos característicos del sistema parlamentario (el Presidente forma parte del poder ejecutivo dual y sus competencias necesitan el refrendo). De estos dos países, Lituania es el que se sitúa más cerca del sistema parlamentario, mientras que la Constitución de Rumanía es la que se acerca más al modelo semipresidencial. Sin embargo, la función arbitraria del Presidente parece ser más visible que sus competencias ejecutivas.

El cargo de Presidente atravesó etapas fundamentales en su evolución, lo que no significa que en un futuro cercano no puedan ocurrir algunos cambios más. En Polonia, después de una etapa con posición reforzada del Presidente, se redujo su papel y se reforzó el del Primer Ministro y el del Gobierno. En Rumanía y Lituania, a pesar de dotar a los Presidentes de competencias ejecutivas, en primer plano se encuentra su función del arbitrio.

## 2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

Como apunta C. Flores Juberías, «para el constitucionalismo democrático, la división de poderes es un principio fundamental» (Flores Juberías, 2002: 174), lo que explica que, junto con la transformación del sistema en los países poscomunistas, apareció la cuestión de separación de poder. Además, en los debates constitucionales en todos los países de nuestra investigación se discutió el asunto de la posición del cargo de Presidente en la triple división de poderes.

En los países de Europa Central y del Este se introdujo el principio de separación de poderes; y aunque el Presidente no siempre ha quedado situado de manera explícita dentro de la triple división, el sistema de gobierno adoptado y las competencias del Presidente permiten calificarlo como órgano del poder ejecutivo.

El art. 1 de la «Pequeña Constitución» polaca de 1992 mencionó a la Cámara de Diputados (*Sejm*) y al Senado como órganos del poder legislativo, y al Presidente y el Consejo de Ministros como órganos del poder ejecutivo, mientras que los tribunales formaban el poder judicial. Al mismo tiempo, el constituyente polaco mantuvo vigente el art. 2 de la Constitución de 1952, que decía que el poder supremo pertenecía a la nación, que lo ejercía a través de sus representantes elegidos para la Cámara y el Senado. El Presidente era definido como la máxima autoridad del Estado por el art. 28 de la Pequeña Constitución.

Finalmente la Constitución de 1997 introdujo de forma explícita el principio de separación de poderes clasificando claramente los órganos del poder. El art. 10.1 de la Constitución de Polonia (en adelante, CP) dice: «El sistema de Polonia se basa en la división y el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial». Y en su apartado 2 distingue: «El poder legislativo es ejercido por el Sejm y el Senado, el poder ejecutivo por el Presidente y el Consejo de Ministros, y el poder judicial por las cortes y los tribunales».

En base a este artículo el Presidente polaco es un elemento importante de la división de poderes, forma parte del ejecutivo dual y, junto con el Consejo de Ministros, ejerce la dirección política del país. La Constitución polaca dividió con claridad las competencias de ambos órganos del poder ejecutivo. El jefe de Estado polaco dispone de prerrogativas de carácter ejecutivo, pero puede usarlas tomando en cuenta el existente dualismo del poder ejecutivo, por eso tiene que considerar el punto de vista del jefe de Gobierno.

Además, el posicionamiento de la figura del Presidente en el sistema de órganos estatales también fue confirmado por la estructura de la Constitución. El capítulo quinto, titulado «El Presidente de la República» (y su art. 126, que abre las regulaciones sobre el Presidente), está situado después del capítulo titulado «La Cámara de Diputados y el Senado» pero antes del capítulo sobre el Consejo de Ministros y la administración.

La posición del Presidente de Lituania, como hemos dicho, es resultado de un compromiso político. El Parlamento es el órgano dominante y el Presidente, según el art. 77 de la Constitución de Lituania (en adelante, CL), es el jefe de Estado, representa al Estado lituano y ejerce todos los deberes a los cuales le obliga la Constitución y las leyes. El capítulo sexto de la Constitución trata sobre el Presidente, su



posición, elección y competencias. Este artículo se encuentra detrás del capítulo sobre el *Seimas* y antes del capítulo sobre el Consejo de Ministros. Y aunque se asume que el Presidente forma parte del poder ejecutivo, no es el órgano que dirige la política del Estado e influye con sus decisiones en su funcionamiento. El Presidente es el órgano que ejerce la voluntad del constituyente expresada en la Constitución y las leyes. No obstante, sus competencias pueden crecer en importancia en una situación de falta de mayoría estable que suponga una amenaza para el funcionamiento normal del sistema político. Además, la Constitución da al Presidente la posibilidad de influir en la política interior y exterior, dependiendo si ejerce o no esta posibilidad de su personalidad, carisma y capacidad.

El Presidente rumano también puede considerarse incluido dentro del poder ejecutivo, aunque bajo las regulaciones de 1991 no lo estuviera *expressis verbis*. La ausencia de claras regulaciones constitucionales fue criticada durante los trabajos de elaboración de la Constitución de Rumanía. La oposición tuvo miedo a que esta ausencia pudiera servir de base para el excesivo reforzamiento del poder presidencial (Sokolewicz, 1996: 42). En cambio, la enmienda de la Constitución de octubre de 2003 incluyó en su art. 1, de modo muy claro, el principio de separación de poderes. De acuerdo con este principio el Presidente y el Consejo de Ministros ejercen el poder ejecutivo, pero el Presidente no está identificado como el jefe del ejecutivo (Skrzydło, 2012: 167). Los artículos sobre el Presidente se encuentran en el capítulo segundo de la Constitución, titulado «Los poderes públicos», en el que se define la posición del Parlamento, Presidente y Gobierno y las relaciones entre ellos.

Resumiendo, podemos decir que el principio de separación de poderes está presente en cada una de las Constituciones de los países comparados, aunque no de forma explícita en el caso lituano. Hay que subrayar que el Presidente es una parte independiente del poder ejecutivo, pero en ninguno de los países fue identificado como el más alto órgano del poder ejecutivo. Además, se advierte el reforzamiento de la posición del Parlamento si consideramos la estructura de la Constitución de cada país, que en primer lugar regula la problemática del Parlamento y después la del Presidente y el Gobierno.

### 3. EL PAPEL DEL PRESIDENTE

El Presidente es una institución particular que puede ser descrita como el símbolo de la organización estatal. A menudo es tratado como la autoridad o máximo representante del país, pero también como el protector de la nación. En muchos de los sistemas políticos se atribuye al Presidente el papel del árbitro máximo de los conflictos surgidos en el país, quien modera el correcto funcionamiento de los mecanismos del poder y resuelve las diferencias de naturaleza política (Dziemidok-Olszewska, 2003: 128.). Por eso este órgano tiene que ejercer unas funciones especiales.

Las Constituciones de los países investigados en el presente trabajo enumeran claramente las funciones del Presidente como más alto representante del Estado. La caracterización general del Presidente polaco se incluye en el art. 126 de la Constitución de 1997, que dice en su apartado primero que «el Presidente es el máximo





representante de la República de Polonia<sup>1</sup> y garante de la continuidad del poder del Estado». En su apartado segundo dice que «el Presidente de la República velará por la observancia de la Constitución, la salvaguarda de la soberanía y la seguridad del Estado, así como la inviolabilidad e integridad de su territorio». En el último apartado dice que «el Presidente de la República ejercerá sus atribuciones dentro de los límites y con arreglo a los principios determinados en la Constitución y en las leyes». Esta concepción es una continuación de la idea de la presidencia expresada en la Ley Constitucional de 1989 y de la Pequeña Constitución de 1992. Como ha dicho P. Sarnecki, se trata de una concepción del Presidente como árbitro político, que no ejerce directamente el gobierno pero que está por encima de todos los órganos de poder, que no es su dirigente, pero vigila si sus actividades están de acuerdo con la Constitución y con el bienestar de la nación (Sarnecki, 1997: 11).

El art. 126 de la CP, en opinión de muchos expertos, determina las funciones del Presidente e indica sus fines. Para Dziemidok-Olszewska, «fue escrito con la finalidad de interpretar las normas constitucionales y para hacer que el Presidente sea consciente de los fines a los que debe aspirar durante el ejercicio de sus competencias» (Dziemidok-Olszewska, 2003: 133). La interpretación del art. 126 de la CP recuerda a la de la doctrina francesa en referencia a la regulación del art. 5 de la Constitución de 1958, en el que se afirma que «el Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados». El art. 5 de la Constitución francesa también es reconocido como una regulación general en relación con otras regulaciones constitucionales de las cuales se pueden interpretar las competencias y obligaciones del Presidente (Jamrus, 1990: 86).

La función del arbitrio fue tomada en consideración durante los debates constitucionales y, aunque no está expresada directamente en la Constitución, se puede extraer del art. 126 de la CP. Según este artículo el Presidente vigila el efectivo y armonioso funcionamiento de las instituciones estatales, además de disolver cualquier conflicto ocurrido, mientras que por otra parte vela por los valores principales que son la base de la existencia del país y su nación (Słomka, 2003: 114).

El Presidente lituano es visto como la más alta autoridad del Estado y como el defensor de los intereses nacionales. Lo que significa que el Presidente no dirige el Estado, pero sí influye en las situaciones en las que el funcionamiento normal del sistema político está amenazado por la carencia de una mayoría estable en el Parlamento. Además, las reglas constitucionales dan al Presidente la posibilidad de influir en la política interior y exterior. La Constitución de Lituania dice que el Presidente encabeza y representa el país, y ejerce las tareas que le atribuyen la Constitución y las leyes (art. 77 de la CL). El Presidente lituano no es ni demasiado débil ni demasiado

---

<sup>1</sup> En función de este artículo se justificó el comportamiento del Presidente L. Kaczyński, quien deseaba representar a Polonia en las cumbres de la Unión Europea, a pesar de que el país estaba representado por D. Tusk, jefe del Gobierno.

fuerte, su papel real en relación con el resto de órganos es el de máxima autoridad y representante de los intereses nacionales. También es un árbitro real que actúa en los conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo (Podolak, Pochodyla, 2005: 348).

La Constitución de Rumanía atribuyó a su Presidente la función representativa del país, ser el garante de la independencia nacional, de la unidad y de la integridad territorial del país (art. 80.1 de la CR), la observancia de la Constitución y el buen funcionamiento de las autoridades públicas (art. 80.2 de la CR). Este artículo caracteriza más bien la posición del Presidente y su papel, y determina las funciones principales y direcciones de actividad del jefe de Estado rumano (Skrzydło, 2005: 174). Con este fin el Presidente rumano ejerce la función de mediador entre los poderes estatales y entre el Estado y la sociedad (Słomka, 2003: 119). En los siguientes artículos se enumeran las competencias del Presidente. El mencionado art. 80 de la CR, que se refiere al papel del Presidente rumano, se trata más como una directiva general imprescindible para interpretar las regulaciones constitucionales de las cuales resultan las competencias concretas del jefe de Estado. Según éste, el Presidente debe ejercer la función de mediador. ¿Significa eso que tiene que aparecer como un árbitro que no debe interferir directamente en el proceso de gobierno? ¿O como un mediador que activamente interfiere en la resolución de las disputas políticas? Según el mencionado art. 80 de la CR el Presidente debe, sobre todo, vigilar la Constitución y el funcionamiento correcto de las autoridades públicas. Por lo general las Constituciones no crean la distinción de las funciones de mediador de forma tan visible como lo hace la Constitución rumana.

Las denominaciones de la posición del Presidente presentadas en las Constituciones nos dejan formular las siguientes conclusiones. La primera es que todas las Constituciones de los países comparados incorporan en sus textos regulaciones en referencia a la posición y el papel del Presidente. La segunda es que se puede distinguir entre dos tipos de regulación: por una parte las regulaciones cortas y lacónicas, que se limitan a atribuir la función de jefe de Estado al Presidente, y por otro lado las más largas y detalladas, que determinan el papel del Presidente. Dos ejemplos que destacan de estas regulaciones son el art. 87.1 de la Constitución italiana de 1947 y el art. 5 de la Constitución francesa de 1958. Los constituyentes de los países poscomunistas, en su mayoría, tomaron como ejemplo el modelo francés. La clara influencia del art. 5 de esta última Constitución se puede observar, sobre todo, en las regulaciones constitucionales de Polonia y Rumanía. Tercera, que la mayor parte de las regulaciones relacionadas con la institución del Presidente originan dificultades interpretativas. Las dudas en referencia al alcance de su carácter normativo fueron formuladas en todos los países donde las Constituciones incluyen regulaciones parecidas. En Polonia y Rumanía, al igual que en Francia, la caracterización constitucional de la figura del Presidente fue reconocida como carente de efecto normativo directo, de modo que las concretas competencias del Presidente debían ser buscadas en otros artículos de la Constitución. En los países donde el Presidente recibió un papel más importante e influyente estas regulaciones tienen una concreción mayor y no solo un valor simbólico. Cuarta, al principio del proceso de transformación la posición reforzada del Presidente, que formaba parte del poder ejecutivo, creaba un equilibrio respecto al Parlamento, especialmente en una situación en la que ambos

órganos eran elegidos por sufragio popular y gozan de un fuerte mandato. Hoy en día el Presidente es tratado más como una autoridad o máximo representante del país, también como el árbitro que modera el correcto funcionamiento de los mecanismos del poder, resuelve los conflictos de naturaleza política e inspira la política interior y exterior de la nación. Quinta, podemos resumir que el significativo papel del jefe de Estado entre los órganos del poder depende no solo de las regulaciones constitucionales, su posición y competencias, sino también de las relaciones con el Parlamento y su composición. El papel del Presidente aumenta en una situación de sintonía política entre su figura y la mayoría parlamentaria, cuando ambos órganos están unidos por un programa político. La situación se presenta de forma distinta bajo las mismas regulaciones constitucionales en el caso en el que la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenecen a diferentes opciones políticas que la representada por el Presidente (cohabitación).

#### 4. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Al tiempo que se creaba o recreaba la institución de la Presidencia de la República durante los primeros compases de la transformación del sistema en Europa Central y del Este fue imprescindible tomar también decisiones sobre el modo de llevar a cabo esa elección. Asunto éste sobre el que no solo no se adoptó una solución uniforme, sino que en ocasiones se produjeron casos de cambio en el modo de elección, y que fue tan discutido como su esfera de competencias.

En los países de Europa Central y del Este se ha observado una tendencia a favorecer el procedimiento de la elección popular directa para determinar la figura del jefe de Estado. Éste es el modo de elección aplicable en todos los países presentados en este trabajo, aunque no en cambio en los que hemos dejado fuera, ya que el Presidente es elegido por el Parlamento en Hungría, Letonia, Estonia, Albania y, hasta las últimas elecciones presidenciales, que se celebraron en enero de 2013, también lo fue en la República Checa<sup>2</sup>. El Presidente es en cambio popularmente elegido en otros países de la región que tampoco analizaremos en detalle, como Serbia, Croacia, Macedonia o Montenegro.

---

<sup>2</sup> El 2 de marzo de 2011, la coalición de centroderecha y la oposición socialdemócrata acordaron que el Presidente de la República Checa sería elegido en votación popular y directa a dos vueltas y no por el Parlamento. Casi el ochenta por ciento de la sociedad apoyó el cambio del modo de elección del Presidente y este cambio se incluyó en el acuerdo de la coalición gobernante y en el programa de la ČSSD, que forma la oposición. Para que estas regulaciones entraran en vigor, el Parlamento tuvo que enmendar la Constitución. Ambas Cámaras del Parlamento aprobaron el cambio en febrero de 2012 y entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. De acuerdo con las nuevas reglas, las elecciones se celebraron al término del mandato del Presidente V. Klaus, al inicio de 2013. El socialdemócrata y ex Primer Ministro M. Zeman es el primer Presidente de la República Checa que fue elegido en las elecciones generales y directas en la segunda vuelta que se celebró el 25 y 26 de enero de 2013.

El número de países de la región en los que se introdujo la elección popular directa del Presidente aumentó desde los inicios del cambio de régimen, en particular a partir de la segunda mitad de los noventa.

En Polonia las primeras elecciones parlamentarias del jefe de Estado fueron realizados en sede parlamentaria como resultado de las negociaciones de la Mesa Redonda. La Asamblea Nacional, integrada por los miembros de una y otra cámara, tenía a su cargo la elección de Presidente polaco por mayoría absoluta en presencia de al menos la mitad de sus miembros, siendo la duración del mandato de seis años. El candidato para ocupar el puesto de Presidente debía ser presentado por al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional. Pero el 27 de septiembre de 1990 el *Sejm* cambió la Constitución e introdujo el método de elección popular directa del Presidente, que fue interpretado como uno de los elementos clave del proyecto para construir un sistema semipresidencial en Polonia. El contexto político de esta decisión estaba relacionado con el distanciamiento de los acuerdos de la Mesa Redonda, que constituyó el modo de elección indirecta del Presidente, y el contexto personal se relacionó con la ambición política del líder de Solidaridad, L. Wałęsa. Además, el nuevo método de elección del Presidente tuvo también como objetivo justificar el cambio del Presidente W. Jaruzelski. La primera elección popular directa se celebró el 25 de noviembre de 1990 y en su segunda vuelta, el 9 de diciembre de 1990, L. Wałęsa fue elegido.

En referencia a las elecciones populares directas a la presidencia es necesario también analizar el caso rumano. La ley sobre las elecciones presidenciales preveía unas elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas, en opinión de algunos expertos constitucionales a fin evitar los conflictos entre el Presidente y el Parlamento, ya que se razonaba que los ciudadanos votarían a la misma opción política en ambas elecciones, evitando peligrosas «cohabitaciones». Pero, como muestra lo sucedido en 1992, esto no siempre es así. En aquella ocasión la opción del Presidente I. Iliescu no consiguió el número de mandatos imprescindible en el Parlamento (Sokolewicz, 1996: 39), por lo que éste tuvo que gobernar con un Parlamento poco proclive a sus posiciones. En 2003 se diferenció entre la duración del mandato del Presidente y el del Parlamento, solución que se planteó con el fin de favorecer la mutua independencia entre el jefe de Estado y el Parlamento, así como de reforzar la autonomía del Presidente en el ejercicio de sus tareas.

Como ya hemos mencionado, todos los Presidentes de los tres países comparados son elegidos por la nación por sufragio universal, directo y secreto. También tienen en común —desde la reforma de la Constitución de Rumanía de 2003— su elección por un periodo de cinco años, y el hecho de que puedan ser reelegidos una sola vez<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta regulación fue muy discutida en el caso de I. Iliescu durante las elecciones de 1996, en las cuales pretendía ser reelegido. Según algunos cálculos, Iliescu ya había cumplido dos mandatos (el primero en las elecciones de mayo de 1990 antes de que se promulgara la Constitución y el segundo el ejercido entre 1992 y 1996). Otros argumentaban que Iliescu estaba ante su cuarto mandato si se consideraban todos los acontecimientos políticos importantes que ocurrieron después del 1 de

Por lo que hace a las condiciones de elegibilidad, puede ser elegido Presidente cualquier ciudadano que se encuentre en plena posesión de sus derechos electorales y que sea mayor de treinta y cinco años en el caso polaco y rumano, o de cuarenta en el caso de Lituania. El principio de domicilio no se incluye como condición en el caso de Polonia<sup>4</sup> y Rumanía, mientras que en Lituania, el candidato a Presidente tiene que haber residido al menos tres años en el país antes de la celebración de las elecciones.

Será elegido Presidente el candidato que haya obtenido más de la mitad de los votos válidos. En el caso lituano con la condición de que en la votación participase más de la mitad de la población con derecho a voto. Si ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría requerida, se celebrarían nuevas elecciones dentro de los catorce días siguientes a la primera votación. Además, en el caso lituano, si en la primera votación participasen no más de dos candidatos y ningún de ellos recibiese el número de votos exigidos, se convocarían nuevas elecciones presidenciales.

En la segunda vuelta participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en los primeros comicios y será elegido Presidente el candidato que haya obtenido el mayor número de votos<sup>5</sup>.

En Rumanía, el Tribunal Constitucional es el órgano competente para decidir sobre la validez de la elección del Presidente, mientras que en el caso polaco lo es la Corte Suprema y en Lituania, la Comisión Electoral del Presidente de la República<sup>6</sup>.

---

diciembre de 1989 (considerados como sus siguientes mandatos), produciéndose el último de ellos después de entrar en vigor de la Constitución (1992-1996). El Tribunal Constitucional sentenció que la Constitución no podía aplicarse a los casos que tuvieron lugar antes de su entrada en vigor. Por eso el Tribunal consideró que Iliescu no cumplió su primer mandato como Presidente bajo la Constitución de 1991 hasta después de la elección de 1992. La decisión del Tribunal Constitucional le permitió participar en las elecciones de 1996, que finalmente perdió. No obstante, Iliescu ganó las elecciones de 2003 y empezó su segundo mandato (Tanasescu, 2008: 67).

<sup>4</sup> Lo que fue muy criticado por la doctrina polaca y provocó que el Tribunal Constitucional polaco se pronunciara en la sentencia del 26 de junio de 1995 (Dz. U. 95, núm. 78, poz. 398), en la que concluyó que vivir en territorio polaco durante un determinado tiempo (cinco años) indicado por la Ley Electoral a la Cámara de los Diputados no era requisito *sine qua non* en las elecciones presidenciales.

<sup>5</sup> Como consecuencia de la competencia del Parlamento lituano de convocar elecciones presidenciales anticipadas, su mandato se reguló con más detalle en el artículo 87, que estipula que si el Seimas convoca elecciones anticipadas después de tres años de mandato y vuelve a ganar la misma persona, se considerará que esa persona será elegida para su segundo mandato de cinco años. Si el Seimas convoca elecciones presidenciales anticipadas antes de que trascurren tres años de mandato y el actual Presidente obtiene el triunfo, se considerará su elección para el tiempo restante del primer mandato. Y, por último, si el Seimas convoca elecciones anticipadas durante el segundo mandato, la nueva elección del actual Presidente significa la posibilidad de ejercer el cargo solo durante el periodo que queda hasta terminar ese mandato.

<sup>6</sup> El Seimas convoca la Comisión Electoral del Presidente de la República al menos cuarenta y cinco días antes de la fecha de las elecciones. El órgano está compuesto por el Presidente, tres personas con estudios superiores en derecho sorteados entre los seis candidatos presentados por el Ministro de Justicia y tres personas con estudios superiores en derecho sorteados entre los seis candidatos presentados por la Asociación de los Juristas de Lituania (Zieliński, 2009: 377).

La popularidad de la opción de la elección popular directa estaba unida a la adopción de los procedimientos democráticos, que no existían en el periodo comunista<sup>7</sup>. Con la adopción del método de las elecciones populares directas se aseguraba a los ciudadanos la posibilidad de la amplia participación en los procedimientos democráticos<sup>8</sup>.

Resumiendo, el profesor M. Duverger opina que no se elige al Presidente por medio de votación popular directa para que inaugure exposiciones de crisantemos sino para que actúe efectivamente. De modo que el modo de elección del Presidente debe ser coherente con el conjunto de las soluciones del sistema de gobierno adoptado por un Estado. Siguiendo este razonamiento creo que la elección del Presidente por sufragio universal es una solución lógica del sistema adoptado en Lituania y Rumanía, mientras que en Polonia se puede observar una ausencia de soluciones adecuadas, toda vez que las elecciones populares directas para determinar la figura de jefe de Estado entran en conflicto con el ámbito de las competencias presidenciales, como en el caso de Polonia.

## 5. LAS COMPETENCIAS PRESIDENCIALES

Los Presidentes de todos los países investigados en el presente trabajo tienen competencias que ejercen de modo discrecional sin la participación del resto de órganos estatales, y competencias que necesitan ser confirmadas por el Gobierno o por el Parlamento para obtener su validez.

En Polonia el referendo estuvo presente en las Constituciones de entreguerras, pero en la Constitución de 1935 quedó bastante limitado a causa de la introducción de numerosas prerrogativas presidenciales. La Ley Constitucional de 1989 estableció que el requisito del referendo solo se debería referir a los actos más importantes del Presidente, actos que deberían ser enumerados en otra ley (art. 32.f). Solo que ésta nunca fue elaborada, lo que provocó que todos los actos del Presidente tuvieran carácter discrecional, reforzando así la posición del jefe de Estado. La Pequeña Constitución de 1992 también introdujo el referendo de los actos presidenciales (art. 46) y fijó, al mismo tiempo, una lista de actos liberados de la obligación del referendo (art. 47). Podemos decir que el constituyente polaco adoptó un modelo

---

<sup>7</sup> La sustitución del modelo de elección general del Presidente por el Parlamento o por la Asamblea especial de electores sería tratada como un retroceso en los cambios democráticos (Sokolewicz, 1996: 38).

<sup>8</sup> Tuvo gran aceptación por parte de la sociedad de este tipo de elección del jefe de Estado; por ejemplo, en Polonia en los sondeos realizados mientras se preparaba la Constitución de 1997, el 95% de los encuestados apoyaba la elección popular directa. Debido a este enorme apoyo, se decidió mantener este modo de elección en el sistema constitucional, olvidándose así la tradición constitucional del periodo de entreguerras donde el Presidente era elegido por el Parlamento (Dziemidok-Olszewska, 2003: 148).

de «refrendo negativo», es decir, todos los actos del Presidente exigían el refrendo, salvo los enumerados en el art. 47.

Actualmente, es el art. 144.2 CP el que regula la institución del refrendo: «Los actos del Presidente necesitarán, para su validez, el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros quien se responsabiliza de los mismos ante la Cámara de Diputados en virtud de dicho refrendo». Como resultado de la interpretación de la Constitución podemos decir que todos los actos del Presidente exigen la firma del Primer Ministro, con la excepción de las prerrogativas presidenciales enumeradas en el art. 144.3 de la CP<sup>9</sup>.

El Presidente lituano promulga decretos para ejercer sus competencias. Como principio no se exige el refrendo para su validez; al contrario, la obligación del refrendo incluye asuntos que no tienen un significado principal en el funcionamiento del Estado y que tampoco son las competencias más importantes del jefe de Estado<sup>10</sup>.

Por otro lado, entre las prerrogativas del Presidente lituano incluidas en el art. 84 de la CL se encuentran: la toma de decisiones sobre los problemas más relevantes de la política exterior (ejercida junto con el Gobierno); la firma de acuerdos internacionales que luego habrá de presentar al *Seimas* para su ratificación; el nombramiento y cese del Primer Ministro; la asignación al Primer Ministro de la función de formar Gobierno y la aceptación de su composición; la aceptación de la dimisión del Gobierno y sus miembros; la presentación al *Seimas* de un candidato nuevo al cargo de Primer Ministro dentro del plazo de quince días desde la dimisión del Gobierno; el nombramiento y cese de los ministros a propuesta del

---

<sup>9</sup> Las atribuciones constitucionales y legales que el Presidente puede ejercer de modo discrecional son las siguientes: – *En relación con el Parlamento*: la convocatoria de elecciones al *Sejm* y al Senado; la convocatoria de la primera sesión de un nuevo *Sejm* y del nuevo Senado; el acortamiento de la legislatura del *Sejm* en los casos establecidos por la Constitución; la iniciativa legislativa; la convocatoria de referéndum; la sanción o negativa a sancionar una ley; la remisión de un mensaje al *Sejm*, al Senado o a la Asamblea Nacional. – *En relación con el Gobierno y sus miembros*: la propuesta y nombramiento del Primer Ministro; la aceptación de la dimisión del Gobierno; la solicitud al *Sejm* para que exija la responsabilidad de un miembro del Gobierno ante el Tribunal de Estado; la separación de un ministro contra el que el *Sejm* ha aprobado un voto de desconfianza. – *Competencias tradicionales del Presidente*: la concesión de honores y condecoraciones; la designación de los jueces; el ejercicio del derecho de gracia; la concesión de la nacionalidad polaca y el otorgamiento del consentimiento para la renuncia a la nacionalidad polaca. – *Nombramiento de otros órganos*: del Primer Presidente y de los Presidentes de la Corte Suprema; del Presidente y Vicepresidente del Tribunal Constitucional; del Presidente y de los Vicepresidentes de la Corte Suprema Administrativa. – *Otras atribuciones*: la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional; la promulgación de órdenes; el otorgamiento del Estado de la Cancillería del Presidente de la República y el nombramiento y separación de su Jefe; la renuncia al cargo de Presidente de la República.

<sup>10</sup> Las competencias presidenciales que necesitan refrendo son: – *En el ámbito de la política exterior*: nombramiento y cese de los representantes diplomáticos de la República lituana en otros países y en los órganos internacionales (refrendo del Primer Ministro); aceptación de cartas de crédito y cese de los representantes diplomáticos de otros países; otorgamiento de grados diplomáticos y títulos especiales (refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores). – *En el ámbito de Defensa*: introducción del estado de sitio y concesión de los grados militares más altos (refrendo del Primer Ministro). – *En política interior*: atribución de la nacionalidad lituana (refrendo del Ministro de Asuntos Interiores).

Primer Ministro; el nombramiento y cese de los funcionarios estatales enumerados por la ley; la presentación al *Seimas* de los candidatos a formar parte del Tribunal Supremo y de los tres candidatos a jueces del Tribunal Constitucional; el nombramiento y cese del jefe del Ejército contando con el acuerdo del *Seimas*; el anuncio de la movilización y de la ley marcial; la presentación al *Seimas* de informes sobre la situación política interior y exterior; la convocatoria de sesiones extraordinarias de la cámara en casos determinados por la Constitución; la convocatoria de elecciones legislativas; el otorgamiento de los premios nacionales; el ejercicio del derecho de gracia, y la sanción y promulgación de las leyes.

El Presidente lituano no tiene posibilidad de influir en el cambio del sistema aunque, como apunta D. Górecki, «la inclusión de muchos de los casos de significativa importancia para el Estado fuera de la obligación del refrendo justifica la conclusión de que el Presidente es el moderador real de la escena política lituana y es responsable de su funcionamiento» (Gorecki, 1996: 352).

El Presidente rumano promulga decretos, siempre dentro los límites de las competencias determinadas por la Constitución, algunos de los cuales precisan ser refrendados por el Primer Ministro. Los decretos del Presidente que necesitan refrendo están incluidos en el art. 100.2 de la CR<sup>11</sup>.

En Rumanía solo tienen que ser refrendados los actos del Presidente enumerados en la Constitución. Según W. Sokolewicz, la limitada esfera de uso del refrendo beneficia el hallazgo de soluciones en caso de que el Gobierno tenga una opinión diferente a la del Presidente (Sokolewicz, 1995: 54), lo que ayuda a la cooperación dentro del poder ejecutivo durante un periodo de cohabitación.

