

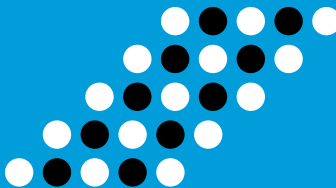
ESPAÑA 2025

Estructura y cambio social

JOSÉ FÉLIX TEZANOS y CONSTANZA TOBÍO (Eds.)

4

PODER, POLÍTICA Y SOCIEDAD



CIS

Centro de
Investigaciones
Sociológicas

ESPAÑA 2025. ESTRUCTURA Y CAMBIO SOCIAL

(VOLUMEN 4. PODER, POLÍTICA Y SOCIEDAD)

EDICIÓN A CARGO DE JOSÉ FÉLIX TEZANOS Y CONSTANZA TOBÍO

Autores

Juan Montabes Pereira, Pablo Oñate, Benjamín Oltra, Diana Jareño Ruiz,
Pablo de Gracia Soriano, Javier de Esteban Curiel, Arta Antonovica,
María Belén Romero García, Laura Chaqués Bonafont, Iván Medina,
Juan Rodríguez Teruel, Javier García Fernández, Benigno Pendás García,
José Ramón Flecha García, Ángel Cazorla, Erika Jaráiz, Antonio Garrido Rubia,
Irene Delgado, José Manuel Rivera, María Pereira, María Esther del Campo García,
Manuel Sánchez Reinón, Ramón Máiz, Nieves Lagares, Carmen Ortega,
Carlos Prieto Rodríguez, Sofía Pérez de Guzmán Padrón, Bruno Estrada López,
Óscar Jaime Jiménez, Daniel Sansó-Rubert Pascual, Consuelo del Val,
Antonio Viedma, Rodrigo Carcedo, Pilar Gomiz

Centro de Investigaciones Sociológicas

MADRID, 2025

España 2025. Estructura y cambio social (Volumen 4. Poder, política y sociedad) / edición a cargo de José Félix Tezanos y Constanza Tobío.- Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2025.

(Fuera de Colección; 57)

1. Sociología política 2. Elecciones 3. Conflicto social

316

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Catálogo general de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es/>

Fuera de Colección, núm. 57

Primera edición, octubre 2025

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS
Montalbán, 8. 28014 MADRID
www.cis.es

© Los autores

Diseño cubierta: © Mikel Jaso

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

NIPO papel: 146-25-019-4

NIPO electrónico: 146-25-020-7

ISBN papel (España 2025. Estructura y cambio social): 978-84-7476-951-7

ISBN electrónico (España 2025. Estructura y cambio social): 978-84-7476-952-4

ISBN papel (Volumen 4. Poder, política y sociedad): 978-84-7476-961-6

ISBN electrónico (Volumen 4. Poder, política y sociedad): 978-84-7476-962-3

DEPÓSITO LEGAL: M-11142-2025

Fotocomposición e impresión: Editorial MIC
C. el Artesiano, S/N, Pol. Ind, 24010 Trobajo del Camino, León



Para la impresión de este libro se ha utilizado papel con certificación FSC, ECF y PEFC.
Esta publicación cumple los criterios medioambientales de contratación pública.

	<i>Págs.</i>
I. PODER Y POLÍTICA	9
60. Sistema político español (2015-2025): cambios y continuidades. JUAN MONTABES PEREIRA, Catedrático de Ciencia Política, Universidad de Granada. PABLO OÑATE, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universitat de València.	11
61. Culturas políticas en España. BENJAMÍN OLTRA, Catedrático Emérito de Sociología de la Cultura y Teoría Sociológica, Universidad de Alicante. DIANA JAREÑO RUIZ, Profesora Titular acreditada, Universidad de Alicante. PABLO DE GRACIA SORIANO, Docente e Investigador en el Departamento de Sociología I, Universidad de Alicante	35
II. ACTORES Y ASOCIACIONISMO	59
62. La dinámica del asociacionismo en la sociedad española (de Tocqueville a Putnam). JAVIER DE ESTEBAN CURIEL, Catedrático, Universidad Rey Juan Carlos. ARTA ANTONOVICA, Profesora Titular, Universidad Rey Juan Carlos.	61
63. Crisis del capital social. Perspectiva generacional. MARÍA BELÉN ROMERO GARCÍA, Directora de Banco de Datos, Centro de Investigaciones Sociológicas.	99
64. Actores sociales, políticos y económicos. LAURA CHAQUÉS BONAFONT, Catedrática de Ciencia Política, Universidad de Barcelona. IVÁN MEDINA, Profesor Titular de Ciencia Política, Universitat de València.	139
65. Las élites parlamentarias y ministeriales en España. JUAN RODRÍGUEZ TERUEL, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración, Universitat de València. PABLO OÑATE, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universitat de València.	165
66. Los conflictos de poderes. JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ, Catedrático Emérito de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid. BENIGNO PENDÁS GARCÍA, Catedrático de Ciencia Política, Universidad CEU San Pablo.	197
67. Poder, política, conflictos y agregaciones sociales. Viejos y nuevos movimientos sociales. JOSÉ RAMÓN FLECHA GARCÍA, Catedrático Emérito de Sociología, Universitat de Barcelona . . .	223

	<i>Págs.</i>
III. PARTIDOS POLÍTICOS Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL.	249
68. Los partidos políticos. ÁNGEL CAZORLA. Profesor del Departamento de Ciencia política y de la Administración. Universidad de Granada. ERIKA JARÁIZ. Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y Sociología. Universidade de Santiago de Compostela	251
69. Sistemas y subsistemas de partidos: las Españas electorales. PABLO OÑATE. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Universitat de València.	285
70. Tendencias y comportamientos electorales en España 2015-2025. JUAN MONTABES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad de Granada. ANTONIO GARRIDO RUBIA. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Murcia	315
71. Las dinámicas del abstencionismo y la movilización electoral en España. IRENE DELGADO. Catedrática de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Nacional de Educación a Distancia	361
72. Las emociones en los comportamientos políticos de los españoles. JOSÉ MANUEL RIVERA. Profesor Titular de Ciencia Política. Universidade de Santiago de Compostela. MARÍA PEREIRA. Profesora Titular de Ciencia Política. Universidade de Santiago de Compostela.	387
73. El desarrollo de los sistemas autonómicos de servicios sociales en España. El caso de la atención a la dependencia (2007-2024). MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA. Catedrática de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid. MANUEL SÁNCHEZ REINÓN. Profesor Contratado Doctor de la Facultad de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid	413
74. Los nacionalismos en España: la evolución de los nacionalismos vasco, catalán y gallego en la última década. RAMÓN MAÍZ. Catedrático Emérito de Ciencia Política. Universidade de Santiago de Compostela. NIEVES LAGARES. Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidade de Santiago de Compostela.	459
75. Género y comportamiento electoral en España. CARMEN ORTEGA. Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Granada.	477
IV. ANTAGONISMOS Y CONFLICTOS POLÍTICOS.	501
76. El conflicto entre capital y trabajo en la España actual o cómo el capital logra implantar un ordenamiento social que incrementa su poder a costa del trabajo. CARLOS PRIETO RODRÍGUEZ. Catedrático Emérito de Sociología. Universidad Complutense de Madrid. SOFÍA PÉREZ DE GUZMÁN PADRÓN. Profesora Titular de Sociología en la Facultad de Ciencias del Trabajo. Universidad de Cádiz.	503

77. Disrupciones productivas, crecimiento de la desigualdad y democracia económica. BRUNO ESTRADA LÓPEZ. Economista. Coordinador de la SG de CC. OO. Presidente de la Plataforma por la Democracia Económica	531
78. Polarizaciones y violencia en España. ÓSCAR JAIME JIMÉNEZ. Profesor Titular en el Departamento de Sociología III. Universidad Nacional de Educación a Distancia.	557
79. Tendencias de evolución y futuro de la violencia y los delitos en España. ÓSCAR JAIME JIMÉNEZ. Profesor Titular en el Departamento de Sociología III. Universidad Nacional de Educación a Distancia. DANIEL SANSÓ-RUBERT PASCUAL. Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia.	583
80. Reclusión en España. Estructuras familiares con hijos/as adolescentes. CONSUELO DEL VAL. Profesora Titular de Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia. ANTONIO VIEDMA. Profesor Honorífico en el Departamento de Sociología I. Universidad Nacional de Educación a Distancia. RODRIGO CARCEDO. Catedrático Acreditado de Psicología Evolutiva y de la Educación. Universidad de Salamanca. PILAR GOMIZ. Profesora Contratada Doctora. Universidad Nacional de Educación a Distancia	613
AUTORES/AS	643

Parte I.

Poder y política

60. Sistema político español (2015-2025): cambios y continuidades

Juan Montabes Pereira

Catedrático de Ciencia Política

Universidad de Granada

Pablo Oñate

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración

Universitat de València

60.1. Introducción

El sistema político nacido del proceso de la transición a la democracia se configuró como una monarquía parlamentaria, con un Jefe del Estado, el Rey, con poderes reglados y limitados; un Parlamento bicameral de carácter asimétrico que otorga su confianza al Presidente del Gobierno, que designa y cesa a sus ministros; un poder judicial autónomo y gobernado por el Consejo General del Poder Judicial, y una estructura territorial que experimentó un acelerado proceso descentralizador que lo convertiría en pocos años en uno de los sistemas políticos más descentralizados del mundo: las comunidades autónomas adquirieron altos niveles de autogobierno (administrativo, político y financiero) al configurar una estructura política multinivel en la que la esfera estatal ha establecido múltiples relaciones de competición y cooperación con la autonómica, la municipal y la europea, de forma que se dibuja un sistema de interacciones superpuestas –de cooperación y de competición– de intensidad creciente.

El proceso político desplegado en España en los últimos cuarenta y ocho años ha ocasionado una serie de *mutaciones políticas* en el diseño constitucional conformado en 1977 y 1978. Tales mutaciones no han tenido reflejo en el texto constitucional de 29 de diciembre de 1978, de manera que esas representaciones se encuentran hoy en día integradas, fundamentalmente, en las percepciones de la política por parte de los ciudadanos y de sus propios actores. Es así como la forma de gobierno conformada según el texto constitucional como «monarquía parlamentaria» traslada al Gobierno y, muy en concreto a su Presidencia, el centro de gravedad de la política nacional. Ello ha tenido una consecuencia inmediata sobre los procesos electorales nacionales que los han derivado hacia una modalidad «presidencial» antes que, como la misma Constitución señala, expresamente los categoriza como de elección de los Diputados y Senadores por cada una de las provincias/

circunscripciones en las que se configura el espacio electoral español para estas elecciones. Algo similar podríamos afirmar con respecto a las elecciones en cada una de las comunidades autónomas, todas definidas estatutariamente como manifestación de una forma de gobierno parlamentario, en las que la presidencia se conforma también como núcleo central de todas las decisiones y del Gobierno.

Los partidos políticos –tanto los de ámbito estatal como los no estatales– han sido los actores colectivos que han articulado ese sistema en los distintos niveles de gobierno, lo que ha generado, como veremos más adelante, un periodo de cinco décadas de notable estabilidad política.

Desde la reinstauración de la democracia, la ciudadanía manifestó pautas moderadas de cultura política y tendencias centripetas en la competición electoral. Sus orientaciones hacia el sistema democrático, los actores y sus instituciones coincidían mayoritariamente con la estructura diseñada en el proceso de transición y acceso a la democracia.

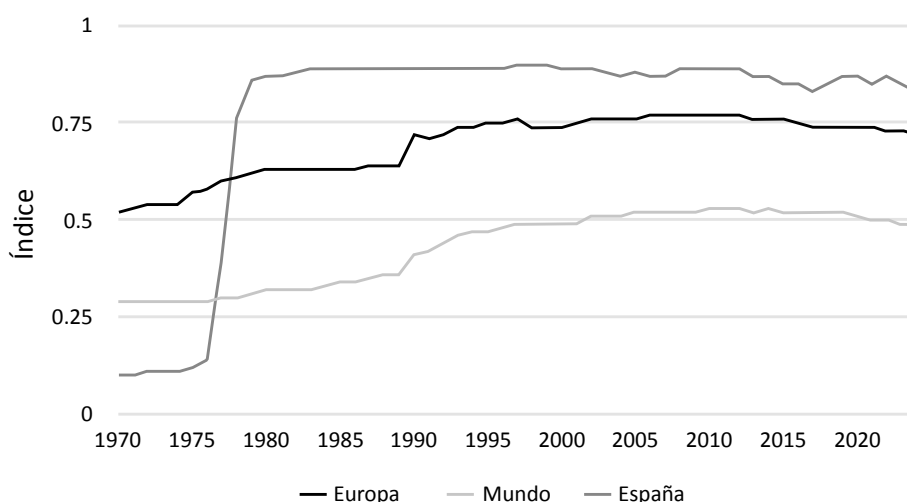
60.2. El Estado y la calidad de la democracia en la España actual

En los primeros años de la democracia en España, los dos grandes retos políticos que enfrentaba el país eran la *democratización* y la *descentralización*; nada nuevo en la política contemporánea española ni en el devenir que marcarían los primeros cuarenta y ocho años del proceso y cultura política de los españoles (Montabes, 2024, pp. 23-30).

Con respecto al primero, España se convirtió en aquellas fechas de la década de los setenta y ochenta del siglo pasado en uno de los casos de referencia de los que Samuel Huntington denominó *la tercera ola* de los procesos de democratización en el mundo (Huntington, 1994). En solo unos años, y para sorpresa de muchos actores y analistas internacionales, España cambió de la dictadura a la democracia, de forma que pasó –pese a un buen número de dificultades en su contra– a ser considerada como una de las democracias más estables y de mayor calidad del mundo. Así, para Freedom House, España se situaba en 2018 en la posición séptima de las democracias en el mundo y en su último informe, de 2024, se posicionó al puesto número once. En términos de puntuación por la calidad de la democracia, España ha bajado de los noventa y cuatro puntos sobre cien en 2018 a los noventa sobre cien en 2023. Esta puntuación depende de criterios relacionados con los derechos políticos (sobre cuarenta) y las libertades civiles de cada país (sobre sesenta). Desde otras consideraciones sobre el análisis de las democracias en el mundo, V-Dem ubica a España en su informe sobre la democracia de 2024 en la posición veintitrés de un *ranking* de 179 países. En 2018, cuando Pedro Sánchez llegó a la Presidencia del Gobierno tras la primera moción de censura que lograba la remoción de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno, el país estaba en la posición veintiséis. Aunque mejoró su posición con respecto al resto de países, descendió en la puntuación de los cinco índices democráticos que valora este instituto.

Estos adoptan una cifra dentro del intervalo de 0 a 1, de menor a mayor valor: el electoral, el liberal, el participativo, el igualitario y el deliberativo¹. Como se puede apreciar en el gráfico 60.1, la evolución de la calidad de la democracia en España, según V-Dem, se sitúa desde finales de los años setenta muy por encima de las medias mundiales y es sensiblemente superior a las medias de los países europeos. En concreto, para el año 2024, España obtenía un índice de 0,83 sobre 1, mientras que la media en el resto del mundo se situaba en 0,49 y la de los países europeos en 0,72².

GRÁFICO 60.1. *Índice de la democracia electoral en el mundo, Europa y España (1975-2023)*



Fuente: V-Dem. Disponible en: https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/, acceso 1 de agosto de 2025.

Sea como fuere o como se analizase, por unas fuentes u otras, España fue considerada entonces, y sigue siéndolo hoy, como una de las democracias más estables y de mayor calidad del contexto comparado. Todo ello, sin obviar, claro está, los análisis y variaciones anuales, especialmente los realizados tras los años de la pandemia y de las consecuencias políticas del COVID-19 entre 2020 y 2022 (Montabes y Cazorla, 2022, pp. 629 y ss.)

¹ Variedades de la Democracia (V-Dem). El Instituto V-Dem, dirigido por el Profesor Staffan I. Lindberg, es un instituto de investigación independiente y sede del proyecto V-Dem. Tiene su sede en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Este instituto presenta un informe anual sobre la democracia, que ofrece una visión general de su estado en el mundo. Información sobre el Instituto V-Dem disponible en: <https://v-dem.net/about/v-dem-institute/>, acceso 28 de julio de 2025. Información sobre el Instituto V-Dem disponible en: <https://v-dem.net/about/v-dem-project/>, acceso 29 de julio de 2025.

² Véase: https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/, acceso 1 de agosto de 2025.

La permanente presencia de las tensiones territoriales entre el centro y la periferia en torno a la construcción constitucional del *Estado democrático, social y de derecho* habrían marcado, junto con otros *cleavages* como el ideológico, el religioso o el relativo a la jefatura del Estado, todo el devenir de la política española del último tercio del siglo pasado hasta la actualidad.

60.3. De la descentralización territorial a la consolidación del Estado de las autonomías

La evolución del Estado de las autonomías ni estaba predeterminada por la Constitución de 1978 ni ha sido lineal. Ha sido fruto de leyes y de sentencias del Tribunal Constitucional; de pactos políticos como los de la Moncloa de 1977 o los autonómicos de 1981 y 1992; de resultados electorales en las comunidades autónomas y en el Estado, y también de un cambio de la opinión pública y de la forma colectiva de entender el Estado autonómico. El resultado de todo este proceso es que España, que hace cuarenta y cinco años era uno de los Estados más centralistas de Europa, puede ser considerado hoy en día como uno de los más descentralizados en la perspectiva comparada contemporánea (Hooghe *et al.*, 2016b, pp. 131 y ss.).