Como hemos podido ver, en los países de Europa Central y Oriental se puede observar una tendencia al reforzamiento de la posición del Presidente, de crear un centro de poder independiente que sea capaz de tomar decisiones por sí mismo. Como opina T. Słomka, las presidencias con más amplias facultades de arbitraje se pueden encontrar en Polonia y Rumanía (Słomka, 2003: 118). En Lituania, un amplio catálogo de las competencias ejercidas por los Presidentes de modo discrecional indica una significativa esfera de autonomía del jefe de Estado. Las prerrogativas del Presidente le dejan ejercer las competencias que se relacionan con la función moderadora, como ejemplo nos sirve el presente caso del Presidente rumano al que, como al francés, se le confiere «una doble misión de árbitro de las relaciones de las autoridades públicas constitucionales y de decisión en lo referente

---

<sup>11</sup> Según el art. 100.2 de la CR necesitan refrendo los siguientes decretos del Presidente: – *En materia de política exterior*: la acción de contraer acuerdos internacionales que habían sido negociados con anterioridad por el Gobierno y que necesitan ser presentados para su ratificación ante el Parlamento dentro de un plazo razonable; la declaración de la movilización parcial o general de las Fuerzas Armadas tras su previa aprobación por el Parlamento; la declaración del estado de sitio o de emergencia; la acreditación y revocación de los representantes diplomáticos de Rumanía, y la creación, supresión o cambio de rango de las misiones diplomáticas. – *En materia de Defensa*: ejercer el mando de las Fuerzas Armadas. – *En relación con las atribuciones tradicionales*: conceder condecoraciones y títulos de honor; conferir los rangos de mariscal, almirante y general; conceder indulto individual.

a las relaciones exteriores y a la defensa del país» (Julien-Lafferrière, 1997, 287). El mejor ejemplo de actuación por parte del Presidente rumano como árbitro político son los hechos acaecidos en diciembre de 1999 cuando el Presidente E. Constantinescu reconoció que el Gobierno creado por Vasile había perdido la confianza de la mayoría parlamentaria y como consecuencia apoyó la creación de un nuevo Gobierno técnico con M. Isaescu como Primer Ministro. Los expertos rumanos consideraron que el Presidente estaba abusando de sus competencias pues la Constitución autoriza al jefe de Estado a designar al jefe de Gobierno, pero solo el Parlamento tiene la capacidad de cesarlo, a menos que el Primer Ministro fuera incapaz de ejercer su función. En el ejemplo anterior el Presidente se basó en la cláusula incluida en el art. 106. 2 de la CR.

Concluyendo este apartado sobre las competencias del Presidente, merece la pena mencionar también que la independencia del Presidente en el ejercicio de sus actos se encuentra con frecuencia limitada por la necesidad de una propuesta previa o de una consulta con otros órganos. Por ejemplo, el Presidente rumano puede disolver el Parlamento después de consultarlo con los Presidentes de ambas Cámaras y los líderes de las agrupaciones parlamentarias.

No obstante, podemos concluir que las presidencias de la Europa Central y del Este son activas. En las Constituciones de los países comparados en el presente estudio se incluyó un catálogo amplio de las competencias que no necesitan refrendo, esto refuerza la posición del Presidente en esta región. El jefe de Estado es un órgano independiente y capaz de tomar decisiones por su cuenta, que se relacionan con su función de arbitraje e influyen en la composición y funcionamiento de los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, tampoco podemos olvidar que entre las prerrogativas también se incluyen asuntos en los que el Presidente no tiene mucha libertad para actuar (convocatoria de elecciones o de la primera sesión de un nuevo Parlamento elegido) o casos que no son exclusivamente competencia del jefe de Estado (el derecho de gracia o la firma de las leyes), así como cuestiones en las que otro órgano tiene la última palabra (la iniciativa legislativa o el hecho de acudir al Tribunal Constitucional con una moción para verificar la constitucionalidad de los actos normativos) (Complak, 1996: 11).

## 6. LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

Además del modo de su elección y de sus competencias, la posición del Presidente en el sistema de los órganos estatales queda definida también por el tipo y la extensión de su responsabilidad.

Si hablamos sobre la responsabilidad del Presidente debemos diferenciar entre la responsabilidad política y la constitucional. No obstante, estos tipos de responsabilidad pueden encadenarse, lo que significa que la responsabilidad constitucional puede ser consecuencia de la responsabilidad política. «En la práctica el comienzo del procedimiento de la responsabilidad constitucional ocurre por razones políticas y es a menudo una forma ‘espectacular’ de realización de la responsabilidad política» (Sobczak, 1998: 414). Además, la responsabilidad constitucional puede tener carácter

de medio definitivo en la lucha política, que se ejerce cuando otros medios fallan y que puede ejecutarse únicamente ante una falta de apoyo social a las actividades del jefe de Estado (Ciapala, 1999: 312).

En el caso de la responsabilidad constitucional el marco de control es la adecuación de sus actividades al ordenamiento jurídico existente, mientras que en el caso de la responsabilidad política, conocida también como parlamentaria, el control se proyecta sobre el modo de realizar su política, de modo que para ser responsable es bastante una evaluación negativa de ésta, sin que sea necesario que los actos que haya realizado supongan una infracción del Derecho.

## 6.1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL PRESIDENTE

En los países de Europa Central y del Este, así como en el resto de países democráticos, fue aceptado el principio de la irresponsabilidad política del Presidente. Este principio puede quedar recogido de modo directo en la Constitución, o ser el resultado de una interpretación de otras regulaciones de las que se deduzca la exclusión de este tipo de responsabilidad, congruente con su condición de jefe de Estado y de símbolo de su unidad y continuidad.

En el caso rumano los reglamentos parlamentarios previeron la posibilidad de convocar comisiones de investigación en las que el Presidente hubiera de comparecer para presentar explicaciones. Esta regulación fue derogada en 1994 por el Tribunal Constitucional al ser considerada opuesta al principio de irresponsabilidad del Presidente en la Constitución rumana (Skrzydło, 2005: 175).

Por el contrario, la Constitución de Lituania sí que prevé la posibilidad de la revocación del Presidente, en lo que constituyen dos ejemplos de introducción de los elementos de responsabilidad política y por tanto una contradicción. Por un lado, adoptó el principio general de la irresponsabilidad política del Presidente pero, al mismo tiempo, incorporó una excepción a ese principio: la posibilidad de enjuiciar al Presidente debido a la decisión —inequívocamente política— de disolver el *Seimas* (art. 87 de la CL). En efecto, en el caso de que el Presidente convocara elecciones parlamentarias anticipadas, el nuevo *Seimas* podría, en el plazo de 30 días desde su primera sesión y contando con la mayoría de tres quintas partes del número de sus diputados, responder convocando elecciones presidenciales anticipadas (Krecisz, 2005: 122). Hay que recordar que la convocatoria de elecciones parlamentarias anticipadas puede ser usada solo en caso de aparición de determinadas circunstancias establecidas por la Constitución: si el *Seimas* no es capaz de crear un gobierno o en una moción del gobierno al que el *Seimas* ha expresado el voto de censura (art. 57.2 de la CL). Entonces la convocatoria por el *Seimas* de elecciones anticipadas para ocupar el cargo de Presidente es un tipo de represalia llevada a cabo por parte del Parlamento como consecuencia de la similar decisión del Presidente hacia el *Seimas*. El árbitro definitivo en este conflicto sería por lo tanto la propia ciudadanía, porque la Constitución lituana deja al Presidente cesado la posibilidad de presentar su candidatura en las siguientes elecciones presidenciales (art. 87.2 de la CL), en las que puede ser elegido de nuevo para ocupar el mismo cargo.

En cualquiera de los casos viene de suyo que en todos los países analizados el modo más idóneo y radical de sustanciar la responsabilidad política del jefe de Estado ante la Nación sea con ocasión de la renovación de su mandato —esto es, a través de la nueva elección general y directa del Presidente— por más que no se pueda juzgar de ese modo al Presidente que termina su segundo mandato ni al que no intenta ser reelegido. En Polonia esto ocurrió dos veces, en 1995 el Presidente L. Wałęsa no fue elegido al acabar su primer mandato, ya que en los comicios del 2000 Al. Kwasniewski consiguió el 53 por ciento de los votos en la primera vuelta, adquiriendo un voto de confianza muy fuerte por parte de los electores. En una situación parecida se encontraron I. Iliescu en 1996 y P. Stoyanov en 2001, si bien I. Iliescu fue capaz recuperar la confianza de la sociedad durante las siguientes elecciones presidenciales de 2000.

Se puede también reflexionar sobre la cuestión de la responsabilidad del Presidente en caso de referéndum, cuando el jefe de Estado toma claramente una posición en una determinada situación. Pero esto puede tener un carácter incidental, es muy difícil que en los países de Europa Central y del Este se desarrolle un sistema plebiscitario como ocurrió en Francia bajo la presidencia de Ch. de Gaulle (Słomka, 2005: 266).

Para finalizar la reflexión sobre la responsabilidad política del jefe de Estado, es interesante hablar sobre la responsabilidad del Presidente ante la opinión pública y los medios de comunicación (*la responsabilidad política en vía difusa*). El Presidente, como sujeto político, tiene que expresar cada día su postura sobre los varios asuntos de la Nación. Este tipo de responsabilidad se basa en la crítica que hacen los ciudadanos del comportamiento de la persona que ejerce el cargo de Presidente, se refleja en la crítica que se hace del jefe de Estado en los medios de comunicación o en los sondeos sobre su labor.

## 6.2. LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE

En contraste con —y a modo de contrapeso por— la falta de responsabilidad política de los jefes de Estado, éstos son responsables penalmente en caso —entre otras hipótesis— de alta traición o infracción de la Constitución.

La introducción de la responsabilidad constitucional del Presidente se desarrolló en la mayoría de las Constituciones democráticas de los países europeos, también fue adoptada en todas las Constituciones de los países que son objeto de estudio en este trabajo. Aunque la aceptación general de esta institución no significa la uniformidad de las soluciones particulares: al contrario, las regulaciones particulares se diferencian en varios aspectos como son el tipo de infracciones por las que el Presidente es responsable, el tipo de procedimiento y los órganos que juzgan al Presidente.

La Constitución polaca de 1997 reconoce *expressis verbis* el principio de responsabilidad constitucional del Presidente cuando afirma que «el Presidente polaco puede ser sometido a responsabilidad ante el Tribunal de Estado por las infracciones de la Constitución o de las leyes o por la comisión de delitos» (art. 145.1 de la CP).



Esta regulación es una repetición del art. 50 de la Pequeña Constitución. La solución fue criticada durante los trabajos constitucionales, al considerar demasiado amplia y general la esfera de factores por los que el Presidente podría ser responsable (Dziemidok-Olszewska, 2003: 313).

En Rumanía el Presidente puede ser juzgado por crimen de alta traición y por infracción de la Constitución. En Lituania el Presidente puede ser juzgado en caso de infracción grave de la Constitución, de perjurio o de cometer un crimen.

El art. 145.2 de la CP dice que la Asamblea Nacional puede iniciar una causa contra el Presidente polaco mediante una resolución adoptada por la mayoría de dos tercios del número legal de sus miembros, a propuesta de al menos 140 de ellos. Como resultado de la decisión de iniciar la causa contra el Presidente ante el Tribunal de Estado adoptada por la Asamblea Nacional, se produce la suspensión del ejercicio de su cargo por parte del Presidente; esta suspensión se inicia el día en el que la Asamblea Nacional adopta la resolución y dura hasta la promulgación de la sentencia por el Tribunal de Estado. Las funciones del Presidente son temporalmente ejercidas por el Presidente de la Dieta polaca (art. 145.3 de la CP).

En Lituania, el órgano que puede incoar el proceso al Presidente es el Parlamento. El Presidente es responsable ante el *Seimas*, que puede iniciar un proceso y cesar al jefe de Estado de su cargo, ya que el órgano que juzgará los asuntos de responsabilidad constitucional del Presidente es el propio Parlamento. En el caso de probarse su culpabilidad el Parlamento puede, con la mayoría de tres quintas partes de sus miembros, privar al Presidente de sus funciones (art. 74 de la CL).

En la Constitución de Rumanía existe una diferenciación de los procedimientos contra el Presidente según que se trate de un delito de traición al país o de una infracción de la Constitución. Respecto al primero, el procedimiento es iniciado por la Cámara de Diputados y el Senado en sesión conjunta (art. 96.1), y deben contar con los votos de al menos dos tercios de todos los parlamentarios. La competencia de juzgar todos los casos pertenece al Tribunal Constitucional (art. 96.4 de la CR). En el caso de cometer hechos graves por los cuales viole las provisiones de la Constitución, el Presidente puede ser suspendido de su cargo por la Cámara de los Diputados y el Senado en reunión conjunta, con el voto de la mayoría y con la previa consulta del Tribunal Constitucional (art. 95.1 de la CR). La iniciativa de la suspensión del cargo corresponde al menos a un tercio del número de diputados y senadores y será llevado al conocimiento inmediato del Presidente (art. 95.2 de la CR). En tal caso el votos de diputados y senadores produce la convocatoria de un referéndum sobre la revocación del jefe de Estado en el plazo de máximo de treinta días desde el día de aprobación de la proposición de suspensión del Presidente de su cargo (Skrzydło, 2005: 175), de manera que será la sociedad quien decida. Este procedimiento crea un riesgo de lucha política, pues en el referéndum se confrontan dos partes: el Parlamento y quienes apoyan al Presidente (Brodzinski, 1996: 118).

Es de notar que atribuir al Tribunal Constitucional rumano las competencias que se refieren directamente al estatuto del Presidente puede dar lugar a dudas, sobre todo si se considera que en Rumanía el Presidente nombra tres miembros del Tribunal Constitucional, es decir, de este modo decide sobre una tercera parte de su composición. Existe una opinión muy generalizada que considera que el papel del

Tribunal Constitucional para juzgar al Presidente supone una intrusión en materia de naturaleza política (Sokolewicz, 1997: 163). La consulta al Tribunal Constitucional es obligatoria pero el Parlamento no debería estar ligado por su contenido.

Las formas de la responsabilidad constitucional del Presidente rumano suponen una solución original. La situación adoptada en Rumanía incluye elementos de responsabilidad política como la etapa de presentación de la moción o su investigación en el Parlamento, y de responsabilidad constitucional como la votación por parte de la Nación. Si el Presidente cometiese delitos que violan la Constitución, las Cámaras del Parlamento podrían suspenderle del ejercicio de sus funciones tras consulta previa con el Tribunal Constitucional. Lo lógico sería ejercer la responsabilidad por el delito constitucional ante el Tribunal Supremo, como en el caso de alta traición, o ante el Tribunal Constitucional. Como ya hemos mencionado, en el caso rumano se celebra un referéndum sobre la distinción del Presidente. Es verdad que esta solución le proporciona seguridad al Presidente ante acusaciones precipitadas pero, en consecuencia, conduce a una resolución más política que judicial (Skrzydło, 2005: 175). En palabras de F. Julián-Laferrière: «Este procedimiento conlleva riesgos de demagogia —ya que habrá necesariamente una “campana” sobre la destitución del Presidente— y de conflictos entre el Presidente y el Parlamento que forzosamente defenderán opiniones opuestas». (Julien-Laferrière, 1997: 287)

La mencionada regulación fue usada en 1994 cuando la oposición parlamentaria presentó una moción acusando al Presidente I. Iliescu de infringir el principio constitucional referente a la división de poderes y de criticar las sentencias de los tribunales. En este caso, la moción no consiguió el número de votos imprescindible en ambas Cámaras y el Parlamento la retiró después de la resolución negativa del Tribunal Constitucional (Brodzinski, 1996: 119), pero sí lo consiguió en el caso más reciente del actual Presidente, T. Băsescu, quien lleva en el poder desde 2004 y ha sido sometido a dos procesos desde que iniciara su mandato. La primera moción se produjo en 2007. El Parlamento lo destituyó el 19 de abril de 2007 tras acusarlo de abuso constitucional, entre las acusaciones se incluía: ordenar la escucha de llamadas de los ministros o tratar de usurpar al Primer Ministro el control del Gobierno. A pesar de que la Corte Constitucional rumana no apoyó su destitución, al no encontrar pruebas que respaldasen los cargos, la Cámara de los Diputados y el Senado aprobaron la proposición de suspensión de sus funciones con 322 votos a favor (la mayoría simple era de 233). El 19 de mayo del mismo año se celebraron comicios para decidir si T. Băsescu debía continuar al frente de la Presidencia. Los resultados le permitieron continuar en el cargo, con un apoyo del 75%. Durante el periodo de suspensión, el cargo de Presidente interino lo ocupó N. Văcăroiu, Presidente del Senado.

El 6 de julio de 2012, el Parlamento destituyó a T. Băsescu por segunda vez con una mayoría de 258 votos a favor, de nuevo por supuesta violación continuada de la Constitución (al no respetar la separación de poderes, socavar la independencia judicial y usurpar el rol del Ejecutivo ampliando sus facultades). Esta vez el Tribunal Constitucional sentenció que la actividad del Presidente sí violaba la Constitución. El cargo de Presidente interino lo ocupó C. Antonescu, Presidente del Senado y líder de la coalición de centro-izquierda (actualmente en el poder). En el

referéndum celebrado el 29 de julio de 2012, la opción favorable a la destitución del Presidente obtuvo el 87,5% de los votos<sup>12</sup>. A pesar de esto, la Corte Constitucional avaló a T. Băsescu como Presidente e invalidó el referéndum ya que la participación se quedó en un 46,24% y no alcanzó la mínima requerida para que el referéndum fuese válido (cincuenta por ciento de los inscritos más uno). Por lo tanto, el 27 de agosto de 2012 Băsescu volvió a ocupar el cargo de jefe de Estado (Bilefsky, 2012).

Por lo que respecta a los órganos utilizados para juzgar al Presidente, éstos son el Parlamento en el caso de Lituania; el Tribunal Supremo en el caso de Rumanía; y un tribunal especial denominado Tribunal de Estado en el caso de Polonia.

Se puede concluir que el sujeto más adecuado para juzgar al Presidente es el Tribunal Supremo o el Tribunal creado con este fin, como el Tribunal de Estado en el caso de Polonia, debido a su carácter profesional, su modo de creación y sus competencias. La posibilidad prevista en Rumanía según la cual la sociedad juzga mediante referéndum al Presidente cuando éste es acusado de violación de la Constitución no es seguramente la más apropiada. La razón que justifica la afirmación anterior es que la decisión de los ciudadanos en este asunto tiene un carácter político y no judicial. Lo esencial de la responsabilidad constitucional es comprobar si se ha producido la infracción de una ley y la mejor forma de hacerlo es a través del sistema judicial, debido a su mayor capacidad para emitir una decisión justa, bien fundamentada y objetiva (Sokolewicz, 1996: 40).

La institución de la responsabilidad constitucional es una de las garantías básicas de la conformidad del Derecho con la Constitución. En la literatura del Derecho constitucional se nota la caída de su significado en referencia a la responsabilidad política y es calificada como excepcional, prácticamente inútil o usada escasamente (Gorecki, Matonis, 2004: 41). Pero en la mayoría de los casos esas opiniones se referían a los miembros del Gobierno y no al Presidente. Un ejemplo que indica la utilidad de mantener la responsabilidad constitucional en el orden legal es el caso del Presidente lituano R. Paksas.

Como hemos mencionado anteriormente el Presidente lituano puede ser cesado de su cargo en caso de incurrir en infracción grave de la Constitución, perjurio, o de cometer un crimen. El *Seimas*, con mayoría de tres quintos, puede revocar al Presidente, la moción en esta cuestión puede ser presentada por un grupo de al menos la mitad de los diputados. Después de examinar el caso el *Seimas* convoca una comisión especial de investigación que verificará la validez de los reproches y preparará la moción para iniciar el procedimiento. A pesar de eso, el *Seimas* puede acudir al Tribunal Constitucional y pedir que se verifique si el Presidente violó la Constitución con sus actos. Si la comisión acepta la moción de enjuiciar al Presidente, el *Seimas* se convierte en el órgano que decide sobre su responsabilidad (Gorecki, Matonis, 2004: 42).

---

<sup>12</sup> Estos resultados tan negativos para el Presidente fueron consecuencia de la dura política de austeridad que adoptó en 2010, de su incapacidad para instituir un Gobierno estable y de su enorme influencia sobre los ejecutivos anteriores.

El Presidente Paksas fue acusado de violar la Constitución y el Tribunal Constitucional confirmó que había perjurado y ejercido sus competencias de forma deshonesta, además de no actuar en beneficio de la Nación sino en el suyo propio. El Tribunal Constitucional enumeró tres delitos del Presidente contra la Constitución: concedió la ciudadanía lituana a un hombre de negocios ruso (J. Brysov) que le había ayudado a financiar su campaña presidencial; informó conscientemente a Brysov sobre la investigación que se estaba desarrollando contra él, y durante el proceso de privatización utilizó su cargo y actuó a favor de la gente de su entorno (Gorecki, Matonis, 2004: 52). Según el Tribunal Constitucional todos estos delitos suponían una grave violación de la Constitución. Después del procedimiento, el *Seimas* acusó al Presidente y, de acuerdo con la Constitución, sus funciones fueron adquiridas por el Presidente del *Seimas* hasta la celebración de las elecciones anticipadas. Para impedir una nueva elección de Paksas al cargo de Presidente, el *Seimas*, de modo extraordinario, votó una enmienda de la ley presidencial según la cual se privaba a las personas revocadas de su cargo de la posibilidad de volver a ser candidatas durante un plazo de cinco años. Después del proceso de *impeachment* y las sentencias de los tribunales, el Presidente del Tribunal Supremo lituano, V. Greicius, se pronunció para decir que todo el caso fue innecesario y el Presidente podría dimitir del cargo, lo que le daría la posibilidad de ser reelecto en las elecciones parlamentarias anticipadas, sobre todo si se tiene en cuenta que los sondeos reflejaban que tenía muchas posibilidades (Zielinski, 2009: 399).

Resumiendo, en todos los países de Europa Central y del Este se incluyeron las formas de responsabilidad del jefe de Estado adoptadas en el sistema parlamentario, destacando sobre todo la exclusión del Presidente de la responsabilidad parlamentaria, con la excepción de la Constitución lituana, que admite esta forma de la responsabilidad. Lo que no significa la ausencia de responsabilidad política, que encontramos en alguna forma como las elecciones generales para el cargo de Presidente (la responsabilidad ante la Nación) y específicamente ante la opinión pública. En todos los países, como hemos visto, las Constituciones claramente acentúan la responsabilidad del Presidente ante un delito constitucional o una violación de la Constitución y las leyes.

## 7. CONCLUSIONES

Esta rápida enumeración de regulaciones de las Constituciones de Europa Central y Oriental en relación con la institución del Presidente nos permite la formulación de al menos cinco conclusiones.

La primera es que en los casos de Polonia y Lituania, la tradición constitucional del periodo de entreguerras influyó en el momento de la recuperación de la democracia y en la recuperación del cargo de Presidente. En Rumanía no existía una genuina experiencia democrática, de modo que la institución del Presidente se creó en función de la tradición autoritaria y después de la dictadura de un líder del partido comunista.

La segunda conclusión es que las razones por las que, al inicio del proceso de cambio de régimen, los países analizados escogieron la opción del modelo de gobierno con Presidente dotado de competencias significativas se reducen básicamente a tres: proteger las instituciones democráticas que se estaban creando, asegurar un papel significativo para los antiguos dirigentes que aún no se habían apeado del poder y que estaban jugando un papel importante en la creación de un nuevo sistema de gobierno (W. Jaruzelski en Polonia, I. Iliescu en Rumanía), y conseguir el equilibrio respecto al Parlamento. No parecía deseable un jefe de Estado dotado solo de funciones simbólicas, sino más bien una persona que pudiera aprovechar su autoridad para influir positivamente en el funcionamiento de los otros órganos estatales a través de sus competencias. Las soluciones adoptadas por Lituania, Rumanía y Polonia lo demuestran muy bien, aunque en cada uno de estos países la modificación del sistema dependió en parte de las tradiciones constitucionales del pasado y del recorrido del proceso de transformación, de su situación política, económica y social.

En tercer lugar, en referencia a las observaciones sobre la institución del Presidente recogidas en el presente artículo, estamos de acuerdo con la afirmación de que las soluciones constitucionales de los países investigados sitúan el cargo del jefe de Estado dentro del modelo parlamentario modificado. El Presidente es la segunda institución que proviene de las elecciones generales, junto con el Parlamento. La elección popular del jefe de Estado tiene como fin reforzar su mandato para que pueda ejercer activamente sus funciones. La popularidad de la opción de elegir al jefe de Estado a través de elecciones generales directas estaba unida a la adopción de los procedimientos democráticos que faltaban en el periodo comunista. Me parece, en el caso de los países comparados, que eso no es un tipo de presidencialismo, el modo de elección del Presidente influye más en su autoridad como jefe de Estado que en sus competencias reales; como hemos visto, las regulaciones de su posición son la mejor prueba de lo anterior. Los Presidentes son, sobre todo, los mayores representantes de sus naciones, vigilan la Constitución, actúan en beneficio de su Nación y aseguran la continuación y estabilidad del resto de órganos estatales. Para cumplir con esas funciones se acepta de mejor grado a un Presidente elegido mediante elecciones populares directas.

En cuarto lugar, en los países analizados la función mediadora del jefe de Estado parece ser más visible que sus competencias ejecutivas y el Presidente no está más reforzado en relación con otros órganos. Hoy en día, el Presidente en esta región es tratado sobre todo como una autoridad política del país, así como el árbitro que modera el correcto funcionamiento de los mecanismos de poder, resuelve conflictos de naturaleza política e inspira la política interior y exterior del país. El Presidente es un órgano independiente y capaz de tomar decisiones por su cuenta, vela por la cooperación armoniosa entre los órganos estatales y es un intermediario en los conflictos que puedan resultar peligrosos para el funcionamiento del país. Podemos concluir que el Presidente se sitúa por encima de los conflictos políticos pero sin ser indiferente a ellos. Así, el sistema de gobierno tiene más posibilidades de funcionar efectivamente y sin conflictos. Hay que añadir que, a pesar de las regulaciones constitucionales referentes a la forma de ejercer el arbitrio por el Presidente,



influye también su personalidad, el grado de apoyo que consiguió en las elecciones y la situación política en la que actúa.

La quinta y última conclusión de este ensayo es la de que en los países investigados no se creó un estilo único de presidencia que sea común a todos ellos. La intención de los constituyentes de los países de la región del estudio fue la de crear un mecanismo de arbitraje moderador, según el cual el jefe de Estado no aspira a convertirse en el protagonista de la escena política, sino que solo actúa en las situaciones de conflicto. Sin embargo, la realidad nos muestra lo contrario, si hacemos un repaso por las presidencias de los tres países comparados podemos concluir que el arbitrio autoritario ha sido demasiado frecuente; en Polonia fue representado en su tiempo por L. Wałęsa y L. Kaczyński, y del mismo modo actuaron K. Landsbergis, R. Paksas y últimamente D. Grybauskaite en Lituania, I. Iliescu en Rumanía, donde en la actualidad también sigue esta tendencia T. Băsescu. Lo que nos lleva a concluir que las presidencias moderadas como la de A. Kwasniewski en Polonia o E. Constantinescu en Rumanía son las excepciones a esta regla.

Recibido: 14-3-2016

Aceptado: 19-9-2016



# BIBLIOGRAFÍA

## FUENTES PRIMARIAS

- CONSTITUCIÓN DE LITUANIA DEL 25 DE OCTUBRE DE 1992, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: [http://www.lrkt.lt/Documents2\\_e.html](http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html).
- CONSTITUCIÓN DE POLONIA DEL 2 DE ABRIL DE 1997, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
- PEQUEÑA CONSTITUCIÓN DE 1992 DE POLONIA, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: [http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl02000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/law/icl/pl02000_.html).
- CONSTITUCIÓN DE RUMANÍA DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1991, el texto completo puede encontrarse (en inglés) en: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.

## FUENTES SECUNDARIAS

- BILEFSKY, D. (2012). *Romania votes whether to remove its Presidents*, The New York Times, 29 de agosto de 2012.
- BRODZIŃSKI, W. (1996). «Republika Rumuńska», en BORDZIŃSKI, W., GÓRECKI, D., SKOTNICKI, K. y SZYMCZAK, T. (dir.). *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Slowacja, Węgry)*, Lodz: Uniwersytet Łódzki.
- BUROMENSKY, M.V. (2001). «The Status of the President in the System of Executive Power in the States of Central and Eastern Europe», en DZIAŁOCHA, K., MOJAK, R. y WÓJTOWICZ, K. (ed.). *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and East Europe*, Lublin: Mopol.
- СІАПАЛА, J. (1999). *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Varsovia: Wydawnictwo Sejmowe.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA, B. (2003). *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin: Universidad Marie Curie-Skłodowska.
- FLORES JUBERÍAS, C. (2002). «Diez años de procesos Constitucionales en la Europa Central y del Este», en FLORES JUBERÍAS, C. (ed.). *Estudios sobre la Europa Oriental*, Valencia: Universitat de València.
- GLAJCER, R. y MIGALSKI, M. (2006). *Prezydent w Polsce po 1989 roku, Studium politologiczne*, Varsovia: Wydawnictwo Sejmowe.
- GÓRECKI, D. (1996). «Republika Litewska» en BORDZIŃSKI W., GÓRECKI, D., SKOTNICKI K. y SZYMCZAK, T. (ed.). *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Slowacja, Węgry)*, Lodz: Uniwersytet Łódzki.
- GÓRECKI, D. y MATONIS, R. (2004). «Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa», *Przegląd Sejmowy*, núm. 4.
- JAMRUZ, A. (1990). «Status konstytucyjny prezydenta Francji», *Państwo i Prawo*, núm. 6.
- JULIEN-LAFERRIÈRE, F. (1997). «La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia», en FLORES JUBERÍAS, C. (dir.). *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid: Institució Valenciana d' Estudis i Investigació.