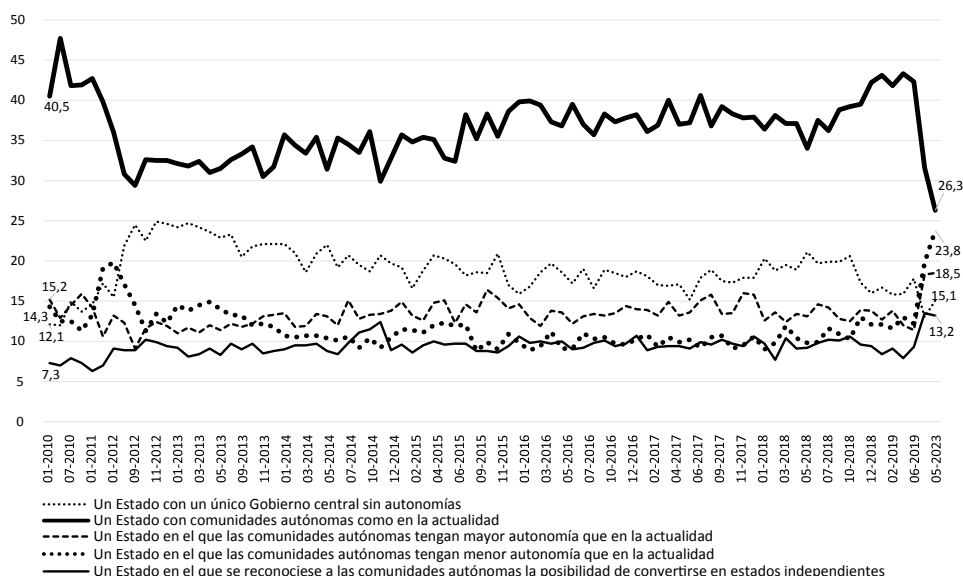
La experiencia de gobierno compartido con la participación de las CC. AA. en las decisiones estatales ha tenido en España, como en el resto del mundo, una experiencia singular con motivo de los críticos años de pandemia del COVID-19, en el caso español por la actividad de determinadas comisiones mixtas Estado-comunidades autónomas. En concreto, el Consejo Interterritorial de Salud que reunía al Gobierno de la nación (a la Ministra de Sanidad) con los Consejeros de sanidad de las CC. AA., que mantuvo más de cincuenta y siete reuniones entre 2021 y 2022 y, aunque esa actividad tampoco estuvo exenta de diferencias, la coparticipación entre CC. AA. y Gobierno del Estado en materias competenciales que este había asumido de manera extraordinaria se desarrolló positiva y cordialmente, desplegando buenas prácticas de cogobernanza o –en términos de Hooghe y Schakel (2016a, pp. 131 y ss.)– de *gobierno compartido*.

Con respecto a la evaluación del desarrollo del Estado autonómico realizada por los españoles a lo largo de los últimos diez años, las encuestas y sondeos demoscópicos expresan clara y mayoritariamente posiciones favorables al mismo, aunque con diferentes observaciones y adaptaciones.

Como se puede observar en el gráfico 60.2, entre 2010 y 2023 el porcentaje de quienes consideraban que su preferencia en la forma de Estado era «un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad», descendió del 40,5 % de los españoles al 26,3 %, produciéndose la mayor caída a partir de 2019. Paralelamente, entre esos mismos años, los que preferían una reducción de la autonomía concedida por el Estado a las CC. AA. se incrementaba en casi diez puntos pasando del 14,3 al 23,8 %, Si a estos últimos sumamos el 15,1 % que optan por la eliminación de la autonomía prefiriendo un modelo de Estado «con un único gobierno central sin autonomías», nos situamos cerca del 40 % de los españoles (38,9 %) que consideran pertinente una eliminación

o reducción de las prerrogativas y competencias con las que el modelo autonómico se había conformado tras la Constitución de 1978. A esto tendríamos que resaltar el grado de polarización que a este respecto se ha apoderado de este *cleavage* tradicional de la política española (Montabes, 2024).

GRÁFICO 60.2. *Evolución de las preferencias sobre las formas de Estado de los españoles (2009 y 2020)*

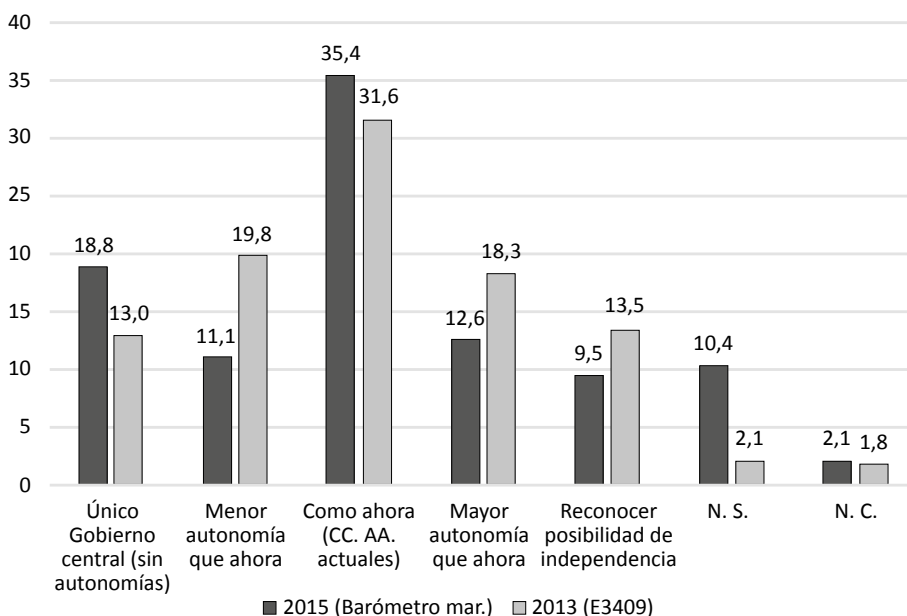


Fuente: Estudios CIS. Disponibles en: https://www.cis.es/cis/openncm/ES/2_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=14722, acceso 30 de julio de 2025.

En referencia a las preferencias de los españoles respecto de la forma de Estado, los últimos diez años han incidido sobre las posiciones tradicionales a este respecto, lo que ha provocado –como en otras de las configuraciones del sistema político español– un nuevo incremento de las posiciones polarizadas al respecto. Así lo ponen de manifiesto los Estudios CIS 3057 (2015) y 3409 (2015), en relación con la tradicional «escala Moreno» sobre la forma de organización territorial del Estado. En concreto, se les pregunta a los españoles sobre sus preferencias en torno a una forma de organización territorial del Estado distinguiendo en una escala de cinco posiciones (dos más restrictivas de la autonomía, otra de mantenimiento de la situación actual y otras dos que consideran necesario un incremento de la autonomía o incluso el «reconocimiento de la independencia»). Así, mientras que en 2015 el 30 % de los entrevistados optaba por las posiciones restrictivas y el 18 % se inclinaba por un reforzamiento de la descentralización (incluyendo la independencia, con el 9,5 % de los casos), ocho años más tarde estos porcentajes, especialmente los últimos, se habían incrementado hasta equipararse con los más restrictivos.

En estos últimos diez años, los españoles se han distribuido en relación con la forma de organización territorial del Estado en torno a tres bloques, cada uno de ellos compuesto por una tercera parte de la población. Dos de esos bloques quedarían integrados por las dos posiciones extremas y polarizadas (Gobierno central sin autonomías y reducción de la autonomía, de una parte, e incremento de la autonomía y posibilidad de reconocimiento de la independencia, de otra). El tercero de los bloques estaría integrado por el tercio restante de la población que opta por el mantenimiento de la actual situación de descentralización del Estado de las Autonomías (35,4 % en 2015 y 31,6 % en 2023).

GRÁFICO 60.3. *Preferencias de los españoles sobre el modelo de Estado (2015-2023, %)*



Fuente: Estudios CIS 3057 y 3409.

Si analizamos estos mismos porcentajes en el ámbito de las comunidades autónomas que se configuraron desde el principio del establecimiento del Estado autonómico por la vía del artículo 151 de la Constitución (o su disposición transitoria segunda), esta radiografía varía de manera sensible. En este caso, se dibujan nítidamente dos modelos, el dominado por las posiciones independentistas y el dominado por las posiciones intermedias (tabla 60.1). Así, Cataluña y País Vasco estarían en el primer caso y –con algunas especificidades– Andalucía y Galicia estarían en el segundo de los modelos. En concreto, en relación con el primero de los modelos (Cataluña y País Vasco), la opción independentista destaca como la más popular, pero, mientras que en Cataluña la diferencia con la siguiente (mayor autonomía) es de trece puntos, en el País

Vasco la opción independentista en 2023 se encuentra prácticamente igualada con la opción por el sistema actual y con mayor autonomía. En el País Vasco, la suma de las dos opciones en torno al sistema actual y la de un modelo como el actual pero con mayores competencias sumarían un total del 55 % de la población, mientras que estas dos posiciones en Cataluña estarían en torno al 38,5 % de la población, de modo que se igualan prácticamente con la opción independentista.

TABLA 60.1. *Preferencias entre diferentes alternativas de organización territorial en España y en las comunidades autónomas constituidas mediante el artículo 151 de la Constitución (mayo de 2023)*

	ESPAÑA	ANDALUCÍA	CATALUÑA	GALICIA	PAÍS VASCO
PRIMERA OPCIÓN	Sistema actual 31,6 %	Sistema actual 39,4	Posibilidad de independizarse 37,5 %	Sistema actual 36,6 %	Posibilidad de independizarse 28,3 %
SEGUNDA OPCIÓN	Menor autonomía 19,8 %	Menor autonomía 20,8 %	Mayor autonomía 24,4 %	Mayor autonomía 23,3 %	Sistema actual 28,1 %
TERCERA OPCIÓN	Mayor autonomía 18,3 %	Sin autonomías 11,8 %	Sistema actual 14,3 %	Posibilidad de independizarse 13,9 %	Mayor autonomía 27,0 %
CUARTA OPCIÓN	Posibilidad de independizarse 13,5 %	Mayor autonomía 17,6 %	Sin autonomías 10 %	Menor autonomía 11,9 %	Sin autonomías 6,2 %
QUINTA OPCIÓN	Sin autonomías 13 %	Posibilidad de independizarse 6,5 %	Menor autonomía 9,8 %	Sin autonomías 10,1 %	Menor autonomía 5,1 %
N. S./N. C.	3,9 %	3,9 %	4,1	4,2 %	5,3 %

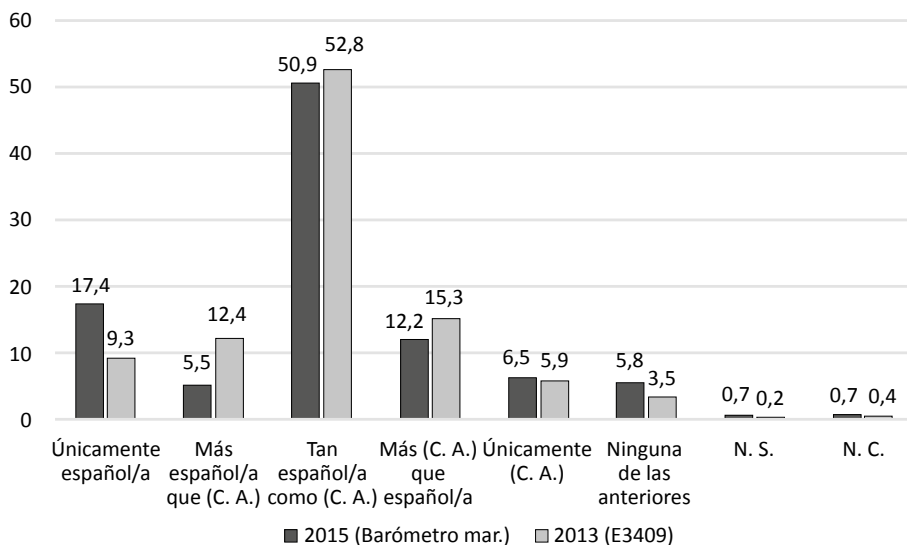
Fuente: Elaboración propia. Barómetro CIS 3409 (mayo 2023). Disponible en: https://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/ver.jsp?estudio=14722, acceso 29 de julio de 2025.

El sentimiento de identidad territorial está muy vinculado con las preferencias respecto a la forma de Estado. Utilizando las mismas fuentes, se observa que la evolución de este sentimiento de identidad describe una curva similar a la descrita sobre la preferencia acerca de la organización territorial del Estado. En una escala también compuesta por cinco posiciones (que integra tanto las dos posiciones excluyentes –sentimiento de identidad exclusivamente española y sentimiento de identidad exclusiva con una comunidad autónoma–), encontramos las dos posiciones que manifiestan una preferencia prevalente por uno de esos dos ámbitos (sentimiento de mayor identidad española que la de una comunidad autónoma concreta o a la inversa, mayor identidad del territorio subestatal que español) y, por último, la posición media integrada por todas aquellas personas que manifiestan una preferencia por las identidades compartidas (tan español como de una comunidad autónoma concreta).

Con una variación mínima, de escasamente dos puntos, la mayor parte de los españoles expresan, tanto en 2025 como en 2023, su identidad compartida entre su españolidad y su identidad con una comunidad autónoma concreta. Más de la mitad de los españoles se adscriben a estas posiciones de identidades duales o compartidas, sin manifestar una preferencia expresa por una de ellas (50,95 % en 2025 y 52,9 % en 2023). El porcentaje de quienes se inclinan por las posiciones excluyentes se ha reducido en estos ocho años, ya que, en 2015, representaban entre ambas un 24,1 % (17,6 % optaban por «únicamente españoles» y 6,5 % por «únicamente por una comunidad autónoma»), mientras que, en 2023, solo eran el 15,2 % de los entrevistados (9,3 % optaron por declararse «únicamente españoles» y un 5,9 % por «únicamente por una comunidad autónoma»). El tercer bloque, integrado por aquellas personas que manifestaban su identidad compartida entre españolidad y una comunidad autónoma, pero con preferencia de una sobre otra, es el que registra un mayor incremento en el periodo 2015-2023. Estas opciones se incrementan en diez puntos en esos ocho años al pasar de 17,7 % a 27,7 % del total.

Todo ello nos llevaría a concluir en este apartado que una amplia mayoría de los españoles –superior a las dos terceras partes del total de la población (68,1 %)– se inclina por identidades duales o compartidas, mientras que las posiciones excluyentes agregan a un 15,2 % de la población, que integra los dos bloques polarizados en referencia a sus identidades territoriales expresadas (un 9,3 % manifiesta posiciones excluyentes estatales y un 5,9 % expresa posiciones excluyentes independentistas o excluyentes con otras identidades nacionales o estatales).

GRÁFICO 60.4. *Sentimientos de identidad territorial de los españoles entre el Estado y las comunidades autónomas (2015-2023, en porcentajes)*



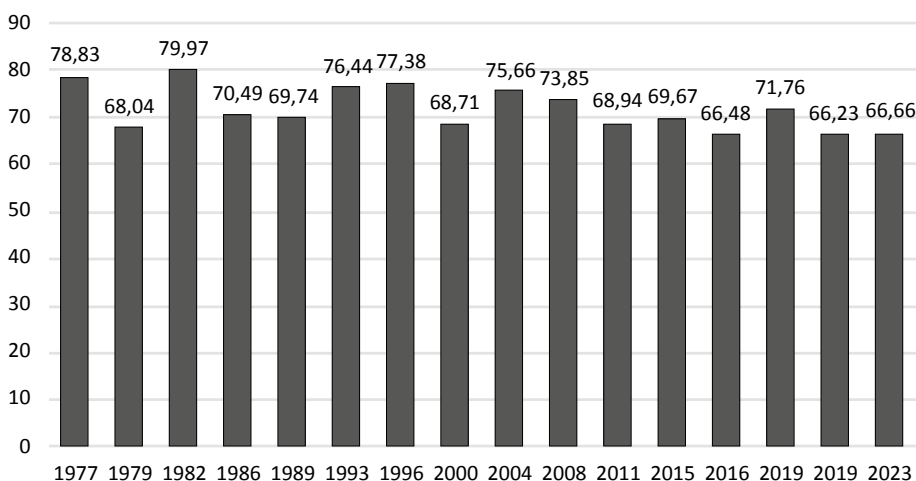
Fuente: Estudios CIS 3057 y 3409.

60.4. La participación electoral en España como indicador de la calidad de su democracia (2015-2025)

La movilización (participación) y la orientación electoral (del voto) son las dos variables básicas para el análisis del comportamiento electoral. La plasmación de la movilización vendrá dada por el nivel de participación electoral con el que los electores hayan respondido a la convocatoria.

La participación en las quince elecciones generales celebradas en España entre 1977 y 2023 ha sido relativamente estable: la media se ubica en el 71,8 % (gráfico 60.5). En los comicios comprendidos entre 2015 y 2025, el porcentaje de participación medio estuvo un poco por debajo de esa cifra, al situarse en el 68,2 %.

GRÁFICO 60.5. *Evolución del porcentaje de participación electoral en las elecciones generales (1977-2023)*



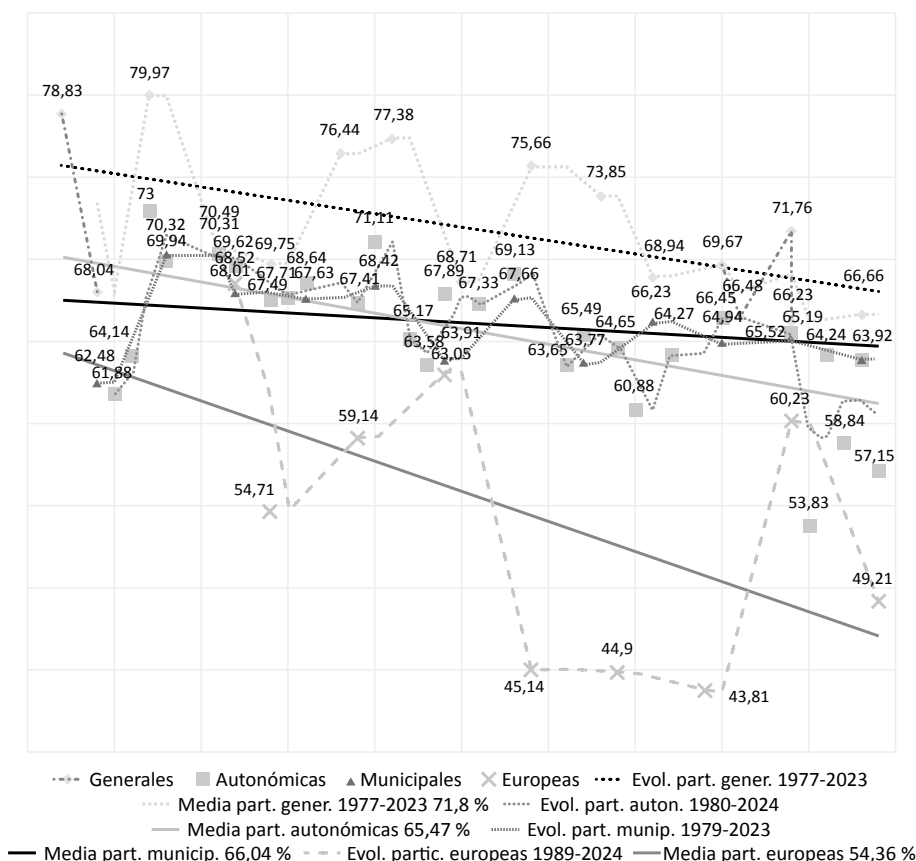
Nota: Todas las cifras expresan el porcentaje del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral Central, publicados por el Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/index.jsp>, acceso 30 de noviembre de 2024.

Los diez años comprendidos entre 2015 y 2025 integran el periodo temporal desde 1977 de mayor concentración de elecciones en la España democrática. La *precipitación* electoral de este periodo estuvo integrada por los cinco procesos electorales generales de 2015, 2016, abril de 2019, noviembre de 2019 y 2023; las tres convocatorias de procesos autonómicos generalizados de 2015, 2019 y 2023 y los procesos singulares de Cataluña (2017, 2020 y 2024), País Vasco y Galicia (2016, 2020 y 2024), además de Andalucía (2015, 2018 y 2022); las tres convocatorias electorales municipales, de 2015, 2019 y 2023, y las dos elecciones al Parlamento Europeo, de 2019 y 2024. En definitiva, en estos diez años hemos tenido

oportunidad de celebrar en nuestro país cincuenta y cinco procesos electorales, lo que lo conforma como el periodo de mayor concentración electoral de toda nuestra historia democrática. Esta *precipitación y concentración electoral* genera una media de más de cinco procesos por año. Este dato pone de manifiesto que el recurso electoral ha servido al menos en tres casos para solventar, o intentar resolver, problemas políticos (la repetición de las elecciones generales en 2016 y 2019, el adelanto electoral en Cataluña y Andalucía –2018–, Madrid –2022–, Valencia –2019– y Castilla y León, en 2022). Ha sido en estos contextos concretos, sobre todo los propiciados por las elecciones generales de 2015 y 2016, en los que abocarían a la moción de censura de 2018 y a la repetición de las elecciones generales de abril de 2019 en noviembre de ese mismo año.

GRÁFICO 60.6. *Evolución de la participación electoral en España según tipo de elecciones (1977-2025)*



Nota: Todas las cifras expresan el porcentaje del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral Central, publicados por el Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/index.jsp>, acceso 30 de noviembre de 2024.

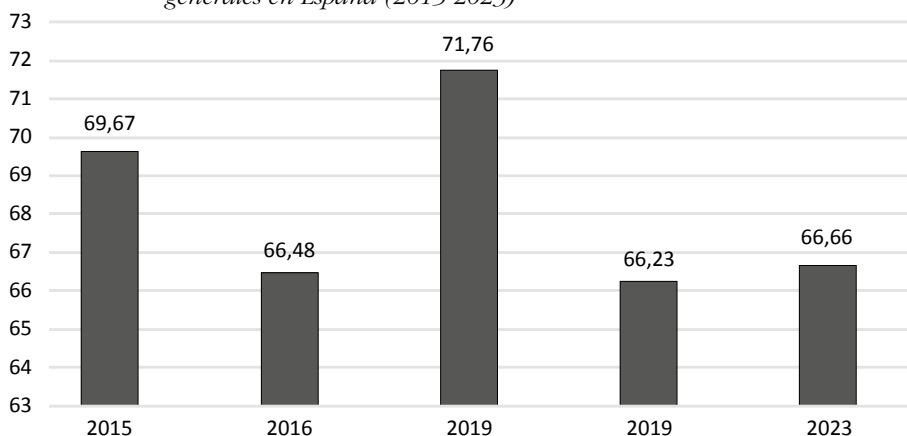
Dejando de lado el caso de las elecciones de abril de 2019, el promedio de movilización (participación) electoral en el periodo 2015-2025 se situó por debajo de la media global de la participación electoral en todo el periodo democrático desde 1977. En las últimas elecciones, el 23 de julio de 2023, la participación electoral se situó por debajo de la media, lo que las calificaría más como elecciones de continuidad que como elecciones de cambio, en la medida en que en las elecciones de cambio (1982, 1996, 2004 y 2011) se alcanzan elevados porcentajes de participación electoral, por encima de la media.

Podríamos considerar que, tras los dos procesos electorales que resultaron infructuosos en cuanto a la conformación de Gobierno (comicios de 2015 y de abril de 2019), el nivel de participación electoral pudo implicar que el PSOE lograra mejores resultados que el PP. Así se confirmó en las elecciones que siguieron a las fallidas de 2019, en las que el PSOE resultó como destacado vencedor.

Desde el punto de vista de la conformación de Gobierno, las experiencias tras las elecciones fallidas de 2015 y 2019 dieron lugar a la formación del primer Gobierno de coalición (en el ámbito estatal) en el actual periodo democrático español. Esta experiencia gubernamental se prorrogaría, aunque con resultados distintos, tras las elecciones del 23 de julio de 2023, y ha sido integrada con normalidad en los patrones de la cultura política de los españoles, sin suponer una disrupción en las pautas u orientaciones tradicionales que estos manifiestan hacia los partidos políticos y las instituciones.

La experiencia electoral española desde 1977 pone de manifiesto que las elecciones consideradas como elecciones de cambio o de alternancia siempre han registrado una participación electoral por encima de la media, a diferencia de aquellas consideradas como elecciones de continuidad, que

GRÁFICO 60.7. *Evolución del porcentaje de participación electoral en las elecciones generales en España (2015-2023)*



Nota: Todas las cifras expresan el porcentaje del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral Central, publicados por el Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/index.jsp>, acceso 30 de noviembre de 2024.

normalmente han registrado una participación por debajo de ese promedio. En las denominadas elecciones de cambio (1982, 1996, 2004, 2011 y 2019), el nivel de participación electoral estuvo –salvo en 2011– por encima de la media o muy cerca del promedio general 1977-2023. En los comicios que se consideran elecciones de continuidad (1979, 1986, 1989, 1993, 2000, 2008, 2015, 2016, 2019b y 2023), el nivel de participación electoral quedó claramente por debajo de la media del periodo 1977-2023. A ello habría que añadir la experiencia electoral de las elecciones fundacionales de 15 de junio de 1977, en las que la participación (78,8 %) estuvo muy por encima de la media de periodo, como es habitual en este tipo de elecciones en las que la población ratifica con su voto sus deseos de transitar a un régimen democrático (Huntington, 1994; Nohlen, 2010, pp. 119-123). Los españoles parecen percibir de manera clara la especial relevancia de determinados contextos políticos, de modo que se activan electoralmente en mayor medida.

El análisis de la participación electoral por comunidades autónomas evidencia que en los tres últimos comicios se registraron sensibles diferencias territoriales, que alcanzaron los diez puntos porcentuales entre las que registraron mayor y menor movilización. Mientras que la participación electoral fue menor al promedio en cinco comunidades, en doce fue mayor que el promedio (cuadro 60.1).

CUADRO 60.1. *Evolución de la participación electoral en las comunidades autónomas en las tres últimas elecciones generales*

	2019 (28 abril)	2019 (10 nov.)	2023	PROMEDIO
Castilla-La Mancha	76,6	70,1	73,0	73,2
Madrid	75,5	70,6	69,7	71,9
Valencia	74,3	69,8	71,5	71,9
Aragón	75,0	69,3	70,7	71,7
Extremadura	74,2	67,2	71,7	71,0
La Rioja	73,4	67,0	70,2	70,2
Murcia	73,5	68,3	66,7	69,5
Castilla y León	72,9	66,1	69,4	69,5
Cataluña	74,6	69,4	62,7	68,9
Cantabria	72,4	65,7	66,9	68,3
Navarra	72,5	65,0	66,4	68,0
País Vasco	71,8	66,4	65,1	67,8
Andalucía	70,8	66,0	66,1	67,6
Asturias	65,0	58,2	62,9	62,0
Baleares	65,4	56,8	61,3	61,2
Galicia	61,9	55,9	61,4	59,7
Canarias	62,5	55,4	58,2	58,7
MEDIA ESPAÑOLA	71,7	66,3	66,7	68,2

Nota: Todas las cifras expresan el porcentaje del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral Central, publicados por el Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/index.jsp>, acceso 30 de noviembre de 2024.

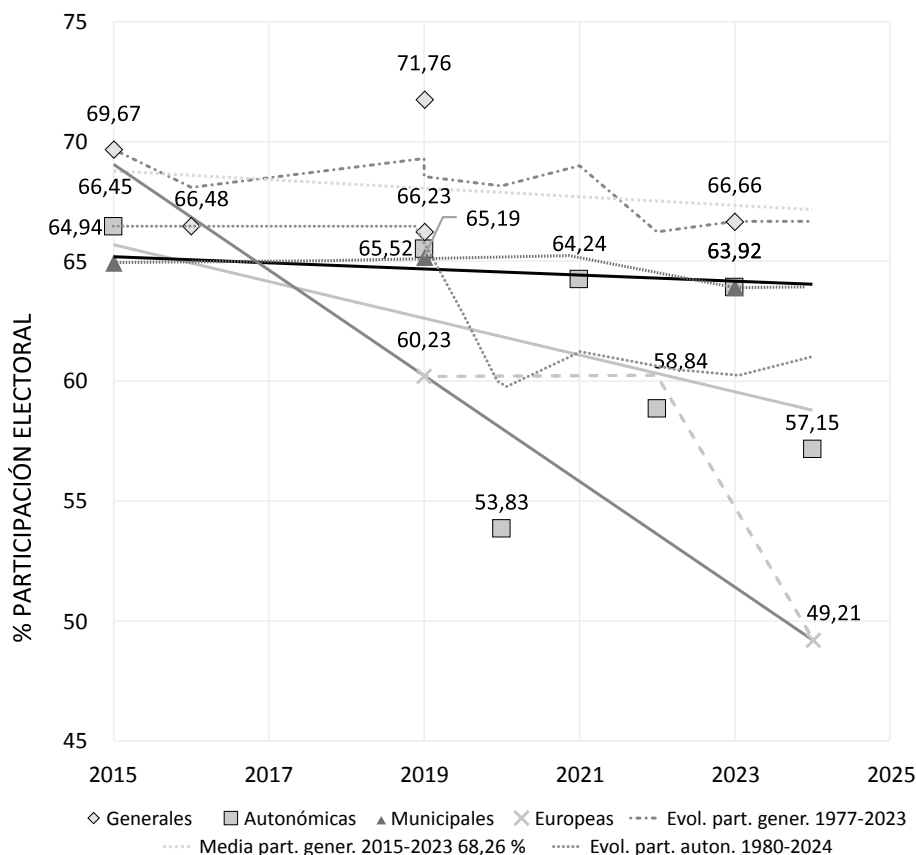
La movilización de un 71,8 % de los electores convocados en las elecciones de abril de 2019 las ubicó en un terreno muy próximo al bloque de las elecciones que hemos denominado de cambio o alternancia. No obstante, dado que no dieron lugar a la conformación de Gobierno y tuvieron que repetirse seis meses después, sus consecuencias fueron prácticamente irrelevantes. Aunque la media de participación en todo el periodo democrático (1977-2023) en elecciones generales es del 71,7 %, estas elecciones podrían ser consideradas dentro del bloque de las de mayor movilización. En ellas, las cuatro comunidades autónomas en las que la participación electoral quedó por debajo de la media nacional fueron Canarias (62,5), Galicia (61,9), Islas Baleares (65,4) y Principado de Asturias (65); la participación se situó muy cerca de la media en el País Vasco (71,8) y Andalucía (70,8). De otro lado, las once comunidades autónomas restantes registraron unos índices de participación por encima de la media española: Castilla-La Mancha (76,6), Madrid (75,5), Comunidad Valenciana (74,3), Aragón (75), Murcia (73,5), Cataluña (74,6), Extremadura (74,2), La Rioja (73,4), Castilla y León (72,9), Navarra (72,5), Cantabria (72,4) y País Vasco (71,8).

Por el contrario, en las elecciones de noviembre de 2023, solo fueron cuatro las comunidades que registraron una participación inferior a la media nacional (66,3 %): Canarias (55,4), Baleares (56,8), Galicia (55,9) y Asturias (58,2). Tanto en Andalucía (66) como en Cantabria (65,7) o Castilla y León (66,1) se dieron unos porcentajes de movilización muy próximos a los niveles medios españoles. La participación fue superior a la media nacional en otras siete comunidades: Extremadura (67,2), Murcia (68,03), Valencia (69,8), Castilla-La Mancha (70,1), Madrid (70,5), País Vasco (66,4), Rioja (67,0), Aragón (69,3) y Cataluña (69,4).

En las últimas elecciones, celebradas el 23 de julio de 2023, las comunidades en las que se dio un nivel de participación electoral por debajo de la media nacional –aunque próximo a la media (66,7 %)– fueron: Navarra (66,4), País Vasco (65,1), Andalucía (66,1) y, a algo más de distancia, Asturias (62,9), Cataluña (62,7), Galicia (61,4), Baleares (61,3) y Canarias (58,2). Las que mayor participación registraron, por encima de la media, fueron Castilla-La Mancha (73,0), Extremadura (71,7), Valencia (71,5) y Aragón (70,7), si bien, próximas a ellas en participación, se situaron La Rioja (70,2), Madrid (69,7), Murcia (66,7), Castilla y León (69,4), Cantabria (66,9) y la mencionada Navarra (66,9). Así, considerando las elecciones generales, en este periodo hay comunidades que se revelan de forma sistemática como menos participativas (Canarias, Islas Baleares, Galicia, Asturias) y otras como sistemáticamente como más participativas (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid).

Por otro lado, las crisis económica, política y social que se desarrollaron a partir de 2008 y, con mayor incidencia, de 2011, provocaron considerables cambios que –en lo político– se manifestaron a partir de las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2015 y de las generales de diciembre de ese mismo año. Por primera vez, los resultados de las elecciones no generaron un claro ganador para la formación del Gobierno. Ante la imposibilidad de que alguno de los líderes del PP o PSOE lo lograra, hubo que repetir la convocatoria a los seis meses, en junio de 2016. En ambos procesos se alcanzaron niveles de fragmentación

GRÁFICO 60.8. *Evolución de la participación electoral en España según tipo de elecciones (2015-2025)*



Nota: Todas las cifras expresan el porcentaje del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral Central, publicados por el Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/index.jsp>, acceso 30 de noviembre de 2024.

desconocidos hasta entonces: PP y PSOE, las formaciones que habían protagonizado la vida política española en las cuatro décadas anteriores, vieron cómo se reducía sustancialmente su número de escaños en el Congreso de los Diputados. En esos comicios emergieron dos nuevas formaciones políticas –Ciudadanos y Podemos– que acumularían casi un tercio de los escaños de la cámara y que en poco tiempo se configurarían –incluso– como alternativas que podrían superar en votos y escaños al PP y al PSOE, respectivamente, cuyo número de escaños en el Congreso de los Diputados se vio, en consecuencia, reducido.

Otra variable que ha tenido una importante influencia en la competición electoral y en la estabilidad y gobernabilidad del país fue el reto soberanista de Cataluña. El *procés* y su culminación en los hechos del 1 de octubre de 2017

desencadenaron la crisis de Estado más importante desde la reinstauración de la democracia en 1977 (Rivera, Montabes y Lagares, 2017). El *procés* catalán ha sido, en efecto, un condicionante fundamental de la política española durante la última década. Como sugieren Jurado y León (2022), se puede analizar como una cuestión de incompatibilidad de preferencias sobre la identidad nacional y la forma de Estado entre los ciudadanos de una comunidad autónoma, y de parte de estos y la de los del resto de España. El *procés* y la cuestión nacional merecen un análisis específico, como el que se desarrolla en otro capítulo. Aquí nos conformaremos con subrayar la enorme relevancia que tuvo en la configuración de la competición política catalana y nacional, lo que hizo que el eje «centro-periferia» adquiriera una relevancia enorme, junto con el eje izquierda-derecha, en la conformación de las estrategias y las preferencias político-electorales de los partidos y de los ciudadanos, respectivamente.

60.5. Partidos y sistemas de partidos

En la década 2015-2025, se han producido cambios importantes en los partidos políticos españoles, que se analizan con detalle en otro capítulo de este volumen. Tanto el PSOE como el PP experimentaron profundas crisis de liderazgo que provocaron verdaderas convulsiones en sus organizaciones. En el PSOE, la negativa de su Secretario General a apoyar con su abstención la confianza de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno en 2016 dio lugar a la dimisión de la mayoría de la Dirección Ejecutiva, de forma que asumió la dirección una gestora que convocó nuevas elecciones primarias pocos meses después. Pedro Sánchez logró de nuevo el voto mayoritario de la militancia, frente al sector oficialista, y asumió otra vez la Secretaría General del partido, lo que abrió en la organización una nueva fase en la que terminaría logrando que sus candidatos se impusieran en la estructura del partido en los distintos territorios.

Por su parte, el PP implementó por primera vez un sistema de elecciones primarias para seleccionar a su líder tras la dimisión de Mariano Rajoy en 2018. El sistema de doble vuelta (militancia, cuadros del partido) propició la presidencia de Pablo Casado frente a las otras dos candidatas más votadas por la militancia (Soraya Sáez de Santamaría y María Dolores de Cospedal). La errática estrategia electoral del nuevo Presidente y el enfrentamiento con algunos líderes territoriales –en particular con la presidenta del partido y la Comunidad de Madrid– propiciaron su dimisión en 2022 y fue sustituido por Alberto Núñez Feijóo. Las elecciones autonómicas de mayo de 2023 devolvieron al PP la mayor parte del poder autonómico y local que el PSOE le había ganado en anteriores elecciones. El PP también ganó las elecciones generales celebradas en julio de 2023, pero Núñez Feijóo no logró la mayoría suficiente en el Congreso para formar Gobierno, mientras que Pedro Sánchez consiguió el apoyo de los diputados de ocho formaciones, que le permitieron volver a presidir el Ejecutivo.

Ciudadanos y Podemos, protagonistas de la «nueva política» y alternativas emergentes renovadoras, experimentaron –tras su éxito inicial– profundas

crisis que acabaron provocando su práctica disolución. El líder de Ciudadanos, Albert Rivera, confiando en un potencial *sorpasso* al PP, adoptó la estrategia de oponerse a la investidura de Pedro Sánchez tras las dos elecciones generales celebradas en abril y noviembre de 2019. Ello provocó una crisis interna y que buena parte de su electorado le diera la espalda, pasando su número de escaños en el Congreso en las elecciones generales de noviembre de 2019 de cincuenta y siete a diez. La dimisión del líder y fundador, Albert Rivera y los pésimos resultados del partido en sucesivos comicios no hicieron sino ratificar la irrelevancia de la formación y sucesivas directivas acabaron disolviéndolo.