- KRĘCISZ, W. (2005). «Republika Litewska», en GDULEWICZ, E. (ed.) *Ustroje państw współczesnych* t. II, Lublin: Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej.
- LIME, B. (1993). «Le système constitutionnel Roumain», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, núm. 5.
- OSIŃSKI, J. y PYTLIK, B. (2009). «Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej», en OSIŃSKI, J. (eds.). *Prezydent w państwach współczesnych*, Varsovia: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- PODOŁAK, M. y POCHODYŁA, P. (2005). «System polityczny Litwy», en SOKÓŁ, W. (dir.). *Systemy polityczne państw Europy Środkowo i Wschodniej*, Lublin: Universidad Marie Curie-Skłodowska.
- SARNECKI, P. (1993). «Władza wykonawcza w Malej Konstytucji», *Państwo i Prawo*, núm. 5.
- SHUGART, M.S. (1993). «Of President and Parliaments», en *East European Constitutional Review*, vol. 2, núm 1.
- SKRZYDŁO, W. (2005). «Republika Rumunii», en GDULEWICZ, E. (ed.) *Ustroje Państw Współczesnych*, t. 2, Lublin: Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej.
- SŁOMKA, T. (2003). «Prezydentura w Europie Środkowo-Wschodniej» en MOŁDAWA, T. (dir.). *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia: Elipsa.
- (2005). «Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze», Varsovia: SPRA-JR.
- SOKOLEWICZ, W. (1996). «Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydentcko-parlamentarnym. Prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii», *Przegląd Sejmowy*, núm. 3.
- (1997). «Sąd Konstytucyjny w Rumunii» en TRZCIŃSKI, J. (dir.). *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. 2, Varsovia: Trybunał Konstytucyjny.
- STACIOKAS, S. (2001). «The Status of the President in the system of Government», en DZIAŁOCHA, K., MOJAK, R. y WOJTCWICZ, K. (eds.). *Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, Lublin: Morspol.
- TANASESCU, E.S. (2008). «The President of Romania, or: the slippery slope of a Political System», *European Constitutional Law Review*, núm. 4.
- WITKOWSKI, Z. (2000). «Prezydent Republiki Włoskiej (Wybrane zagadnienia koncepcji ustrojowej i praktyki)», Varsovia: Wydawnictwo Sejmowe.
- WOJNICKI, J. (2003). «Pamentaryzm czy semipresidencializm- spór o wybór formy ustroju państwa», *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Varsovia: Iuris Prudentia.
- ZIELIŃSKI, J. (2009). «Prezydent Litwy» en OSIŃSKI, J. (dir.). *Prezydent w państwach współczesnych*, Varsovia: Szkoła Główna Handlowa.

# INVESTIGACIÓN NOVEL



# LA VALORACIÓN DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL CULTIVO DEL ALMENDRO EN EL ALTIPLANO DE ANDALUCÍA ORIENTAL

Juan Francisco Velasco Muñoz  
Universidad de Almería  
jvm375@inlumine.ual.es

## RESUMEN

En este trabajo se presenta un proyecto de valoración de los servicios de los ecosistemas provistos por los agroecosistemas áridos del sureste español, para cuya realización se toma como caso de estudio el cultivo del almendro en el altiplano de Andalucía Oriental. El objetivo de la investigación es ofrecer una valoración holística de los servicios suministrados por este tipo de ecosistemas. Para su consecución, los enfoques valorativos a emplear incluyen tanto el biofísico (a través de la valoración de expertos mediante una metodología participativa) como el socioeconómico.

**PALABRAS CLAVE:** valoración, servicios de los ecosistemas, agroecosistemas áridos.

## ABSTRACT

«The valuation of ecosystemic services of almond tree cultivation in the plateau of Eastern Andalusia». This paper presents a draft valuation of ecosystem services provided by arid agroecosystems in southeastern Spain, for whose realization is taken as a case study the almond cultivation in the highlands of eastern Andalusia. The objective of the research is to provide a holistic assessment of services provided by these ecosystems. For which, the evaluative approaches employed include both the biophysical (expert assessment through a participatory methodology) as the socio-economic.

**KEYWORDS:** assessment, ecosystem services, arid agroecosystems.



## INTRODUCCIÓN

La aproximación de los servicios de los ecosistemas recoge la incorporación a la función clásica de la actividad agraria de producir materias primas y alimentos (con reflejo en los mercados), la consideración de todas aquellas funciones ecológicas y contribuciones culturales realizadas por sistemas agrarios multifuncionales que van más allá y por las que los productores no recibían una compensación económica (Jones-Walters, 2008). La Comisión Europea reconoció expresamente el carácter multifuncional de la agricultura en 1999 estableciendo tres funciones principales: la producción de materias primas y alimentos en condiciones competitivas (función productiva), la conservación del medio ambiente y del paisaje rural (función ecológica) y la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado (función social) (Atance-Muñiz y Tío-Saralegui, 2000). La Política Agraria Común (PAC) ha ido introduciendo medidas para el fomento de la provisión de las funciones no productivas por parte de la agricultura hasta llegar a convertirse en un nuevo paradigma (Gómez-Limón y Atance-Muñiz, 2004). Esta tendencia ha tenido su traslación pragmática en la nueva reforma de la PAC que asigna aún más importancia y recursos a las medidas enfocadas a la provisión de este tipo de funciones, especialmente la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Adicionalmente, las ayudas tienden a ser más selectivas dirigiéndose de forma explícita a las explotaciones con una clara aportación a la mejora ambiental (Andrés, García y Medina, 2012). En este contexto, resulta cada vez más necesario valorar la variedad de servicios suministrados por los agroecosistemas y en especial aquéllos que no tienen reflejo monetario en los mercados (Van Zanten *et al.*, 2013 y 2014), distinguiendo además el tipo de manejo (por ejemplo, ecológico y convencional) y la repercusión de éste sobre el suministro de servicios de los ecosistemas.

La estrecha relación existente entre agricultura y ecosistema provoca que las decisiones que el agricultor adopta en la gestión de su explotación tengan una repercusión directa e inmediata sobre el medio ambiente (MEA, 2005). El papel del agricultor es esencial para cambiar la conceptualización de la agricultura como sistemas de explotación extensiva, hacia una visión más social donde otros muchos beneficios son incluidos (García-Llorente *et al.*, 2016). Esta repercusión responde al concepto de «externalidad», con la particularidad de que en el caso de la función agroambiental estas externalidades tienen un carácter de bien público en el caso de ser positivas (Martínez-Paz *et al.*, 2013 y 2014). Estas externalidades se traducen en un conjunto de beneficios o servicios de los ecosistemas entre los que se incluyen servicios de abastecimiento (alimentos, fibras, madera), servicios culturales (valores espirituales e intrínsecos —éticos—, estéticos, recreativos o conocimiento tradicional) y servicios de regulación (polinización, control de plagas, purificación del agua, control de la erosión, regulación climática, etc.), y que contribuyen de forma decisiva al mantenimiento del bienestar humano (Martín-López y Montes, 2010). Sin embargo, los diferentes tipos de valor más allá del monetario, normalmente no se tienen en cuenta en la PAC (Castro *et al.*, 2013). El actual proceso de toma de decisiones generalmente pasa por alto o subestima el valor de los servicios que presta la agricultura al bienestar humano (Díaz *et al.*, 2005). En este contexto, el óptimo





Fuente: elaboración propia.

Figura 1. Marco conceptual para la valoración de servicios ecosistémicos provistos por agroecosistemas.

social será alcanzado si el agricultor recibe la compensación correspondiente al coste de desplazar su función de producción para maximizar sus externalidades positivas. La inexistencia de un precio definido para dichas externalidades y la participación de múltiples agentes sociales dificultan el proceso de puesta en valor de estos servicios y de compensación por su suministro y abre una vía para la intervención pública (De Groot *et al.*, 2010). La resolución a este problema vendrá a partir de la determinación del nivel óptimo de producción y de la fijación de la subvención. Pero sólo se podrá diseñar un mecanismo eficiente de intervención pública tras una clara asignación de valor a las funciones agroambientales que desarrolla la agricultura.

La revisión de la literatura permite poner de manifiesto que el número de trabajos que abordan el análisis de la función agroambiental que desarrolla la agricultura y su valoración es muy reducido (Power, 2010; Seppelt *et al.*, 2011; Nieto-Romero *et al.*, 2014). Con la presente investigación se pretende realizar una aportación a esta novedosa línea de investigación a través de un estudio de caso que resulta relevante por las características de la zona analizada. Así, por una parte se analizan los agroecosistemas por las importantes funciones medioambientales que



desarrollan por su contribución a los procesos de control de la erosión, la preservación del paisaje agrario tradicional, la disminución del riesgo de incendio, la mitigación del cambio climático, la protección de la biodiversidad y la mejora en la calidad de los suelos. Además, en las áreas rurales desfavorecidas el agroecosistema desempeña un papel fundamental en los ámbitos económico y sociocultural por su contribución a la fijación de la población rural, la generación de empleo (tanto en el sector agrícola como en el industrial y el turístico), la estética paisajística y la diversidad cultural (Chan *et al.*, 2012; Daniel *et al.*, 2012; Van Zanten *et al.*, 2014). Este flujo de servicios provistos por agroecosistemas se ha visto afectado durante las últimas décadas debido principalmente a los efectos del abandono rural de las zonas montañosas menos productivas y la intensificación en el uso de la tierra en las zonas fértiles (García-Llorente *et al.*, 2012). Estas tendencias no sólo han significado una merma en el suministro de servicios, sino que también ponen en peligro la multifuncionalidad de los agroecosistemas y su resiliencia socioecológica. Para frenar esta degradación, es imprescindible un mayor conocimiento sobre los servicios de los ecosistemas provistos por los agroecosistemas, así como evaluar los impactos de diferentes estrategias de gestión y manejo (Robertson y Swinton, 2005). Por otra parte, el caso de estudio es una de las zonas más representativas de las regiones áridas europeas (el sureste español) (Castro *et al.*, 2015) y de especial vulnerabilidad medioambiental (Quintas-Soriano *et al.*, 2016a). Además, en las recientes revisiones sistemáticas y los metaanálisis realizados sobre valoración de servicios de los ecosistemas se señala expresamente la necesidad de impulsar esta línea de investigación en la cuenca mediterránea y en España porque sus agroecosistemas son altamente vulnerables, siendo además ecosistemas representativos del 50% del territorio (Nieto-Romero *et al.*, 2014; Quintas-Soriano *et al.*, 2016b).

Uno de los principales retos en la valoración de servicios de agroecosistemas es la necesidad de proporcionar información útil que pueda ser integrada en la toma de decisiones. El fin último de una gran parte de estos trabajos es tratar de ofrecer una valoración económica del conjunto de servicios suministrados por los ecosistemas, más allá de la simple valoración de la producción de alimentos y bienes forestales, o la cuantificación de otro tipo de servicios. El objetivo de la investigación es ofrecer una valoración holística de los servicios de los ecosistemas suministrados por los agroecosistemas áridos del sureste español.

## EL CASO DE ESTUDIO: EL CULTIVO DEL ALMENDRO EN EL ALTIPLANO DE ANDALUCÍA ORIENTAL

El área de estudio del altiplano de Andalucía Oriental comprende 18 municipios de las provincias de Almería y Granada (Chirivel, María, Vélez Blanco, Vélez Rubio, Baza, Benamaurel, Caniles, Castelléjar, Castril, Cortes de Baza, Cuevas del Campo, Cúllar, Freila, Galera, Huéscar, Orce, Puebla de Don Fabrique, Zújar). Suman una extensión total de 4.691 km<sup>2</sup>, que suponen el 13 por ciento de la superficie de la provincia de Almería y el 28 por ciento de la de Granada. Uno de los principales inconvenientes que presenta el altiplano, especialmente en relación con

la actividad agraria, es la dureza de su clima continental mediterráneo en la casi totalidad de su extensión, combinado con un clima de alta montaña en las cumbres montañosas, lo que dificulta las opciones de cultivo en la zona.

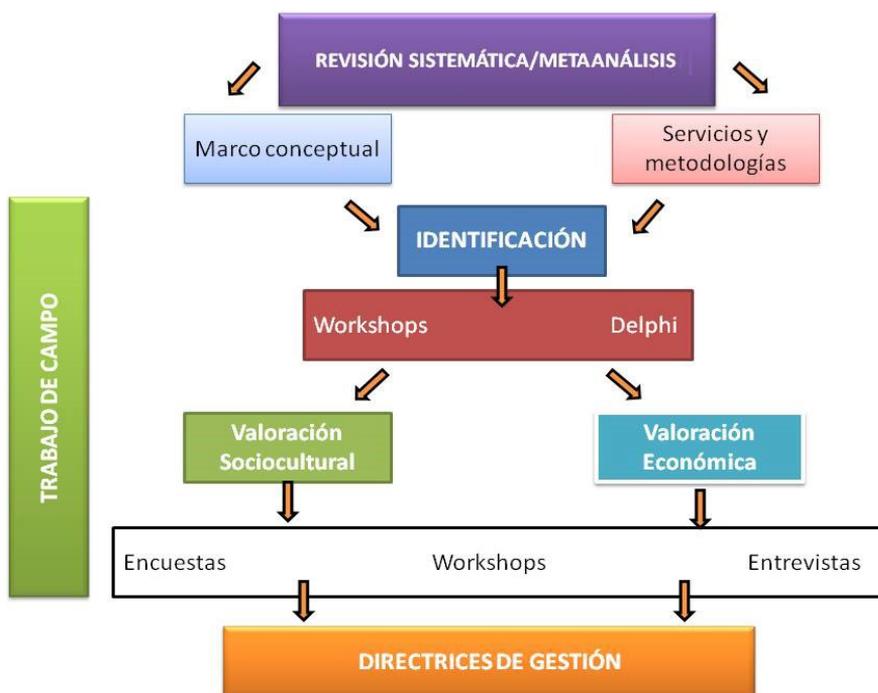
En el altiplano de Granada nos encontramos con una gran diversidad de figuras de protección de carácter medioambiental: dos parques naturales; tres lugares de interés comunitario; dos zonas especiales de conservación; una zona especial de protección de aves pertenecientes a la Red Natura 2000; dos parajes sobresalientes; tres paisajes agrarios singulares, y cuatro complejos serranos pertenecientes al Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Granada. En la zona correspondiente a Almería se encuentra el Parque Natural de Sierra María-Los Vélez.

Respecto al cultivo del almendro, España es el tercer país productor de almendra del mundo detrás de Estados Unidos y Australia. En Andalucía se concentra el 22 por ciento de la superficie nacional de cultivo de almendro, siendo la principal región productora de almendra con el 26 por ciento del total nacional. En el altiplano de Andalucía Oriental se encuentra la mayor producción mundial de almendra ecológica de secano. De un total de 100.000 hectáreas dedicadas al cultivo del almendro, 44.600 hectáreas tienen certificación ecológica, con la posibilidad de ampliarse en 30.000 hectáreas en el corto plazo. En la actualidad el mercado de la almendra está experimentando una tendencia al alza en sus precios, lo que está favoreciendo la extensión del cultivo del almendro, especialmente el de tipo ecológico.

## METODOLOGÍA PARA LA VALORACIÓN DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

A la hora de realizar este tipo de análisis surgen dos cuestiones previas: de un lado, la identificación de los servicios de los ecosistemas y su medición, y de otro lado, la metodología a emplear en la valoración de ese suministro de servicios ecológicos de los que no se dispone de un mercado de referencia. Como un paso previo, es conveniente la realización de una revisión sistemática que puede ir acompañada de un metaanálisis, teniendo como objetivos el establecimiento del marco conceptual de aplicación en el proyecto de valoración y la identificación de los posibles servicios provistos por agroecosistemas, así como sus sinergias y *trade offs*, además de las metodologías más apropiadas para su valoración. Una vez delimitado el abanico de servicios, el siguiente paso es la identificación de los mismos cuyo suministro se produce en la zona de estudio. De entre las distintas metodologías utilizadas para la identificación, una de las más empleadas es la de tipo participativo, que además permite realizar una estimación del flujo de servicios en base al criterio de expertos. A tal fin, mediante el uso de metodologías como el análisis Delphi se puede identificar la provisión de servicios ambientales por los agroecosistemas áridos de la zona de estudio (estimación biofísica), tanto para el tipo de agricultura convencional como ecológica. El objetivo principal es analizar cómo influye el cambio de un tipo de cultivo convencional a otro de tipo ecológico en la provisión de servicios ecosistémicos en este tipo de agroecosistema. El siguiente paso es la medición del suministro





Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Esquema metodológico para la valoración de servicios de los ecosistemas.

de servicios. Los tres enfoques para el análisis de los servicios ecosistémicos son el biofísico, el sociocultural y el económico. Diferentes trabajos recogen la existencia de una carencia de marcos de evaluación integral capaces de recoger los valores biofísicos, socioculturales y económicos, necesarios para la cohesión de las diversas fuentes de información e indicadores para la valoración de los servicios de los ecosistemas, a la hora de combinar dicha información con la oferta y la demanda, y explorar los distintos dominios de valor de los mismos (de Groot *et al.*, 2002 y 2010; Tallis y Polasky, 2009; Anton *et al.*, 2010; Seppelt *et al.*, 2011; Chan *et al.*, 2012; Layke *et al.*, 2012). Creemos que es necesario cubrir esos tres aspectos, y tras la estimación de carácter biofísica aportada por los expertos en la fase de identificación, se hacen necesarias otras de carácter sociocultural y económico. Para ello, a partir de los vínculos ya establecidos con los distintos grupos de interés en la zona de estudio (oficinas comerciales agrarias, asociaciones de productores y ecologistas, centros de investigación, cooperativas agrarias) se realiza una valoración socioeconómica de la provisión de servicios por el cultivo del almendro en el agroecosistema árido tanto con población local como foránea. Las metodologías a emplear son múltiples

y diversas (método multicriterio, método del coste de viaje, valoración contingente, experimentos de elección, etc.).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Los trabajos de valoración de servicios provistos por agroecosistemas en Europa presentan ciertas disparidades en cuanto al empleo de los diferentes enfoques y metodologías, el análisis de las distintas categorías y servicios, y las características tanto del tipo de agroecosistema objeto de estudio como de las prácticas productivas y el tipo de manejo. Así, la técnica de valoración más utilizada fue el precio de mercado, mientras que el conjunto de metodologías pertenecientes a la dimensión sociocultural las que menos. De acuerdo con la clasificación de servicios del MEA (2005), la categoría de servicios mejor estudiada es la de aprovisionamiento, seguida de la de regulación y finalmente de la cultural. Los servicios de aprovisionamiento y culturales fueron valorados principalmente desde los enfoques económico y biofísico, mientras que los servicios de regulación fueron analizados en su mayoría desde la dimensión biofísica. Los servicios más comúnmente evaluados fueron la producción de alimentos y la regulación del clima, sobre todo a partir de un enfoque económico. Las relaciones sociales y el sentido del lugar fueron los servicios menos estudiados, sobre todo desde el punto de vista cultural. El tipo de agroecosistema más estudiado en los trabajos de valoración en Europa es el sistema agroforestal y silvocultural. La estrategia de gestión productiva más comúnmente utilizada en los agroecosistemas europeos es la agricultura de tipo intensivo, seguida por las prácticas agrícolas extensivas y ecológicas.

Dada la necesidad de preservar el entorno natural y la urgencia de alcanzar un modelo sostenible que garantice no sólo el suministro de alimentos, sino además el conjunto de los diferentes servicios provistos por los ecosistemas demandados por la sociedad, se hace imperativo el desarrollo de proyectos de investigación en esta área. Además, dado el carácter multidimensional de este tipo de servicios y la variedad de partes interesadas implicadas en la planificación, desarrollo y uso de los mismos, es importante la aplicación de marcos valorativos holísticos que integren las dimensiones biofísica, sociocultural y económica. Por todo ello, consideramos que este estudio puede tener una utilidad práctica a la hora de diseñar y aplicar la política agraria. A raíz de la información fruto de la valoración de los distintos servicios de los ecosistemas suministrados por el cultivo del almendro en el agroecosistema árido como caso de estudio, puede mejorarse el proceso de toma de decisiones pública, propiciando que la política agraria sectorial responda a las preferencias del conjunto de ciudadanos optimizando el bienestar social.

El estudio de los servicios ecosistémicos y su valoración es una línea de investigación relativamente reciente, pero que está experimentando un fuerte impulso durante los últimos años por sus relevantes contribuciones para la sostenibilidad ambiental, la resiliencia socioeconómica de regiones vulnerables y el bienestar humano en general. En el altiplano de Andalucía Oriental encontramos un caso óptimo para la realización de este tipo de estudios, como principal representante



de los agroecosistemas áridos europeos. Además, esta región incluye zonas rurales de montaña de especial vulnerabilidad en las que la agricultura desempeña un rol fundamental para el desarrollo sostenible, tanto ambiental como socioeconómico. Dichas características, junto con la presencia de grupos de interés muy comprometidos con las prácticas agrícolas sostenibles en la zona, posibilitan la aplicación de metodologías que permiten integrar en una misma valoración holística las dimensiones biofísica, social y económica, como novedad frente a otros trabajos de valoración de servicios.

Recibido: 16-5-2016

Aceptado: 19-9-2016



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRÉS, S., GARCÍA, J.M. y MEDINA, I.M. (2012). «El apoyo público a la agricultura española en el actual contexto de la Política Agrícola Común». *ITEA. Información Técnica Económica Agraria*, núm. 108 (4), 450-481.
- ANTON, C., YOUNG, J., HARRISON, P.A., MUSCHE, M., BELA, G., FELD, C.K., HARRINGTON, R., HASLETT, J.R., PATAKI, G., ROUNSEVELL, M.D.A., SKOURTUS, M., SOUSA, J.P., SYKES, M.T., TINCH, R., VANDEWALLE, M., WATT, A. y SETTELE, J. (2010). «Research needs for incorporating the ecosystem service approach into EU biodiversity conservation policy». *Biodiversity Conservation*, núm. 19, 2979-2994.
- ATANCE-MUÑOZ, I. y TÍO-SARALEGUI, J.C. (2000). «La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria». *Revista Española de Estudios Agrarios y Pesqueros*, núm. 189, 29-48.
- CASTRO, A.J., GARCÍA-LLORENTE, M., MARTÍN-LÓPEZ, B., PALOMO, I. e INIESTA-ARANDIA, I. (2013). «Multidimensional approaches in ecosystem services assessment». En: DI BELLA, C. y ALCARAZ-SEGURA, D. (eds.): *Earth Observation of Ecosystem Services*, CRC Press.
- CASTRO, A.J., MARTÍN-LÓPEZ, B., LÓPEZ, E., PLIENINGER, T., ALCARAZ-SEGURA, D., VAUGHN, C.C. y CABELLO, J. (2015). «Do protected areas networks ensure the supply of ecosystem services? Spatial patterns of two nature reserve systems in semi-arid Spain». *Applied Geography*, núm. 60, 1-9.
- CHAN, K.M.A., SATTERFIELD, T. y GOLDSTEIN, J. (2012). «Rethinking ecosystem services to better address and navigate cultural values». *Ecological Economics*, núm. 74, 8-18.
- DANIEL, T.C., MUHAR, A., ARNBERGER, A., AZNAR, O., BOYD, J.W., CHAN, K.M., *et al.*, (2012). «Contributions of cultural services to the ecosystem services agenda». *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, núm. 109 (23), 8812-8819.
- DE GROOT, R.S., WILSON, M.A. y BOUMANS, R.M.J. (2002). «A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services». *Ecological Economics*, núm. 41, 393-408.
- DE GROOT, R.S., ALKEMADE, R., BRAAT, L., HEIN, L. y WILLEMEN, L. (2010). «Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making». *Ecological Complex*, núm. 7, 260-272.
- DÍAZ, S. *et al.*, (2005). «Biodiversity regulation of ecosystem services». En: R. HASSAN, R. SCHOLES, and N. ASH (edit.), *Ecosystems and human well-being: Current state and trends*. Island Press, Washington D.C.
- EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO DE ESPAÑA (EME) (2012). «La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España». Síntesis de resultados. Fundación Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.
- GARCÍA-LLORENTE, M., MARTÍN-LÓPEZ, B., NUNES, P.A.L.D., CASTRO, A.J. y MONTES, C. (2012). «A choice experiment study for land-use scenarios in semi-arid watershed environments». *Journal of Arid Environments*, núm. 87, 219-230.
- GARCÍA-LLORENTE, M., INIESTA-ARANDIA, I., WILLAARTS, B.A., HARRISON, P.A., BERRY, P., BAYO, M.M., CASTRO, A.J., MONTES, C. y MARTÍN-LÓPEZ, B. (2016). «Biophysical and socio-cultural factors underlying spatial trade-offs of ecosystem services in semiarid watersheds». *Ecology and Society*, núm. 20 (3), 39.





- GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y ATANCE, I. (2004). «Identificación de objetivos públicos para el apoyo al sector agrario». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 203, 49-84.
- JONES-WALTERS, L. (2008). «Biodiversity in multi-functional landscapes». *Journal for Nature Conservation*, núm. 16, 117-119.
- LAYKE, C., MAPENDEMBE, A., BROWN, C., WALPOLE, M. y WINN, J. (2012). «Indicators from the global and sub-global Millennium Ecosystem Assessments: an analysis and next steps». *Ecological Indicators*, núm. 17, 77-87.
- MARTÍN-LÓPEZ, B. y MONTES, C. (2010). «Funciones y servicios de los ecosistemas: una herramienta para la gestión de los espacios naturales». Guía científica de Urdaibai, UNESCO, Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental del Gobierno Vasco, España.
- MARTÍNEZ-PAZ, J.A., PERNI, A. y MARTÍNEZ-CARRASCO, F. (2013). «Assessment of the Programme of Measures for Coastal Lagoon Environmental Restoration Using Cost-Benefit Analysis». *European Planning Studies*, núm. 21 (2), 131-148.
- MARTÍNEZ-PAZ, J.A., PELLICER-MARTÍNEZ, F. y COLINO, J. (2014). «A probabilistic approach for the socioeconomic assessment of urban river rehabilitation projects». *Land Use Policy*, núm. 36, 468-477.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MEA) (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis* Washington, DC.
- NIETO-ROMERO, M., OTEROS-ROZAS, E., GONZÁLEZ, J.A. y MARTÍN-LÓPEZ, B. (2014). «Exploring the knowledge landscape of ecosystem services assessments in Mediterranean agroecosystems: Insights for future research». *Environmental Science & Policy*, núm. 37, 121-133.
- POWER, A.G. (2010). «Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies». *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, núm. 365, 2959-2971.
- QUINTAS-SORIANO, C., MARTÍN-LÓPEZ, B., SANTOS-MARTÍN, F., LOUREIRO, M., MONTES, C., BENAYAS, J. y GARCÍA-LLORENTE, M. (2016a). «Ecosystem services values in Spain: A meta-analysis». *Environmental Science & Policy*, núm. 55, 186-195.
- QUINTAS-SORIANO, C., CASTRO, A.J., CASTRO, H. y GARCÍA-LLORENTE, M. (2016b). «Impacts of land use change on ecosystem services and implications for human well-being in Spanish drylands». *Land Use Policy*, núm. 54, 534-548.
- ROBERTSON, G.P. y SWINTON, S.M. (2005): «Reconciling agricultural productivity and environmental integrity: a grand challenge for agriculture». *Frontiers in Ecology and the Environment*, núm. 3, 38-46.
- SEPPELT, R., DORMANN, C.F., EPPINK, F.V., LAUTENBACH, S. y SCHMIDT, S. (2011). «A quantitative review of ecosystem service studies: approaches, shortcomings and the road ahead». *Journal of Applied Ecology*, núm. 48, 630-636.
- TALLIS, H. y POLASKY, S. (2009). «Mapping and Valuing Ecosystem Services as an approach for conservation and natural-resource management». *Annals of the New York Academy of Sciences*, núm. 1162, 265-283.
- VAN ZANTEN, B.T., VERBURG, P.H., ESPINOSA, M., GÓMEZ Y PALOMA, S., GALIMBERTI, G., KANTELHARDT, J., KAPFER, M., LEFEBRE, M., MANRIQUE, R., PIORR, A., RAGGI, M., SCHALLER, L., TARGETTI, S., ZASADA, I. y VIAGGI, B. (2013). «European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: a review». *Agronomy for Sustainable Development*, núm. 34, 309-325.
- VAN ZANTEN, B.T., VERBURG, P.H., KOETSE, M.J. y VAN BEUKERING, P.J.H. (2014). «Preferences for European agrarian landscapes: A meta-analysis of case Studies». *Landscape and Urban Planning*, núm. 132, 89-101.

# ¿PROTECCIONISMO EMPRESARIAL NACIONALISTA EN LA UNIÓN EUROPEA?: ANÁLISIS COMPARATIVO DE TRES CASOS DE EMPRESAS ESPAÑOLAS EN COMPETENCIA EUROPEA\*

Virginia Rodríguez López  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo de investigación es responder a la pregunta que se plantea en el título, es decir, cuestionar el respeto a la libre competencia y la garantía de una competitividad con igualdad de trato institucional en el seno de las instituciones europeas. La metodología utilizada es la propia de un estudio comparativo de casos en el ámbito de la administración y dirección de empresas y en un marco institucional, tanto desde una aproximación o enfoque económico empresarial financiero como desde uno institucional público. Por medio de estos instrumentos hemos pretendido deducir los factores comunes presentes en los tres casos estudiados, que podrían abonar o sustentar nuestras hipótesis iniciales. Las conclusiones obtenidas corroboran esas hipótesis respecto al papel de los países dirigentes de la UE en defensa de sus economías líderes mediante la protección de sus empresas punteras, en detrimento de otras extranjeras y miembros de la Unión.

**PALABRAS CLAVE:** libre competencia, instituciones europeas, Estados europeos, empresas líderes.

## ABSTRACT

«Nationalist Business Protectionism in the European Union?: Comparative Analysis of Three Cases of Spanish Companies in European Competition». The objective of this research is to answer the question posed in the title, that is to say, to dispute respect both to free competition and to assurance competitiveness and a equal institutional treatment within the European institutions. The methodology used is typical of a comparative case study in the field of business management and within an institutional framework, both from an economic and financial approach and an institutional public one. Using these tools we have tried to deduce the common factors present in the three cases studied, which could support our initial hypothesis. The conclusions corroborate these hypotheses regarding the role of the leaders of the EU countries to defend their leading economies by protecting its leading companies, to the detriment of other foreign and members of the Union one.

**KEYWORDS:** Free competition and trading, European institutions, EU countries, leading companies.



## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente trabajo analiza comparativamente tres casos representativos de otras tantas empresas españolas en los que se manifiesta el papel de los países dirigentes de la UE en defensa de sus economías líderes mediante la protección de sus empresas punteras, en detrimento de otras empresas extranjeras y miembros de la Unión.

La principal motivación para elegir este tema ha sido nuestro deseo de poner de manifiesto la realidad europea en relación con las diferencias de intereses y necesidades entre los países miembros de la Unión, y las discrepancias que han tomado protagonismo en su marco político con motivo de las dificultades económicas actuales, que afectan de forma distinta a cada país miembro.

La estructura de contenidos no estuvo perfectamente definida hasta que alcanzamos un desarrollo avanzado del trabajo. En ese punto se confirmó nuestro planteamiento inicial, que sugería un esquema con cuatro elementos principales: Caso 1, Caso 2 y Caso 3, y en cada uno de los Casos: exposición del desarrollo de los procesos financieros empresariales, análisis y conclusiones, además de un análisis final comparativo de los Casos. Esta estructura de contenidos se completó con los apartados obligados y fundamentales, como son los objetivos que se persiguen y la metodología empleada.