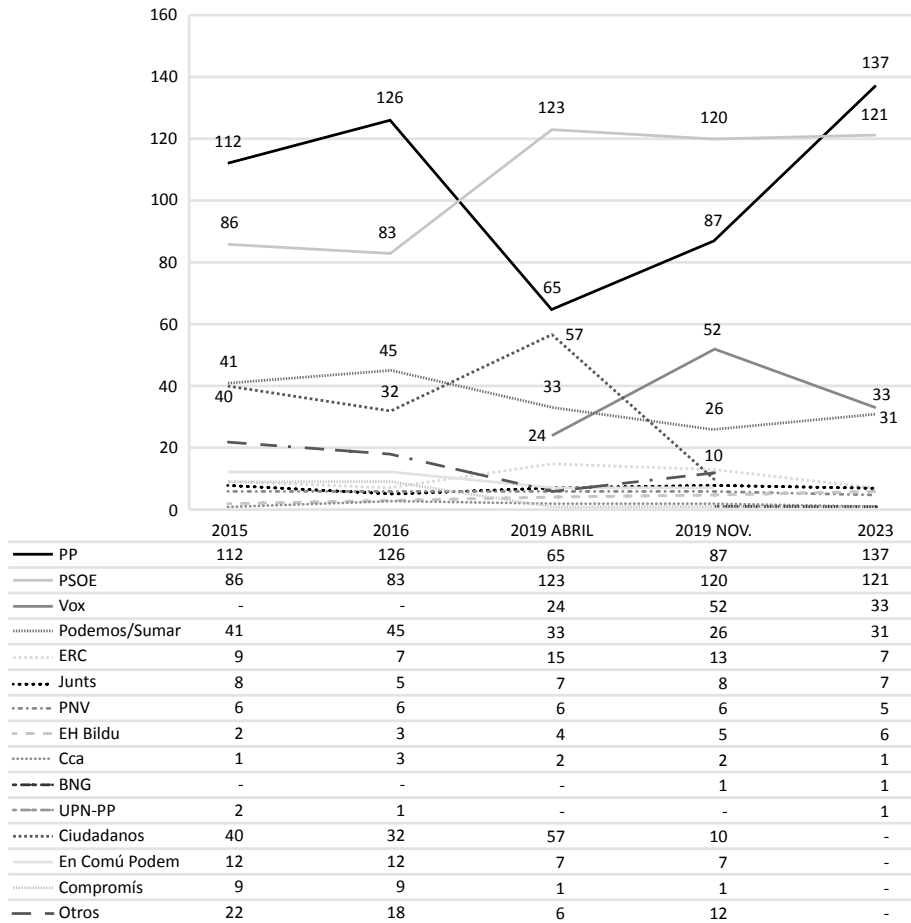
También Podemos experimentó, tras un fulgurante éxito inicial, sucesivos procesos de crisis internas, que dieron lugar al abandono del partido de buena parte de sus líderes fundacionales, a amargas pugnas internas en los distintos territorios con sectores opuestos a la dirección nacional y a la drástica reducción de su número de escaños en las instituciones representativas. La dimisión de su líder, Pablo Iglesias, en marzo de 2021, la crisis organizativa irresuelta y su sustitución por Yolanda Díaz abrieron la puerta a la creación de Sumar, «marca» en la que un muy disminuido Podemos se integraría y concurriría a las elecciones generales de 2023, pero de la que se distanciaría muy pronto para tratar de mantener un mínimo de espacio propio. Los parcos resultados electorales en distintas convocatorias posteriores obligan a albergar dudas acerca de la futura supervivencia de la formación que tambaleó la política española. Así desaparecían o pasaban a la irrelevancia política las formaciones que cuestionaron el «Régimen del 78» transformando del todo el escenario y las pautas de competición electoral e introduciendo en España la «nueva política», que acabó disolviéndose en gran medida en la antigua.

El éxito de Vox en las elecciones al Parlamento de Andalucía de diciembre de 2018 y en las otras convocatorias autonómicas y generales celebradas en 2019 supuso otra convulsión del sistema de partidos y de las pautas de competición electoral españolas. Nacido de la mano de antiguos militantes y cuadros del PP, el éxito electoral de Vox puso fin al excepcionalismo español en cuanto a la presencia de partidos populistas de derecha radical en la Cámara Baja. En las elecciones de 2019 logró el 15 % del voto y dobló su número de escaños en el Congreso de los Diputados, sumando cincuenta y dos. Tras las elecciones autonómicas de 2023, propició o participó en Gobiernos regionales del Partido Popular, pero con decisiones erráticas por las que acabó fuera de los mismos, sumiéndose al tiempo en algunas crisis internas por las que abandonaron el partido algunos de sus líderes más relevantes. En cualquier caso, pese a los malos resultados cosechados en las elecciones generales de 2023 (12,4 % del voto y treinta y tres escaños), Vox sigue condicionando notablemente el debate y la competición política española, en estilos y en contenidos, de manera que supone la única posibilidad efectiva del PP para conformar un Gobierno de coalición.

Por su parte, los partidos de ámbito no estatal –muy relevantes tanto en el ámbito regional como en el estatal desde la constitución del sistema autonómico– ganaron importancia en este periodo de mayor fragmentación: su

colaboración en la gobernabilidad autonómica y nacional se hizo imprescindible, al tornarse su apoyo a las medidas de los sucesivos Gobiernos minoritarios de coalición imprescindible. Ello enriqueció la política española al hacerla más plural e inclusiva, aunque también más difícil y potencialmente inestable.

GRÁFICO 60.9. *Evolución del número de escaños de cada partido en el Congreso de los Diputados (2015-2025)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la Junta Electoral Central. Disponible en: https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/GENERALES_ResultadosCongreso-Senado_1977-2023.xls, acceso 25 de julio de 2025.

La década 2015-2025 vio aparecer el cuarto ciclo electoral desde la restauración democrática, caracterizado por un sistema de partidos multipartidista polarizado o de pluralismo polarizado. Este cuarto ciclo sucedió a los caracterizados –sucesivamente– por un sistema de partidos de pluralismo moderado,

de partido predominante y de pluralismo moderado. La irrupción de los «nuevos partidos» en 2015 (también alguno de ámbito no estatal) implicó una considerable transformación del panorama y dinámicas en el Parlamento, en particular en el Congreso de los Diputados: los dos principales partidos ya no suman el 90 % de los escaños ni al Gobierno le basta con el apoyo de uno o dos PANES. Los dos primeros logran en torno al 55 % de los votos y al 62 % de los escaños. Todo ello supuso un incremento de la fragmentación electoral y parlamentaria, acompañada de una mayor polarización (tanto en la dimensión ideológica como en la etnoterritorial), con la consiguiente mayor inestabilidad gubernamental (por primera vez se dieron elecciones fallidas (en el sentido de que no propiciaron Gobierno: 2015 y abril de 2016), Gobiernos de coalición minoritarios y algunas votaciones en las que el Gobierno vio derrotadas sus propuestas en el Congreso o no se pudieron aprobar los presupuestos generales del Estado anuales. Esta recomposición de las dinámicas de competición política y de formación de Gobiernos coincidió con una grave crisis económica y de legitimación democrática que mermó el apoyo y la confianza de buena parte de la ciudadanía en el sistema político. En ese contexto, la aprobación de la moción de censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy, presentada por el PSOE en mayo de 2018, abrió la puerta a la quinta alternancia de Gobierno en España, corroborada en los dos procesos electorales siguientes (2019 y 2023), si bien hubo dos convocatorias que resultaron fallidas en la formación de Gobierno (2015 y abril de 2019). La transformación del sistema de partidos español ha implicado un notable aumento de la volatilidad, la fragmentación, la polarización (ideológica y etnoterritorial), por lo que se ha reducido o complicado severamente la gobernabilidad. Pese a ello, y adaptándose a la nueva coyuntura política, el sistema ha seguido generando representación, gobierno y legitimidad, que son sus tres funciones políticas básicas. El surgimiento de nuevos partidos (algunos radicales y de claro perfil populista) y la mayor relevancia del Parlamento pueden suponer un aspecto positivo en el funcionamiento de una democracia, por mucho que también impliquen retos que la democracia española desconocía antes de 2015 y que tendrá que acertar a resolver de forma positiva en el futuro próximo.

Los siguientes capítulos estudian sistemáticamente cada uno de los aspectos relevantes de estas transformaciones al ofrecer un análisis riguroso de las condiciones y características de las dinámicas de la competición político-democrática del sistema político multinivel español en relación con los últimos cuarenta años.

60.6. Conclusiones

En la última década, España ha vivido un intenso *tempo* político. A partir de 2015 emergió la nueva política, que se planteaba con pretensiones regeneradoras respecto de la desarrollada en las décadas anteriores, para «dar voz a quienes habían sido excluidos, eliminar prácticas de corrupción política e institucional e instaurar una verdadera democracia, donde la gente estuviera realmente representada», frente a la que había derivado del llamado «Régimen

del 78». El éxito de nuevos partidos (Podemos, Ciudadanos y, algo más tarde, Vox) frente al predominio de los tradicionales –más bien, las convulsiones internas que vivieron PSOE y PP– dio lugar a una transformación general del panorama político español. Sin que cambiaran las estructuras del sistema político-institucional (apenas se introdujeron cambios sustanciales en las mismas), la dinámica de la competición política se alteró de forma notable y se abrió paso la sensación de que, efectivamente, estábamos en un nuevo ciclo y, quizá, en una «nueva política», que, a la postre, pareció menos sólida y duradera que lo que su ímpetu inicial parecía sostener.

A modo de resumen, podrían apuntarse algunos rasgos de continuidad y de cambio de la vida política española en la última década que, acaso, puedan orientar las perspectivas del inmediato futuro y que se irán diseccionando en los siguientes capítulos. Entre los elementos de continuidad, cabría mencionar –entre otros– los siguientes:

1) Podríamos estar en condiciones de afirmar que, a pesar de los diferentes socavones políticos y electorales experimentados por el Partido Popular y el PSOE, nos encontramos ante un nuevo escenario relativamente estable, en el que las dos formaciones que han protagonizado los últimos cuarenta años de la vida política española tienen nuevo «sólido» suelo electoral (cuando bastantes de sus homólogos en otros países europeos han desaparecido del tablero político). Ese firme suelo electoral les permitirá seguir liderando, probablemente, el Gobierno nacional y bastantes de los Gobiernos autonómicos con cambiantes formatos de coaliciones con otros partidos políticos. Ello no debe llevar a ignorar las dificultades que PSOE y PP han tenido que afrontar en los últimos diez años para alcanzar o mantener los respectivos Gobiernos de coalición, así como para alcanzar acuerdos de Estado entre ellos (significativamente, en el ámbito del poder judicial y la política y financiación autonómicas).

2) Pese a los notables cambios experimentados por el sistema político en la pasada década, el sistema de partidos español sigue caracterizándose por la coexistencia de partidos de ámbito estatal y de partidos de ámbito no estatal que interactúan en el Congreso de los Diputados y en los parlamentos autonómicos, que conforman distintas relaciones de cooperación y competición política y coaliciones de Gobierno y de oposición, lo que propicia –en último caso– los elementos necesarios para la gobernabilidad de un país configurado en formato multinivel, así como la articulación de los plurales intereses territoriales tanto en la política regional como estatal.

3) Esta simultánea pluralidad da lugar a lo que se analiza en el capítulo sobre sistemas de partidos como las «Espanas electorales», un conglomerado de relaciones de competición y cooperación simultánea que, a la postre, enriquece nuestro sistema y dinámicas políticas al ofrecer más alternativas y opciones políticas.

4) Todo ello se concreta en la coexistencia de diversos formatos de Gobiernos de distinto color político en los niveles nacional y autonómico, con las consiguientes relaciones de colaboración y competición parlamentaria estatal y autonómica, así como en las conferencias sectoriales respectivas.

Entre los rasgos de cambio que se han podido apreciar en los últimos diez años en la política española, cabría destacar los siguientes:

1) El incremento de la fragmentación parlamentaria y, consiguientemente, la conformación de los primeros Gobiernos de coalición en el ámbito estatal (a partir de las elecciones generales de noviembre de 2019) y que extendieron a la siguiente legislatura, iniciada en 2023. Un modelo de Gobierno de coalición minoritario que obliga a buscar el apoyo parlamentario de un alto número de formaciones políticas para cada iniciativa legislativa parlamentaria.

2) Se ha implantado un nuevo modelo de relaciones ejecutivo-legislativo, en el que el Parlamento ha adquirido una nueva proyección dada la fragmentación de la cámara y el «bajo» número de diputados que agregan las dos formaciones que conforman el Gobierno. Estas nuevas relaciones ejecutivo-legislativo han revitalizado el Parlamento (incluso su carácter bicameral asimétrico), que se han convertido en el centro de intensas y, a veces, vertiginosas negociaciones políticas a varias bandas, sin que el Gobierno tenga asegurado el éxito en las mismas.

3) Surgimiento, éxito y dudosa viabilidad de los nuevos partidos emergidos al calor de la policrisis surgida con la Gran Recesión: Ciudadanos (del éxito y perspectivas de *sorpasso* al PP, a las estrategias equivocadas y la desaparición), Podemos (de asaltar los cielos y acariciar el *sorpasso* al PSOE, a las reiteradas crisis y divisiones internas hasta la casi irrelevancia), Vox (partido que puso fin al excepcionalismo español en cuanto a la inexistencia de partidos populistas de derecha radical, y su deriva desde el apoyo a los Gobiernos del PP a la indefinición político-institucional) y otros experimentos con mejor o menor trayectoria, pero de dudosa viabilidad: el experimento de tercera generación «Se acabó la fiesta» en el ámbito estatal y Alianza Catalana, Compromís o Más, en el autonómico, con el consecuente incremento de la fragmentación parlamentaria y la reducción del número de escaños de PP y PSOE en la cámara respecto de los que solían sumar en las cuatro décadas anteriores y, así, de la estabilidad política (que obligó a repetir dos procesos electorales y limita las probabilidades de aprobar los presupuestos generales del Estado a casi cualquier Gobierno).

4) Notable incremento de los niveles de polarización política –en gran medida inducida por las elites políticas–, tanto en su vertiente de polarización ideológica como en la de la polarización afectiva. El número de ciudadanos que se autoubica en posiciones radicales (1-2 y 9-10) en la escala de polarización ideológica ha aumentado notablemente en la última década al pasar de menos del 10 % a casi el 30 % del electorado, como ponen de manifiesto los estudios del CIS. Ello se ha visto acompañado de un incremento muy significativo de los niveles de polarización afectiva, el grado de afecto que los ciudadanos manifiestan hacia partidos, líderes y otros ciudadanos de posiciones políticas distintas u opuestas a las propias. España se ubica entre los países con mayores niveles de polarización afectiva, lo que debilita las convicciones y prácticas democráticas de parte de esos ciudadanos.

5) En paralelo, y estrechamente ligado a lo anterior, el desarrollo de una nueva dinámica en la competición electoral, que se suma a la tradicional de carácter centrípeta (hacia el centro del espectro político y hacia la moderación) configurando una competición bipolar. Junto con esta centrípeta, que sigue dándose, ha surgido otra de carácter centrífugo, orientada al radicalismo y los extremos, que ahora sí permite cosechar resultados electorales a quienes la adoptan y arrastran al resto de formaciones políticas a ella (ya sea en temas, en estilos o en ambos).

6) Por supuesto, hay que mencionar la incidencia que tuvieron la pandemia del COVID-19 y el confinamiento sobre la política española. La pandemia tuvo, obviamente, terribles consecuencias en términos de vidas humanas y sanitarias. Sin embargo, también ha dejado su huella en la forma en la que se organiza e implementa la política cotidiana en nuestro país y, en particular, entre las comunidades autónomas y el Estado, en el ejercicio de la cogobernanza y en la búsqueda de soluciones para los problemas de los ciudadanos, con nuevas propuestas que resultaban casi inconcebibles unos años antes.

Todo ello conforma un escenario político distinto pero trazado sobre una estructura institucional que no ha variado sustancialmente. El sistema político sigue generando resultados para sus ciudadanos, como lo hacen otras democracias de su entorno. Lo hace, además, con más política, con más atención ciudadana a la política y a sus actores y con actitudes críticas y activas. Igual que otras democracias, la española afronta retos importantes que definirán la próxima década. Pero lo hará con un sistema que se ha adaptado a un cuestionamiento provocado por la policrisis surgida con la Gran Recesión y que ha propiciado respuestas a las demandas ciudadanas. Que siga haciéndolo y acertando con ello será algo en lo que los propios ciudadanos tendrán mucho que decir.

Bibliografía

- Crespo, Ismael; Garrido, Antonio y Martínez, Antonia (2018). 2015 y 2016: ¿Dos campañas electorales gemelas? En: Llera, Francisco J.; Baras, Montserrat y Montabes, Juan (eds.). *Las elecciones generales de 2015 y 2016*. Madrid: CIS.
- Delgado, Santiago; Cazorla, Ángel y Montabes, Juan (2024). El voto al PSOE en las elecciones generales de julio de 2023: un vaticinio fallido. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Garrido, Antonio y Mora, Alberto (2023). La campaña electoral. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de noviembre de 2019*. Madrid: CIS.
- Garrido, Antonio y Mora, Alberto (2024). La campaña electoral de 2023. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; Schakel, Arjan; Niedzwiecki, Sara; Chapman Osterkat, Sandra y Shair-Rosenfield, Sarah (2016a). *Measuring Regional Authority: a Postfunctional Theory of Governance, Volume 1*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; Schakel, Arjan; Niedzwiecki, Sara; Chapman Osterkat, Sandra y Shair-Rosenfield, Sarah (2016b). *Community, Scale, and Regional Governance A Postfunctional Theory of Governance, Volume II*. London: Oxford University Press. Disponible en: https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2021/02/Hooghe-Marks_2016_Community-Scale-and-Regional-Governance.pdf, acceso junio de 2025.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; Lenz, Tobias; Bezuijen, Jeanine; Ceka, Besir y Derderyan, Svet (2017). *Forthcoming. Measuring International Authority: a Postfunctional Theory of Governance, Volume III*. Oxford: Oxford University Press.

- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Jurado, Ignacio y León, Sandra (2022). «Alternativas institucionales al encaje de Cataluña en España». En: *Informe sobre la Democracia en España 2021 El país frente al espejo*. Madrid: Fundación alternativas.
- Lago, Ignacio y Martínez i Coma, Ferran (2013). «Apuntes sobre el comportamiento electoral en España». *Revista de Estudios Políticos*, 161, pp. 69-91.
- Miller, Luis (2023). *Polarizados. La política que nos divide*. Barcelona: Deusto.
- Molins, Joaquín y Oñate, Pablo (eds.) (2006). *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: CIS.
- Montabes, Juan (2017). Las modalidades de participación previstas y ejercidas en el sistema político español. En: Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema N. *Mecanismo de participación ciudadana: una experiencia global*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Montabes, Juan (2024). La cuestión territorial como *cleavage* tradicional de la política española: evolución institucional y posiciones actuales de la opinión pública. En: Galera Victoria, Adoración (coord.). *La cuestión territorial en España. Un debate histórico, político y constitucional necesario*. Granada: Comares.
- Montabes, Juan y Martínez, Antonia (2019). *Gobierno y Política en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Montabes, Juan y Cazorla Martín, Ángel (2022). Las consecuencias políticas y electorales de la pandemia. Los efectos sobre la participación y el voto en las elecciones autonómicas de Galicia, País Vasco, Cataluña y Madrid. En: Tezanos, José F. (ed.). *Cambios sociales en tiempos de pandemia*. Madrid: CIS.
- Montabes, Juan; Valencia, Ángel y Delgado, Santiago (2024). La XIV Legislatura: una mirada retrospectiva. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Nel-lo Colom, Oriol y Bartomeus Bàyes, Oriol (2024). «Actitudes políticas y comportamiento electoral». *Instituto Geográfico Nacional, Centro Nacional de Información Geográfica*. Disponible en: https://atlasnacional.ign.es/wane/Actitudes_pol%C3%AADticas_y_comportamiento_electoral, acceso 26 de septiembre de 2024.
- Nohlen, Dieter (2010). «Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos». *Elecciones*, 9(10), pp. 117-140. Disponible en: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/102/97>, acceso 26 de septiembre de 2024.
- Norris, Pippa (2020). «Measuring Populism Worldwide». *Party Politics*, 26(6), pp. 697-717.
- Oñate, Pablo (1998). *Consenso e ideología en la transición política española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Oñate, Pablo (2018). Political elites and professional Careers of MPs in Multi-level Spain. En: Lachapelle, Guy y Oñate, Pablo (eds.). *Borders and Margins: Federalism, Devolution and Multi-level Governance* (pp. 345-258). London: Barbara Budrich Publishers.
- Oñate, Pablo y Belchior, Ana M. (2019). Relationships between regional and national parliaments. En: Fernandes-Alves, Jorge M. y Leston-Bandeira, Cristina (eds.). *Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 223-240). New York: Routledge.

- Oñate, Pablo y Aldeguez Bernabé (2022). Cambio y continuidad en las elites parlamentarias tras las elecciones autonómicas de 2017-2019. En: Llera, Francisco J.; Lagares, Nieves y Montabes, Juan (eds.). *Las elecciones autonómicas (2017-2019)* (pp. 351-372). Madrid: CIS.
- Oñate, Pablo; Hernández, José C. y Aldeguez, Bernabé (2025). La élite parlamentaria tras las elecciones de julio de 2023. En: Jaráiz, Erija; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023* (pp. 289-305). Madrid: CIS.
- Orriols, Lluís (2023). *Democracia de trincheras*. Barcelona: Península.
- Orriols, Lluís y León, Sandra (2021). «Looking for Affective Polarisation in Spain: PSOE and Podemos from Conflict to Coalition». *South European Society and Politics*, 25(3-4), pp. 351-379.
- Ortega, Carmen; Montabes, Juan y Recuero, Fátima (2024). El sistema electoral y sus rendimientos. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Pablos Romero, Carlos; Andaluz Antón, Lucía y Corrales Aznar, José M. (2024) «La derecha radical populista en España (2019-2024): estudio de caso del discurso de Vox». *European Public & Social Innovation Review*, 9, pp. 1-22. Disponible en: <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/1097>, acceso 26 de septiembre de 2024.
- Pallarés, Francesc y Keating, Michael (2003). «Multi-Level Electoral Competition». *European Urban and Regional Studies*, 10, pp. 239-255.
- Pereira, María y Oñate, Pablo (2024). La polarización ideológica y la polarización afectiva en las elecciones generales de 2023. En: Jaráiz, Erika; Ortega Carmen y Oñate Pablo (eds.). *Las elecciones generales de 2023* (pp. 191-211). Madrid: CIS.
- Poza, E. de la; Jodar, L. y Pricop, A. (2017). «Modeling and analysing voting behaviour: The case of the Spanish general elections». *Applied Economics*, 17(13), pp. 1287-1297. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036846.2016.1217307>, acceso 26 de septiembre de 2024.
- Rama Caamaño, José (2016). «Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016». *RJUAM*, 34, pp. 241-266.
- Reif, Karlheinz y Schmitt, Hermann (1980). «Nine Second-Order National Elections. A conceptual Framework for the Analysis of European Election results». *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44. Disponible en: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>, acceso 1 de agosto de 2025.
- Riera, Pedro; Gómez, Raúl; Barberá, Pablo; Mayoral, Juan A. y Montero, José R. (2016). «Elecciones municipales en España: un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto». *Revista de Estudios Políticos*, 172, pp. 47-82.
- Rivera, José M.; Montabes, Juan y Lagares, Nieves (2017). *Cataluña en proceso: las elecciones autonómicas de 2015*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Wamala-Larsson, Carolina y Scharff, Christelle (eds.) (2015). *Mobile Participation: Access, Interaction and Practices*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

61. Culturas políticas en España

Benjamín Oltra

Catedrático Emérito de Sociología de la Cultura y Teoría Sociológica
Universidad de Alicante

Diana Jareño Ruiz

Profesora Titular acreditada
Universidad de Alicante

Pablo de Gracia Soriano

Docente e Investigador en el Departamento de Sociología I
Universidad de Alicante

61.1. La cultura cívica: el hallazgo extraordinario de Almond y Verba

Cuando en 1963 dos ilustres profesores –uno de Princeton, Gabriel Abraham Almond (Rock Island, Illinois, EE. UU., 1911-Pacific Grove, California, 2002), de cincuenta y nueve años, y el otro de Stanford, un joven Sidney Verba (Nueva York, 1932-Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, 2019), de treinta y un años– publican *The Civic Culture*, aparece una nueva perspectiva científica y humanista, a la vez, en la escena académica sobre la política, el poder y la democracia¹.

Considerada una de las obras más creativas en la materia, *The Civic Culture* es hoy un clásico del conocimiento político comparado sobre las actitudes políticas, las ideas sociales y la cultura viva política. En definitiva, se trata de un referente sobre la política y la democracia en cinco naciones, a saber: Estados Unidos, México, Gran Bretaña, Francia y Alemania. Los autores

¹ En 1958, Gabriel Almond emprendió el programa de investigación esencial que dio lugar a la excelente obra y su hallazgo central: la cultura política como tema central y medida, objetiva y subjetiva, de la democracia, en el Center of International Studies de Princeton. La primera edición del libro (1963) se convirtió en un modelo del estudio comparativo. En 1980, publican *The Civic Culture Revisited*, donde examinan nuevos datos y aspectos sobre las características de la cultura política de los países originalmente estudiados, y dan respuesta a las críticas que suscitó la obra. En esos años, Almond realizó otras aportaciones importantes como el enfoque teórico del «desarrollo político», particularmente en el área de la política comparada. Pero esta es otra cuestión. En 1964, Sydney Verba se traslada a Stanford, donde profesó como *full professor* durante cuatro años para, a continuación, volver a Harvard como uno de los profesores más prestigiosos y, más tarde, también como bibliotecario jefe (*librarian*) de Harvard, donde desarrolló la extraordinaria tarea de dirigir la digitalización de los magníficos fondos de la Widener y las otras bibliotecas de Harvard.

exploran la situación de la democracia en estos países, su estabilidad, las diferentes crisis, etc., y diseñan una tipología de la cultura política basada en el grado de la calidad y los tipos de participación, desde el mero «parroquialismo» y la posición de «súbditos» hasta el «compromiso político y participativo» de los ciudadanos en una democracia plena, activa. En esta praxis, la dimensión que aporta la obra y que realmente define la «cultura política» es la auto-percepción e imagen que las personas entrevistadas tienen del sistema político al que pertenecen. El enfoque mixto (cuantitativo/cualitativo) llevado a cabo por los autores para definir la cultura política aborda tres aspectos: 1) el conocimiento y aceptación de las reglas del sistema político, 2) el sentimiento personal acerca de las instituciones y los miembros de la clase política y 3) los juicios y opiniones sobre varios componentes del sistema político relacionados con la eficacia en la resolución de los problemas sociales.

The Civic Culture consta de cinco partes: 1) La teoría y método: una investigación transnacional (*crossnational*), sobre la conducta e ideas sociales de una muestra estadística representativa de ciudadanos sobre la política en las naciones mencionadas: Estados Unidos, México, Gran Bretaña, Francia y Alemania; 2) Las pautas de cultura política en calidad de ideas y de prácticas; 3) Las relaciones sociales de cooperación, membresía y socialización política; 4) Tipos de cultura política, y 5) El papel de la cultura política en el establecimiento y la estabilidad de la democracia.

61.1.1. Los tipos de cultura política

Para llegar al hallazgo más notable de la obra, que es la identificación de los tipos de cultura política, el análisis de Almond y Verba parte de la teoría del sistema social de Parsons, que nos propone, entre otras fecundas ideas, la existencia de tres orientaciones de la acción:

- a) Cognitiva. Es el subconjunto integrado por los conocimientos y creencias acerca del sistema político, sus papeles y todos los elementos derivados, especialmente los políticos (*inputs*) y los administrativos (*outputs*).
- b) Afectiva. Está caracterizada por los sentimientos acerca del sistema político, sus funciones y las emociones que despierta en sí mismo y sus logros.
- c) Evaluativa. Está integrada por los juicios y opiniones maduras sobre los objetos políticos. Estas opiniones combinan criterios de valor con la información y los sentimientos. Las orientaciones de la acción social y política forman una dimensión intersubjetiva que combina el mundo de los afectos con la instrumentalidad y la racionalidad que orientan las acciones de las personas.

Además, Almond y Verba establecen cuatro dimensiones del sistema político, que están basadas en el enfoque sistémico de Easton (1969). Esas dimensiones son:

- 1) Los atributos generales del sistema político: el tipo de régimen, la tradición de la comunidad política, etc., que diferencian a un sistema político de otros.

- 2) Los *inputs* del sistema u objetos políticos, *sensu stricto*: procesos y estructuras de entrada como la actividad de los partidos, las elecciones.
- 3) Los *outputs* del sistema u objetos y actos administrativos: procesos y estructuras de salida como las acciones políticas de ciudadanos, partidos y círculos o grupos dentro de la clase política.
- 4) El yo o la persona de los sujetos participativos; es decir, la percepción que tiene el individuo de sí mismo dentro del sistema, los papeles que corresponden al mismo individuo que se manifiestan en las actitudes: «por sus frutos los conoceréis».

CUADRO 61.1. *La matriz 4Cx3O de la estética política*

Cuatro componentes	Tres orientaciones		
	Cognitiva	Afectiva	Evaluativa
El sistema político real	1	2	3
Inputs	4	5	6
Outputs	7	8	9
El yo político	10	11	12

Fuente: Elaboración propia.

La combinación de estos tres tipos de orientaciones y los cuatro tipos de dimensiones del sistema político. Los «tipos ideales», en el sentido de Weber, son la cultura «parroquial», la cultura «de súbdito» y la cultura «participante», según la matriz de combinaciones formada por la influencia de las variables o dimensiones del sistema en las orientaciones, descritos atrás. Representamos la matriz en este cuadro. Los tipos caracterizan, en cada uno de los componentes, los ingredientes más sentimentales e ideológicos de la orientación afectiva con los más racionales de la orientación evaluativa.

A modo de resumen de los tipos de cultura política y de su dinámica, diremos que:

- a) La cultura política parroquial se caracteriza por la difusa especialización de los papeles políticos. El individuo sigue fielmente las medidas y decisiones del gobierno. Sus orientaciones son indiscriminadamente de tipo político, económico y religioso.
- b) La cultura política de súbditos no ofrece la posibilidad de orientarse hacia los objetos políticos, los *inputs* procedentes del asociacionismo político plural, que no está presente en el sistema político. El actor (el «yo») queda difuminado. Hay orientaciones de legitimación hacia el sistema político y hacia los *outputs* del mismo, en forma de actos administrativos y políticos concretos ligados a intereses que acepta la autoridad. En general, es un tipo ligado a un régimen autoritario centralizado.
- c) Aunque la cultura política participativa, pluralista y democrática parece ideal, la cuestión es, sin embargo, más intrincada en la realidad de la dinámica de poderes, partidos y movimientos sociales. El ciudadano

se orienta hacia el sistema tanto de forma favorable como desfavorable, hacia los objetos políticos y hacia los administrativos. La ciudadanía es capaz de influir en el gobierno de varias maneras, sobre todo a través de elecciones, y se ve afectados por ellas. El individuo está orientado hacia el sistema como un todo, tanto hacia las instituciones como hacia los procesos políticos y administrativos.

En resumidas cuentas, para los autores, estas culturas no aparecen de forma pura en la sociedad, sino que se dan entrelazadas o imbricadas, lo que da lugar a tres combinaciones de cultura política mixtas:

- Parroquial puede combinarse con súbdito.
- Súbdito contiene elementos de participante.
- Parroquial puede contener elementos de participante.

Estos son los tres tipos que, según Almond y Verba, podemos encontrar en la realidad, pues cada una de las tres formas de cultura política, *per se*, no aparecen en la sociedad. Para finalizar, es interesante dejar constancia de la matriz que resulta de la combinación de los tipos de orientación de Parsons con los tipos de adaptación de los actores al sistema de Merton.

TABLA 61.1. *Congruencia entre la cultura y la estructura políticas*

	<i>Lealtad</i>	<i>Apatía</i>	<i>Alienación</i>
Orientación cognitiva	+	+	-
Orientación afectiva	+	0	-
Orientación valorativa	+	0	-

Fuente: Cuadro de Almond y Verba (1963).

Los autores anotan que «el signo (+) supone una elevada frecuencia de conciencia, o de sentimiento positivo, o de evaluación hacia objetivos políticos. El signo (-) supone una elevada frecuencia de valoraciones o sentimientos negativos. El signo (0) significa una gran frecuencia de indiferencia» (Almond y Verba, 1963, p. 39).

Desde el punto de vista de una ética (valores) y una moral (comportamiento, usos) democráticas genuinas, la lealtad, más o menos crítica según la libertad de los actores políticos, es el factor clave de la cultura cívica. El factor neutro es la apatía. La alienación del sistema sería negativa para el propio sistema y para cada uno de los actores políticos.

La perspectiva que se adopta y aporta en este escrito consiste en que la cultura política tiene una dimensión no observada hasta la fecha: la «estética de la cultura política» o «estética política». Podría definirse como la forma, o configuración formal, de los contenidos sustantivos de los elementos políticos en las actitudes y acciones de los ciudadanos, así como en sus mentalidades, ideas, creencias y actos. La estética cultural política funciona a la vez como variable independiente y dependiente, en virtud del

complejo conjunto de elementos que actúan en el proceso político. La perspectiva de la estética política caracteriza a la realidad de la cultura política con base en elementos como el voto, los partidos, el gobierno, los acontecimientos políticos, los debates, los conflictos políticos, etc., y, a la inversa, como la incidencia de los elementos citados en la cultura política. Es un proceso de retroalimentación (*feedback*) del conjunto de la cultura política en los elementos (recuérdese 4Cx3O) y del conjunto de los elementos en la cultura, que caracterizan la matriz (4Cx3O) como la mejor manera de identificar la estética política.

El concepto de democracia genuina puede entenderse como un sistema que no solo cuenta con estructuras políticas formales como un Estado de Derecho, libertad y elecciones libres, sino también con una ciudadanía capaz de participar de forma activa en la vida política. Almond y Verba sugieren que la cultura cívica es un factor indispensable para que esta democracia genuina se mantenga, ya que una ciudadanía informada y comprometida tiene un impacto directo en la estabilidad y la legitimidad del sistema.

Para abordar las tres orientaciones propuestas por Almond y Verba –cognitiva, afectiva y evaluativa– en el contexto de la cultura política española, se incorporan variables que nos permiten profundizar en el análisis de los comportamientos y actitudes de la ciudadanía española.

TABLA 61.2. *Orientaciones en la cultura política de la ciudadanía*

<i>Orientación</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Aspecto concreto</i>
Cognitiva	Valoración de la situación política actual	Mide el nivel de conocimiento, comprensión e interés de los ciudadanos sobre el panorama político actual.
Afectiva	Desafección y desapego político	Analiza el grado de conexión emocional y compromiso que la ciudadanía siente hacia el sistema político.
Evaluativa	Confianza en las instituciones	Evalúa las percepciones sobre la legitimidad, eficacia y funcionamiento de las instituciones democráticas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Almond y Verba (1963).

Una democracia genuina no se define solo por sus normas institucionales, sino por el grado de implicación y conocimiento de su ciudadanía. Este tipo de democracia requiere una opinión pública formada no solo por la libre expresión de las preferencias, sino por un proceso de deliberación racional, donde los ciudadanos, educados y responsables, discutan y reflexionen sobre las decisiones políticas que les afectan. En este contexto, la cultura cívica se erige como el puente entre la formalidad del sistema y la efectividad real de su funcionamiento. En una sociedad donde la mayoría de los individuos se sienten desconectados de los procesos políticos o carecen de la información adecuada, el sistema democrático pierde legitimidad y se pone en riesgo su estabilidad.

Este enfoque resalta la importancia de una educación cívica profunda que no solo capacite a los ciudadanos para votar, sino también para participar en el debate público y en las decisiones colectivas. Solo una ciudadanía activa y educada puede garantizar que la democracia no se quede en una estructura vacía, sino que sea vivida y reforzada cotidianamente.

61.2. Cultura política en España: pautas, emergencias, singularidades y diferencias muy esenciales

Para hablar de la cultura política en España retomamos el trabajo realizado en la obra editada por Cristóbal Torres Alberro, *España 2015. Situación Social*, publicada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (2015). La cultura política en España presenta varias características distintivas, profundamente influenciadas por su historia reciente y las transiciones políticas del país. Tras el fin de la dictadura franquista y la llegada de la democracia en 1978, España experimentó una transformación política y social notable. Sin embargo, la herencia del franquismo, el patrón de desconfianza hacia las instituciones y la falta de experiencia democrática han marcado la evolución de la cultura política de nuestro país (Llera, 2015).

Uno de los aspectos fundamentales que han condicionado la cultura cívica en España ha sido la desafección política, un fenómeno que ha ido en aumento, sobre todo a partir de la crisis económica de 2008. Aunque la democracia está ampliamente aceptada, la confianza en las instituciones ha disminuido. En 2006, el 45 % de los españoles afirmaba estar satisfecho con la democracia, pero, para 2011, este porcentaje había caído al 31 % (Barreiro y Sánchez Cuenca, 2012). Este desencanto se ve reflejado en la creciente apatía política y en la preferencia por nuevas formas de participación que trascienden las urnas.

En comparación con otros países occidentales, España presenta una participación política más volátil, donde los ciudadanos y las ciudadanas tienden a movilizarse en torno a temas específicos y en momentos de crisis, pero rara vez mantienen un compromiso continuo. En países como Francia o Alemania, la participación estructural en partidos y organizaciones es más fuerte y estable, mientras que en España la participación tiende a ser episódica y reactiva, influenciada por los movimientos sociales y los desencantos con los partidos tradicionales.

Este panorama se refleja en fenómenos como el 15M, que, en 2011, evidenció el malestar de la ciudadanía ante la crisis económica y la falta de representación política y que, aunque no produjo un cambio estructural inmediato, sí modificó el panorama político español al generar una nueva ola de movimientos sociales y partidos emergentes (Botella, 2015).

61.2.1. Contexto sociopolítico de la última década (2015-2024)

61.2.1.1. La transformación del bipartidismo, la fragmentación del voto y el papel de los partidos nacionalistas

El panorama político español ha experimentado una transformación profunda en las últimas décadas. Particularmente a partir de 2015, cuando el modelo tradicional bipartidista dio paso a una estructura multipartidista más compleja y fragmentada. Durante gran parte del periodo democrático tras la transición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) dominaron el sistema político, alternándose en el poder con mayorías absolutas o mediante apoyos puntuales de otros partidos. Sin embargo, las dinámicas de poder comenzaron a modificarse bajo el impacto de diversos factores: la crisis económica de 2008, los escándalos de corrupción, el descontento ciudadano con las élites políticas y el auge de demandas territoriales que cuestionan la unidad del Estado.

Las elecciones generales de 2015 y 2016 marcaron un punto de inflexión. El surgimiento de fuerzas como Podemos y Ciudadanos alteró el equilibrio de poder, lo que fragmentó el voto y redujo la capacidad del PSOE y PP para formar gobiernos sin recurrir a complejas negociaciones. La irrupción de estos partidos no solo respondió a un contexto de indignación social, sino también a una creciente demanda de renovación y transparencia en la política española. Aunque ambos lograron un importante respaldo inicial, su declive posterior evidenció las dificultades para consolidarse en un sistema político competitivo y volátil.

La fragmentación del voto se profundizó en las elecciones de 2019 con la entrada de Vox, un partido de extrema derecha que se posicionó como un actor relevante, que capitalizaba un discurso nacionalista centralista en respuesta a las tensiones independentistas catalanas. El resultado es un escenario multipartidista en el que las coaliciones y los pactos entre formaciones diversas se han vuelto indispensables para la gobernabilidad. Este cambio ha supuesto un reto para los partidos tradicionales, que deben adaptarse a un entorno más plural y negociador.

En este contexto de fragmentación, los partidos nacionalistas han reforzado su influencia en la política estatal en diferentes comunidades autónomas. Tanto en Cataluña como en el País Vasco, las formaciones nacionalistas y regionalistas han desempeñado un papel central en la agenda política, condicionando los pactos de gobernabilidad y los procesos legislativos.

En Cataluña, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y Junts per Catalunya han liderado la estrategia independentista, especialmente desde el referéndum no autorizado de 2017, que agudizó la tensión territorial. Su relevancia reside, sobre todo, tanto en el ámbito autonómico como en su capacidad para condicionar al Gobierno central mediante acuerdos clave en el Congreso de los Diputados.

En el País Vasco, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha mantenido su tradicional pragmatismo político, negociando ventajas económicas y competencias territoriales a cambio de apoyos parlamentarios. Por otro lado, EH Bildu

ha ganado terreno en los últimos años y ampliado su base de apoyo más allá del electorado independentista.

La fragmentación del voto y el protagonismo de los partidos nacionalistas han transformado la estructura política de España al introducir nuevas dinámicas de poder y generar un entorno más diverso a la vez que inestable. Este escenario hace manifiesta la necesidad de un sistema político capaz de gestionar la pluralidad y de conciliar intereses divergentes sin comprometer la cohesión social ni la estabilidad institucional. Al mismo tiempo, subraya el desafío que representan las tensiones territoriales, las cuales seguirán siendo un eje central del debate político en las próximas décadas.

Por otro lado, desde 2015, la afiliación a partidos políticos en España ha experimentado notables cambios, marcados por la transformación del sistema bipartidista hacia una estructura política más fragmentada y plural que, en términos participativos, multiplica las opciones. Tradicionalmente, el PP y el PSOE concentraban la mayor parte de la afiliación, pero la irrupción de nuevos partidos, como Podemos y Ciudadanos, atrajo un incremento del número de afiliaciones, sobre todo entre sectores jóvenes y urbanos.

Sin embargo, tras el auge inicial, tanto Podemos como Ciudadanos enfrentaron dificultades para consolidar sus bases de afiliación debido a disputas internas y cambios en su relevancia electoral. Por otro lado, el surgimiento de Vox en 2018 introdujo un nuevo polo de atracción en el espectro político que movilizó afiliados con un discurso centrado en la unidad nacional y la crítica al sistema político tradicional.

Más recientemente, partidos como Sumar, liderado por Yolanda Díaz, han adoptado un enfoque de coalición electoral más que de afiliación tradicional, de modo que agrupan diversas sensibilidades políticas bajo una misma plataforma. Este contexto refleja una tendencia hacia una afiliación política más volátil y fragmentada, vinculada a dinámicas de identificación ideológica más fluidas y a una ciudadanía cada vez más crítica con las estructuras partidarias tradicionales.

61.2.1.2. La crisis como fenómeno modelador

La crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia de COVID-19, iniciada en 2020, se consolidó como un evento crítico que amplificó las tensiones sociales y políticas en España. Su impacto trascendió el ámbito sanitario y económico, lo que evidenció debilidades estructurales del sistema político y social, y marcó un antes y un después en la configuración de la cultura política del país.

La gestión de la pandemia por parte de las Administraciones públicas, en sus diferentes niveles, enfrentó una evaluación constante por parte de la ciudadanía. A pesar de los esfuerzos realizados, los mensajes contradictorios, las restricciones prolongadas y las tensiones entre el Gobierno central y las comunidades autónomas contribuyeron a un desgaste de la confianza en las instituciones.

Por otro lado, la politización de las medidas sanitarias, como los confinamientos o la vacunación, agudizó las divisiones partidistas. Este escenario derivó en un aumento de la polarización política, reflejada en el discurso mediático y en las redes sociales digitales, donde las narrativas de desinformación jugaron un papel relevante en alimentar la desafección.

En contraste con la desconfianza hacia las instituciones, las crisis sucesivas generaron una respuesta ciudadana caracterizada por dos tendencias: un aumento del interés por los temas políticos y un replanteamiento de las formas de participación. La pandemia visibilizó la importancia de la política en la vida cotidiana y movilizó ciertos sectores de la sociedad en torno a demandas específicas, como los derechos laborales en el sector sanitario, el ingreso mínimo vital o el acceso a la vivienda.

Sin embargo, esta movilización no siempre se tradujo en un incremento de la participación política formal. La abstención electoral en los comicios de 2021 en Cataluña y en otras elecciones autonómicas posteriores reflejó un cierto agotamiento de la ciudadanía, que bien puede interpretarse como una forma de desafección. En paralelo, las formas de participación no institucional, como las plataformas ciudadanas y las protestas organizadas en torno a crisis específicas, adquirieron un protagonismo renovado.

La pandemia profundizó la polarización política entre partidos y también a nivel social (Salido y Massó, 2021). Este fenómeno tuvo un impacto directo en la cultura política, lo que exacerbó actitudes de confrontación y debilitó los valores de consenso que habían caracterizado en cierta medida a la democracia española en décadas anteriores. La recuperación económica posterior a la pandemia tampoco logró disipar estas tensiones (Tezanos, 2022). La inflación, el impacto de la guerra en Ucrania sobre los precios de la energía y las disputas territoriales continúan siendo factores que inciden en la percepción ciudadana sobre la eficacia del sistema político, especialmente en términos de equidad y justicia social.

La pandemia fue solo una de las múltiples crisis que han moldeado la cultura política española en el periodo 2015-2025. Junto con ella, es imprescindible considerar la crisis territorial derivada del desafío independentista catalán, la crisis económica global y la reciente crisis energética. Todas ellas han puesto de manifiesto la fragilidad de ciertos equilibrios estructurales, que incluyen la distribución competencial entre el Gobierno central y las autonomías, la sostenibilidad del sistema de bienestar y la capacidad de las instituciones democráticas para gestionar demandas ciudadanas heterogéneas.

61.2.1.3. Sistema y cultura políticos españoles

La cultura política española se ha visto sometida a transformaciones sustanciales en los últimos años. Las sucesivas crisis económicas y políticas de las dos primeras décadas del siglo *xxi* alteraron la estructura económica y social del país a la vez que generaron un cuestionamiento de los valores fundamentales que sostienen la convivencia democrática en España. Estos valores,

aunque establecidos históricamente en la cultura política española, han estado sujetos a revisiones y reinterpretaciones, sobre todo en un contexto de creciente polarización política, desafección hacia las instituciones tradicionales y cuestionamiento del sistema político en su conjunto.

La transición hacia valores posmaterialistas es una característica distintiva de las nuevas generaciones, que priorizan temas como la igualdad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad ecológica. Estos cambios en las preferencias de valores son indicativos de una reconfiguración de la cultura cívica, influenciada por los movimientos sociales y por una creciente demanda de justicia social. Los movimientos feministas, ecologistas y de defensa de los derechos humanos han sido actores clave en la promoción de estos valores alternativos, que desafían la narrativa tradicional de la democracia representativa y buscan redefinir lo que se entiende por participación y bienestar social.

En este contexto, la crisis de legitimidad institucional se ha manifestado en una creciente desconfianza hacia las instituciones políticas tradicionales, como los partidos, el sistema judicial y el Parlamento. Este fenómeno, ampliamente documentado, señala una desconexión creciente entre la ciudadanía y el sistema político, sobre todo entre los más jóvenes, que perciben las instituciones como incapaces de dar respuesta a sus necesidades y demandas. No obstante, esta desafección no necesariamente implica un rechazo a los valores democráticos en sí, sino más bien una crítica al modelo institucional vigente.

En este marco de crisis de representación, los movimientos sociales han jugado un papel esencial en la reconfiguración de los valores cívicos y democráticos. Movimientos como el feminismo, el ecologismo y aquellos que defienden los derechos humanos han cuestionado las estructuras tradicionales del poder y propuesto nuevas formas de entender la democracia. Estos movimientos han impulsado una revisión de los valores políticos al promover un enfoque más inclusivo y participativo, basado en la democracia directa y en el fortalecimiento de la capacidad de las personas para influir directamente en las decisiones políticas, en lugar de una representación mediada por las élites tradicionales. En *Ideologías. Las ideas políticas que mueven el mundo* (2024), Antonella Marty discute cómo estos movimientos han influido en el panorama político global y apunta a un cambio en la forma de concebir la participación ciudadana, que ahora se entiende como un proceso dinámico y multiforme.

En *La Ruptura* (2021), Ramón González Férriz aborda este fenómeno en el contexto español, argumentando que la crisis de legitimidad institucional está íntimamente ligada a una transformación en los valores cívicos, en particular entre las generaciones más jóvenes, que buscan un nuevo contrato social basado en la justicia social y la igualdad. El autor también señala cómo estos movimientos sociales, al poner el foco en temas como la igualdad de género, la sostenibilidad ecológica y los derechos humanos, han promovido una redefinición de la democracia, que va más allá de las formas representativas tradicionales y busca una democratización más profunda de las estructuras políticas y sociales.

Otro factor importante en el cambio de los valores cívicos es la creciente polarización política. El pluripartidismo de la última década en España ha dado lugar a la aparición de nuevas formaciones políticas que proponen

visiones alternativas sobre lo que debe ser la democracia. Con ello, se refleja la tensión entre diversas interpretaciones de los valores democráticos que ha provocado una transformación de la cultura política española, la cual, a través de su polarización, termina afectando tanto al debate político como a la percepción de la ciudadanía sobre la efectividad y la legitimidad de las instituciones democráticas.

La creciente fractura entre las diferentes ideologías y el auge de los extremos ideológicos evidencian la falta de consenso sobre los valores que deben guiar la democracia. De acuerdo con Marty, este proceso refleja un fenómeno global de transformación de las democracias, donde los valores tradicionales de libertad, igualdad y justicia son reinterpretados según las necesidades y los intereses de los diversos actores políticos, sociales y económicos. Esta fragmentación, transformada en polarización en su máxima expresión, parece poner en duda el funcionamiento de la democracia a la vez que desafía la idea de coherencia en el contexto de integración de diversas demandas de los sistemas políticos.

Así pues, los valores cívicos y democráticos en España están en un proceso de transformación, impulsado por las crisis políticas y económicas. La desconfianza en las instituciones tradicionales y el auge de nuevos actores políticos son fenómenos que reflejan una cultura cívica en constante cambio. El debate sobre el futuro de la democracia se convierte en un tema central en la cultura política contemporánea, lo que exige una reflexión profunda sobre las posibilidades y los límites del sistema democrático actual.

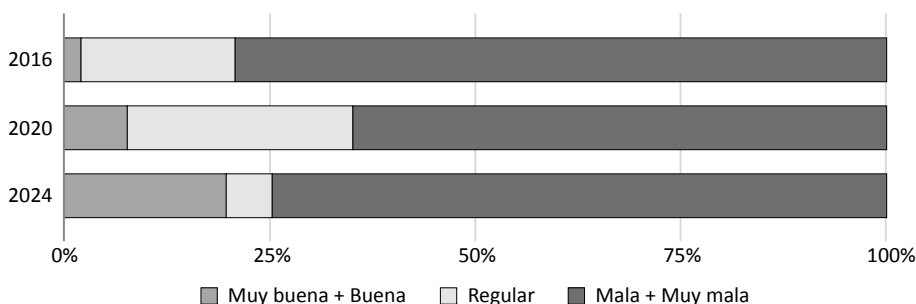
61.2.2. Orientación cognitiva

La orientación cognitiva hace referencia al conocimiento y percepción que la ciudadanía posee sobre el sistema político, incluyendo la comprensión de sus mecanismos, instituciones y actores principales. En el caso de España, esta dimensión se ha visto reflejada en la valoración que la población realiza de la situación política general, la identificación de problemas clave y la evolución de la participación electoral, como se observa en los gráficos 61.1, 61.2 y 61.3.

El gráfico 61.1, basado en los Estudios CIS 3149, 3271 y 3458, muestra una evolución interesante en la percepción de la situación política en España. Aunque se observa un crecimiento en las respuestas que califican la situación como «mala» o «muy mala», también se registra un aumento en las valoraciones positivas de «buena» y «muy buena».

Este fenómeno apunta hacia una polarización de la opinión pública, ya que el grupo que se reduce de forma significativa es el de aquellos que valoran la situación como «regular». Esta tendencia sugiere que la ciudadanía tiende a posicionarse en extremos, lo que puede reflejar una mayor implicación y una lectura más crítica y definida de la situación política. La fragmentación del juicio ciudadano evidencia un escenario en el que las experiencias individuales y colectivas divergen, posiblemente debido a diferencias ideológicas o socioeconómicas.

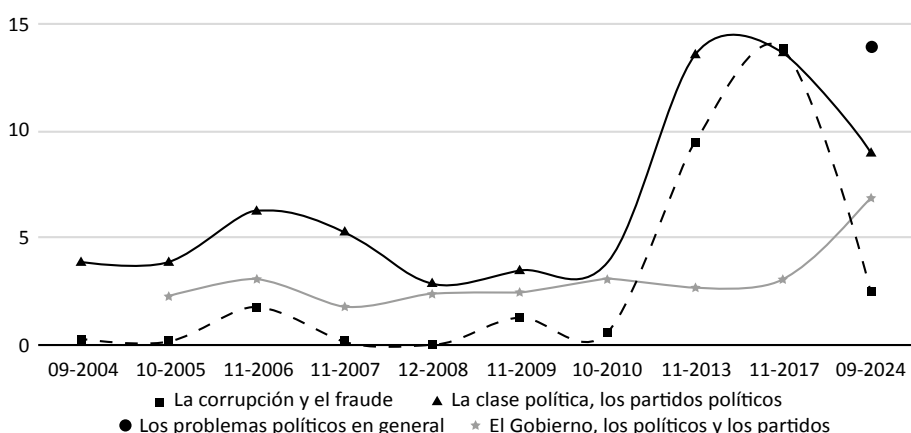
GRÁFICO 61.1. *Situación política general en España: «Y refiriéndonos ahora a la situación política general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?»*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Estudios CIS 3149, 3271 y 3458.

El gráfico 61.2, que documenta la evolución de los problemas que la ciudadanía considera más relevantes, revela que asuntos como la corrupción, el desempleo y la inestabilidad política se mantienen en posiciones predominantes a lo largo del tiempo. A diferencia de los datos reflejados en el gráfico 61.1, aquí se observa una continuidad en las preocupaciones, lo que indica que, a pesar de los cambios coyunturales en la percepción general de la situación política, existen problemas estructurales que la ciudadanía identifica de manera constante. La persistencia de estas preocupaciones apunta a una falta de confianza en la capacidad de las instituciones para abordar y resolver estos problemas. Además, esta tendencia refuerza la idea de una ciudadanía que, aunque informada y crítica, mantiene una visión pesimista respecto al futuro.

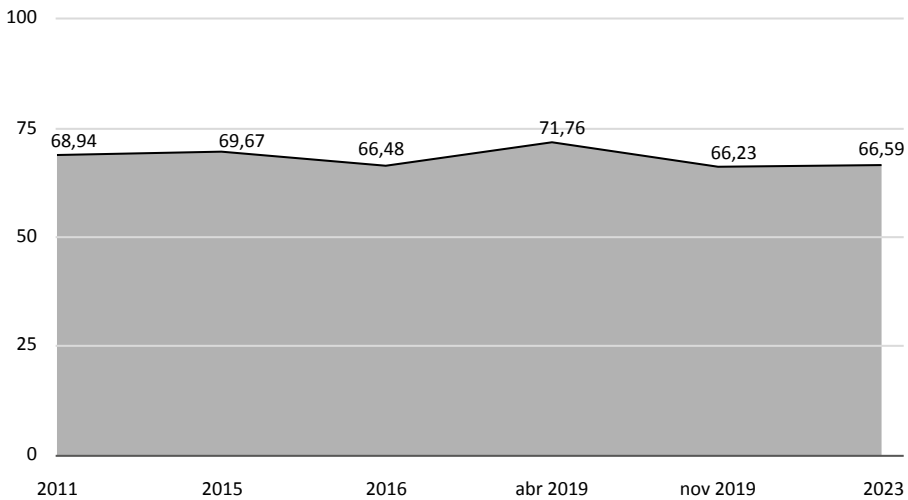
GRÁFICO 61.2. *Evolución de los problemas sobre política (%)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Serie CIS sobre la pregunta H.1.01.04.006, Problema principal en España.