## 2. PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Los casos de las tres empresas que analizamos en tuvieron en su momento una enorme repercusión mediática y en la opinión pública, y fueron objeto de decisiones institucionales españolas, extranjeras y europeas. Su importancia se manifestó en un doble plano. Por una parte, en el institucional, puesto que sus desarrollos financieros pusieron en cuestión los principios de libre competencia y neutralidad de los poderes públicos en el seno de los mercados de la Unión Europea y sus Estados miembros, con implicaciones de un enorme calado político, en general, y gubernamental, en particular. Y, en segundo lugar, en el plano de las decisiones estratégicas y tácticas de la administración y dirección de las empresas concernidas. Revelaron, además, claves importantes de la cultura empresarial española y europea, y sus relaciones con los poderes públicos respectivos. Los tres casos tuvieron desarrollos financieros paralelos y coincidentes, aunque su relevancia fue desigual en cuanto a los hechos que analizamos y nuestras hipótesis iniciales. A los efectos del presente trabajo de

---

\* Este artículo fue presentado como Trabajo de Fin de Grado en el Grado de Administración y Dirección de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de La Laguna. Fue tutorizado por el Dr. D. Juan Hernández Bravo de Laguna.

investigación, y para poner de manifiesto esa desigual relevancia, los exponemos en orden decreciente respecto a ella.

Como explicamos más abajo, hemos manejado todas las monografías y artículos académicos que tratan o se refieren significativamente a estos casos. Y, en contra de lo que pudiera esperarse, nos hemos encontrado con que no son excesivamente numerosos ni exhaustivos en relación con la enorme repercusión mediática y en la opinión pública, y con las reacciones institucionales que suscitaron tales casos. Aquí también se manifiesta la desigualdad a la que nos referimos, y el número y la densidad de estos análisis académicos es decreciente en el mismo orden en el que exponemos los tres casos. Con nuestra investigación queremos contribuir a estos análisis aportando un estudio comparativo comprensivo de los tres casos. Por todo ello, estos tres procesos empresariales financieros, susceptibles de ser comparados entre sí, nos han parecido un objeto de investigación interesante y sugerente, y, desde luego, con la suficiente entidad como para justificar su elección en un TFG de administración y dirección de empresas. Satisfacen, además, nuestros particulares intereses académicos e investigadores, y nuestras expectativas de futuro desarrollo profesional.

### 3. HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y FUENTES

#### 3.1. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Nuestra hipótesis de trabajo principal cuestiona el respeto a la libre competencia y la garantía de una competitividad con igualdad de trato institucional en el seno de las instituciones europeas. Nuestras hipótesis secundarias relacionadas con la principal ponen de manifiesto el papel de los países dirigentes de la UE en defensa de sus economías líderes mediante la protección de sus empresas punteras, en detrimento de otras extranjeras y miembros de la Unión.

En definitiva, este conjunto de hipótesis muestran la realidad europea en relación con las diferencias de intereses y necesidades entre los países miembros de la Unión, y las discrepancias que han tomado protagonismo en su marco político con motivo de las dificultades económicas actuales, que afectan de forma distinta a cada país miembro.

#### 3.2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada en el presente trabajo de investigación es la propia de un estudio comparativo de casos en el ámbito de la administración y dirección de empresas y en un marco institucional, tanto desde una aproximación o enfoque (*approach*) económico empresarial financiero como desde uno institucional público. De hecho, la naturaleza de nuestros intereses investigadores ha requerido la combinación eficiente de los dos enfoques en una perspectiva integrada, a través de la cual hemos pretendido deducir los factores comunes presentes en los tres casos



estudiados, factores comunes que podrían abonar o sustentar nuestras hipótesis iniciales. A partir de ahí, y con un tratamiento sistemático inductivo-deductivo, hemos analizado el desarrollo de los procesos financieros concernientes a las tres empresas estudiadas, en su triple dimensión. En primer lugar, en la dimensión privada de las acciones y reacciones estratégicas a medio plazo y tácticas, a corto o inmediatas de la administración y dirección de las propias empresas y de otras empresas del sector concernidas. En segundo lugar, la dimensión pública de las acciones y reacciones de las instituciones públicas españolas, en su doble nivel de medidas legislativas y medidas de gobierno, deteniéndonos críticamente en la consideración de su contenido protector o defensor empresarial en un contexto positivo de gobernabilidad y gobernanza. En tercer y definitivo lugar, la dimensión pública de las acciones y reacciones de las instituciones públicas europeas, que analizamos críticamente también en su consideración protectora o defensora empresarial en un contexto positivo de gobernabilidad y gobernanza. Es en este tercer apartado en donde vamos a extraer las principales conclusiones que corroborarán o desmentirán nuestras hipótesis preliminares.

### 3.3. FUENTES

Desde la metodología expuesta, nuestra investigación se ha centrado como primera y primordial tarea en la búsqueda exhaustiva de fuentes primarias y secundarias, y en su tratamiento sistemático y comparativo, como corresponde a un estudio de casos. Las fuentes primarias, según queda dicho, han sido las acciones y reacciones de las empresas concernidas, y las acciones y reacciones de las instituciones públicas españolas, extranjeras y europeas, que han conformado los procesos financieros estudiados. Las fuentes secundarias utilizadas han sido de dos clases. En primer lugar, monografías y artículos académicos, puntualmente recogidos en la bibliografía final del trabajo y citados en las notas a pie de página, de los que podemos afirmar que son la totalidad de los que tratan o se refieren significativamente al objeto de nuestra investigación. Y, en segundo lugar, libros y escritos no estrictamente académicos, pero de indudable interés por el papel protagonista o destacado de sus autores en los hechos estudiados, y noticias, reseñas y relatos periodísticos. La utilización y el tratamiento de éstos últimos han sido muy cuidadosos y ponderados, dilucidando siempre lo que pudieran contener de información veraz y fehaciente, aprovechable en cuanto hilo conductor del desarrollo de los procesos empresariales financieros investigados, y los contenidos en otro nivel informativo de mera opinión o conjetura periodísticas, o, incluso, de meros deseos y especulaciones, evidentemente no aprovechables científicamente y que no hemos tenido en cuenta.

## 4. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

### 4.1. EN TORNO A LA POLÍTICA ECONÓMICA

Podemos convenir con Timbergen en que la política económica puede definirse como la intervención deliberada de los Gobiernos en la actividad económica para alcanzar ciertos fines generales que, en un sistema económico determinado, son los fines últimos. Estos fines son los propósitos de carácter general que se intenta conseguir en el ámbito de una sociedad determinada, tales como la equidad e igualdad, la libertad individual, el bienestar social y económico, la solidaridad, la paz, la seguridad, el orden y otros similares.

Esta intervención de los Gobiernos se sostiene en tres razones fundamentales: a) la garantía que ofrece el papel del Estado al proporcionar el marco institucional dentro del cual se desarrolla la actividad económica; b) el intento de corregir los fallos del mercado (garantizar una asignación justa de los recursos); y c) la actuación encaminada a estabilizar la economía en los momentos extremos de los ciclos económicos.

El paso de las economías de mercado a las economías mixtas se produce a causa de los problemas generados por la economía de mercado estricta, lo que ha implicado que los Gobiernos hayan ido asumiendo en las últimas décadas un papel cada vez más importante en las economías. De esta forma se ha llegado a lo que se suele denominar economías mixtas, llamadas así porque el funcionamiento de las mismas se basa esencialmente en el mercado, pero con un sector público que asume un papel relevante. Básicamente, el papel que desempeñan las autoridades en esas economías mixtas es el de dictar normas que corrijan los fallos del mercado.

En los años veinte del siglo pasado primaba el liberalismo económico, que se frena con el llamado *crack* de 1929, una crisis por el lado de la demanda que incentiva el aumento de la intervención estatal en el mercado. Keynes fue el economista que propuso esta solución intervencionista a este tipo de crisis, mediante un aumento del gasto público que frenara la contracción de la demanda agregada.

Cuatro décadas después se produce otra crisis, la crisis del petróleo iniciada en 1973, que no resulta ser similar a la descrita anteriormente porque es una crisis por el lado de la oferta. Es decir, se contrae la oferta a causa de un aumento de los precios y un aumento de los costes, lo cual genera altas tasas de inflación. Como consecuencia de esta crisis, se vuelve a las concepciones del liberalismo económico. En este caso la teoría de Keynes no resultaba útil, puesto que el aumento del gasto público incrementaría la inflación, al ser una medida con tendencias inflacionistas. Por el contrario, la intervención del sector público ha de ser limitada, pues el mercado por sí solo reparte eficientemente los recursos.

Por su parte, tras la Segunda Guerra Mundial surge el Estado del bienestar (*Welfare State*), que Marshall definió como una combinación especial de democracia, bienestar social y capitalismo, y que se basa en una mayor y más activa intervención del sector público en el mercado, controlando y regulando sus fallos para asegurar el bienestar general de la población. El marco jurídico e institucional en el que se



desenvuelve la economía salvaguarda estos objetivos y, con ello, mejora la eficiencia de la misma.

#### 4.2. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Entre las funciones del Estado en materia de política económica se contempla también velar por el normal funcionamiento de los mercados atendiendo a la defensa de la competencia. En España este concepto se desarrolló con la entrada en la Unión Europea en 1986, y a partir de entonces se produjeron cambios sustanciales en esta materia, entre los que destaca un proceso de reforma y liberalización de varios sectores económicos. La liberación de la actividad de sectores básicos o estratégicos en la economía ha traído consigo la aparición de estructuras imperfectas de mercado (monopolio, oligopolio, monopsonio), y, al mismo tiempo, este proceso ha sido necesario para adaptarnos a la Unión Europea.

Concretamente, en 1989 se aprueba en nuestro país la Ley de Defensa de la Competencia, adhiriéndose así al marco legislativo de la Unión Europea. Esta ley supuso un importante impulso a la política de la competencia en España durante los años noventa, en los que el Tribunal de Defensa de la Competencia adquirió una gran relevancia.

En el año 1999, el Tribunal Constitucional reconoce las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, lo que significa que habrá un tribunal de defensa de la competencia tanto en el nivel estatal como en el nivel autonómico. En el año 2002 se aprueba la Ley de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, dejando regulado un ámbito competencial autonómico.

Varios fueron los sectores liberalizados, aunque los más destacados por su importancia relativa han sido los de energía eléctrica y gas e hidrocarburos, con lo que se buscaba un aumento de la competencia que permitiera, a corto plazo, eliminar la regulación de precios. De tal modo, en 1997 se aprobó la Ley del Sector Eléctrico y en 1998 la Ley de Hidrocarburos, que eliminaba el sistema de fijación de precios máximos en carburantes. También fue afectado el sector de las telecomunicaciones, para lo que en 1996 se crea la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, y, al mismo tiempo, se elimina el monopolio del servicio telefónico básico por parte de Telefónica mediante la creación de un segundo operador (Retevisión).

En gran parte, estas medidas liberalizadoras han continuado la tendencia existente en la Unión Europea respecto a la reforma de sectores regulados, con el fin de incorporar en ellos ventajas que, desde el punto de vista social, ofrecen los mercados en competencia. A estos sectores los denominamos sectores básicos o estratégicos porque permiten el desarrollo del resto de sectores. Como hemos señalado, sus actividades no fueron liberalizadas hasta la entrada de España en la UE y su posterior adaptación a su normativa de la competencia.

Las acciones que van en contra de la competencia pueden ser sancionadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Este tribunal se encarga de estudiar



las prácticas restrictivas de la competencia y decide en cada caso si abre o no un expediente sancionador.

#### 4.3. OPERACIONES DE MERCADO

##### 4.3.1. *La OPA*

Una Oferta Pública de Adquisición de Valores (OPA) es una operación financiera por la que una o varias personas físicas o jurídicas ofrecen a todos los accionistas de una compañía cotizada la posibilidad de comprarles sus acciones a cambio de dinero o de acciones de otra entidad. La OPA debe dirigirse a todos los accionistas sin excepción, y a todos debe ofrecérseles un trato idéntico. Además, la OPA debe dirigirse a los derechos de suscripción y a las obligaciones convertibles. Se oferta la adquisición de un porcentaje de las acciones o su totalidad.

En España, en el caso de que, como consecuencia de una OPA, un único accionista obtenga más del 30% de las acciones, la OPA habrá de realizarse por el 100%. También habrá de tenerse en cuenta que este 30% se alcance entre un grupo empresarial. La única excepción es que otro accionista tuviera, por sí solo, un 50% o más de las acciones.

La OPA será amistosa cuando tenga el beneplácito de los accionistas mayoritarios y del Consejo de Administración. En caso contrario se considerará hostil.

##### 4.3.2. *La contra-OPA*

Una contra-OPA es una oferta competitiva que realiza una empresa sobre otra, cuando ésta última ya ha sido objeto de una OPA que se encuentra en curso.

El objetivo del lanzamiento de esta segunda oferta es conseguir que la primera entidad que lanzó la OPA no consiga su objetivo, y, para ello, la segunda oferta debe mejorar las condiciones de la primera, aumentando el precio, pagando en efectivo, optando al 100% de las acciones o en cualquier forma que se considere una mejora frente a la oferta inicial.

##### 4.3.3. *La fusión de empresas*

La fusión de empresas puede definirse como un proceso de concentración de empresas que da lugar a la unión de sus patrimonios y socios, y que supone la extinción de cada una de las sociedades partícipes, o de todas menos una, y la transmisión en bloque de sus patrimonios a una nueva entidad o a una existente, que adquirirá por sucesión universal los bienes, derechos y obligaciones de las intervinientes.



## 5. LOS CASOS: EL DESARROLLO DE SUS PROCESOS FINANCIEROS EMPRESARIALES

### 5.1. EL CASO ENDESA

Endesa, S.A. es una empresa eléctrica y de gas de origen español, actualmente propiedad de la italiana Enel, que se fundó en 1944 por el antiguo Instituto Nacional de Industria (INI). En 1998 se inicia el proceso de privatización de la empresa, que, como se verá, poco tarda en convertirse en objeto de la ambición expansionista de otras empresas nacionales y extranjeras.

Se abrió así un proceso de enfrentamientos empresariales por la que fuera la mayor eléctrica española, en el que los principales actores privados fueron, por orden cronológico: Gas Natural, Iberdrola, E.On, Acciona y Enel. En adelante se expondrá la sucesión de hechos que se desarrollaron a lo largo de las OPA y la confrontación de intereses que se produjeron por Endesa hasta 2009.

#### 5.1.1. *La OPA de Gas Natural*

El 5 de septiembre de 2005 Gas Natural<sup>1</sup> lanzó una OPA sobre Endesa por valor de 21,3 euros por acción (13,85 se pagarían en acciones de la propia empresa y los 7,45 restantes en metálico). No obstante, para poder afrontar la operación, Gas Natural había negociado con Iberdrola la venta de determinados activos (valorados en unos 8.000 millones de euros) de Endesa de interés para esta empresa, de manera que Gas Natural se aseguraba una pronta recuperación económica tras la OPA. Además, contaba con apoyo bancario por valor semejante del grupo de bancos Société Générale<sup>2</sup>, UBS Investment Bank<sup>3</sup> y La Caixa<sup>4</sup>.

Al día siguiente, el 6 de septiembre, tras haberlo estudiado, el Consejo de Administración de Endesa, en una reunión que estaba programada antes de que la gasista lanzara la OPA, rechazaba por unanimidad la oferta, que calificaba de «insuficiente» y «hostil».

El 12 de septiembre, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) remite a Endesa, Gas Natural e Iberdrola sendos escritos y los hace públicos (*vid. Anexo*). En el primero, indica a la eléctrica que «deberá tener presente» lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto 1197/1991, del 26 de julio, sobre Régimen de las Ofertas Públicas de Adquisición de Valores, que la obliga a «abstenerse de efectuar

---

<sup>1</sup> Gas Natural Fenosa es un grupo multinacional en el sector energético fundado en 1991 en Barcelona.

<sup>2</sup> Société Générale es una de las principales empresas europeas de servicios financieros, fundada en 1864 en Francia.

<sup>3</sup> UBS Investment Bank es una sociedad bancaria y financiera fundada en 1998 en Suiza.

<sup>4</sup> La Caixa es una caja de ahorros española fundada en 1990 en Barcelona y que desde 2010 traspasó sus activos a CaixaBank debido a la reestructuración bancaria española.

por sí, o a través de terceros, cualquier operación que tenga por objeto perturbar el desarrollo de la oferta». Principio recogido, además, de la Directiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 3.

Respecto a Gas Natural, la CNMV le indica su deber de seguir difundiendo la «información que complete o desarrolle la ya registrada», y que debe «dejar bien patentes las condiciones a las que el éxito de la OPA y la eventual enajenación de activos a favor de Iberdrola están sujetas».

Finalmente, en el escrito dirigido a Iberdrola se enuncia que «la compañía deberá seguir difundiendo públicamente [...] cualquier información o manifestación relacionada con el pacto alcanzado con Gas Natural». Además, condiciona la adquisición de activos pactada a la autorización administrativa prevista en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos; en el Capítulo II del Título I de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia; y en la Ley 5/1995, de Régimen Jurídico de Enajenación de Participaciones Públicas en determinadas empresas.

El 22 de septiembre, ante la neutralidad del Gobierno nacional, Endesa pide a la Comisión Europea (CE) que se pronuncie respecto a la situación.

El 6 de noviembre, la eléctrica anunciaba que emprendería acciones defensivas ante la operación. No obstante, dos días más tarde, el 8 de noviembre, la Comisión Nacional de la Energía (CNE), entonces presidida por la socialista catalana Maite Costa (cuyo cargo es de designación política), autoriza la OPA imponiendo 10 condiciones en su informe vinculante relativo a las actividades reguladas de transporte y distribución de gas y electricidad. Dos días más tarde, el 10 de noviembre, Endesa presenta un recurso ante el Ministerio de Industria contra esta decisión de la CNE.

El 15 de noviembre la Comisión Europea (CE) responde a la solicitud de Endesa, considerando que la OPA no tiene dimensión comunitaria y que, por tanto, su estudio queda en manos de las autoridades nacionales. El 29 de noviembre la eléctrica presenta un recurso ante el Tribunal de Luxemburgo en contra de esta decisión de la CE y pide la paralización cautelar de la operación.

El 20 de diciembre de 2005 la CNE cierra el análisis sobre las consecuencias derivadas de la OPA. El año concluye con la aprobación de la Comisión. Sin embargo, el 2 de enero de 2006 el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) recomienda al Gobierno de la Nación que no autorice la OPA.

En esta coyuntura, el 18 de enero Endesa anuncia un beneficio récord de 3.182 millones de euros, de los cuales propone distribuir 2.541 millones en concepto de dividendo.

El 1 de febrero, Luxemburgo responde a la petición de la eléctrica y concluye rechazar la paralización cautelar de la OPA, pero no se pronuncia sobre el recurso por la decisión de la CE de no intervenir en el análisis de la oferta.

A pesar de las recomendaciones del TDC, el 2 de febrero de 2006, aunque impone 20 condiciones (*vid. BOE* en Anexo), el Gobierno da su aprobación a la OPA. En los días siguientes, mientras la empresa de gas acepta las condiciones impuestas por el Gobierno, la eléctrica presenta un recurso ante el Tribunal Supremo contra la decisión del Ejecutivo de aprobar la operación.



El 13 de febrero la italiana Enel<sup>5</sup> expone a Gas Natural, mediante una carta, su interés en algunos activos de Endesa que la compañía tendría que vender a causa de las condiciones impuestas por el Gobierno.

El 14 de febrero, el Tribunal Supremo también rechaza la petición de Endesa de paralizar la decisión del Consejo de Ministros de aprobar la OPA, y el 19 de febrero el Tribunal de Luxemburgo decide no paralizar cautelarmente el proceso.

En medio de todos estos acontecimientos, el proceso se convertía en un importante asunto de confrontación política. El Partido Popular (PP), entonces en la oposición, vinculaba la aprobación de la OPA a la buena relación entre La Caixa —máxima accionista de Gas Natural— y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Por su parte, el Gobierno socialista negaba tal relación, y sectores afines conectaban el rechazo de los populares al hecho de que la gasística fuera catalana. De hecho, la prensa especuló con una famosa y *huérfana* frase. Las palabras en cuestión fueron: «Antes alemana que catalana»<sup>6</sup>, en relación con la titularidad. El asunto llegó a calificarse por parte de Josep Lluís Carod-Rovira, entonces presidente de Esquerra Republicana de Catalunya<sup>7</sup>, de «catalanofobia empresarial».

### 5.1.2. La contra-OPA de E.On

El 21 de febrero surge un nuevo actor en el caso, la alemana E.On<sup>8</sup>, que lanza una contra-OPA sobre Endesa que mejora la oferta de Gas Natural: ofrece 27,5 euros por acción. Por su parte, la eléctrica, aunque valora positivamente la oferta alemana, la considera insuficiente y la rechaza. Gas Natural, por su parte, mantiene los términos de su oferta inicial.

El entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, mantiene una reunión con el consejero delegado de E.On en la que deja patente el rechazo del Gobierno a la operación. Al día siguiente, Enel se ofrece a Gas Natural para responder juntas a la OPA de la alemana, pero Gas Natural rechaza el ofrecimiento.

---

<sup>5</sup> ENEL es el acrónimo de Ente Nazionale per l'Energía Elettrica, la mayor empresa italiana del sector energético, fundada en 1962.

<sup>6</sup> Lo de alemana hace referencia al interés de la eléctrica germana E.On en Endesa. Lo de huérfana, sin embargo, es más ambiguo, en tanto que la frase se atribuyó a Esperanza Aguirre, Miguel Arias Cañete y Manuel Pizarro (entonces presidente de Endesa). La expresidenta madrileña pronunció, además, públicamente otras conocidas palabras, en las que lamentaba que la empresa saliera del «territorio nacional», si bien, ante el revuelo ocasionado, rectificó diciendo que pretendía decir regional y no nacional. Pizarro negó su autoría con vehemencia, y llegó a retar a los medios a que encontraran una grabación que la probara. No obstante, hubo quienes afirmaban que empleaba estos términos en conversaciones privadas y que, al enterarse los socialistas, lo hicieron público.

<sup>7</sup> Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) es un partido político español de ideología independentista catalana fundado en Barcelona en 1931.

<sup>8</sup> E.On es una empresa energética alemana fundada en 2000 a partir de la fusión de VEBA y VIAG, fundadas en 1929 y 1923 respectivamente.

El 24 de febrero Bruselas se pronuncia, considerando ahora que la operación con Endesa excede el ámbito nacional y advirtiéndolo al Gobierno de España que no tiene potestad para tomar medidas unilaterales contra la OPA de E.On. Mientras, en España surgían opiniones que ponían de relieve los efectos negativos de la extranjerización, exponiendo que dejar la propiedad de las empresas nacionales en manos de otras empresas privadas extranjeras provocaría que una gran parte de los beneficios de éstas no se reinvertieran en nuestro país.

Finalmente, la oferta de E.On se complicó por la entrada de otras empresas en el accionariado de Endesa. El 25 de noviembre de 2006 Acciona<sup>9</sup> anunciaba la adquisición de un 10% de la compañía y su deseo de aumentar su participación hasta un 25%. Tres meses después, el 27 de febrero de 2007, la italiana Enel compraba otro 10% de Endesa y manifestaba también su deseo de adquirir un 7% adicional.

El accionariado opuesto a los planes de E.On crecía y necesitaba un gran consenso entre el resto de accionistas y una alta participación, teniendo en cuenta la pretensión de E.On de superar el 50% del capital de Endesa y retirar la restricción sobre los derechos políticos, que impide que un accionista tenga más del 10% de los derechos de voto. Si bien la alemana manifestó, a través de su presidente Wulf Bernotat, que, aunque no se alcanzaran los objetivos políticos, la compañía podría mantenerse en el capital y «reunir una y otra vez» a los órganos de administración hasta conseguir modificar la restricción en los derechos de voto.

En marzo de 2007, la oferta de E.On alcanzó los 40 euros por acción mientras Enel conseguía el 25% de Endesa y Acciona el 21%. Además, estas últimas empresas firmaron un acuerdo para lanzar una OPA conjunta por 41 euros por acción. En estas circunstancias, el 2 de abril se produce un acuerdo entre las tres empresas que pone fin a la OPA de la alemana. E.On se retira a cambio de poder obtener algunos activos de Endesa en Francia, Italia, Polonia y Turquía. Enel y Acciona se comprometen a lanzar la OPA en cuanto se les autorice.

### 5.1.3. *La OPA de Acciona y Enel*

La autorización llega, y el 11 de abril de 2007 Enel y Acciona lanzan la OPA ofreciendo 41,3 euros por acción. El 25 de septiembre del mismo año se modifican los Estatutos de Endesa y se elimina la restricción del 10% de los derechos de voto. El 5 de octubre de 2007 la italiana y la española se hacen con el 92% del capital, culminando así la operación del acuerdo con E.On.

Finalmente, el 20 de febrero de 2009 Acciona y Enel firman un contrato de venta, previsto en su acuerdo de marzo de 2007, por el que Acciona se desprendería de sus acciones a favor de Enel a cambio de los activos de energías renovables

---

<sup>9</sup> Acciona es una corporación empresarial española, líder en la promoción y gestión de infraestructuras, energías renovables, agua y servicios, fundada en 1997 a partir de otras empresas españolas anteriores.



de Endesa (más de 8.000 millones de euros). Estos activos eran 2.105 megavatios (MW) en España y Portugal.

La operación, que obtuvo el 8 de abril de 2009 la conformidad de la Comisión Europea, supone que Enel se convierte en la dueña casi absoluta de Endesa al controlar directa o indirectamente el 92% de su capital social. Tras cuatro años se pone fin a la larga batalla por el control de la mayor empresa eléctrica española.

#### 5.1.4. *Medidas públicas*

##### 5.1.4.1. Medidas del Gobierno de España

El 24 de febrero siguiente el Consejo de Ministros de España aprueba apresuradamente un Real Decreto por el que se otorgaban competencias a la CNE para tomar decisiones sobre las fusiones en el sector, Real Decreto que se convalidaría el 23 de marzo en el Congreso de los Diputados (con la única oposición del PP, que el 11 de abril presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional contra el Decreto). Desde esta nueva posición, la Comisión impone a E.On condiciones para la adquisición de la eléctrica española, que pretenden proteger el sector eléctrico nacional. Entre las condiciones impuestas destacan:

- La prohibición de vender activos en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.
- La obligación de mantener la marca Endesa durante cinco años.
- La obligación de emplear carbón nacional.
- La obligación de no adoptar decisiones estratégicas que afecten a la seguridad del suministro.

El 14 de junio, el presidente de la CNMV, Manuel Conthe, comparece en el Congreso de los Diputados, aunque solo dice reservarse su opinión.

El 27 de julio la CNE rechaza vetar la OPA de E.On.

El 12 de septiembre, los presidentes de Gobierno de los países involucrados, José Luis Rodríguez Zapatero y Angela Merkel, se reúnen para tratar el asunto.

##### 5.1.4.2. Medidas de la Comisión Europea

Ante las medidas adoptadas por el Gobierno español, el 6 de marzo la Comisión Europea le envía un escrito en el que le pide explicaciones por el citado Real Decreto del 24 de febrero y le concede 10 días para responder. El 12 de marzo la CE considera la posibilidad de tomar medidas contra la actuación del Gobierno español, pero éste solicita ampliar unos días el plazo para responder.

El 7 de abril la CE otorga a la comisaria de la Competencia, Neelie Kroes, poderes para actuar si la CNE intentara bloquear la OPA de la alemana. El 25 de abril la Comisión Europea aprueba sin condiciones la OPA de E.On, y el 3 de mayo expedienta a España e insta al Gobierno español a retirar sus medidas, interpretando que pretende obstaculizar la oferta de la empresa alemana. Sin embargo, el

Gobierno alega que las competencias atribuidas a la CNE solo pretenden asemejar sus capacidades para defender los intereses energéticos españoles a las que tienen otros países de la Unión como Francia, cuya política energética está fuertemente protegida, o la misma Alemania, que tiene parte en E.On, empresa que no podría ser comprada por una empresa extranjera debido a sus blindajes gubernamentales.

En febrero de 2008, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea salda el proceso culpando al Gobierno español de no haber retirado las condiciones de la CNE y directamente al entonces ministro de Economía, Pedro Solbes. De hecho, el ministro había realizado declaraciones a favor de la OPA de Gas Natural, y manifestó años después en un libro de memorias que la operación «daba lugar a una empresa energética potente en situación de poder competir en los mercados internacionales, y, en cierto modo, blindaba el sector energético español, que se encontraba en una situación muy vulnerable»<sup>10</sup>. Pero entonces respondió valiéndose de dos bazas fundamentales: en primer lugar, aludió a la contradicción entre la normativa energética europea, que permite a los países miembros poner condiciones a operaciones en el sector por razones de estrategia nacional, y la práctica, que parece no aceptar ningún margen. En segundo lugar, consideró que esta decisión serviría como precedente ante las desigualdades entre países como España y Reino Unido, con un sector energético libre (el caso británico es más notable en ese sentido), y otros como Alemania o Francia, donde gran parte del capital energético está en manos del Estado.

#### 5.1.4.3. Medidas de los Tribunales de Justicia

El 21 de marzo el Juzgado de lo Mercantil número 3 de Madrid dictó un auto mediante el cual se ordenaba suspender cautelarmente los trámites de la OPA de Gas Natural, así como el contrato entre ésta e Iberdrola. El 28 de marzo Gas Natural presentó un recurso de apelación contra esta medida.

En medio de todo este proceso, en un auto del 21 de abril de 2006 el Tribunal Supremo decidió paralizar de forma cautelar la autorización del Consejo de Ministros a la OPA de Gas Natural sobre Endesa. Basándose en los informes del Servicio de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de la Energía (CNE) y el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), el Supremo sostuvo que la operación supondría un «grave perjuicio para el mantenimiento de la competencia en los mercados concernidos».

---

<sup>10</sup> SOLBES, Pedro. (2013). «La OPA a Endesa». *Recuerdos: 40 años de servicio público* (pp. 314-328), Barcelona: Grupo Planeta.



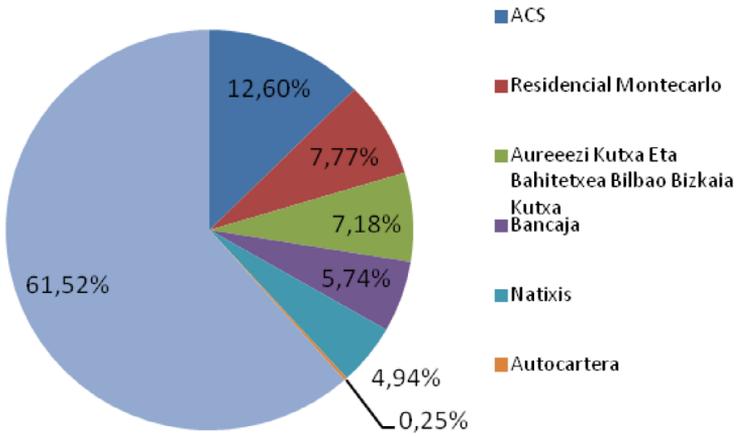
### 5.1.5. *Análisis del caso*

La pugna por Endesa se extendió durante cuatro años esgrimiendo motivos legales, fundamentalmente cuestiones de competencia y de hostilidad de las ofertas. Sin embargo, las consideraciones de las autoridades concernidas al respecto de cada alegación legal demostraron que no existían tales incumplimientos. La extensión temporal de la pugna respondió más a una cuestión de intereses y conflictos políticos ya expresados en el relato de los hechos. Después, resueltos los aspectos legales y excluyendo las reflexiones políticas, el análisis posible en el presente trabajo del proceso de privatización de Endesa es un análisis académico desde una perspectiva económica.