En cuanto a la participación electoral, el gráfico que analiza los comicios generales entre 2011 y 2023 refleja una tendencia de participación fluctuante. Aunque hay episodios de descenso, no se aprecia una caída drástica y sostenida, lo que indica que la ciudadanía, aunque crítica, no ha abandonado por completo las vías institucionales de participación. Sin embargo, estas fluctuaciones pueden interpretarse como un reflejo de la versatilidad del electorado y de la creciente fragmentación del espectro político. La aparición de nuevas formaciones ha generado expectativas en ciertos sectores de la población, mientras que otros han optado por la abstención ante la falta de opciones que representen sus intereses.

GRÁFICO 61.3. *Porcentaje de votantes en los comicios generales (2011-2023)*



Fuente: Ministerio del Interior (2024). Portal InfoElectoral.

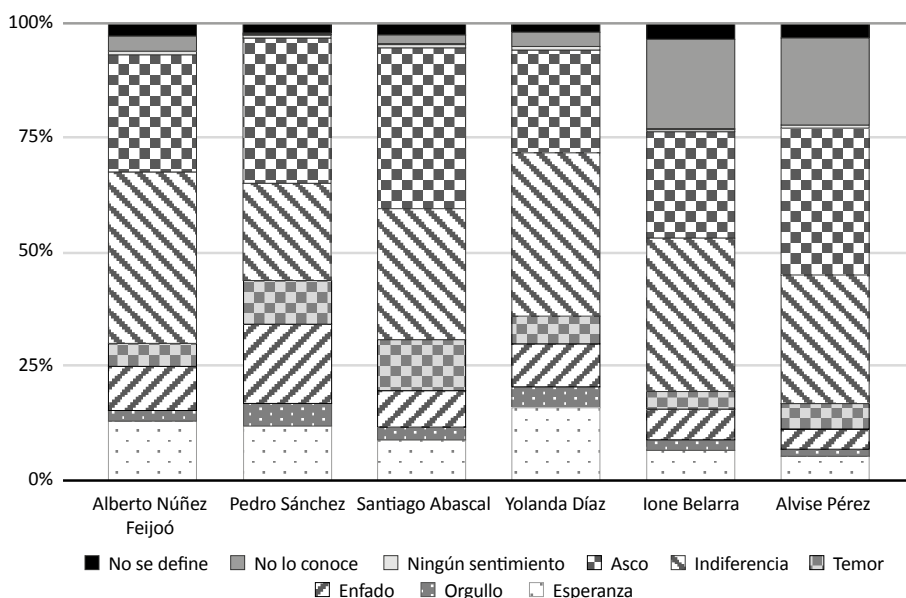
El análisis de estos tres gráficos revela que la orientación cognitiva de la ciudadanía española está marcada por una interpretación matizada de la realidad política. Los ciudadanos y las ciudadanas muestran una notable capacidad para identificar y priorizar problemas estructurales, pero también presentan una tendencia hacia la polarización en su percepción de la situación política general. Esta dualidad sugiere que, aunque la ciudadanía es consciente de las deficiencias del sistema, mantiene un compromiso parcial con los procesos electorales y una visión diversa sobre el estado actual del país. Los datos reflejan una cultura política caracterizada, por tanto, por una creciente polarización de opiniones y una persistencia en la identificación de problemas estructurales.

61.2.3. Orientación afectiva. Transformaciones en la participación electoral y no electoral

La orientación afectiva se refiere a las emociones, sentimientos y vínculos que los ciudadanos desarrollan hacia el sistema político y sus actores. El análisis de esta dimensión se basa en los datos reflejados en dos gráficos que exploran, por un lado, los sentimientos que producen los líderes políticos y, por otro, las razones por las que los ciudadanos optaron por no votar en las elecciones generales de 2023. Ambos gráficos permiten identificar dinámicas de desafección, polarización emocional y nuevas formas de participación.

El primer gráfico muestra los sentimientos predominantes que generan los líderes políticos en la ciudadanía. Los datos reflejan una fuerte polarización afectiva, entre la «indiferencia» y el «asco» para más de la mitad de la población. Mientras que una parte de los ciudadanos y ciudadanas manifiesta sentimientos de rechazo, desconfianza o enfado hacia los principales líderes, otra fracción mantiene sentimientos de apoyo y esperanza. Estos datos subrayan una personalización de la política, donde la evaluación emocional de los líderes pesa significativamente en la percepción global del sistema político.

GRÁFICO 61.4. *Sentimientos que han producido los líderes políticos en los últimos tres meses (%)*



Fuente: Estudio CIS 3480 sobre Ideología y polarización.

El crecimiento de sentimientos negativos hacia los líderes puede interpretarse como un síntoma del desgaste de las figuras públicas ante la falta de

soluciones efectivas a los problemas estructurales del país. Este patrón de rechazo también evidencia una creciente dificultad para que los líderes políticos consoliden una base de apoyo amplia y estable. La polarización afectiva se traduce en una dinámica donde las simpatías se concentran en los extremos, con pocos ciudadanos que mantengan posturas neutrales o moderadas respecto a los actores políticos.

A su vez, la división emocional hacia los líderes refleja el estado del debate público, caracterizado por la confrontación directa y el discurso antagonista. Este escenario favorece una visión fragmentada del sistema político, donde la identificación partidista se vincula estrechamente con emociones fuertes, tanto positivas como negativas.

El gráfico 61.5 ofrece una visión detallada de los factores que llevaron a parte de la ciudadanía a abstenerse en los comicios generales de 2023. Las razones más comunes incluyen el desencanto con los partidos políticos, la percepción de que el voto no influye en los resultados y la falta de opciones que representen adecuadamente sus intereses.

El crecimiento del abstencionismo por motivos de desafección revela una tendencia preocupante: una parte significativa de la ciudadanía percibe que el sistema democrático no responde a sus expectativas ni necesidades. Este distanciamiento afecta sobre todo a los jóvenes y a sectores de la población que se sienten marginados o infrarrepresentados en el debate político. Sin embargo, también se observan razones de índole práctica, como problemas de desplazamiento, falta de documentación o cuestiones personales, lo que sugiere que una fracción del abstencionismo puede atribuirse a factores circunstanciales y no necesariamente a una desvinculación afectiva con la política.

GRÁFICO 61.5. *Motivos para no votar en las elecciones generales de 2023 (%)*



Fuente: Estudio CIS 3420. Barómetro de septiembre 2023, Poselectoral elecciones generales 2023.

El análisis conjunto de los datos permite identificar una dinámica compleja en la orientación afectiva de la ciudadanía hacia la política, caracterizada por dos fenómenos principales que configuran su comportamiento y relación con las instituciones democráticas. Por un lado, se evidencia una creciente polarización emocional, donde las actitudes hacia los líderes políticos se dividen de manera marcada entre la confianza y el rechazo. Esta segmentación ideológica no solo influye en el comportamiento electoral, sino también en formas de participación política que trascienden el ámbito del voto. La política se transforma en un espacio dominado por emociones, en el que las decisiones de la ciudadanía no se guían únicamente por programas o propuestas, sino por sentimientos hacia los actores políticos, lo que configura un escenario de mayor confrontación ideológica.

Por otro lado, emerge una tendencia hacia la desafección, que se traduce en un distanciamiento significativo de las instituciones. Este fenómeno, alimentado por la percepción de ineficacia, falta de transparencia y corrupción, se refleja en un aumento del abstencionismo electoral. Sin embargo, este alejamiento del sistema tradicional no implica una renuncia total al compromiso político. Al contrario, muchas personas redirigen su participación hacia canales alternativos, como el activismo social, las redes sociales como plataformas de expresión política y los movimientos ciudadanos que operan fuera de las estructuras convencionales. La movilización en estos espacios sugiere que, aunque la participación electoral disminuya, el interés por la política permanece vivo, canalizado hacia formas que la ciudadanía percibe como más efectivas y con mayor capacidad de incidencia.

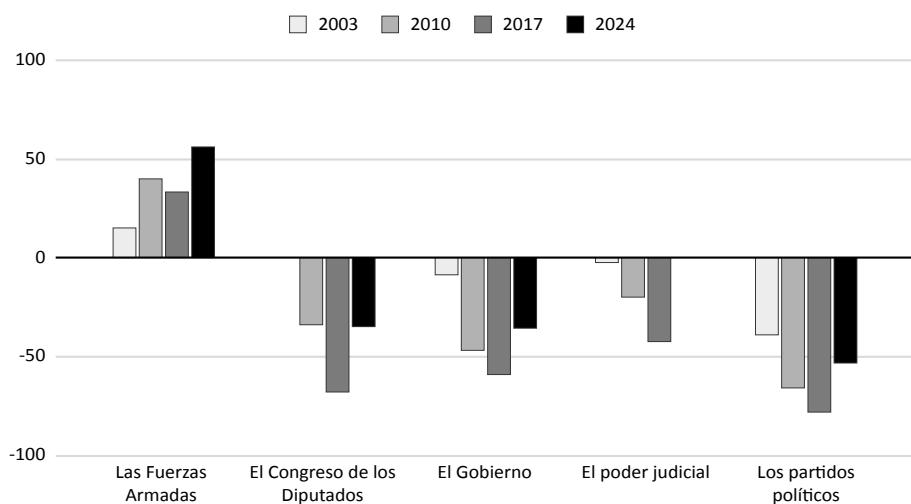
En conjunto, la orientación afectiva de la ciudadanía en España refleja una combinación de polarización y desafección que plantea importantes retos para el sistema democrático. Mientras una parte significativa de la población mantiene un vínculo emocional fuerte con determinados líderes y partidos, otra muestra un creciente distanciamiento del sistema político en su conjunto. Esta dinámica, visible tanto en las actitudes hacia los líderes como en las motivaciones del abstencionismo, subraya la necesidad urgente de que las instituciones trabajen en la reconstrucción de la confianza pública. El desafío reside en crear espacios más inclusivos y representativos, capaces de integrar las demandas y expectativas de una ciudadanía que, aunque crítica y desencantada, sigue profundamente comprometida con la búsqueda de cambios en el ámbito político.

61.2.4. Orientación valorativa. Evolución de la confianza en las instituciones

La orientación valorativa refleja el grado de confianza que los ciudadanos y ciudadanas depositan en las instituciones políticas y su percepción de legitimidad y eficacia. El análisis de esta dimensión resulta fundamental para entender las actitudes hacia el sistema democrático y sus actores principales. Los datos obtenidos de los Estudios CIS 2540, 2849, 3181 y 3481 permiten observar una evolución diferenciada en la confianza hacia diversas instituciones clave, lo que proporciona una imagen matizada de la percepción ciudadana.

El gráfico 61.6 muestra que, a lo largo del tiempo, la confianza en instituciones como los partidos políticos, el Congreso y el Gobierno ha mostrado una tendencia predominantemente descendente. Sin embargo, lo más relevante no es solo el descenso generalizado, sino la notable disparidad en los niveles de confianza hacia diferentes instituciones. Mientras que la confianza en los partidos políticos se sitúa de forma persistente en valores bajos, el Congreso y el Gobierno presentan fluctuaciones más marcadas, hecho que sugiere que la percepción sobre estas entidades está más sujeta a coyunturas específicas, como cambios de gobierno, crisis o escándalos concretos.

GRÁFICO 61.6. *Balance de la confianza en algunas instituciones (%)*



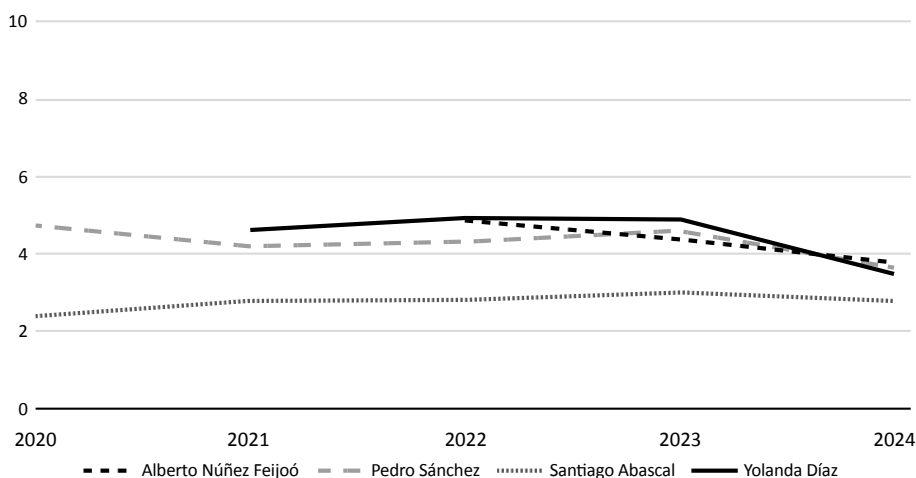
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Estudios CIS 2540, 2849, 3181 y 3481.

En particular, se observa que, tras periodos de inestabilidad política o crisis institucional, la confianza tiende a caer de manera más pronunciada, lo que refleja una reacción inmediata de la ciudadanía. No obstante, en ciertos momentos, especialmente tras elecciones generales o cambios en la composición del Gobierno, se aprecian repuntes de confianza, aunque de carácter efímero. Este patrón sugiere que la ciudadanía responde con expectativas a las renovaciones políticas, pero esas expectativas tienden a desvanecerse si no perciben resultados concretos.

El análisis también evidencia que las instituciones vinculadas directamente a la representación política formal (partidos y Congreso) reciben valoraciones más negativas que aquellas de carácter más técnico o neutral, como puede ser el caso del Poder Judicial o instituciones independientes. Esto podría indicar una percepción de mayor politización o ineficacia en las primeras, mientras que las segundas se consideran, en términos relativos, más alejadas de los conflictos partidistas.

Por otro lado, el análisis de la evolución de la valoración de las y los líderes políticos sugiere cierta estabilidad en las puntuaciones (generalmente por debajo del «aprobado»), aunque con leves descensos en los últimos años. Este patrón puede entenderse como el reflejo del descontento generalizado hacia el liderazgo político. Desde otra perspectiva, también puede entenderse como la dificultad de los líderes para consolidar una imagen de confianza sostenida en un contexto marcado por alta competencia partidaria. Las valoraciones, que permanecen relativamente bajas en todos los casos, parecen indicar que la ciudadanía proyecta en los líderes políticos parte de su frustración hacia el sistema institucional y el escenario político en general.

GRÁFICO 61.7. *Valoración de líderes políticos (Escala de valoración, 1-10)*

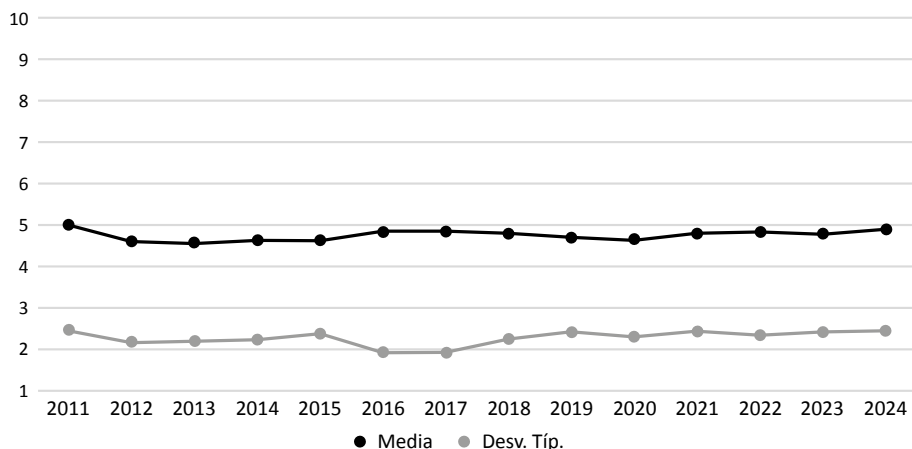


Fuente: Estudios CIS 3283, 3326, 3366, 3410 y 3480.

En este contexto, la figura del líder político ha cobrado especial relevancia al transformarse en un eje central de la cultura política, en detrimento de las ideologías partidarias tradicionales, de modo que se ha generado una individualización estética de la política que evoca a la sociedad del espectáculo de Guy Debord (1967), a la despersonalización de las instituciones o a la autoridad carismática de Weber.

El análisis del autopoicionamiento ideológico de la ciudadanía en una escala del 1 al 10 refleja una notable estabilidad en la media a lo largo del tiempo, por lo que se sitúa cerca del punto intermedio de la escala. Este patrón sugiere una distribución relativamente constante de las posiciones ideológicas, sin cambios significativos hacia una mayor polarización o concentración en los extremos.

La estabilidad observada podría interpretarse como un indicio de continuidad en las preferencias ideológicas generales de la población, a pesar de las variaciones contextuales que puedan haber influido en otros indicadores políticos o sociales.

GRÁFICO 61.8. *Evolución del autoposicionamiento ideológico (1-10) (ICC)*

Fuente: Serie de la pregunta CIS A.3.06.01.055, Escala de autoubicación ideológica (1-10) (ICC). Diciembre, excepto en 2024, que corresponde el último dato de octubre.

El análisis de la orientación valorativa, en los términos que aquí ha sido definido, revela un panorama de desconfianza sostenida hacia las principales instituciones políticas y una percepción de limitada capacidad para resolver los problemas del país. La volatilidad en la confianza hacia el Congreso y el Gobierno indica que, aunque existen márgenes de recuperación, estos están condicionados por la capacidad de las instituciones para ofrecer resultados tangibles y sostenidos. La desconfianza estructural hacia los partidos políticos representa un desafío adicional, ya que socava uno de los pilares fundamentales de la representación democrática.

61.3. Futuribles sobre la cultura política en España

La cultura cívica en España, al igual que en otros países democráticos, enfrenta retos cada vez más complejos y acelerados debido a los cambios políticos, sociales y, especialmente, tecnológicos. La creciente digitalización de la participación política ha permitido nuevas formas de expresión, como el auge de las redes sociales y el ciberactivismo, lo que parece transformar la manera –al menos en parte– en que la ciudadanía se relaciona con la política. No obstante, esta transformación ha tenido efectos ambivalentes, pues se han exacerbado problemas como la desinformación y la polarización.

La desinformación, que se difunde con rapidez y facilidad a través de dichas plataformas digitales, ha pasado a ser uno de los grandes retos de la democracia contemporánea. El fenómeno de la posverdad, en el que las creencias personales y las emociones priman sobre los hechos verificables, ha ganado terreno. Esta situación ha facilitado la propagación de bulos y noticias falsas que terminan siendo utilizados estratégicamente en campañas políticas

para generar confusión, polarizar opiniones y erosionar la confianza en las instituciones democráticas. Las redes sociales, por su parte, amplifican estas dinámicas, hecho que hace más difícil discernir entre información fiable y manipulada, lo que aumenta la desconfianza hacia los medios tradicionales y hacia las estructuras políticas en general.