Desde ese punto de vista, se confrontaría la eficiencia empresarial con el patriotismo económico o el proteccionismo de un sector considerado como clave estratégica de cualquier economía. Por su propia naturaleza, las empresas de energía de la magnitud de Endesa con frecuencia tienen su origen en los Gobiernos nacionales. Originalmente públicas, en Europa estas empresas han entrado en las últimas décadas en un proceso de privatización, motivado e incentivado por la propia Unión Europea. Algunos países como el Reino Unido o la misma España son ejemplo en la actualidad de estos procesos. Sin embargo, otros países de la Unión, como Francia, Italia o Alemania, aún tienen mucho camino por delante en este aspecto.

La privatización, al margen de otros motivos de transparencia y equidad que pudiera promover la Unión Europea, también responde a la búsqueda de la eficiencia de las empresas, aún más teniendo en cuenta la idoneidad de obtener la máxima productividad de un recurso tan escaso como la energía. En este sentido, sean ejemplos los casos de Iberdrola, una empresa energética española de capital puramente privado (gráfico 1); Enel, propietaria de Endesa (como ya se ha expuesto) y cuyo accionista de control es el Ministerio de Economía de Italia (gráfico 2); y Électricité de France, cuyo accionista mayoritario es el Estado francés (gráfico 3).

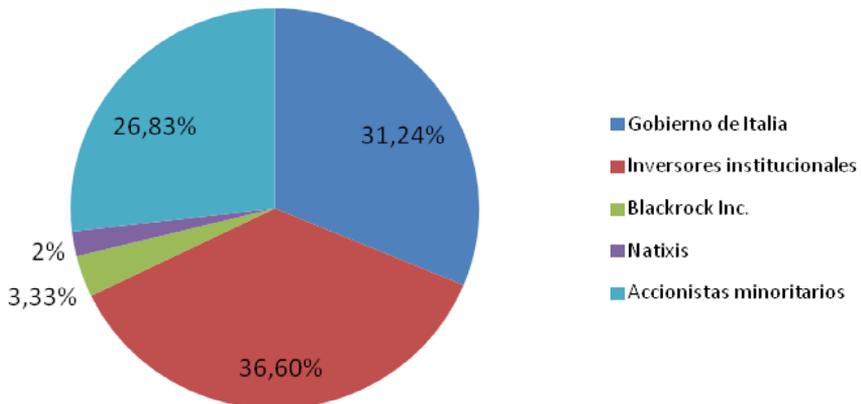
## Iberdrola



Fuente: [www.iberdrola.es](http://www.iberdrola.es).

Gráfico 1: Reparto Accionario de Iberdrola.

## Enel



Fuente: [www.enel.it](http://www.enel.it).

Gráfico 2: Reparto Accionario de Enel.

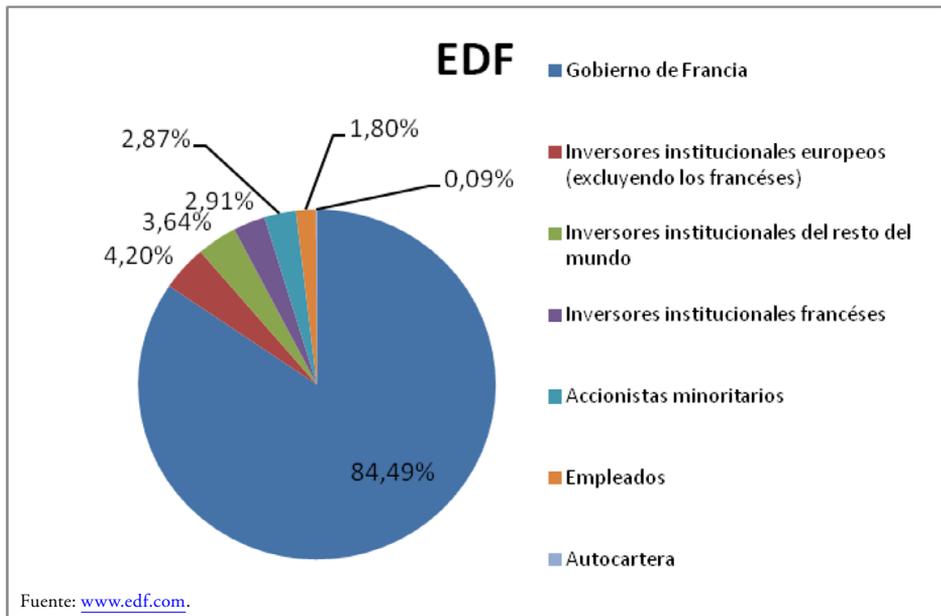


Gráfico 3: Reparto Accionarial de EDF.

Si se observa la productividad de estas empresas, basta un análisis superficial de los ejemplos planteados para ver que la participación pública en ellas no parece conducir a los mejores resultados. Así se puede comparar en la tabla 1 y el gráfico 4:

TABLA 1: PRODUCCIÓN, NÚMERO DE EMPLEADOS Y PRODUCTIVIDAD DE ELÉCTRICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EUROPEAS				
2013	IBERDROLA	ENDESA	ENEL	EDF
Producción neta (GWh)	136.347	132.427	124.273	140.400
Nº. empleados	30.680	22.995	48.399	158.467
Productividad/hombre	4.4442	5.7589	2.5677	0.8860

Como se observa en el gráfico 4, la productividad de las empresas analizadas es tanto menor cuanto mayor es la participación del Estado, y esto podría constituir un elemento fundamental a favor de la privatización del sector en el marco normativo europeo.

En este sentido, el caso de Endesa nos podría conducir a la teoría de que la relación positiva entre la productividad de las empresas y su privatización es errónea, puesto que, indirectamente, el Ministerio de Economía italiano, por su participación

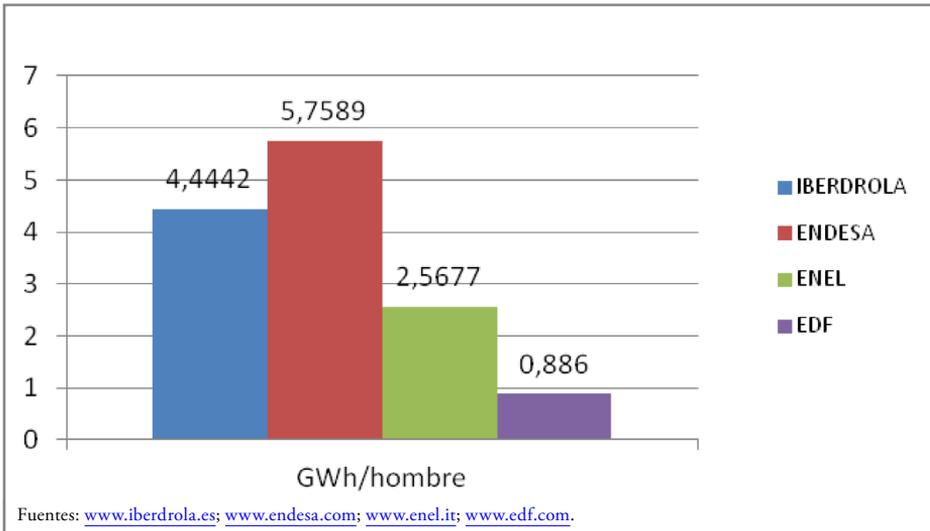


Gráfico 4: Productividad GWhora/hombre en 2013.

en Enel, es el máximo accionista de Endesa. No obstante, esta idea podría ser cuestionada a su vez, por cuanto que, si bien la italiana es dueña del 92% de Endesa, la española no ha sido absorbida, no ha habido fusión entre ambas, sino que Endesa mantiene su actividad al margen de Enel.

## 5.2. EL CASO ABERTIS

Abertis Infraestructuras, S.A. es una empresa española fundada en 1967 con sede en Barcelona, dedicada a la explotación de infraestructuras relacionadas con el transporte y las telecomunicaciones. Por su parte, Atlantia S.p.A. (antigua Autostrade) es una empresa italiana que construye y gestiona la mayor parte de las autopistas italianas. Es la primera empresa en este sector en Europa. El grupo Autostrade fue privatizado en 1999 y ahora forma parte del grupo italiano Benetton.

Ambas compañías estrechaban en 2006 su relación e intentaban un proceso de fusión que se detallará a continuación.

### 5.2.1. La fusión con Autostrade

En abril de 2006 las empresas española e italiana iniciaron un proceso para fusionarse. En esta misma fecha se hace público un primer acuerdo entre las dos. Todo indicaba un desarrollo sencillo y amable.



Los entonces presidentes de Abertis y Autostrade, respectivamente Isidré Fainé<sup>11</sup> y Gian María Gros-Prieto, explicaron en aquel momento que la operación llevaba años planeándose y que no se había producido un acuerdo por motivos de oportunidad empresarial. De hecho, Fainé afirmó al respecto: «No es un matrimonio ocasional, es la fusión de dos grupos que se conocen y se respetan, y que deciden crear juntos este gran proyecto». Por su parte, Gros-Prieto declaró que la operación era muy buena para los accionistas de la italiana y que, además, arrojaría un dividendo extraordinario de 3,75 euros por acción. El desenlace parecía inequívoco.

Tras el acuerdo, resultaría el primer operador mundial de infraestructuras y su valor alcanzaría los 45.000 millones de euros. Tendría un total de 20.000 empleados en 16 países y gestionaría 6.713 kilómetros de autopistas.

El pacto para la gobernanza de la resultante se preveía para tres años prorrogables, y comprendía la copresidencia entre Fainé y Gros-Prieto y la co-vicepresidencia entre Florentino Pérez<sup>12</sup> y Vito Gamberale<sup>13</sup>. El Consejo de Administración estaría compuesto por 23 miembros, y el consejero delegado, Salvador Alemani<sup>14</sup>, ejercería la dirección ejecutiva. La estructura accionarial del grupo fusionado se expone en el gráfico 5.

Ambas partes, patrocinadoras de la operación, manifestaban su interés en que la fusión saliera adelante sin generar problemas; todo estaba pactado y el clima era de concordia. Finalmente, el 30 de junio de 2006 el proyecto es aprobado por los accionistas de ambas empresas y se espera la autorización de la Comisión Europea, prevista para el mes de septiembre del mismo año. Sin embargo, desde el Gobierno italiano la operación no se veía con tan buenos ojos.

En agosto de 2006 el Gobierno de Italia comunica a ANAS (organismo público encargado de supervisar las concesiones de autopistas en Italia) su «determinación negativa» a la fusión entre Autostrade y Abertis. En este sentido, alega como razón principal para su veto a la operación la presencia de la constructora ACS en el accionariado de la resultante (con un 12,5%). Concretamente, los entonces ministros de Economía y de Infraestructuras italianos, Tommaso Padoa Schiopa y Antonio di Prieto, respectivamente, señalaron en un comunicado «los perfiles de conflicto de intereses que se determinarían en el caso de que la operación fuera concluida, por la presencia en el accionariado estable de Abertis de sujetos que operan en el sector de la construcción y de la movilidad». Además, di Prieto señalaba la existencia de un Decreto que impedía la presencia de empresas constructoras en las concesionarias.

En este punto, cabe señalar que, como resultado de sumar a ACS la participación de La Caixa y otras Cajas nacionales, así como la de Abertis en Schema

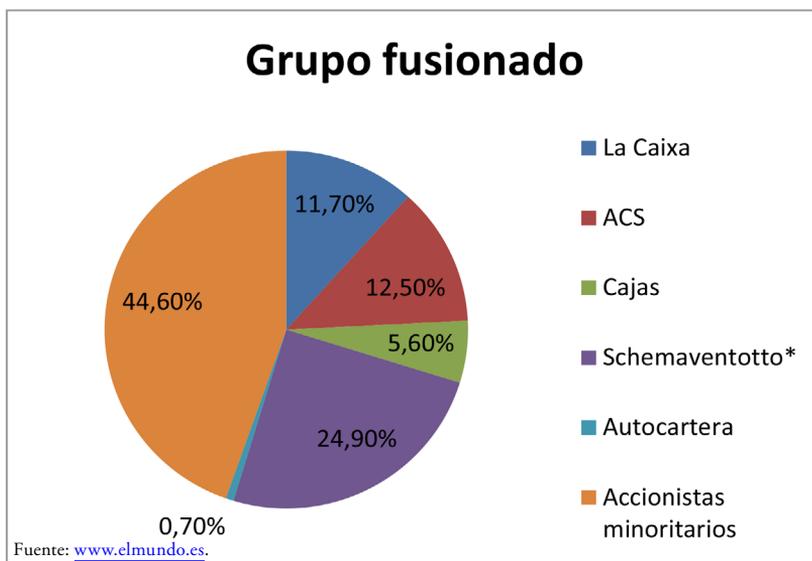
---

<sup>11</sup> Isidré Fainé es el actual presidente de La Caixa y era en 2006 presidente de Abertis y miembro del Consejo de Administración de la entidad financiera.

<sup>12</sup> Florentino Pérez es el presidente de la empresa española Actividades de Construcción y Servicios (ACS) desde su constitución en 1997.

<sup>13</sup> Vito Gamberale era desde 2000 consejero delegado de Autostrade.

<sup>14</sup> Salvador Alemani es desde 2011 el presidente de Abertis y antes fue consejero de la compañía.



\* Schemaventotto es un grupo compuesto por Benetton, Unicredito, Generali, Cassa di Risparmio di Torino y Abertis —con un 13,3% que le otorgaría un 3,3% del resultado fusionado—.

Gráfico 5: Reparto accionario del grupo fusionado.

ventotto, la participación española en el nuevo grupo sería de aproximadamente un 33% frente al 22% italiano.

No obstante, tras las valoraciones pertinentes, se concluye que la operación era de ámbito comunitario al superar, el resultado de sumar ambas empresas, un volumen de negocio de 5.000 millones de euros en el mundo y 250 millones en la Unión, no estando concentrados dos tercios de éstos o más en el mismo país miembro.

Obviando estas consideraciones, di Prieto afirma que «el Gobierno [de Italia] ya ha tomado su decisión y la ha comunicado a las partes», y añade que esta decisión es definitiva. A lo que la Comisión Europea responde el 5 de septiembre de 2006, a través del portavoz de Competencia, Jonathan Todd, advirtiéndole a Italia que la fusión Abertis-Autostrade no es un caso cerrado y recordándole que es la Comisión la única competente para decidir al respecto.

El 22 de septiembre Abertis y Autostrade anuncian que han recibido la aprobación de la Comisión Europea a su proyecto de fusión. Al mismo tiempo, la CE concede a Italia 10 días de plazo para que realice las modificaciones necesarias a la normativa que obstaculizaba la fusión. De no haberlo hecho a 1 de octubre, Bruselas expediría a Italia por considerar que sus normas reguladoras de la transferencia de concesiones de autopistas eran contradictorias con la legislación comunitaria.

Las autoridades italianas manifiestan su buena intención al respecto y el compromiso de adoptar estos cambios en el plazo convenido. Sin embargo, sus medidas no llegaron, y en noviembre la Comisión expediría a Italia por obstaculizar



la fusión. Bruselas consideró que el Decreto que regulaba las concesiones de autopistas (e impedía la presencia de constructoras) planteaba restricciones injustificadas a la libre circulación de capitales y al derecho de establecimiento, obstaculizando además la fusión.

A pesar del apoyo europeo, finalmente, en diciembre de 2006, Abertis y Autostrade claudican. Ante las dificultades planteadas por el Gobierno italiano, ambas empresas deciden abandonar el proyecto de fusión, aunque no descartan acuerdos futuros cuando concurren «circunstancias más favorables».

### 5.2.2. *Análisis del caso*

Esencialmente, la negativa del Gobierno de Italia al proyecto de fusión se fundamentó en la presencia de una constructora en el accionariado resultante. Era una forma indirecta de desautorizar un proceso con repercusiones mediáticas, tras el que se podían encontrar evidencias de nacionalismo económico, y que utilizó para evitar un escándalo mayor. En definitiva, los argumentos gubernamentales italianos eran inconsistentes, tal y como se explicará a continuación.

Los accionistas de control de las concesionarias de infraestructuras pueden clasificarse, en su gran mayoría, en dos grandes grupos: inversores financieros e inversores industriales, que, generalmente, son filiales de constructoras. Destacan, por una parte, grandes fondos de inversión, como McQuaire, Deutsche Bank o Morgan Stanley; mientras que, por la parte industrial, son ejemplos Global Vía, filial de FCC; Cintra, filial de Ferrovial; Iridium, filial de ACS; o Itínere, filial de Sacyr Vallehermoso.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que las empresas anteriores operan en la Unión Europea, Estados Unidos, Latinoamérica y otros países del mundo, impedir la fusión de Abertis y Autostrade con la excusa de la presencia de una constructora en el accionariado no parece sustentarse ni en la lógica ni en la evidencia empírica. Además, en el ámbito de la Unión, la propia Abertis tiene autopistas en Francia y Ferrovial aeropuertos y autopistas en Gran Bretaña.

Sobre este argumento, años más tarde, en julio de 2009, una constructora española, Sacyr, resultó adjudicataria de una autopista en Italia que une Venecia y Treviso a través de 90 kilómetros. Y se trató de una adjudicación que alcanzó por concurso público, sin que existiera ningún prejuicio sobre su actividad como constructora. Además, también gestiona otra autopista italiana que conecta Bérgamo y Milán.

Si bien es cierto que estos ejemplos son posteriores al caso que nos ocupa, existen ejemplos anteriores de constructoras concesionarias de autopistas, como la italiana Impreglio, que gestionó la A.4 Variante de Mestre entre 2004 y 2010, y la A.5 Monte Vianco-Aosta, entre 1999 y 2004.

En otro ámbito de consideraciones, los realmente perjudicados por el bloqueo de la operación por parte de las autoridades italianas fueron los accionistas de ambas empresas, también de Autostrade. Ambas compañías habían aprobado la integración, que era económicamente interesante para todas las partes.



Por último, sabiendo que la normativa europea solo autoriza a los países a intervenir en casos como éste cuando concurren razones de interés general —seguridad pública, razones prudenciales o pluralidad de los medios de comunicación—, no se entiende la intervención unilateral italiana ante la oferta de Abertis. Las autopistas de peaje se gestionan a través de empresas privadas durante los años que se convenga, y, con independencia de la nacionalidad del gestor privado, finalizado este periodo la titularidad se revierte al Estado. En lo que respecta al mantenimiento de las autopistas y el precio del peaje, está regulado por el contrato de adjudicación, con lo que tampoco supone una razón para evitar la fusión.

### 5.3. EL CASO BBVA

El Banco Bilbao Vizcaya Argentaria o BBVA es una entidad financiera española fundada en Bilbao. En 1857 se fundó el Banco Bilbao, y sería en 1999 cuando, resultado de la fusión con Argentaria, surgiera el BBVA, uno de los dos bancos españoles más importantes. Por su parte, la Banca Nazionale del Lavoro o BNL es una entidad financiera italiana de origen público fundada en 1913 en Roma, donde tiene su sede social. Es el sexto banco italiano en importancia y, desde 2006, filial del banco francés BNP Paribas.

#### 5.3.1. *La OPA contra BNL*

El 18 de marzo de 2005 el BBVA confirmaba su intención de estudiar una posible OPA sobre el total de la BNL, de la que entonces ya controlaba el 14,72%. La operación respondía al interés de terceros de hacerse con el control de la entidad.

La operación se realizaría mediante canje de acciones a razón de una del BBVA por cada cinco acciones de BNL, lo cual suponía una prima del 7,3% y costaría al BBVA un total de 6.426 millones de euros por el 85% del banco (recordamos que ya tenía el 14,72%). Para hacer frente a la oferta, el BBVA ampliaría su capital un 15% (510 millones de acciones) y pasaría a ocupar el séptimo puesto en el *ranking* europeo de bancos cotizados en bolsa, donde ocupaba la novena posición, pasando del quinto al tercero de la zona euro. Tras el canje de acciones, Generali<sup>15</sup>, que tenía el 8,7% de BNL y era aliado de BBVA en Italia, pasaría a poseer un 0,45% del español.

Francisco González, presidente de BBVA, viajó días antes a Italia para entrevistarse con el gobernador vitalicio del Banco de Italia, Antonio Fazio, con la intención de convencerle de la bondad de la oferta del BBVA y de que, en consecuencia, derogara la norma que impedía a bancos extranjeros adquirir más de un 15% de un banco italiano.

---

<sup>15</sup> Generali Seguros es la marca comercial española de una aseguradora que pertenece a la mayor compañía de seguros de Italia.



Tras la oferta del BBVA, otro principal interesado en adquirir BNL, UniCrédito (entonces el mayor banco italiano), anunciaba que no le interesaba la adquisición al precio anunciado. El mayor rival del banco español en el Consejo de Administración de BNL con un 23%, Caltagirone, no se pronunciaba al respecto, pero ganaría un 40% con la operación, de modo que no parecía que fuera a oponerse o a crear dificultades.

El 26 de marzo era la fecha límite que tenía el Banco de Italia para permitir la OPA o rechazarla. Finalmente, el 28 de marzo el BBVA lanza su OPA sobre BNL en los términos expuestos, y quedaba fijado el día 22 de julio como fecha límite para que los accionistas de BNL aceptaran la operación.

Comenzaba así un proceso de confrontación entre el Gobierno italiano y la Comisión Europea. Por una parte, la Comisión exigía a Roma que adaptara su normativa a la europea y retirara sus restricciones a la entrada de capital extranjero, incluso comunitario. De hecho, el entonces comisario de Mercado Interior de la CE, Charlie McCreevy, envió una carta a Fazio instándole a realizar una declaración pública en favor del sector bancario europeo sin restricciones políticas. Además, tras la OPA de BBVA el comisario apuntó que el Banco de Italia no podría alegar razones de nacionalidad para justificar ningún tipo de bloqueo.

La oposición del Gobierno italiano a la entrada de capital extranjero en su sistema bancario era manifiesta, y así lo dejaron claro las declaraciones de varios mandatarios italianos. El entonces ministro de Trabajo, Roberto Maroni, expuso ante los medios incluso que las reglas europeas de gobierno podrían ponerse en discusión, y el que fuera presidente de la Comisión de Finanzas del Senado, Riccardo Pedrezzi, llegó a acusar a la CE de extralimitarse en sus funciones al defender las OPA extranjeras en Italia.

El 18 de julio, solo cuatro días antes de que se cumpliera el plazo de BBVA para que los accionistas de BNL acudiesen a la OPA, el Consejo de Administración de la italiana Unipol<sup>16</sup> autorizó una contra-OPA.

### 5.3.2. *La contra-OPA de Unipol*

El 19 de julio, cuando el desenlace al breve pero turbulento proceso estaba próximo, la oferta de Unipol se hacía pública, lanzaba una contra-OPA sobre BNL por 2,7 euros por acción, superando en seis céntimos la oferta de BBVA (según la cotización de ese mismo día), y afirmaba haber firmado acuerdos por el 46% de la compañía. El «Contrapacto» se conformaba con las participaciones de Francesco Caltagirone, Stefano Ricucci, Danilo Coppola, Giuseppe Statuto, Emilio Gnutti, los hermanos Lonati, Guido Leoni y Vito Bongsignore (entonces europarlamentario).

---

<sup>16</sup> Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. es una empresa aseguradora italiana dedicada también a actividades financieras.

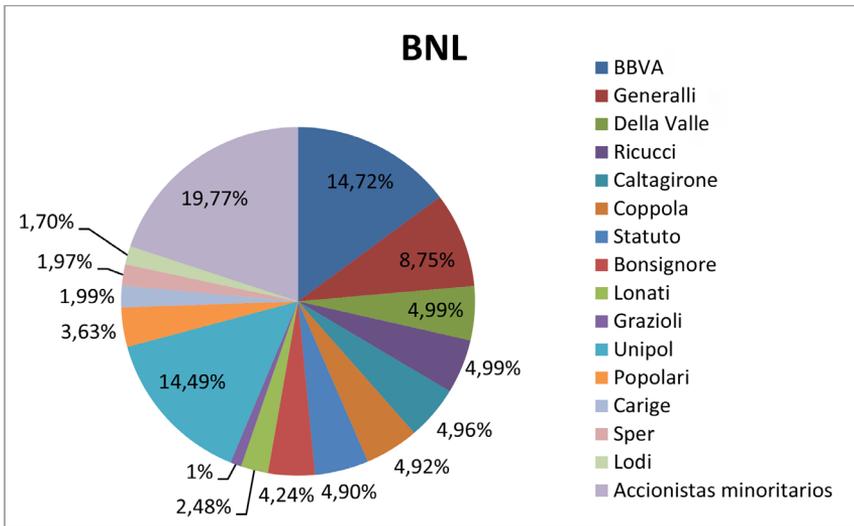


Gráfico 6: Reparto accionarial de BNL.

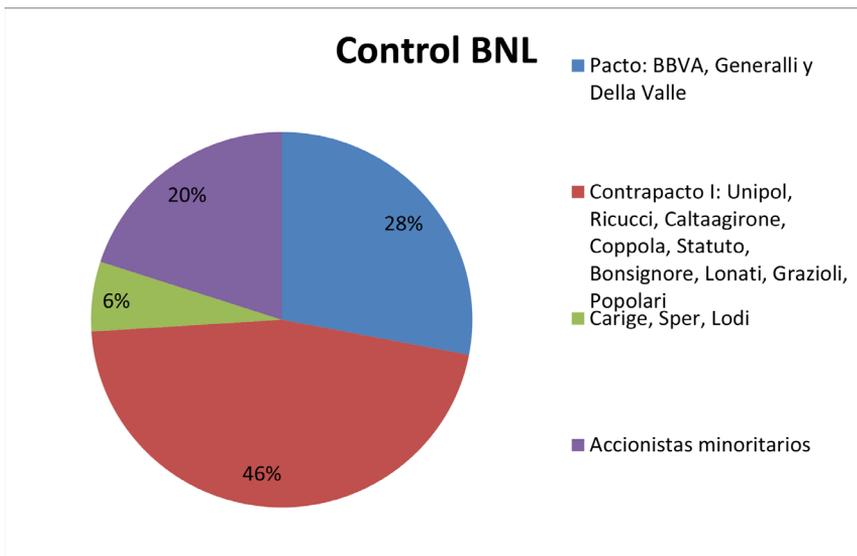


Gráfico 7: Estructura de control para la adquisición de BNL.

El accionariado de BNL se repartía según explica el gráfico 6, pero los pactos entre accionistas mostraban una situación de control que se explica en el gráfico 7. El contrapacto liderado por Unipol contaba con el 46% anunciado.

Por su parte, el BBVA decidía no elevar su oferta, aunque anunciaba que consideraría exitosa la OPA de alcanzar el 50% del control de BNL. No obstante, señalaba que, si llegado el 22 de julio, la italiana conseguía hacerse con la codiciada BNL y BBVA vendía su 14,72% de la compañía, obtendría una plusvalía de 520 millones de euros. Además, consideraba compleja e incierta la operación de Unipol, que se sustentaba en cuatro acuerdos de recompra para conseguir la financiación necesaria.

El 22 de julio el BBVA decide renunciar a la OPA, a solo unas horas de que se cerrara el plazo para la adhesión del banco italiano, y vender su participación a Unipol.

Eran numerosas las especulaciones sobre «movimientos» del Gobierno para conformar el grupo de apoyo a la OPA de Unipol y que el banco quedara en manos italianas, pero nada estaba claro. El escándalo alcanzó tal magnitud que el presidente de Unipol, Giovanni Consorte, y Antonio Fazio dimitieron de sus respectivos cargos.

No obstante, el 14 de diciembre de 2005 Bruselas emitió una nota anunciando que había enviado una carta al Gobierno de Italia informándole de que se le abría un procedimiento por considerar que había obstaculizado la OPA de BBVA. La Comisión solicitaba de nuevo al Banco de Italia aclaraciones sobre su política de restricción a la entrada de otras entidades comunitarias en el capital de los bancos italianos.

Finalmente, en febrero de 2006, el banco francés BNP Paribas compró el 48% de BNL a Unipol y lanzó una OPA sobre el resto del banco. El BBVA acudió a la OPA del francés, y en julio de 2006 BNP Paribas se hacía con el 100% de BNL.

### 5.3.3. *Análisis del caso*

El caso parecía haber concluido y, aunque no faltaban las críticas a Antonio Fazio en su país y en el resto de la Unión Europea por haber obstaculizado la OPA de BBVA con el objetivo de mantener la «italianidad» de BNL, parecía haberlo conseguido. Sin embargo, la Justicia de su país comenzó un proceso de investigación sobre la legalidad de su implicación en los hechos, así como sobre la actuación de otros agentes implicados.

El proceso judicial se alargó durante seis años, pero, finalmente, en octubre de 2011, el Tribunal de Milán condenó a Antonio Fazio a tres años y seis meses de cárcel por fraude y uso de información privilegiada en el proceso de compra de BNL por parte de Unipol, con la finalidad de evitar la compra de la entidad por parte del español BBVA.

La adquisición realizada por Unipol se consideró ilegal, por cuanto que la investigación advirtió un trato desigual entre empresa italiana y banco español por parte del Banco de Italia, que fomentó que accionistas que suponían aproximadamente un 27% de las acciones de BNL (Francesco Caltagirone, Stefano Ricucci, Danilo Coppola, Giuseppe Statuto, Emilio Gnutti, Ettore y Tiberio Lonati, Guido Leoni y Vito Bongsignore) realizaran un pacto de defensa junto con Unipol para evitar el éxito de la OPA de BBVA.



El Tribunal de Milán condenó también al que fuera presidente de Unipol, Giovanni Consorte, a tres años y diez meses de cárcel y a pagar una multa de 1,3 millones de euros por fraude, empleo de información privilegiada, obstaculización de la autoridad de vigilancia y apropiación indebida.

También fueron condenados a tres años y seis meses los empresarios Francesco Caltagirone, Stefano Ricucci, Danilo Coppola, Giuseppe Statuto, Emilio Gnutti, Ettore Lonati, Tiberio Lonati, el banquero Guido Leoni y el europarlamentario Vito Bongiorno. Todos acusados de haber pactado con Unipol para que la Banca Nazionale del Lavoro permaneciera en manos italianas.

## 6. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones alcanzadas se corresponden con nuestra hipótesis de trabajo principal y nuestras hipótesis secundarias relacionadas con la principal. La primera de ellas cuestionaba el respeto a la libre competencia y la garantía de una competitividad con igualdad de trato institucional en el seno de las instituciones europeas. Nuestras hipótesis secundarias relacionadas con la principal ponían de manifiesto el papel de los países dirigentes de la UE en defensa de sus economías líderes mediante la protección de sus empresas punteras, en detrimento de otras extranjeras y miembros de la Unión. Ambos grupos de hipótesis han sido corroborados.

En relación con las medidas adoptadas por los distintos organismos públicos competentes al respecto de los procesos de privatización y adhesión entre empresas europeas, se advierten varias contradicciones entre lo dispuesto por la normativa y su implementación material, con una efectividad desviada de sus propósitos.

La primera y más evidente contradicción se produce entre la normativa europea y los intentos de carácter nacionalista de los países miembros. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla dos principios generales que afectan a los casos que nos han ocupado: a) la Libre Circulación de Capitales se regula en los artículos 63 a 66 y dispone expresamente que «quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros» (art. 63). Además, b) la Libertad de Establecimiento y Prestación de Servicios aparece en los artículos 26 (mercado interior), 49 a 55 (establecimiento) y 56 a 62 (servicios) del mismo texto: «Quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación» (art. 56).

Asimismo, para mayor contrariedad, en el caso español la actuación pública nacional difiere incluso de lo dispuesto en la propia legislación española. El Código Unificado de Buen Gobierno de las sociedades cotizadas, aprobado por el Consejo de la CNMV de 2006 (revisado en 2013), recomienda en su Apartado II. Recomendaciones, «que los Estatutos de las sociedades cotizadas no limiten el número máximo de votos que pueda emitir un mismo accionista, ni contengan otras restricciones que dificulten la toma de control de la sociedad mediante la adquisición de sus acciones en el mercado».





Si bien la actuación española, como la de otros Estados miembros (en este caso Italia), parece injustificada desde la perspectiva europea, incluso desde el punto de vista de la legislación nacional, no es menos cierto que pueden encontrarse excusas en la naturaleza de los sectores que hemos estudiado, considerados todos estratégicos. En otros términos, podría entenderse que España, Italia u otros países con evidencias de proteccionismo empresarial, como Francia o Alemania, intentaran proteger a sus empresas líderes en sectores estratégicos como la energía, el transporte y el sector financiero de caer en manos extranjeras.

En este sentido, se ha expuesto la contradicción entre las directrices nacionales y la legislación europea, así como las contradicciones entre las acciones de los países miembros y su propia legislación. No obstante, en la subsistencia del problema de fondo podría atribuirse también cierta responsabilidad a la gestión insuficiente y a las reacciones poco contundentes de la Unión Europea.

La acción de oro<sup>17</sup> o «Golden Share» fue derogada por el Tribunal de Justicia de la UE en mayo de 2003 (en España se hizo efectiva la derogación el 25 de noviembre de 2005). Sin embargo, a pesar de esta determinación, desde la Unión no se ha impulsado un proceso real y continuado para la privatización efectiva de las empresas europeas que aún son controladas públicamente. Ha transcurrido casi una década sin que se hayan establecido directrices claras e impuesto límites y fechas para completar el proceso de privatización. Por tanto, es imprescindible que las autoridades europeas sean determinantes en este sentido, porque la no acción que muestran conduce a una situación de disparidad y desigualdad entre los países miembros: mientras que unos son disciplinados con las recomendaciones y principios europeos, otros se mantienen reticentes. Además, está la cuestión de proporcionar seguridad jurídica y financiera al pequeño inversor.

En otro orden de cosas, sería conveniente la creación de órganos de supervisión europeos únicos en materia energética, nuclear o de transporte, de manera que no existiera una CNE en España y organismos similares en otros países. Con una medida así, además de evitar situaciones como las que ocupan este trabajo en el marco comunitario, podrían optimizarse recursos compartidos. De manera que si, por ejemplo, existieran conexiones energéticas internacionales dentro de la Unión que permitieran que Francia utilizara la energía que España desecha en un determinado momento, podría reducirse la dependencia exterior en este sentido.

En definitiva, y según afirmábamos más arriba, este conjunto de hipótesis corroboradas por nuestras conclusiones muestran la realidad europea en relación con las diferencias de intereses y necesidades entre los países miembros de la Unión, y las discrepancias que han tomado protagonismo en su marco político con motivo de las dificultades económicas actuales, que afectan de forma distinta a cada país miembro.

Recibido: 26-6-2016  
Aceptado: 19-9-2016

---

<sup>17</sup> La acción de oro o «Golden Share» es un instrumento (ya desaparecido o en desuso) empleado por los Estados para reservarse el control de las compañías privatizadas.

# BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

## ARTÍCULOS REVISTAS

- BARQUIN, Julian; BERGMAN, Lars; CRAMPES, Claude; GLACHANT, Jean-Michel; GREEN, Richard; VON HIRSCHHAUSEN, Christian; *et al.* (2006). «The Acquisition of Endesa by Gas Natural: Why the Antitrust Authorities Are Right to Be Cautious». *The Electricity Journal*, 19 (2), 62-68.
- BRETAU, Roger. (2007). «OPA sobre Endesa: Gas Natural se retira». *Cambio* 16, 1836, 22-23.
- CUBILLOS GARZÓN, Camilo Enrique. (2006). «El problema de la integración económica en el campo societario: la experiencia europea». *E-mercatoria*, 5 (1), 1-27.
- ENRIQUES, Luca. (2009). «Corporate Governance Reforms in Italy: What Has Been Done and What is Left to Do». *European Business Organization Law Review*, 10 (4), 477-513.
- FABRO, Gema. (2008). «La pugna por Endesa: un desenlace inesperado». *Economistas*, 118 (26), 94-98.
- LENOIR, Ricardo. (2009). «Endesa a Italia, adiós a Endesa». *Cambio* 16, 1944, 20-21.
- LOASO, Josep. (2006). «Líder mundial en infraestructuras». *Cambio* 16, 1796, 26-27.
- MAYES, David. (2008). «Polar Approaches to Regulating Cross-Border Banking». *European Business Organization Law Review*, 9 (1), 63-95.
- VALVERDE, Alberto. (2005). «El BBVA pone en valor su inversión en la BNL». *Cambio* 16, 1739, 24-25.
- (2005). «El BBVA se aleja de Europa si falla su asalto a BNL». *Cambio* 16, 1751, 30-31.

## NORMATIVA LEGAL Y DOCUMENTOS OFICIALES

- 3436 REAL DECRETO-LEY 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía. *BOE* núm. 50 (pp.8016-8018).
- CÓDIGO UNIFICADO DE BUEN GOBIERNO DE LAS SOCIEDADES COTIZADAS. (2006). Consejo de la CNMV.
- TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (TFUE)
- Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios. Arts. 26, 49-55, 56-62.
  - Libertad de circulación de capitales. Arts. 63-66.
- ACUERDO DEL CONSEJO DE LA CNMV relativo a la OPA sobre Endesa. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 23 de marzo de 2007.
- COMUNICACIÓN A LOS TITULARES DE ACCIONES DE ENDESA, S.A. de la aprobación de la OPA formulada por E.On Zwölfe Verwaltungs GMBH. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 24 de noviembre de 2006.
- NOTIFICACIÓN DIRIGIDA A DR. FRANK FISHER, responsable del folleto de la OPA presentada por E.On Zwölfe Verwaltungs GMBH. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 5 de febrero de 2007.
- COMUNICACIÓN DEL ACUERDO DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA CNMV del 15 de marzo de 2007 en relación con diversas consultas recibidas sobre la aceptación de la OPA de E.On sobre Endesa. Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- COMUNICACIÓN SOBRE ANUNCIO POR E.ON DE FUTURA MEJORA DEL PRECIO DE SU OFERTA POR ENDESA. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 27 de septiembre de 2006.



- COMUNICADO DEL CONSEJO DE LA CNMV RELATIVO AL ACUERDO ENTRE ACCIONA Y ENEL SOBRE ENDESA. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 26 de marzo de 2007.
- POSIBILIDAD DE REVOCACIÓN DE ACEPTACIÓN DE OPA DE E.ON SOBRE ENDESA. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 2 de abril de 2007.
- REVOCACIÓN DE DECLARACIONES DE ACEPTACIÓN DE OPA DE GAS NATURAL SOBRE ENDESA. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 5 de abril de 2006.
- OFERTA PÚBLICA DE ADQUISICIÓN DE ACCIONES DE ENDESA, S.A. Comisión Nacional del Mercado de Valores. Madrid, 12 de septiembre de 2005.
- ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTRO por el que se decide subordinar a la observancia de condiciones la aprobación de la operación de concentración económica consistente en la toma de control exclusivo de Endesa, S.A. por parte de Gas Natural SDG, S.

## ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- AYLLON, Luis. (2006). «Prodi niega que haya problemas políticos para la integración Abertis-Autostrade». *ABC*. [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-17-10-2006/abc/Economia/prodi-niega-que-haya-problemas-politicos-para-la-integracion-abertis-autostrade\\_1423793352068.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-17-10-2006/abc/Economia/prodi-niega-que-haya-problemas-politicos-para-la-integracion-abertis-autostrade_1423793352068.html).
- BARRÓN, Íñigo de. (2005). «El BBVA lanza una OPA sobre el italiano BNL». *El País*. [http://elpais.com/diario/2005/03/19/economia/1111186802\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/03/19/economia/1111186802_850215.html).
- (2005). «Unipol anuncia una OPA sobre BNL que mejora la lanzada por el BBVA». *El País*. [http://elpais.com/diario/2005/07/19/economia/1121724003\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/07/19/economia/1121724003_850215.html).
- EFE. (2006). «El Tribunal Supremo considera que la opa de Gas Natural a Endesapodría causar “daños irreversibles”». *El Mundo*. <http://www.elmundo.es/mundodinero/2006/05/10/economia/1147266167.html>.
- (2006). «El Gobierno da nuevas competencias a la CNE para que estudie la OPA de E.On sobre Endesa». *20 minutos*. <http://www.20minutos.es/noticia/94214/0/gobierno/cne/opa/>.
- EFE ROMA. (2006). «Prodi asegura transparencia y respeto a las normas europeas en la fusión Abertis-Autostrade». *ABC*. [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-09-2006/abc/Economia/prodi-asegura-transparencia-y-respeto-a-las-normas-europeas-en-la-fusion-abertis-autostrade\\_1423145968033.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-09-2006/abc/Economia/prodi-asegura-transparencia-y-respeto-a-las-normas-europeas-en-la-fusion-abertis-autostrade_1423145968033.html).
- EUROPA PRESS. (2007). «La CE de 10 días a Italia para que modifique los obstáculos de la fusión de Abertis y Autostrade». *Libertad Digital*. <http://www.libertaddigital.com/economia/la-ce-da-10-dias-a-italia-para-que-modifique-los-obstaculos-a-la-fusion-de-abertis-y-autostrade-1276313733/>.
- NOVOA, Olalla. (2005). «BBVA renuncia a la OPA sobre BNL y opta por vender su participación». *El Mundo*. <http://www.elmundo.es/mundodinero/2005/07/22/finanzas/1122055086.html>.
- TRILLAS, Ariadna. (2006). «Autostrade y Abertis condicionan su fusión a que Prodi mantenga el marco de tarifas». *El País*. [http://elpais.com/diario/2006/10/15/economia/1160863206\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/10/15/economia/1160863206_850215.html).
- VLEX. (2006). «Prodi pone contra las cuerdas la fusión de Austostrade y Abertis». *El País*. <http://el-pais.vlex.es/vid/prodi-cuerdas-fusion-austostrade-abertis-23610686>.

- EL BBVA ANUNCIA UNA OPA SOBRE EL ITALIANO BNL PARA MANTENER SU LIDERAZGO. (2005). *El Mundo*. <http://www.elmundo.es/mundodiner/2005/03/18/finanzas/1111170461.html>.
- BRUSELAS EXPEDIENTA A ESPAÑA POR LA AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS A LA CNE. (2006). *Cinco Días*. [http://cincodias.com/cincodias/2006/05/03/economia/1146894056\\_850215.html](http://cincodias.com/cincodias/2006/05/03/economia/1146894056_850215.html).
- EL TRIBUNAL DE LA UE SENTENCIA QUE ESPAÑA VIOLÓ LA LEY AL NO RETIRAR LAS CONDICIONES A E.ON. (2008). *El País*. [http://economia.elpais.com/economia/2008/03/06/actualidad/1204792377\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2008/03/06/actualidad/1204792377_850215.html).

## LIBROS DE DIVULGACIÓN

- SOLBES, Pedro. (2013). «La OPA a Endesa. *Recuerdos*»: *40 años de servicio público* (pp. 314-328), Barcelona: Grupo Planeta.





# EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL\*

Estefanía Pineda Ramos  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

Este artículo tiene por objeto y se basa en el estudio del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, con el objetivo principal de realizar una comparativa entre los últimos periodos en los que se ha aplicado, con el fin de comprobar su evolución e identificar las áreas que se han visto más afectadas. Es por ello que se han analizado los últimos tres periodos en los que se han llevado a cabo modificaciones de relevancia en la Ley principal que regula el REF. También se ha revisado la situación económica del archipiélago canario, para conocer de primera mano cuáles son las necesidades primordiales dentro de nuestras Islas. Además, se han estudiado los principios históricos del REF.

**PALABRAS CLAVE:** insularidad, lejanía, ultraperiferia, incentivos.

## ABSTRACT

«Economic and Fiscal System of the Canary Islands: Background and Current Situation». This article concerns and is based on the study of the Economic and Fiscal System of the Canary Islands with the primary aim of making a comparison between the recent periods it has been applied in order to check its progress and identify the areas that have been most affected. It is for this reason that the last three periods in which relevant changes have been made in most important REF Act have been analyzed. It has also been given an overview of the economic situation of the Canaries, to learn firsthand which are the priority needs in our Islands. Besides, the historic principles of REF have been studied.

**KEYWORDS:** Insularity, Remoteness, Outermost, Incentives.



## INTRODUCCIÓN

Vivir alejados del continente, y además en islas dentro de una región considerada como ultraperiférica, origina una serie de problemas sociales y económicos a sus habitantes. Es por eso que, desde el Estado español y la Unión Europea, se le han concedido a Canarias ventajas e incentivos que ayuden a contrarrestar esos inconvenientes.

Este plus que recibe Canarias se encuentra enmarcado dentro del Régimen Económico y Fiscal (REF), que afecta a las Islas y que influye en el día a día de la economía de todos los canarios. El Régimen incluye medidas que evitan la desigualdad existente respecto a otros territorios en la prestación de servicios equitativos en cuanto a precios, dado que en las Islas esos servicios son más caros de producir y organizar por ser una Comunidad Autónoma alejada y fragmentada dentro del territorio nacional.

De esta manera, el REF prevé medidas específicas para compensar el sobre-coste que sufren en su actividad las empresas canarias, de modo que no se encuentren en desventaja con respecto al resto de las empresas del Estado. Dado que la lejanía del territorio peninsular es también un inconveniente para nuestro tejido empresarial, es por ello que, para contrarrestarla, se han implementado medidas de carácter económico y fiscal que ayuden a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de nuestro Archipiélago.

El hecho de que el REF sea el principal instrumento de que disponga la Comunidad Autónoma de Canarias para fomentar su desarrollo económico y social, contando con incentivos para el crecimiento de la actividad económica y neutralizando los sobrecostes existentes, para así situarnos en igualdad de condiciones que el resto de los españoles, son, a mi modo de entender, argumentos más que suficientes para justificar que me haya decantado por la elección de este tema a la hora de adoptar mi decisión sobre la elaboración de esta investigación.

Con la metodología utilizada hemos pretendido realizar una investigación de tipo correlacional, que nos permitiera contrastar las distintas versiones de Régimen Económico y Fiscal con las que ha contado el Archipiélago a lo largo de los últimos años. Nuestra intención ha sido medir el grado de relación que existe entre los distintos contenidos de cada una de sus modificaciones, a fin de comparar aquellos aspectos que han experimentado mayores cambios y las áreas afectadas de una manera más significativa.

Si a lo anterior añadimos que, a través de la mejora de la economía y de los instrumentos económicos y fiscales, se pueden paliar los efectos devastadores para gran parte de las familias canarias de las altas tasas de desempleo que sufren las Islas,

---

\* Este trabajo fue presentado como Trabajo de Fin de Grado en el Grado de Administración y Dirección de Empresas de la Facultad de Economía, Empresa y Turismo de la Universidad de La Laguna. Fue tutorizado por el Dr. D. Juan Hernández Bravo de Laguna.

se termina de configurar el aliciente perfecto que me ayudó a decidirme finalmente por la elección del tema, a efectos de poder analizar las posibles soluciones a este gravísimo problema.

Para ello he realizado un estudio exhaustivo de las más importantes variaciones que ha sufrido en los últimos tiempos el Régimen Económico y Fiscal canario, e, incluso, de otras posibles alternativas en su aplicación. A lo largo de este estudio he investigado meticulosamente cada uno de sus elementos económicos y fiscales, una investigación sustentada en el aporte de datos objetivos y en el análisis de sus variables, con la finalidad de que nos ayuden a comprender la realidad económica de las Islas.

Es obvio señalar que, dado el dinamismo de la economía y el que cada uno de los sucesivos Regímenes Económicos y Fiscales se ha intentado adaptar a las características coyunturales de su momento, bien ese momento se corresponda con épocas de crisis, bien con épocas de estabilidad o crecimiento económico, las pautas de sus rendimientos han sido y serán, en el fondo y en la forma, las que las previsiones pro futuro en conjunción con los datos históricos obtenidos les han ido indicando a sus legisladores en orden a adoptar las mejores decisiones posibles, no convergiendo siempre hacia los mismos objetivos en las distintas épocas.

Por su parte, este trabajo se estructura en base a una serie de apartados que se suceden desde los antecedentes históricos del REF, pasando por su desarrollo, en el que se hace referencia a las distintas épocas que abarca, para, finalmente, desembocar en sus conclusiones, que cimentan y justifican el estudio realizado, puesto que dentro de estas conclusiones es donde se puede comprobar el alcance de lo conseguido y hacia dónde se tendría que orientar un mayor esfuerzo para que la economía de nuestras Islas retome sus cauces anteriores a la crisis y, sobre todo, pueda ayudar a combatir el desempleo, que se ha convertido en una verdadera lacra para nuestra sociedad.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REF<sup>1</sup>

Históricamente, casi desde la conquista, Canarias recibió un tratamiento diferenciado del resto de la Nación en materia económica y fiscal. Nos podemos imaginar lo elevada que debió ser la afluencia de naves de todas las procedencias en los puertos de Canarias, pues se trataba del primer y último punto de escala para las expediciones que hacían la travesía de Europa al Nuevo Mundo, que buscaban los vientos continuos que soplan hacia occidente, y también para las que se dirigían hacia las costas de África o los mares del Asia y de Oceanía. Años después de aquella época, a mediados del siglo XIX, la declaración de franquicia a favor de los puertos de Canarias se encuentra conectada con objetivos de futuro que progresivamente se irían desarrollando. Y todo porque Canarias era una escala que se debía hacer casi

---

<sup>1</sup> Cfr. Betancort Reyes, Fernando José (2013), *El Derecho Especial Canario*.





nefastos para la economía canaria, que estaba intensamente «internacionalizada». Así, el Real Decreto de Puertos Francos se convertiría en la herramienta clave para atender a las peculiaridades de la economía isleña.

Este Real Decreto fomentó un importante crecimiento de la economía de las Islas desde principios del siglo xx, ya que benefició el comercio y la exportación del tomate y del plátano con el continente europeo.

Durante la dictadura del general Franco el sistema librecambista de los Puertos Francos fue evolucionando, y las medidas precisas para incentivar el desarrollo económico y social del Archipiélago se plasmaron en 1972 en la Ley del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias.

Hasta entrado el tercer cuarto del siglo xx duraron los efectos beneficiosos del Real Decreto de Puertos Francos, ya que después perdió su atractivo como incentivo fiscal con la citada promulgación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) y después con el Mercado Único Europeo.

En la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española de 1978 se reconoce la existencia en Canarias de un régimen especial para el Archipiélago. Dicho régimen puede reducirse o ampliarse, y puede cambiar, según lo disponga el legislador nacional, debido a que ese régimen especial está vinculado a la solidaridad por el hecho de ser Canarias un territorio insular y poseer una menor renta disponible por habitante. Además, tiene un carácter finalista. De esta manera, si en un futuro los niveles de riqueza de los canarios se igualasen a la media española, el régimen vería alterado su sentido y por ello podría verse modificado sustancialmente. Así, las Islas pasarían en dicho momento a ser contribuyentes netos a favor de otras regiones españolas menos favorecidas.

Con la incorporación el 1 de enero de 1986 de España a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) se hizo improrrogable la actualización del REF, a pesar de que se creó un sistema especial de integración consagrado en el artículo 25 del Acta de Adhesión del Reino de España a la CEE. Además, en el Protocolo 2 de dicha Acta se establecieron una serie de requisitos que no satisficieron todas las aspiraciones canarias, esencialmente en lo que se refería a las exportaciones agrícolas al resto de la Comunidad. Por todo esto, el 21 de diciembre de 1989 el Parlamento canario aprobó una Resolución en la que solicitó un mayor grado de incorporación a la Comunidad Europea.

Debido a las nuevas circunstancias, se hace indispensable una reforma de los aspectos fiscales recogidos en el REF, respetando la menor presión fiscal de Canarias con respecto al resto de la Nación. De esta forma, en consonancia con las exigencias de la Comunidad Económica Europea, se introduce de manera progresiva una fiscalidad indirecta moderna y garantizadora de la financiación de las Haciendas Locales, y también se incorpora la legislación aduanera comunitaria.

Una vez cumplidos 164 años desde la aprobación del Real Decreto de Puertos Francos y de que hayan transcurrido unos 44 años desde la aprobación de la primera Ley de Régimen Económico y Fiscal, estas dos normas jurídicas se han revelado como fundamentales en la historia de Canarias porque, en dos momentos cronológicos distintos y distantes, han dado contenido al Estatuto económico de las Islas. Estas normas han sido, por lo tanto, dos maneras fundamentales de afrontar



las especificidades de la economía del archipiélago canario. El Real Decreto de Puertos Francos, en particular, ayudó a soportar la crisis del Antiguo Régimen e incorporar en Canarias un capitalismo agrario exportador, con el objetivo de dar solución a las necesidades de la época. De manera que se combinaba un régimen general librecambista con el mantenimiento de una serie de protecciones, como las que representaban la tributación sobre el tabaco o los aranceles sobre las importaciones de cereales. Posteriormente, a estas medidas defensoras se les unió el arancel sobre la importación de azúcar en 1892.

## 2. DESARROLLOS DEL REF

### 2.1. INFORMACIÓN GENERAL

El Estatuto económico y fiscal que rige en el Archipiélago establece un marco institucional diferenciado para el desarrollo económico, que existe en las Islas desde su incorporación a la Corona de Castilla hasta la actualidad. Dicho Estatuto se basa en un conjunto de normas de Derecho Administrativo, Financiero y Económico que han regulado y organizado, y siguen regulando y organizando, la actividad económica en Canarias de manera distinta al resto del territorio; históricamente, en un primer momento, de la Corona de Castilla, luego de España y ahora, también, de la Unión Europea.

La principal razón de existir de este Estatuto económico y fiscal se fundamenta en el hecho geográfico diferencial que sufre Canarias, una serie de rasgos geográficos distintivos que afectan al potencial de crecimiento económico de las Islas, como son, por ejemplo, la insularidad, entendida como la discontinuidad territorial con el resto del Estado; la fragmentación insular, es decir, la discontinuidad territorial dentro del Archipiélago; la pequeñez en relación con la disponibilidad de recursos básicos convencionales, la abundancia de energías alternativas renovables, y, además, la existencia de pequeños mercados internos; la localización con respecto a la lejanía de los mercados, así como de la toma de decisiones políticas relevantes; la diversidad ecológica y la geografía humana, entre otros.

En definitiva, un conjunto de particularidades geográficas que, a su vez, implican una serie de ventajas comparativas e inconvenientes para la actividad económica. De esta forma, dicho Estatuto económico y fiscal especial está destinado a cumplir una función reguladora mixta, a través de la compensación o rectificación de las limitaciones y el estímulo o la promoción del aprovechamiento de los recursos disponibles para ser agregados a la producción de bienes y servicios.

A excepción de momentos puntuales, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias ha disfrutado del reconocimiento indiscutido a su validez, pero es preciso destacar que su contenido ha ido evolucionado con el paso del tiempo para adecuarse a los cambios sociales, tecnológicos y del entorno, aunque manteniéndose casi invariablemente los rasgos característicos del mismo, como son la relativa libertad de comercio exterior y la existencia de una fiscalidad diferenciada (la Corona y la Hacienda estatal renunciaron a la aplicación de la imposición indirecta); la implan-



tación de derechos o imposiciones locales relativos al ámbito exento o no sujeto a la imposición indirecta estatal; la presión fiscal aplicada globalmente en Canarias o el menor nivel de imposición que la implantada en el conjunto del Estado<sup>2</sup>.

Por lo tanto, la Comunidad Autónoma de Canarias disfruta de un Régimen Económico y Fiscal especial, vigente históricamente y reconocido por la Constitución, fundamentado en la libertad comercial, tanto de las exportaciones como de las importaciones, en la no utilización de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. Este Régimen añade a su contenido los principios y normas aplicables como resultado del reconocimiento de Canarias como Región Ultraperiférica de la Unión Europea, lo que está consagrado en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de dicha Unión Europea.

Es por ello que en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, en lo que se refiere al ámbito de la imposición indirecta, no se aplica el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y tampoco algunos Impuestos Especiales, como, por ejemplo, el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco y el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos. Sin embargo, Canarias tiene establecidos dos impuestos propios para gravar dichos productos, que son el Impuesto sobre las Labores del Tabaco y el Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo. De esta forma, y también en relación con la imposición indirecta, se implanta en Canarias el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias.

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, es una Ley sobre la financiación autonómica por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias. Esta Ley tiene en cuenta las peculiares características de Canarias. En su Disposición Adicional Segunda se establece que, «tanto la determinación de los recursos financieros del sistema en el año base, de su capacidad tributaria, de la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y de su Fondo de Suficiencia Global, así como la participación en los Fondos de Convergencia Autonómica y el régimen de cesión de tributos, se realizarán respetando lo establecido en su peculiar Régimen Económico y Fiscal, establecido en las leyes integrantes del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y sus normas de desarrollo».

De la misma manera, la Disposición Adicional Octava de la Ley concede a Canarias competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias<sup>3</sup>.

En lo que a normativa se refiere, el Régimen Económico y Fiscal se podría organizar y estudiar en las siguientes normas:

---

<sup>2</sup> <http://www.acceda.ulpgc.es>.

<sup>3</sup> <http://www.minhap.gob.es>.

– *Normas principales*, que son:<sup>4</sup>

- Real Decreto 2538/1994, de 29 de diciembre, por el que se dictan normas de desarrollo relativas al Impuesto General Indirecto Canario y al Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias, creados por la Ley 20/1991, de 7 de junio (BOE, 31-diciembre-1994).
- Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias (BOE, 24-junio-2000).
- Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (BOE, 08-junio-1991).
- Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (BOE, 07-julio-1994).
- Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio.
- Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en las materias referentes a los incentivos fiscales en la imposición.

– *Normas complementarias*, que son las siguientes:

- Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio (BOE, 30-diciembre-2006).
- Resolución de 14 de marzo de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005, por el que se modifican las áreas en que deberán localizarse las empresas que se dediquen a la producción, transformación, manipulación o comercialización de mercancías cuando éstas se produzcan, transformen o manipulen en la Zona Especial Canaria (ZEC) o se entreguen desde ésta (BOE, 16-abril-2005).

Además, existe una colaboración entre la Agencia Tributaria del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, que se fundamenta en los convenios que se citan a continuación:

---

<sup>4</sup> <http://www.agenciatributaria.es>.

- Convenio de colaboración para el intercambio de información entre la AEAT y la Comunidad Autónoma de Canarias para finalidades tributarias (BOE 28/05/03).
- Convenio suscrito con la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación de una ventanilla única aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (BOE 19/08/05).

La nueva normativa del Régimen Económico y Fiscal de Canarias se aplicará en el periodo correspondiente a los años de 2015 a 2020, normativa que se configura a partir del desarrollo de dos normas fundamentales como son: la Ley 20/1991, de Modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias, y la Ley 19/1994, de Modificación del REF de Canarias. Se trata de la principal herramienta de política económica de Canarias, la base a partir de la cual se fundamentarán un conjunto de medidas compensatorias imprescindibles para el desarrollo de cualquier tipo de actividad económica en Canarias. Es importante mencionar que las entidades se beneficiarán del Régimen Fiscal hasta diciembre de 2026.

Teniendo en cuenta su naturaleza y objetivos, dichas medidas se dividen en dos amplios grupos: el REF económico, en el que se agrupan aquellas medidas compensatorias cuyos fines son la promoción del desarrollo económico y social de Canarias, como son, por ejemplo, las subvenciones al transporte de pasajeros, las subvenciones al transporte de mercancías, la desalinización de aguas, la compensación de los precios de la energía, entre otros; y el REF fiscal, que se encarga de impulsar la capitalización de las empresas canarias, generando el ambiente apropiado para la creación de empleo en el Archipiélago.

Sin embargo, y aunque los fines del REF son claros, es relativamente sencillo detectar una buena cantidad de deficiencias que complican la aplicación no solo de sus aspectos fiscales, sino también de los económicos, a causa de incumplimientos en la vertiente económica, la existencia de rigideces, las interpretaciones restrictivas, la inseguridad jurídica o una burocracia excesiva.

Desde el periodo fiscal 2007-2013, influido principalmente por el contexto de crisis global económica y financiera, se debate amplia e intensamente acerca de los alcances y objetivos del REF. Dicho debate ha tenido como resultado un consenso sobre la idea de que una amplia cantidad de medidas incluidas en él, tanto las medidas económicas como las fiscales, no están desarrolladas conforme a su potencial real<sup>5</sup>.

A modo de información para dar conocimiento del amplio abanico que este asunto abarca, hay que mencionar que los principales instrumentos fiscales y económicos recogidos en el REF, indistintamente del periodo al que se haga referencia, son los siguientes: a) la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC), que es un beneficio fiscal que quiere incentivar la inversión empresarial productiva, la creación de infraestructuras públicas en las Islas y, además, con el nuevo Decreto que la regula, la generación de empleo; b) el Registro Especial de Buques (REB), que, en esencia,

---

<sup>5</sup> <http://www.ccelpa.org>.



Incentivos fiscales del REF	Medidas de naturaleza económica y financiera
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Imposición de los servicios de telecomunicación</li> <li>■ Incentivos a la inversión</li> <li>■ Régimen Especial de las Empresas Productoras de Bienes Corporales</li> <li>■ Reserva para Inversiones en Canarias</li> <li>■ Deducción por Inversiones en Canarias</li> <li>■ Zona Especial Canaria</li> <li>■ Zonas Francas de Canarias</li> <li>■ Registro Especial de Buques y Empresas Navieras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principio de libertad comercial</li> <li>■ Otros principios</li> <li>■ Principio de libertad de transporte</li> <li>■ Tráficos regulares de personas</li> <li>■ Transporte marítimo y aéreo de mercancías</li> <li>■ Transporte público terrestre</li> <li>■ Telecomunicaciones internacionales</li> <li>■ Telecomunicaciones: precios</li> <li>■ Precios de la energía y del agua</li> <li>■ Financiación</li> <li>■ Convenios</li> <li>■ Comisión Mixta y colaboración</li> <li>■ Inspección del comercio exterior</li> <li>■ Desarrollo energético medioambiental</li> <li>■ Plan de ahorro energético</li> <li>■ Promoción comercial</li> <li>■ Promoción turística</li> <li>■ Incentivos económicos regionales</li> <li>■ Creación de empleo</li> <li>■ Incentivos a la inversión</li> <li>■ Formación profesional</li> </ul>

Ilustración 2: Principales instrumentos del REF. Fuente: Gobierno de Canarias (CEHS).

es un registro público de carácter administrativo que tiene como objetivo la mejora de la competitividad de las empresas navieras y de los puertos canarios, mediante ciertas medidas consistentes en diversas bonificaciones y exenciones fiscales a las que pueden acogerse no solo las empresas, sino también los buques inscritos; c) el Régimen Específico de Abastecimiento (REA), que permite, a través de un sistema de contraprestaciones, la importación de determinados productos indispensables para el consumo en el Archipiélago, con precios semejantes a los internacionales; d) las Deducciones por Inversiones en Canarias (DIC), que es una medida de impulso fiscal para estimular la inversión empresarial directa en Canarias, ya que en este territorio son mayores las deducciones que en el resto del Estado. Además, existen los Incentivos a la Inversión, que se concretan principalmente en ventajas fiscales en la imposición indirecta que grava el consumo de bienes y servicios. Uno de este tipo de impuestos indirectos es el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), destinado a gravar el consumo final y que reemplaza al IVA comunitario, pero aplicando tipos de gravamen inferiores y con mayor cantidad de exenciones. También el Archipiélago cuenta con el Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM) y la Zona Especial Canaria (ZEC), que se caracteriza por ser un régimen de baja tributación que se concibe en el marco del REF con el

objetivo de fomentar el desarrollo económico y social de las Islas, y diversificar su estructura productiva.

Asimismo, la Deducción por Inversiones y la Reserva para Inversiones en Canarias se pueden aplicar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), además de en el Impuesto de Sociedades (IS).

El objetivo de este trabajo es comprobar, mediante el análisis de los distintos Regímenes Económicos y Fiscales que se han ido implementando durante los últimos periodos, en qué han variado y dónde han focalizado más sus incentivos dentro de cada materia, sector o actividad. Con el propósito de sopesar los elementos que más afectan a la sociedad canaria y, por consiguiente, analizar qué finalidad se buscaba con ellos, estudiando sus variaciones y los planteamientos de los Gobiernos respectivos. Es por esto que, a continuación, se desagra cada periodo de manera individual.

## 2.2. VARIABLES ECONÓMICAS

Para llegar a conocer el objetivo principal de este trabajo tenemos que estudiar, con una razonable profundidad, la economía del Archipiélago para entender el porqué del REF. Para ello, este apartado tratará de poner de relieve los datos macroeconómicos que nos ayuden a comprender mejor las medidas tomadas en cada momento por los diferentes Gobiernos durante cada periodo.

Como instrumento de medida económico he decidido usar el Producto Interior Bruto (PIB), puesto que es el indicador más utilizado para conocer cómo es y cómo se encuentra la economía, en este caso del archipiélago canario. Esta herramienta económica sirve para dar a conocer la riqueza producida, reflejando el valor total de la producción de bienes y servicios en un determinado periodo.

De manera cuantitativa, en la siguiente tabla se puede observar la evolución anual que ha sufrido el Producto Interior Bruto de Canarias durante los periodos estudiados.

FECHA	PIB MILL. €	VAR. ANUAL	FECHA	PIB PER C.	VAR. ANUAL
2014	41.523 €	2,2%	2014	19.581 €	%
2013	40.717 €	-0,4%	2013	18.873 €	%
2012	40.572 €	-1,4%	2012	18.940 €	%
2011	41.302 €	-0,4%	2011	19.325 €	%
2010	41.249 €	1,0%	2010	19.345 €	%
2009	40.695 €	-4,4%	2009	19.235 €	%
2008	42.582 €	0,1%	2008	20464 €	%
2007	41.656 €	3,2%	2007	21.167 €	%

2006	39.248 €	2,9%	2006	20422 €	%
2005	36.768 €	3,1%	2005	19.595 €	%
2004	34.305 €	1,9%	2004	18.778 €	%
2003	32.434 €	3,5%	2003	18.227 €	%
2002	30.246 €	2,4%	2002	17.476 €	%
2001	28.278 €	4,7%	2001	16.759 €	%
2000	25.962 €		2000	15.570 €	%

Como podemos comprobar en la tabla 1, la línea evolutiva del PIB de Canarias se podría dividir en dos etapas claramente diferenciadas. La segunda etapa es un periodo de altibajos, que se inicia en el año 2008 y se produce a causa de la llegada de la crisis a nuestra economía: justamente en ese año tiene lugar el decrecimiento más relevante comparado con los demás periodos. La primera etapa es anterior a 2008, y en ella el PIB experimenta un comportamiento alcista. Por tanto, es con la llegada de la crisis cuando más se resiente el PIB canario, observándose cómo en los años sucesivos, y hasta 2014, se produce un proceso de disminución hasta llegar a estabilizarse en este último año. Tanto es así que llega a tener valores positivos, como demuestra la siguiente gráfica de crecimiento.

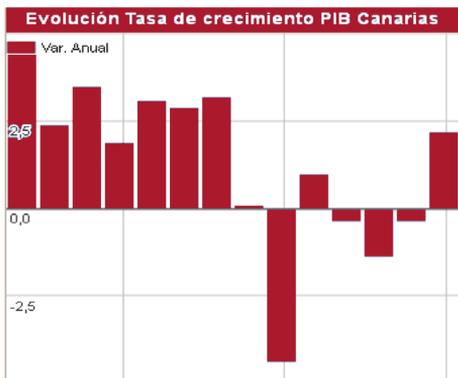
Gráficamente y de manera más visual, en las gráficas 1 y 2 también se puede observar cómo ha sido la evolución de PIB en nuestro Archipiélago.

El turismo es una de las claves principales para la recuperación económica y del empleo, debido a que es el causante de que en los últimos tiempos se haya producido una recuperación de la economía de Canarias. Medido este sector de manera individual, el PIB turístico en las Islas Canarias aumentó a 13.032 millones de euros en 2014, un 3,8% más comparado con los niveles alcanzados en 2013, que fueron de 12.550 millones. Esta cifra también es superior a los números de 2008, que ascendieron a 12.623 millones de Euros. Dicho periodo fue el anterior a la crisis turística.

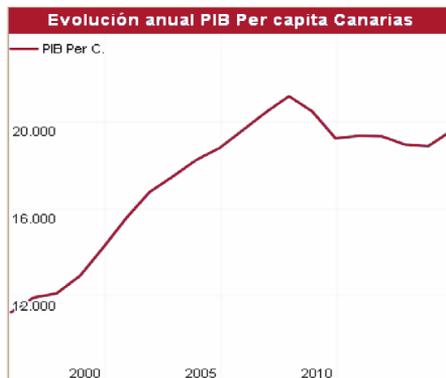
El desarrollo positivo del PIB turístico canario fue la causa, tal y como indica Fernández de la Puente, de «la aportación del consumo turístico extranjero, junto a los mayores niveles de inversión privada de las ramas turísticas y de gasto público vinculado al turismo»<sup>6</sup>. Como se ha mencionado anteriormente, el turismo ha sido el impulsor de la economía de las Islas fundamentalmente en los últimos años, experimentando un crecimiento medio anual del 2% entre 2011 y 2014, gracias a la beneficiosa conducta de la demanda de los mercados internacionales.

Esto se traduce en un crecimiento de la actividad, y, sobre todo, en la creación de 15.000 nuevos puestos de trabajo en 2014, lo que ayudó a luchar contra

<sup>6</sup> <http://www.hosteltur.com>.



Gráfica 1: Crecimiento.  
Fuente: Datos macro.com.



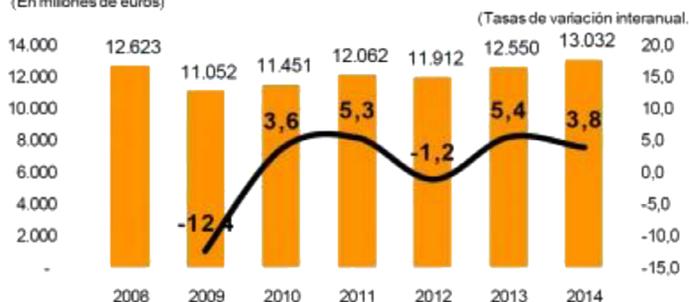
Gráfica 2: Evolución PIB.  
Fuente: Datos macro.com.

### PIB Turístico en Canarias

#### Evolución 2008-2014

Fuente: Estudio IMPACTUR Canarias 2014

(En millones de euros)

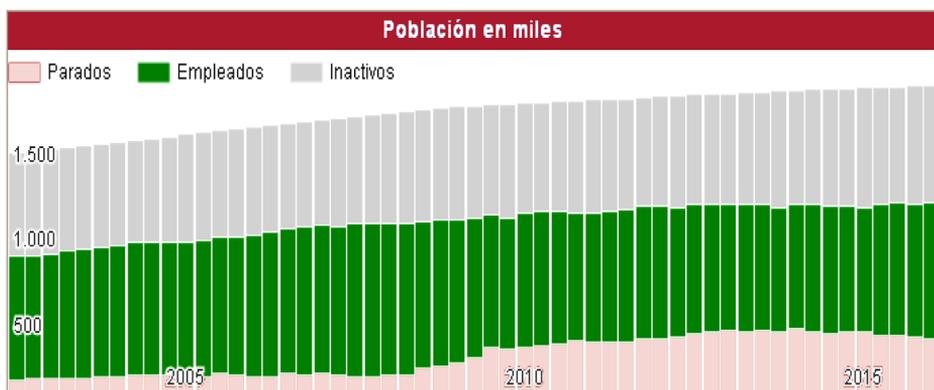


Gráfica 3: PIB turístico. Fuente: IMPACTUR.

las altas tasas de desempleo. Este proceso, en palabras del vicepresidente ejecutivo de Exceltur, «no se ha limitado al año 2014, sino que se inicia en el año 2010 y ha permitido al turismo elevar su participación en la economía canaria en más de 4 puntos, hasta alcanzar la cifra del 31,4% con que se cerró el 2014»<sup>7</sup>.

Con estas cifras, el turismo fue el sector que más generó puestos de trabajo en la economía isleña; tanto es así, que hubo un aumento del 5,8% de los empleos relacionados con la industria turística.

<sup>7</sup> <http://www.hosteltur.com>.



Gráfica 4: EPA de Canarias. Fuente: Datosmacro.com.

El turismo no solo creó empleo en su sector, sino que también incrementó puestos de trabajo en el conjunto de las empresas, con un 3,7% que, sin tener un contacto directo con los turistas, dependen de los gastos que éstos realicen<sup>8</sup>.

El avance del 3,8% de la actividad turística también produce un aumento del peso total del turismo en la economía del Archipiélago pasando de un 30,8% en 2013 a un 31,4% en 2014. Como se puede observar en la gráfica 3 desde el 2009 se ha generado un aumento de la presencia del turismo en la economía canaria, hasta llegar a la cifra anteriormente indicada de un 31,4% en 2014.

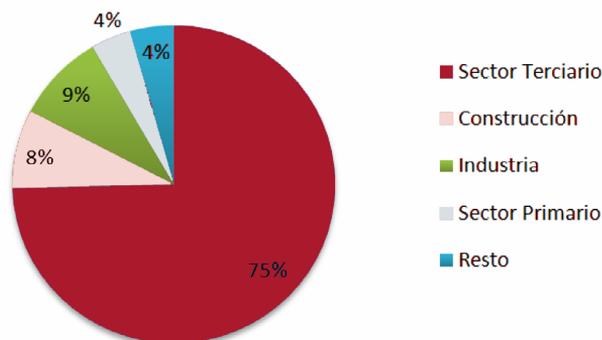
Uno de los principales inconvenientes de la economía española y, sobre todo, de la canaria en los últimos años es el desempleo, ya que se encuentra por encima de la media europea y está amenazando con convertirse en un importante y trascendental problema de tipo estructural. Del mismo modo que los diversos sectores económicos, el paro ha tenido un desarrollo significativo, con modificaciones que se producen dependiendo de diferentes factores, como son el sexo, el nivel de formación, la edad, la época del año y la Comunidad Autónoma, siendo Canarias de las más afectadas.

Las Islas Canarias sufren un desempleo que sobrepasa las 300.000 personas, lo que significa que aproximadamente el 33% de la población activa se encuentra desocupada. Dicha tasa es semejante a la de los países que acaban de salir de algún conflicto bélico o catástrofe. Debido a todo esto, en el último REF se ha incluido un especial hincapié en los incentivos para combatir el desempleo.

La economía actual del archipiélago canario se centra principalmente en el sector terciario, con un 74,6%, fundamentalmente turismo, que ha provocado la evolución positiva de la construcción, que supone el 8% del PIB. Con respecto

<sup>8</sup> *Idem.*

## Participación en el PIB (%)



Gráfica 5: PIB por sectores. Fuente: Elaboración propia.

a la industria, hay que mencionar que es escasa y representa aproximadamente un 8% o 9% de la Producción Interior Bruta regional, esencialmente en sectores de transformación agroalimentaria, de tabaco y de refino de petróleo.

El sector primario solo supone un 4% del PIB, ya que nada más que el 10% de la superficie está cultivada. Los principales cultivos que se dan son los de secano, como es la vid, la papa, el plátano; y los de regadío, como el tomate, son una minoría. Por otro lado, la agricultura de exportación está orientada al comercio con los mercados españoles y de la Unión Europea. Además, se han empezado a exportar distintas frutas tropicales, como los mangos, piñas, aguacates y otros cultivos de invernadero, aparte de las flores. La ganadería es escasa, se compone fundamentalmente de caprina y bovina, y en los últimos años ha sufrido un considerable declive.

Las Islas gozan de una relevante tradición pesquera y de aprovechamiento del caladero canario-sahariano, pero el sector ha sufrido un decrecimiento continuado después de la ocupación del Sáhara Occidental por parte de Marruecos, lo que ha afectado a las industrias relacionadas con el sector, como son la de salazón de pescado y de conservas, llegando incluso a desaparecer algunas de ellas.

### 2.3. PERIODO 2000-2006<sup>9</sup>

Durante este periodo, y como principal novedad, se pone en marcha definitivamente la Zona Especial Canaria (ZEC), ya que el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, supuso una nueva normativa comunitaria. Dicho Real Decreto-Ley

<sup>9</sup> BOE n.º 313, miércoles 30 de diciembre de 2000.

modificó, fundamentalmente, diferentes Capítulos del Título v de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

La Ley 19/1994 consideró la creación de una Zona Especial Canaria como uno de los elementos clave del Régimen Económico y Fiscal de las Islas. Esta creación tenía como propósito que la ZEC contribuyera a impulsar el desarrollo económico y social de Canarias, con la captación de capitales y empresas provenientes del exterior. Paradójicamente, dicha regulación nunca llegó a entrar en vigor, a pesar de que la Ley 19/1994 fue objeto de modificación por el Real Decreto-Ley 3/1996, de 26 de enero, de Reforma Parcial de la Ley 19/1994, y por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

La explicación de que no entrara en vigor el régimen de la ZEC es que su regulación no tenía la autorización de la Comisión Europea. Esta autorización es necesaria cuando un Régimen Económico y Fiscal puede constituir una ayuda del Estado. La autorización de la Comisión Europea fue comunicada a las autoridades españolas por escrito de fecha 4 de febrero de 2000.

Las modificaciones del régimen de la ZEC realizadas por el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, precisan en el ordenamiento interno de la autorización de la Comisión Europea, y, por eso, el régimen de la Zona Especial Canaria se somete a las disposiciones del Derecho Comunitario, sobre todo en materia de ayudas del Estado. De esta forma, el nuevo régimen de la ZEC ha sido configurado de forma que esté en consonancia con los principios de la Unión Europea y la OCDE en sus respectivos ejercicios de lucha contra la competencia fiscal perjudicial.

Las novedades que se contienen en la nueva regulación de la Zona Especial Canaria son diversas y están recogidas en el artículo 1, que modifica distintos Capítulos del Título v de la citada Ley 19/1994.

En primer lugar, la disminución del ámbito temporal de la Zona Especial Canaria, en concordancia con la normativa comunitaria en materia de ayudas del Estado de carácter regional, estableciéndose como límite de su vigencia el 31 de diciembre de 2008; y también se fija como fecha límite el 31 de diciembre de 2006 para optar a dicho régimen de ayudas.

Además, se contempla la posibilidad de que los inversores de la Zona Especial Canaria, ya sean residentes o no residentes, puedan invertir tanto dentro como fuera del mercado nacional, eliminando de esta manera las barreras anteriormente existentes.

El ámbito subjetivo de aplicación de la Zona Especial Canaria comprende a las personas jurídicas de nueva creación que estén inscritas en el Registro Oficial, creado para ello. Para poder registrarse habrán de satisfacer algunos requisitos, entre los que destaca el de efectuar una inversión mínima de 16.638.000 pesetas (100.000 euros) en activos fijos, crear un mínimo de cinco puestos de trabajo y la realización de una serie de actividades orientadas a conseguir que este régimen pueda atraer inversiones que permitan una eficaz diversificación del tejido productivo canario.

En el ámbito organizativo de la Zona Especial Canaria se observa un segundo conjunto de novedades, entre las que destacan la creación de una Comisión Técnica, adscrita al Consejo Rector de la Zona Especial Canaria, que se encarga de la emisión de informes vinculantes sobre las solicitudes de inscripción presentadas por las entidades interesadas en acogerse al régimen de la ZEC.

En tercer lugar, se introducen modificaciones relevantes al Régimen Fiscal aplicable a las entidades de la Zona Especial Canaria.

Asimismo, se establecen unos tipos de gravamen reducidos, comprendidos entre el 1% y el 5%. El tipo impositivo aplicable dependerá de la creación de empleo, del año de autorización y del tipo de actividad a desarrollar, siendo creciente el tipo y decreciente el incentivo fiscal a lo largo del periodo de vigencia para ajustarse este régimen, que constituye una manifestación de las denominadas ayudas al funcionamiento, a las disposiciones comunitarias.

Los tipos reducidos se aplicarán únicamente sobre la parte de la base imponible derivada de las operaciones realizadas en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria, siempre teniendo en cuenta unos determinados límites, distintos según sean de actividades de servicios, industriales o de una categoría especial de actividades que pueden generar un menor impacto en la economía isleña.

La nueva normativa del Régimen Fiscal aplicable a la Zona Especial Canaria hace imprescindible incorporar algunas modificaciones en la normativa de los Impuestos sobre Sociedades (IS) y sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), las cuales constan en los artículos 2 y 3 de este Real Decreto-Ley, respectivamente.

La reforma anteriormente expuesta, que se incorpora al ordenamiento interno por el Real Decreto-Ley estudiado, pone fin a un amplio periodo de aplazamientos de la puesta en marcha de una de las medidas más importantes establecidas en la Ley 19/1994, en beneficio del estímulo del desarrollo económico y social del archipiélago canario. Dicho retraso no debe mantenerse por más tiempo, sobre todo teniendo en cuenta el limitado ámbito temporal fijado para el régimen de la ZEC, relacionado con los periodos de maduración de las inversiones que se pretende atraer. A causa de todo esto, queda completamente justificado el carácter extraordinario y urgente de las medidas adoptadas por dicho Real Decreto-Ley.

#### 2.4. PERIODO 2007-2013<sup>10</sup>

El Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, viene a modificar la Ley 19/1994 y el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, incorporando cambios que afectan únicamente a los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 19/1994, y a la Zona Especial Canaria en sus artículos 28 y posteriores.

El 28 de diciembre de 2007, el Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto 1758/2007, por el que se promulga el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), tras los cambios incorporados a través del Real Decreto 12/2006, que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 16 de enero de 2008, entrando en vigor al día siguiente, es decir, el 17 de enero de 2008.

---

<sup>10</sup> BOE n.º 312, sábado 30 de diciembre de 2006.



Una vez puesto en vigor, se procuraba buscar los incentivos a la inversión que vienen establecidos por la concesión de exenciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) y en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) para fomentar la inversión en las Islas. Estas exenciones se otorgan si se cumplen determinados requisitos: que sean entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades con domicilio fiscal en Canarias, o entidades que actúen en Canarias mediante establecimiento permanente.

Son numerosas las novedades introducidas por el Real Decreto-Ley 12/2006, destacando las siguientes:

- Se admite la exención del ITP y AJD y del IGIC para el caso de los elementos del inmovilizado inmaterial hasta el 50% de su valor, a excepción de los sujetos pasivos de reducida dimensión (100%).
- Pretende adaptarse a la definición de inversión inicial recogida expresamente en las Directrices de Ayudas del Estado de Finalidad Regional para el periodo 2007-2013 (en adelante, DAR 2007-2013).
- Se establecen restricciones para la adquisición de suelo, que deberá estar vinculada a lo siguiente: a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora; al desarrollo de actividades industriales incluidas en las divisiones 1 a 4 de la Sección Primera de las tarifas del IAE (RDL 1175/1990); a las zonas comerciales y a las actividades turísticas reguladas en la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias.
- Se incorporan también restricciones en los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles. En el caso de elementos de transporte, solo podrán acogerse a las exenciones previstas los elementos de transporte que objetivamente sean de exclusiva aplicación industrial, comercial, agraria, clínica o científica.

Otra de las disposiciones que sobresalen dentro de este Real Decreto-Ley es la que afecta al Régimen Especial de las Empresas Productoras de Bienes Corporales. Dicho incentivo fiscal consiste en una bonificación del 50% de la cuota íntegra perteneciente a los rendimientos obtenidos de la venta de bienes corporales producidos en Canarias. En el caso de los sujetos pasivos del IRPF, la bonificación se aplicará sobre la parte de la cuota íntegra que proporcionalmente corresponda a los rendimientos bonificados.

Esta bonificación tiene como motivo fundamental el incentivo de la producción de bienes corporales en el archipiélago canario, pudiendo beneficiarse de dicha bonificación los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades (IS) y los del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), siempre que éstos últimos determinen sus rendimientos en régimen de estimación directa.

Estas personas o entidades deberán estar domiciliadas en Canarias o, si no lo están, deberán dedicarse a la producción de bienes corporales en el Archipiélago y contar con sucursal o establecimiento permanente en las Islas.

Con respecto a las disposiciones que afectan a la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC), este Real Decreto-Ley establece que la RIC se crea con el objetivo de estimular el esfuerzo inversor con cargo a recursos propios, es decir,



la autofinanciación de las inversiones de las empresas que desarrollen su actividad en Canarias.

A esto se pueden acoger todas las entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades, así como los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que determinen sus rendimientos netos mediante el método de estimación directa.

La RIC permite reducir la base imponible hasta un 90% de los Beneficios No Distribuidos (BND) por el importe que los establecimientos situados en Canarias destinen a la dotación de la Reserva. Esas cantidades deben materializarse, en un plazo máximo de tres años, en la realización de una serie de inversiones.

El Real Decreto 12/2006 introdujo numerosas novedades en la materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias, entre las que destacamos:

- Se establecen limitaciones en el caso de la materialización en suelo, que deberá estar destinado a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora; al desarrollo de actividades industriales incluidas en las divisiones 1 a 4 de la Sección Primera de las tarifas del IAE (RDL 1175/1990); a las zonas comerciales y a las actividades turísticas reguladas en la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias.
- Se aprueba la materialización en acciones o participaciones en el capital emitidas por entidades de la Zona Especial Canaria (ZEC), bajo determinadas condiciones.
- Se recoge la materialización, a través de la creación de puestos de trabajo, relacionada de forma directa con las inversiones previstas.
- Se incorporan también restricciones en los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles.
- Se establece que los sujetos pasivos deberán presentar un Plan de Inversiones para la materialización de la Reserva, que se deberá adjuntar a la declaración del Impuesto en el que se practica la reducción.
- Se introducen nuevas obligaciones formales a las empresas, que afectan a la elaboración de sus Cuentas Anuales.

Asimismo, la Deducción por Inversiones en Canarias, que está regulada en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 19/1994, consiste en una disminución de la cuota íntegra posterior a la aplicación de las deducciones por doble imposición y las posibles bonificaciones. El importe de la deducción se calcula, en cada caso, aplicando el porcentaje de deducción estipulado legalmente para cada modalidad de inversión sobre el importe total de las inversiones realizadas.

Podrán acogerse al Régimen Especial de Deducción por Inversiones en Canarias las siguientes sociedades y personas físicas:

- Las sociedades y demás entes jurídicos sujetos al Impuesto sobre Sociedades con domicilio fiscal en Canarias, dependiendo de las inversiones que realicen y permanezcan en Canarias.
- Las sociedades y demás entidades jurídicas que no tengan su domicilio fiscal en Canarias, pero posean establecimientos permanentes situados en el



- Archipiélago, siempre que las inversiones correspondientes se realicen y permanezcan en las Islas.
- Las personas físicas que realicen actividades empresariales y profesionales en Canarias, siempre que cumplan las limitaciones y condicionantes impuestos por la normativa del IRPF.

## 2.5. PERIODO 2014-2020<sup>11</sup>

Este periodo se ve afectado por el Real Decreto-Ley 15/2014, de 19 de diciembre, que modifica el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), y determina que las empresas situadas en la zona ZEC se podrán acoger al Régimen Fiscal hasta diciembre de 2026. Tras su aprobación por el Consejo de Ministros, Canarias tiene ya su nuevo REF para los ejercicios venideros. Las novedades de este REF 2015 para Canarias se verán a continuación, dentro de una primera aproximación.

Los objetivos a los que se orientan los incentivos fiscales a los que hace mención este Real Decreto-Ley son los siguientes:

- Creación de empleo.
- Inversión en el continente africano.
- Inversión en tecnología.
- Diversificación productiva de la estructura económica canaria (potenciación de las inversiones en las entidades ZEC, en donde sus socios podrán aplicarse plenamente la deducción por doble imposición. Se posibilita que las entidades actúen sin limitación en todo el Archipiélago) y ampliación de las actividades que dan derecho al incentivo.
- Su aplicación no se limitará a las personas jurídicas de nueva creación, sino que se admitirá también la inscripción de sucursales.
- Incremento de la base imponible sobre la que aplicar el tipo reducido del 4% del Impuesto de Sociedades, vinculándose de manera directa a la creación de empleo y sin distinción por tipo de actividades. (Los nuevos límites no distinguirán entre actividades industriales o de servicios. Además, el límite de la parte de la Base Imponible sujeta al tipo reducido tendrá una estrecha relación con el *número de empleos creados*). El límite será de 1.800.000 euros cuando se cree el empleo mínimo, cinco trabajadores (en Tenerife o Gran Canaria) o tres (en el resto de las Islas), y de 500.000 euros más por cada empleo adicional al mínimo, hasta cincuenta empleos. A partir de cincuenta empleos no se aplicará ningún límite.
- Elimina la restricción para la aplicación de la deducción, para así evitar la doble imposición interna de dividendos correspondientes a entidades de la ZEC procedentes de beneficios que hayan tributado al tipo reducido del 4%.

---

<sup>11</sup> BOE n.º 307, sábado 20 de diciembre de 2014.

(Actualmente las entidades que reciben los dividendos o participaciones en beneficios correspondientes a entidades de la ZEC procedentes de beneficios que hayan tributado al tipo reducido no pueden aplicarse la deducción).

Destacan nuevos sectores y actividades para la obtención de los beneficios fiscales, como son los siguientes:

- *Tecnológico*: Drones, Construcción, Embarcaciones Deportivas, Alto Rendimiento Deportivo.
- *Industrial*: Reparación de Maquinaria y Bienes de Equipo.
- *Medioambiental*: Gestión de Residuos, Desalinización de Aguas.
- *Complementario del Turístico*: Parques Temáticos, Asistencia en Salud y Bienestar.

Dentro de las principales ventajas fiscales en Canarias del nuevo REF, se podrían destacar las que vienen a continuación:

- La nueva RIC se configura no solo como un incentivo para la realización de inversiones iniciales, sino también para la creación de empleo en Canarias. Para poder acogerse a esta nueva posibilidad, deberán cumplirse los mismos requisitos previstos para la materialización del empleo relacionado con inversiones iniciales (incremento de la plantilla media total en doce meses y su mantenimiento en el tiempo en cinco o tres años) y, además, deben respetarse los siguientes límites:
  - Como máximo, puede destinarse a esta nueva forma de materialización de la RIC el 50% de las dotaciones efectuadas a la misma por el sujeto pasivo.
  - Como máximo, podrá considerarse, como materialización de la RIC, el coste medio anual por trabajador (salario bruto y cotizaciones sociales obligatorias), por un importe de 36.000 euros.
- Flexibilidad y reducción de costes para la materialización en inversiones, igualando inversión directa e indirecta y los instrumentos financieros, y facilitando la inversión en entidades ZEC, de modo que la RIC podrá materializarse en títulos, acciones y participaciones de otras entidades que inviertan en los mismos activos en los que actualmente pueden materializarse las inversiones directas. Por lo cual la reforma permite cualquier tipo de instrumentos financieros, no solo acciones como hasta ahora.
- Se eliminan exigencias para invertir en entidades ZEC. Estas exigencias consistían en la necesidad de que la emisión o ampliación de capital de la entidad ZEC en la que se invertía lo fuera por un importe mínimo de 750.000 euros, y que, al menos, el 10% del capital emitido o ampliado fuese suscrito por personas o entidades que no aplicasen la RIC a esa inversión.
- Se pretende favorecer la utilización de las Islas Canarias como plataforma para realizar inversiones en África Occidental, creando una deducción de hasta el 15% en la cuota del Impuesto de Sociedades (IS) (para pequeñas y medianas empresas) o en la del IRPF (para empresarios), por inversiones en



países africanos (Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Senegal, Marruecos y Mauritania) para la constitución de filiales/sucursales o establecimientos permanentes (siempre que se produzca un aumento de la plantilla en Canarias en el periodo impositivo en el que se aplique la deducción respecto a la del periodo impositivo anterior, y se mantenga dicho incremento durante tres años. En el caso de las filiales, la participación en las mismas deberá ser por entidades con domicilio fiscal en Canarias); o por gastos de propaganda y publicidad de proyección que abarquen varios años, para lanzamiento de productos, de apertura y prospección de mercados en el extranjero, y de concurrencia a ferias, exposiciones y manifestaciones análogas, incluyendo, en este caso, las celebradas en España con carácter internacional.

- Se benefician las inversiones de alto valor añadido en las Islas que favorezcan las actividades económicas que estén a la vanguardia tecnológica, con incremento de la deducción por innovación tecnológica en territorio canario del actual 32% al 45%.

## 2.6. CUADRO COMPARATIVO

TABLA 2: COMPARATIVA DE PERIODOS DEL REF

ÁREAS RELEVANTES	PERIODO 2000-2006	PERIODO 2007-2013	PERIODO 2014-2020
Zona ZEC	<p>La Ley 19/1994 estableció como uno de sus objetivos la creación de una Zona Especial Canaria (ZEC), con la finalidad de que contribuyera a impulsar el desarrollo económico y social de Canarias, a través de la captación de capitales y empresas exteriores. Pero la ZEC no llegó a entrar en vigor, porque no tenía la autorización de la Comisión Europea, hasta el 4 de febrero de 2000.</p> <p>Para cumplir la norma comunitaria de ayudas del Estado se redujo el ámbito temporal de la ZEC hasta el 31 de diciembre de 2008. También se creó una Comisión Técnica, inscrita en el Consejo Rector de la ZEC, que emite informes sobre las solicitudes de inscripción de las empresas que deseen acogerse al régimen de la Zona Especial Canaria.</p>	<p>El Real Decreto Ley 12/2006 introduce cambios que afectan a la Zona Especial Canaria en sus artículos 28 y siguientes.</p>	<p>Diversificación productiva de la estructura económica que incentiva las inversiones en las empresas ZEC, en donde sus socios podrán disfrutar plenamente de la deducción por doble imposición; se hace posible que las entidades actúen sin limitación en toda Canarias y, además, se amplían las actividades que dan derecho al incentivo.</p>



ÁREAS RELEVANTES	PERIODO 2000-2006	PERIODO 2007-2013	PERIODO 2014-2020
RIC		<p>La Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) se crea con el objetivo de estimular el esfuerzo inversor. La RIC permite reducir la base imponible hasta un 90% de los Beneficios No Distribuidos que se destinen a la Reserva. El Real Decreto 12/2006 introdujo novedades, entre las que destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones en los suelos destinados a viviendas protegidas, al desarrollo de determinadas actividades industriales, a zonas comerciales y a actividades turísticas.</li> <li>- Se permite la materialización en acciones o participaciones del capital emitido por entidades de la ZEC.</li> <li>- Se crean puestos de trabajo relacionados directamente con las inversiones previstas.</li> <li>- También se introducen restricciones en los arrendamientos de bienes inmuebles.</li> <li>- Los sujetos pasivos deberán presentar un Plan de Inversiones para la materialización de la reserva.</li> <li>- Se introducen nuevas obligaciones que afectan a las Cuentas Anuales.</li> </ul>	<p>La nueva RIC se configura no solo como un incentivo para la realización de inversiones iniciales, sino también para la creación de empleo en el Archipiélago. Para poder acogerse a esta nueva posibilidad, deberán cumplirse los mismos requisitos previstos para la materialización del empleo relacionado con inversiones iniciales. Además, deben respetarse los siguientes límites:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Como máximo, puede destinarse el 50% de las dotaciones efectuadas.</li> <li>- Como máximo, podrá considerarse, como materialización de la RIC, el coste medio anual por trabajador por un importe de 36.000 euros.</li> </ul>
Incentivos a la inversión	<p>Como incentivo a las empresas de la zona ZEC, éstas pueden realizar operaciones tanto dentro como fuera del mercado nacional, eliminando así las barreras que existían. Se establecen unos tipos de gravámenes reducidos, variables entre el 1% y el 5%, según las operaciones que se realicen, hasta una serie de límites y según su actividad.</p>	<p>El Real Decreto-Ley 12/2006 viene a modificar la Ley 19/1994 y el Real Decreto-Ley 2/2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se admite la exención del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) y del IGIC para el caso de los elementos del inmovilizado inmaterial.</li> <li>- Pretende adaptarse a la definición de inversión inicial recogida en las Directrices de Ayudas del Estado de Finalidad Regional para el periodo 2007-2013.</li> <li>- Se establecen restricciones en la adquisición de suelos para viviendas protegidas, desarrollo de determinadas actividades industriales, zonas comerciales y actividades turísticas.</li> <li>- Se introducen además restricciones en los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles, y en cuanto a los elementos de transporte, solo se acogerán a las exenciones aquéllos que sean de exclusiva utilización industrial, comercial, agraria, clínica o científica.</li> </ul>	





ÁREAS RELEVANTES	PERIODO 2000-2006	PERIODO 2007-2013	PERIODO 2014-2020
Deducción por inversiones		<p>Las deducciones por Inversiones en Canarias están reguladas en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 19/1994, y consisten en una minoración de la cuota íntegra posterior a la aplicación de las deducciones por doble imposición y las posibles bonificaciones.</p> <p>Podrán acogerse al Régimen Especial de Deducción por Inversiones en Canarias las siguientes sociedades, demás entes jurídicos y personas físicas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Que estén sujetos al Impuesto sobre Sociedades con domicilio fiscal en Canarias, en relación con las inversiones que realicen y permanezcan en Canarias.</li><li>- Que no tengan su domicilio fiscal en Canarias, siempre que las inversiones correspondientes se realicen y permanezcan en las Islas.</li><li>- Las personas físicas que realicen actividades empresariales y profesionales en Canarias, siempre que cumplan las restricciones y condicionantes impuestos por la normativa del IRPF.</li></ul>	
Zonas francas			
Imposición de los servicios de telecomunicaciones			
Régimen Especial de Empresas Productoras de Bienes Corporales		<p>Este incentivo fiscal consiste en una bonificación del 50% de la cuota íntegra perteneciente a los rendimientos obtenidos de la venta de bienes corporales producidos en Canarias. En el caso de los sujetos pasivos del IRPF, la bonificación se aplicará sobre la parte de la cuota íntegra que proporcionalmente corresponda a los rendimientos bonificados.</p> <p>Esta bonificación tiene como motivo fundamental el incentivar la producción de bienes corporales.</p>	
Régimen Especial de Buques y Empresas Navieras			

Fuente: elaboración propia.

La finalidad de esta tabla es poder llevar a cabo con mayor facilidad un seguimiento evolutivo de las áreas del REF que se han visto más afectadas, y observar de una manera más esquemática sobre qué medidas se han producido sus principales modificaciones, a partir de la Ley inicial de la que se parte.

Se puede comprobar cómo las modificaciones del periodo más antiguo de estudio se centran sobre una única área como es la ZEC, mientras que, según se va avanzando en el tiempo hacia el nuevo REF, los mayores incentivos se centran especialmente en la creación de empleo.

## 2.7. OTRA ALTERNATIVA DE APLICACIÓN DEL REF<sup>12</sup>

El Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (ITE) es un impuesto que se aplicaba entre 1964 y 1985, y que fue derogado a favor del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en el momento en que España entró en el Mercado Común. En Canarias se sustituyó por el IGIC. Este impuesto, en su momento, supuso la refundición de la imposición indirecta en un solo tributo de carácter general.

En la búsqueda de incentivos para la contratación de desempleados, en octubre de 2015 se celebró una reunión entre los presidentes de los distintos Cabildos de las Islas en la que se sometió a consenso la distribución de los fondos de no compensación al Estado por el extinto Impuesto General sobre Tráfico de Empresas. Se acordó el reparto según el criterio de la triple paridad, que tiene como fundamento el equilibrio entre provincias, entre Tenerife y Gran Canaria, y entre las Islas capitalinas y periféricas o no capitalinas. Todo ello con el propósito de que la triple paridad continúe siendo el criterio fundamental a la hora de distribuir los recursos, con un peso del 90%, mientras que la cifra de desempleados determina el destino del 10% restante de los 160 millones de euros del total de distribución para programas de desarrollo insular, del desempleo y de la inversión.

En dicha reunión se logró el apoyo de seis de los siete presidentes de los Cabildos, puesto que el presidente del Cabildo de Gran Canaria se mostró disconforme con lo acordado. La idea de los seis presidentes fue que los 160 millones de euros se repartieran el 90% según el criterio de la triple paridad y el 10% restante según la cifra de desempleados con los que cuenta cada Isla, todo ello acordado con el Ejecutivo canario y ejecutado en coordinación con los Ayuntamientos de cada Isla.

Al respecto hay que añadir que los máximos dirigentes insulares, menos el de Gran Canaria, firmaron una declaración institucional con el acuerdo alcanzado por los seis, aunque esta declaración no fue suscrita por la Federación Canaria de Islas (FECAI), entidad que representa a los Cabildos.

Lo relevante para este TFG sobre el REF es que lo sucedido plantea la cuestión de que se pueda utilizar para el reparto de dichos fondos el criterio del Régimen Económico y Fiscal. El presidente del Cabildo de Gran Canaria, único

---

<sup>12</sup> <http://www.eldia.es>.

discrepante en el acuerdo sobre la distribución de los recursos del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (ITE), consideró insuficiente que el 10% de los fondos se asignaran en función del número de parados y reclamó que se repartieran con el criterio del REF, porque consideraba que el criterio de la triple paridad genera diferencias en la distribución del 90% restante de los fondos del ITE.

Para fundamentar su pretensión, el Cabildo de Gran Canaria ha elaborado unas tablas, que incluimos a continuación, sobre cómo quedaría el reparto de los fondos según los dos criterios. Como se podrá comprobar, se utilizó el REF como alternativa para tal distribución. Estas tablas muestran otra alternativa de cómo se puede utilizar el REF, en este caso como parámetro de cuantificación en la distribución o reparto dentro de una asignación de fondos, que incluso ha servido para efectuar una demostración empírica.

TABLA 3: COMPARATIVAS REF Y TRIPLE PARIDAD COMPARACIÓN ENTRE REPARTO SEGÚN REF Y TRIPLE PARIDAD 10% PARO							
COMPARACIÓN EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN Y REPARTO DE FONDOS POR ISLAS				REPARTO FONDOS PER CÁPITA POR ISLAS SEGÚN REF			
<i>Criterio de reparto</i>				<i>Euros por habitante</i>			
	Población	REF	Triple Paridad 10% paro				
				Población	REF	TP 10% paro	
El Hierro	0,5	2	4,5	El Hierro	10.675	302	681
La Gomera	1	2,5	6,1	La Gomera	20.721	190	468
La Palma	4	5,2	12,4	La Palma	83.456	99	238
Fuerteventura				Fuerteventura	106.930	96	163
Lanzarote	6,7	7,6	12,5	Lanzarote	141.940	86	141
Gran Canaria	40,4	37,3	26,9	Canarias	2.104.815	76	76
Tenerife	42,3	39	26,6	Tenerife	889.936	70	48
Canarias	100	100	100	Gran Canaria	851.157	70	51

REPARTO DE FONDOS POR PARADO ORDENADO POR ISLAS SEGÚN REF			
	Parados*	REF	TP 10% paro
El Hierro	1,4	2.378	5.359
La Gomera	1,9	2.96	5.161
Fuerteventura	12,7	8.3	1.370
Lanzarote	17,3	704	1.158
La Palma	12,5	659	1.582
Canarias	317,2	504	504
Tenerife	131,5	475	324
Gran Canaria	139,9	427	308

\* En miles. Fuente: Cabildo de Gran Canaria.

## CONCLUSIONES

A partir del análisis y el estudio de todo lo expuesto anteriormente, he llegado a una serie de conclusiones que expondré a continuación, unas conclusiones que tratan de ser lo más objetivas posibles.

1. En primer término, no cabe dudar de la justificación de los beneficios que el REF supone para el Archipiélago, puesto que Canarias ha sido una de las regiones europeas más castigadas por la crisis económica y financiera que ha venido afectando al contexto europeo, y, sobre todo, al español durante los últimos años. Desde las primeras señales que detectaron la crisis, hacia finales de 2007, en las Islas han desaparecido más de 12.000 empresas y se han destruido más de 162.000 puestos de trabajo, lo que ha llevado a nuestra tasa de paro a superar el 32%, uno de los índices más altos de toda la Unión Europea. Además, el desempleo juvenil se encuentra en niveles de emergencia en el Archipiélago, situándose alrededor de un 70% y superando con creces la media del conjunto del país. Estas circunstancias constituyen razones de peso para justificar que las negociaciones sobre el REF doten a Canarias de los instrumentos necesarios para luchar contra el paro en nuestra Comunidad, quedando, incluso, justificada también la creación de una línea específica para el Archipiélago dentro del marco de las iniciativas sobre el empleo juvenil del Consejo Europeo.
2. La cercanía geográfica de Canarias al continente africano y su privilegiada posición geoestratégica han de servir para apostar por el desarrollo del comercio tanto interior como exterior, a fin de aprovechar todo su potencial. Nuestra situación siempre ha tenido un valor extra, a la vez que todas las desventajas ultraperiféricas ya conocidas. En consecuencia, la internacionalización, bien sea hacia África o bien sea hacia cualquier otra parte del mundo, puede constituir una vía de escape que permita dar salida al estancamiento que padecen algunas de nuestras empresas. Por eso habría que apostar por el proceso de internacionalización de nuestra economía, dado que la economía mundial se encuentra actualmente en uno de los momentos de mayor dinamismo y cambio. Todo ello, además, respaldado por la unificación de los mercados; la estandarización de los productos; la homogeneización de los gustos y las necesidades de los consumidores del mundo desarrollado y países emergentes; los nuevos canales de comunicación, distribución y venta; y la cantidad y calidad de productos y servicios existentes, factores que marcan una tendencia que conduce hacia la internacionalización de nuestras empresas.
3. El auge que está experimentando el turismo dentro del sector terciario canario obliga, cada vez más, a promocionarnos en el exterior, puesto que dicha actividad es en la actualidad el actor principal de nuestro esquema productivo. Además, está demostrado que resulta insostenible con solo la demanda interna, pero, sin embargo, resiste bien los cambios del ciclo económico. Claro está que resulta necesaria una continua renovación y unas actuaciones integrales, y para ello el REF tiene que jugar un papel fundamental, ya que debe incluir medidas de mejora en infraestructuras turísticas, en los costes del transporte, entre otras.



En definitiva, en actuaciones que ayuden a activar las medidas encaminadas a la mejora del sector, puesto que es uno de los pilares fundamentales para el fomento de la formación y la promoción del empleo en las Islas.

4. Aunque la ultraperiferia supone algunas series de ventajas, es razonable pensar que las características geográficas de Canarias complican su desarrollo socioeconómico, puesto que suponen un incremento en el coste efectivo de prestación de los servicios públicos y elevan algunos gastos de sus empresas. Por ello, resultará clave la resolución de los conflictos interadministrativos que surgen a partir de la convivencia en Canarias de un doble régimen aduanero, resultando deseable la constitución de una Aduana Única canaria que subsane dicho conflicto. Pero el caso es que una cosa es reconocer la necesidad de nivelación y de compensación interterritorial y otra cuantificar ambas con precisión. De cara al futuro, han de propiciarse las modificaciones precisas en la articulación de los incentivos fiscales del REF, en el sentido de posibilitar una aplicación más amplia hacia toda o parte de la actividad económica del Archipiélago, propiciando el uso de medidas para la promoción de la actividad económica de Canarias en el exterior.
5. Es probable que el REF correspondiente al periodo entre 2007 y 2013 haya puesto de manifiesto su deficiente contribución al desarrollo turístico; y si tenemos en cuenta que el turismo constituye la primera actividad económica de nuestro Archipiélago, las mejoras del REF deberían incluir gran parte de esta área. Si queremos obtener una diferenciación competitiva de nuestra marca, habría que intervenir en un conjunto de actuaciones que afectan a esta materia, como es su capitalización, sus infraestructuras, el transporte, la formación del personal, etc., de modo que nos permita gozar de un cierto grado de independencia dentro de la coyuntura internacional.
6. Durante el debate del REF actual se debería desvincular el contexto político, social y económico que surge como consecuencia de la actual coyuntura de crisis, puesto que, en las negociaciones de las medidas fiscales que se incorporan en el REF de este periodo fiscal, desde 2014 hasta 2020, debería ser importante tener en cuenta el presente y el futuro del REF, esclareciendo y suprimiendo tantas ambigüedades como sea posible en temas que influyen sobre nuestras principales necesidades de desarrollo. Y todo eso porque los objetivos del REF atienden a circunstancias de naturaleza estructural, e independientes de cualquier coyuntura económica, actuando y reformulando los requisitos para lograr una mayor efectividad del REF en su papel de elemento compensador de los sobrecostes estructurales de Canarias derivados de su naturaleza ultraperiférica.
7. El debate suscitado por la concentración de nuestra producción al rededor de los servicios ha abierto la controversia sobre los beneficios y perjuicios que se derivan de un modelo productivo muy dependiente del sector terciario. Prueba de ello es la evolución macroeconómica de Canarias en los años 80 y 90, que se puede interpretar como un resultado positivo del REF. Sin embargo, los datos de la primera década del siglo XXI son bastante decepcionantes, pese a haberse realizado un mayor esfuerzo público para la mejora en las condiciones de atractivo de las Islas. Si bien es cierto que en la dinámica



*per cápita* pesa mucho el fuerte incremento de población, el crecimiento del PIB canario está por debajo de la media española. Si un objetivo principal del REF es fortalecer la estructura económica de Canarias e impulsar su desarrollo más allá del sector turístico, hay que replantearse si el actual REF superaría un análisis que pretenda alcanzar los objetivos de tal programa.

8. El marco de la fase de renovación de los incentivos del REF se ha fomentado desde los poderes públicos mediante un proceso de reflexión acerca de sus objetivos y medidas, contando, a su vez, con la colaboración de los agentes económicos y sociales. Por lo tanto, el REF debe ser considerado como un elemento dinámico, cuyos objetivos y herramientas de actuación han de ser evaluadas de forma continua con el fin de mejorar sus resultados sobre el desarrollo económico y social de Canarias, ayudando, de este modo, a paliar las desventajas con las que cuenta nuestro Archipiélago. Habría que mejorar dentro de las normativas REF y, en particular, dentro de su componente económico, su bajo nivel de implementación, ya que el clima restrictivo ha impedido un progreso del REF acorde a su potencial, por lo que se hace imprescindible activar las fórmulas que disminuyan el actual grado de conflictividad y que permitan su amplia aplicación.
9. A la hora de elaborar los incentivos que se encuentran incluidos dentro del REF, se tendría que tener más en cuenta el factor trabajo. En Canarias el desempleo es un problema estructural de nuestra economía y, por lo tanto, el REF debe contar con un régimen de incentivos orientados a la creación o mantenimiento del empleo, siendo dicho aspecto una línea de mejora continua. Dentro de este apartado, se debe mencionar el emprendimiento desde dos vertientes como son: la mejora de los niveles de ocupación y el fuerte impacto que tendría en la innovación, ya que ésta es inherente al riesgo que conlleva emprender. Para que se genere un crecimiento dentro del sector exterior de Canarias, es imprescindible la comercialización de producciones de alto valor añadido que podría ponerse en marcha con un mayor auge del emprendimiento. En este ámbito, las actividades contenidas en el sector servicios se convierten en una clara oportunidad por su elevado valor añadido y por sus bajos o casi nulos costes de transporte; y todo ello favorecería al progreso socioeconómico de nuestro Archipiélago.
10. Se trata de que el REF mejore su configuración como marco de actuación integrado y bien definido para combatir las considerables dificultades económicas del Archipiélago, enfocando su acción hacia las cuestiones más relevantes en cada momento. Por lo tanto, el diseño del REF debe obedecer a un análisis profundo y comprensivo de la realidad económica y social de nuestras Islas, aunque hay que destacar el importante papel que han venido desempeñando los instrumentos fiscales con los que cuenta nuestro REF, hasta el punto de que la RIC, la bonificación a la producción, la Deducción por Inversiones o el AIEM han tenido un papel muy importante en el crecimiento de Canarias.

Recibido: 26-6-2016

Aceptado: 19-9-2016



# BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

## LIBROS Y MONOGRAFÍAS

- BETANCORT REYES, Fernando José (2013). *El Derecho Especial Canario*, Instituto Universitario de Desarrollo Regional, Universidad de La Laguna, España.
- CABRERA PÉREZ-CAMACHO, M. (1999). *Derecho de las Instituciones Públicas de Canarias*, 3.ª ed., Santa Cruz de Tenerife, España.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. y SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V.M. (dirs.) (2014). *El Régimen Económico y Fiscal de Canarias: Problemas actuales y soluciones*, Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch.

## ARTÍCULOS DE REVISTA Y PERIÓDICO

- ESPINO, R. (2003/2004). «El Real Decreto de Puertos Francos siglo y medio después». *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n.º 8/9, pp. 1-5. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- FERNÁNDEZ, R. y LAGO, S. (2011). «Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: Una panorámica». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 90, pp. 17-44. Universidades Públicas de Andalucía, Málaga.
- GARCÍA, M. (23 de octubre 2015). «Los Cabildos piden que el paro solo decida el 10% del reparto del ITE». *El Día*. Recuperado de: <http://eldia.es/canarias/2015-10-23/11-cabildos-piden-paro-solo-decida-reparto-ITE.htm>.

## FUENTES TELEMÁTICAS

- CCELP.A.ORG (2012). Recuperado de: <http://www.ccelpa.org/wp-content/uploads/2012/02/Regimen-economico-y-fiscal-de-canarias-Abril-2010.pdf>.
- CONFEDERACIÓN REGIONAL DE EMPRESARIOS DE LAS ISLAS CANARIAS (2013). *Actualización del Régimen Económico y Fiscal de Canarias para el periodo 2014-2020*. Recuperado de: <http://www.ccelpa.org/wp-content/uploads/2013/02/Informe-REF-2014-2020-documento-de-bases-COREICA.pdf>.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2013/2014). Recuperado de: [http://www.cescanarias.org/documentos/ces/ia\\_13-14\\_ref.pdf](http://www.cescanarias.org/documentos/ces/ia_13-14_ref.pdf).
- DATOSMACRO.COM (2015). Recuperado de: <http://www.datosmacro.com/pib/espana-comunidades-autonomas/canarias>.
- HOSTELTUR.COM (2015). El PIB turístico en Canarias supera las cifras pre-crisis. Recuperado de: [http://www.hosteltur.com/111600\\_pib-turistico-canarias-supera-cifras-pre-crisis.html](http://www.hosteltur.com/111600_pib-turistico-canarias-supera-cifras-pre-crisis.html).
- GOBIERNO DE CANARIAS (2015). Recuperado de: <http://www.gobiernodecanarias.org/refparatodos/>.
- LÓPEZ, M. *El Régimen Económico y Fiscal de Canarias*. Recuperado de: <http://www.politecnicolaspalmas.org/LinkClick.aspx?fileticket=DxTZ5ZOr4n0%3D&tabid=101&mid=479>.

MALDONADO, A. Gobierno de Canarias. *Revista Hacienda Canaria*. Recuperado de: [http://www.gobiernodecanarias.org/tributos/portal/recursos/pdf/revista/Revista1/RevistaHC\\_1\\_4\\_ZEC.pdf](http://www.gobiernodecanarias.org/tributos/portal/recursos/pdf/revista/Revista1/RevistaHC_1_4_ZEC.pdf).

MGAR.NET. Recuperado de: <http://www.mgar.net/docs/pfranco.htm>.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Recuperado de: <http://www.minhapp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Canarias.aspx>.

WIKIPEDIA (2015). Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9gimen\\_Econ%C3%B3mico\\_y\\_Fiscal\\_de\\_Canarias](https://es.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9gimen_Econ%C3%B3mico_y_Fiscal_de_Canarias).

—— (2015). Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa\\_de\\_Canarias](https://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_Canarias).

—— (2014). Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_de\\_Puertos\\_Francos\\_de\\_Canarias](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_Puertos_Francos_de_Canarias).

#### LEGISLACIÓN Y NORMAS

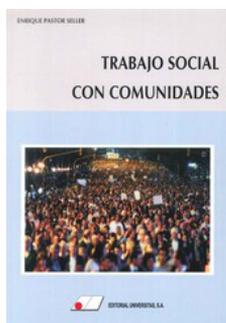
ESPAÑA. REAL DECRETO-LEY 15/2014, de 19 de diciembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. *BOE*, de 20 de diciembre de 2014, n.º 307, pp. 103544-103568.

ESPAÑA. REAL DECRETO-LEY 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias. *BOE*, de 24 de junio de 2000, n.º 151, pp. 22415-22426.





*TRABAJO SOCIAL CON COMUNIDADES.* Enrique Pastor Seller.



La constante preocupación de las y los trabajadoras/es sociales por la intervención, ávidos de alcanzar los objetivos fijados para con la comunidad, deja a un lado, en demasiadas ocasiones, la preocupación por el conocimiento previo que

precisa cada proceso de intervención, lo que Pastor denomina en su capítulo sexto como activismo comunitario. Esa merma en la conceptualización a través del análisis de la intervención ha venido dificultando las labores de investigación social, conceptualización y sistematización de la práctica.

La obra de Enrique Pastor Seller, trabajador social, doctor en Sociología y profesor titular de la Universidad de Murcia, *Trabajo social con comunidades*, da viva cuenta de la evolución de dicho ámbito de intervención en el trabajo social. El propio título de la obra indica un cambio de perspectiva del trabajo social comunitario al trabajo social con comunidades, un matiz diferente a la hora de entender el trabajo con comunidades, en donde los integrantes de la misma se convierten en protagonistas a través del fenómeno de la participación.

En trabajo social con comunidades se camina de lo abstracto a lo concreto, de lo teórico a lo práctico y de lo global a lo glocal. Muy al contrario de lo que venía ocurriendo tradicionalmente

en esta disciplina, se consigue invertir el orden, de la práctica a la teoría, a la teoría que inspira la práctica del trabajo social con comunidades. La obra establece un recorrido de lo general a lo concreto, en tanto comienza por las aportaciones teóricas, para aterrizar finalmente con aplicaciones prácticas, instrumentos y buenas prácticas en el trabajo social con comunidades.

En su primer capítulo se hace referencia a lo que se ha venido denominando como contexto privilegiado de intervención comunitaria, se establece el protagonismo del ecosistema local. El municipio, el barrio, una determinada comunidad, en definitiva el ámbito más cercano a la ciudadanía, al margen de las demarcaciones entre lo rural y lo urbano y desde una lógica «glocal», que implique el trabajo en el ámbito local, sin dejar de lado el carácter global de dicho ecosistema.

A continuación, en el segundo de los siete capítulos de que consta la obra de Pastor, se desarrolla el objeto del trabajo social con comunidades. Se analiza el concepto de comunidad desde diferentes perspectivas, las potencialidades de la misma o sus factores de declive. Se introduce el concepto de comunidad como red de redes, habiendo de gestionar las redes sociales, esa amalgama de actores interconectados bajo vínculos relacionales, y con ello, parafraseando a Enrique, se persigue la mejora de la capacidad de la comunidad para responder de forma efectiva a los problemas colectivos que le afectan y a sus retos futuros.

A lo largo del capítulo tercero, se establece un sintético recorrido por los modelos teóricos en el trabajo social con comunidades, una revisión del marco teórico que orienta la acción y que per-



mite contrastar los paradigmas del trabajo social comunitario tradicional y el contemporáneo.

Muy en sintonía con las referencias teóricas, la obra continúa en el capítulo cuatro con la revisión de las diferentes estrategias y modelos de intervención en trabajo social con comunidades, que se derivan de tales corrientes teóricas. Se plantea la existencia, en ocasiones forzada, de una práctica multimodal, en función del momento, los actores o el contexto de referencia de la intervención, pudiendo implementarse simultáneamente diferentes modelos de intervención social. Ninguno de esos modelos, según Pastor, individualmente, resulta suficiente para intervenir con éxito con una comunidad produciendo cambios eficaces.

El capítulo quinto expresa el compromiso del trabajo social para con el desarrollo social local, prestando especial atención a los procesos de participación que propician dicho desarrollo. Al tiempo que se defiende la necesidad de tales procesos de participación si se pretende la implicación de la ciudadanía para la consecución de objetivos duraderos, encontramos en la obra ejemplos concretos de mecanismos de participación empleados. En palabras de Enrique, «... ya no es suficiente pensar globalmente y actuar localmente —territorial y on line—, sino que es necesario también, pensar localmente y actuar globalmente y en redes virtuales», por tanto, el autor expone actuaciones que impliquen la participación de las redes que configuran la comunidad a través de mecanismos de participación (o práctica participativas) de base asociativa; prácticas directas o deliberativas; o prácticas participativas de tipo mixto.

El penúltimo de los capítulos centra la atención en la metodología del trabajo social con comunidades, en él podemos encontrar una

clara estructura que contiene las fases del proceso metodológico, para adentrarse en aquellas técnicas de interés para el desarrollo social local. Se trata, pues, de un capítulo con un marcado carácter instrumental que abarca desde la metodología a las técnicas en el trabajo social con comunidades.

La obra concluye con una reflexión sobre algunos de los diferentes ámbitos en que puede desarrollarse el trabajo comunitario y la alusión a diferentes ejemplos de buenas prácticas. Se cierra así el recorrido desde la teoría a la práctica, insistiendo en la necesidad de una sistematización de la práctica que facilite la retroalimentación entre ambas.

Dado que el trabajo social con comunidades se alimenta de una multiplicidad de disciplinas y teniendo en cuenta que son múltiples las profesiones implicadas en el trabajo con la comunidad, la obra puede resultar de interés no solo a los profesionales del trabajo social, sino a cualquiera de los implicados en el trabajo con comunidades, amén de estudiantes, docentes o cualquiera interesado en la participación ciudadana o la acción colectiva.

En definitiva, nos encontramos ante una cuidada labor de revisión y síntesis de las principales aportaciones al trabajo social con comunidades que culmina, acertadamente, en un aterrizaje en la realidad de esta disciplina a través de la ejemplificación de buenas prácticas. Eso denota una intencionalidad de acercar este modelo de intervención a modo de manual, una sintética obra que ofrece una panorámica general del trabajo social con comunidades.

María Dolores GRACIA ORTIZ  
Trabajadora social y doctora en Sociología  
Universidad de Murcia  
[mdgracia1974@gmail.com](mailto:mdgracia1974@gmail.com)

## EVALUADORES

Juan HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, ULL.

José A. GARCÍA ROJAS, ULL.

Sixto PERAZA PADRÓN, ULL.

José A. BÁEZ GARCÍA.

Jorge RODRÍGUEZ GUERRA, ULL.

Marta JIMÉNEZ JAÉN, ULL.

Carmen BARRANCO EXPÓSITO, ULL.

Juan M. CABRERA SANTANA, ULL.

Juan M. HERRERA HERNÁNDEZ, ULL.



**ULL** | Universidad  
de La Laguna