Este panorama pone de manifiesto la necesidad urgente de repensar los mecanismos de participación cívica, así como el papel de las instituciones socializadoras primarias y de las personas, personalidades, características y roles que en ellas se desempeñan. La crisis de representación y la fragmentación política en España, sumadas a la desinformación que distorsiona el debate público, pueden llevar a una reevaluación de los modelos de participación en la democracia. En este sentido, hay quienes ponen su esperanza en la democracia deliberativa, un modelo en el que los ciudadanos y las ciudadanas se implican activamente en los procesos decisionales mediante el diálogo y el consenso. Este modelo, que fomenta la participación activa y el debate razonado, podría ser importante para contrarrestar los efectos nocivos de la desinformación y la polarización al ofrecer un espacio donde las diversas voces puedan ser escuchadas de forma más equilibrada.

El reto, sin embargo, es que, para que esta democracia deliberativa funcione, parece que será necesario establecer nuevos mecanismos que faciliten un debate informado y libre de manipulaciones, lo cual no parece viable en el panorama actual. En este contexto, el papel de los medios de comunicación y las plataformas digitales será crucial para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a información veraz y de calidad. En este sentido, el papel de las instituciones educativas también tendrá que repensarse, tanto de forma estructural como individual, debatiendo y considerando qué es necesario para promover una cultura de verificación y de pensamiento crítico, de manera que el debate público no termine convirtiéndose en un campo de batalla de manipulación y desinformación.

Por otro lado, la fragmentación de la opinión pública y el desgaste de la confianza en las instituciones políticas están contribuyendo al ascenso de movimientos y actores políticos más radicalizados que merman la calidad política del debate y, como consecuencia, se pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas. La dificultad para llegar a consensos, sumada a la desconfianza generalizada, podría generar un clima de inestabilidad política y social.

En paralelo, la globalización y los problemas transnacionales –como el cambio climático, la conocida como «crisis de los refugiados» y las desigualdades económicas– continúan marcando la agenda política mundial. Estos problemas globales no solo requieren respuestas colectivas, sino que también influyen directamente en la cultura política de países como España. Los ciudadanos y ciudadanas de todo el mundo están cada vez más conectados a través de las redes sociales y otras plataformas digitales, lo que facilita una participación global que trasciende las fronteras nacionales. Sin embargo, el mismo entorno digital que facilita la movilización global también es un caldo de cultivo para la desinformación global, hecho que agrava aún más los retos a los que se enfrenta la cultura política española.

Los retos principales de España requieren prestar atención, por tanto, a la eficiencia administrativa y la buena gestión debido a la relevancia que generan en el bienestar cotidiano profundo. Se trataría de una cultura política sofisticada, de una «estética política», como señalamos en las primeras páginas de esta contribución. Dicha política estaría fundamentada en la evidencia empírica, en el compromiso fundamental con la buena gobernanza y en el fortalecimiento de instituciones sólidas, acompañadas por una sociedad civil vibrante, capaz de combinar idealismo con pragmatismo, pasión con razón, progreso y prudencia, visión y paciencia (Oltra-Algado, 2024).

61.4. Congruencias entre cultura y estructura política

La cultura cívica del futuro estará determinada por la interacción de la ciudadanía con los desafíos globales y la capacidad de las instituciones democráticas para integrar diversas perspectivas, de modo que se eviten los riesgos de polarización y desinformación. Desde la visión de Almond y Verba (1963), la estabilidad democrática no depende únicamente de las estructuras formales, sino de la calidad de la cultura cívica que las sustenta. No es suficiente que la ciudadanía respete y confíe en las instituciones; su participación activa, crítica y comprometida con el bienestar común resulta esencial.

La relación entre la cultura política y las instituciones es clave para la estabilidad democrática. Almond y Verba destacaron que una democracia sólida se apoya en una cultura cívica que respalde sus instituciones. Cuando existe congruencia entre ambas, se refuerza la legitimidad del sistema; sin embargo, cuando divergen, surgen desafección, alienación y crisis de representación.

La Transición democrática en España, en 1978, ejemplifica una alineación entre una cultura política emergente y nuevas estructuras democráticas. Tras décadas de dictadura, la sociedad española adoptó el consenso y la negociación como fundamentos para construir una democracia estable. No obstante, las décadas posteriores evidenciaron desafíos que han puesto en cuestión esta congruencia. La crisis de 2008, el movimiento 15M y la transformación electoral desde 2015 reflejan una creciente tensión entre la ciudadanía y sus representantes.

La Sociología del Poder y el análisis de la cultura política en España, especialmente tras las crisis económicas y sanitarias recientes, confirma la vigencia de las categorías propuestas por Almond y Verba sobre la congruencia entre cultura e instituciones. La lealtad al sistema se ha erosionado, sobre todo entre la población más joven, quien muestra mayor apatía o alienación. A su vez, la polarización y la desinformación han acentuado estas dinámicas, lo que ha profundizado la fragmentación de la cultura política.

Si las instituciones logran ofrecer espacios inclusivos y transparentes, y la ciudadanía integra diversas voces en un proceso deliberativo, la cultura política española podrá superar los desafíos actuales. De lo contrario, la falta de acción frente a la polarización, desinformación y desafección agravará las tensiones sociales y políticas, lo que comprometería la estabilidad democrática.

Parece lógico pensar que la cultura cívica, entendida como el conjunto de valores, actitudes y prácticas que los ciudadanos ejercen en el ámbito público, debe concebirse como un proceso en constante evolución. La fortaleza de una democracia depende directamente de su capacidad para renovar y consolidar esta cultura, de ser dinámica y adaptarse al cambio.

Como señalaron Almond y Verba, la democracia trasciende las normas y estructuras formales; es una construcción cultural mantenida por todos los actores del sistema. En este contexto, el reto de la cultura cívica española será preservar los valores democráticos y responder con firmeza a los desafíos del siglo xxi. Solo un compromiso renovado con los principios democráticos y el fortalecimiento de la cultura política habilitarán alguna garantía tanto para la supervivencia como para el florecimiento de la democracia en un entorno cada vez más complejo.

61.5. Reflexión final

El recorrido por la cultura política en España no puede desvincularse del amplio legado de ideas que, a lo largo de la historia, han modelado las formas de entender el poder, la participación ciudadana y las estructuras que vertebran las democracias. La cultura cívica, identificada por Almond y Verba, supuso un hito en la comprensión de la relación entre las actitudes de la ciudadanía y la estabilidad de los sistemas políticos. Sin embargo, este hallazgo no se produce en el vacío. Se inscribe en una tradición intelectual que explora no solo la mecánica institucional, sino también el ideal de una «democracia genuina»; es decir, *aquella que no se reduce a procedimientos formales, sino que implica una transformación profunda de las relaciones sociales y una participación activa y consciente de los individuos en la vida pública*.

Pensadores como Tocqueville, Montesquieu o Mill ya anticipaban que la democracia auténtica debía construirse sobre experiencias comunitarias, el respeto a la pluralidad y la promoción de una ciudadanía crítica. Tocqueville, en particular, subrayó la importancia de las asociaciones civiles y de los espacios locales como cuna de la cultura democrática, mientras que autores más contemporáneos como Dahl profundizaron en la necesidad de garantizar la participación inclusiva y el pluralismo.

La tabla que hemos presentado, con autores y obras fundamentales, ofrece una cartografía de estas contribuciones teóricas que, de manera directa o indirecta, han nutrido el análisis de la cultura política. En este corpus, no solo encontramos análisis racionales y estructurales, sino también una dimensión estética de la política, reflejada en las alegorías de Orwell, Huxley o Bradbury. Obras como *Fahrenheit 451* o *1984* no solo advierten sobre los peligros de las dictaduras, sino que apelan a la sensibilidad del lector, convirtiendo la defensa de la libertad en una experiencia casi visceral. La política, en este sentido, no solo se razona, sino que también se siente y se representa.

Al explorar la cultura política en España, es fundamental considerar estas influencias y observar cómo ciertas emergencias o singularidades encuentran eco en debates universales. Las tensiones entre poder y ética delineadas por

Meinecke, la reflexión sobre las élites de Wright Mills o la constante advertencia de Michels sobre la deriva oligárquica de las organizaciones políticas resuenan en las particularidades de la historia española. Del mismo modo, la frase de Lampedusa en *Il Gattopardo*, «si queremos que todo siga igual, es necesario que todo cambie», refleja no solo una crítica política, sino también una lectura estética de los procesos históricos. El cambio se presenta como una escenificación que oculta, en realidad, la persistencia de estructuras de poder.

Con todo lo expuesto, el análisis de futuribles y las congruencias entre cultura y estructura políticas nos invitan a examinar las tendencias actuales a la vez que también a dialogar con estas voces del pasado, cuyas ideas siguen vigentes en el debate sobre las democracias modernas. La cultura política, lejos de ser una dimensión estática, es el resultado de una historia de ideas que sigue escribiéndose. Y en esa escritura, tanto la razón como la estética ofrecen una visión integral de las complejidades sociales que configuran las democracias contemporáneas, en constante transformación.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.
- Barreiro, Belén y Sánchez-Cuenca, Ignacio (2012). «In the whirlwind of the economic crisis: Local and regional elections in Spain». *South European Society and Politics*, 17(2), pp. 329-346.
- Botella, Joan (2015). La cultura política. En: Torres Alberó, C. (ed.). *España 2015. Situación Social*, (pp. 959-968). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Debord, Guy E. (1967). *La société du spectacle*. Buchet-Chastel.
- Easton, David (1969). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. University of Chicago Press.
- González Ferriz, Ramón (2021). *La ruptura: el fracaso de los gobiernos de izquierda y derecha en España*. Debate.
- Llera, Francisco J. (2015). Ciclos políticos y gobernanza multinivel. En: Torres Alberó, C. (ed.). *España 2015. Situación Social* (pp. 919-941). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Marty, Antonella (2024). *Ideologías: Las ideas políticas que mueven el mundo*. Deusto.
- Oltra-Algado, Christian (2024). *El jardín del centro: Una guía para la política sensata*. Independently published.
- Salido, Olga y Massó, Matilde (2021). *Sociología en tiempos de pandemia. Impactos y desafíos sociales de la crisis del Covid-19*. Marcial Pons-Federación Española de Sociología.
- Tezanos Tortajada, José F. (2022). *Cambios sociales en tiempos de pandemia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Torres Alberó, Cristóbal (ed.) (2015). *España 2015. Situación Social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Parte II.

Actores y asociacionismo

62. La dinámica del asociacionismo en la sociedad española (de Tocqueville a Putnam)

Javier de Esteban Curiel

Catedrático

Universidad Rey Juan Carlos

Arta Antonovica

Profesora Titular

Universidad Rey Juan Carlos

62.1. Introducción

La participación voluntaria de diversos miembros de la sociedad en asociaciones u organizaciones con un objetivo común desempeña un papel significativo tanto para el propio grupo como para segmentos de la sociedad en general. En este sentido, ACNUR (2018)¹ define una asociación como una agrupación de personas que desarrollan una actividad colectiva de forma estable, democrática y sin ánimo de lucro. En España, el marco normativo para la creación de asociaciones y los derechos de sus miembros se establece en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, publicada en el *BOE*. Esta ley consagra el derecho de todas las personas a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos. Las asociaciones facilitan que los individuos puedan reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, realizar tareas útiles, encontrar su lugar en la sociedad, hacerse oír, ejercer influencia y promover cambios.

Además, la ley orgánica subraya la importancia de crear una sociedad democrática, con instituciones organizadas de forma democrática. Mediante la organización, los ciudadanos adquieren medios más eficaces para expresar sus opiniones sobre los diversos problemas sociales a quienes toman decisiones políticas. Así, esta ley resalta el fortalecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad y contribuye al desarrollo y la preservación de las instituciones democráticas y a la diversidad cultural, así como también reconoce el fenómeno asociativo como un instrumento de integración y participación en los asuntos públicos, donde los poderes públicos deben mantener un

¹ Disponible en: <https://eacnur.org/es/blog/que-tipos-de-asociaciones-existen>, acceso 3 de julio de 2025.

equilibrio entre la garantía de la libertad asociativa y la protección de derechos y libertades fundamentales que podrían verse afectados en el ejercicio de dicho derecho.

Asimismo, es pertinente señalar que, a nivel europeo, el 5 de septiembre de 2023 se publicó en la página web oficial de la Comisión Europea la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las asociaciones transfronterizas europeas. Esta propuesta tiene como objetivo mejorar el funcionamiento del mercado interior para las asociaciones sin ánimo de lucro mediante la implementación de medidas que coordinen las condiciones para la creación y el funcionamiento de dichas asociaciones en un ámbito transfronterizo. El propósito central es facilitar el ejercicio efectivo de la libertad de circulación de las asociaciones sin ánimo de lucro que operan en el mercado interior.

Las asociaciones sin ánimo de lucro constituyen la forma jurídica predominante entre las organizaciones sin ánimo de lucro de la Unión Europea, con un estimado de 3,8 millones distribuidas en los Estados miembros. Además, representan la modalidad más numerosa dentro de las cuatro formas jurídicas tradicionales de la economía social. De estas, aproximadamente 310 000 asociaciones ya operan en más de un Estado miembro y otras 185 000 podrían participar en actividades transfronterizas si se eliminaran los obstáculos existentes.

Estas asociaciones se guían por los principios fundamentales de la economía social: la primacía de las personas y de la finalidad social o medioambiental sobre el beneficio económico; la reinversión de la mayoría de las ganancias o excedentes en actividades destinadas al beneficio de los socios/usuarios (*interés colectivo*) o de la sociedad en general (*interés general*), y una gobernanza democrática o participativa (Comisión Europea, 2023)².

En este contexto, es importante destacar los tipos de asociaciones existentes en España, lo que amplía las posibilidades para que los ciudadanos se organicen, expresen sus opiniones y satisfagan sus necesidades, ya sea a nivel individual o como miembros de un colectivo. Las asociaciones se pueden clasificar en función de su finalidad, su ámbito de actuación o su estructura legal, los siguientes son los tipos más comunes en España (Conceptos Jurídicos, 2024)³:

- *Asociaciones deportivas*: se dedican a la promoción y práctica de los deportes de competición o recreativos.
- *Asociaciones culturales*: se crean para difundir la cultura, especialmente a través de eventos y actividades formativas.
- *Asociaciones de vecinos*: se forman con vecinos de un barrio o comunidad que se proponen defender sus derechos e intereses comunes.
- *Asociaciones de consumidores y usuarios*: tienen como finalidad defender los derechos de los consumidores y usuarios y evitar abusos de empresas, organismos públicos y otros actores sociales.

² Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/associations_en, acceso 5 de julio de 2025.

³ Disponible en: <https://www.conceptosjuridicos.com/asociacion/>, acceso 5 de julio de 2025.

- *Asociaciones de ayuda mutua*: reúnen a personas que comparten un mismo problema o necesidad. Su objetivo es ofrecer ayuda mutua.
- *Asociaciones para el voluntariado*: tienen un perfil solidario, de cooperación y desarrollo.
- *Asociaciones medioambientales*: focalizan su actividad en la defensa del medioambiente.
- *Asociaciones educativas*: los padres de alumnos o los alumnos se unen para promover acciones favorecedoras de la educación o del centro educativo.

El asociacionismo en distintas épocas de la historia de España ha jugado un papel crucial en la creación y gestión de instituciones democráticas al servicio de la sociedad en su conjunto. Además, algunas asociaciones con objetivos específicos, como la protección del medioambiente, han luchado por preservar zonas vulnerables y prevenir su degradación. Sin embargo, los profundos cambios en la sociedad española en la última década –impulsados por el uso excesivo de redes sociales, la creciente desigualdad económica, el aumento de la inmigración no regulada y otros factores externos– parecen haber reducido la confianza en el impacto de las asociaciones para influir en la creación de leyes o en la protección de los sectores más vulnerables de la sociedad, sobre todo entre las generaciones jóvenes. Por ello, una de las preguntas fundamentales de este estudio empírico es: ¿está en crisis el asociacionismo en la sociedad española?

Recientemente, los investigadores Loreto Vázquez-Chas y José Pena-López (2024), de la Universidad de A Coruña, realizaron un estudio sobre asociacionismo y capital social en España desde una perspectiva de género. Para su análisis, utilizaron datos de la Encuesta sobre Capital Social en España 2019, desarrollada por el grupo de investigación OSIM (Organizaciones Sociales, Instituciones y Mercados) de la Universidad de A Coruña. En este contexto, *el objetivo principal* de nuestro estudio, y de este capítulo, es analizar la situación actual del asociacionismo en España, centrándonos en la relevancia de pertenecer a una asociación u organización desde una perspectiva generacional, de género y de posicionamiento político. Asimismo, buscamos profundizar en su relación con las teorías propuestas por Robert Putnam y Alexis de Tocqueville. Nuestra investigación se basa en los datos abiertos del Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España, publicado el 7 de febrero de 2024. Para el análisis de datos hemos utilizado variables *dummies* que representan «generación y género» y «posicionamiento ideológico», con el fin de explorar las diferencias en la pertenencia, importancia y percepciones sobre la relevancia del asociacionismo en la toma de decisiones políticas en España en el momento actual. Además, investigamos si el «posicionamiento ideológico» influye de forma significativa en la decisión de formar parte de una asociación u organización en el contexto español.

Este capítulo se estructura en varios bloques. En primer lugar, se presenta la introducción, que incluye la justificación y el objetivo del estudio. El segundo bloque aborda el marco teórico sobre el asociacionismo, analizado desde la perspectiva de dos destacados científicos: Robert D. Putnam, sociólogo y politólogo, y Alexis de Tocqueville, sociólogo y político. A continuación, se

ofrecen la justificación metodológica y las características técnicas de los datos utilizados. Seguidamente, se realiza el análisis de resultados, en el que se destacan los hallazgos más relevantes del estudio. El capítulo concluye con una síntesis de las conclusiones y una reflexión sobre las limitaciones de la investigación, así como con una propuesta de preguntas para futuros estudios en relación con el asociacionismo en la era digital global.

62.2. Del asociacionismo de Tocqueville al capital social de Putnam

Alexis de Tocqueville (1805-1859) es reconocido como uno de los primeros pensadores en analizar profundamente el fenómeno de la sociedad civil, entendida como el conjunto de asociaciones libres que funcionan como instituciones intermedias entre los ciudadanos y el Estado. Estas asociaciones permiten a los ciudadanos ejercer su libertad e igualdad social (Woldring, 1998). En su obra seminal, *La democracia en América* (*De la démocratie en Amérique*, título original en francés), Tocqueville destaca cómo la democracia emergente en los Estados Unidos del siglo XIX se cimentaba en las asociaciones civiles y cívicas. Observó que era típico de los ciudadanos estadounidenses abordar los problemas sociales –locales o nacionales– mediante la creación de asociaciones que operan de forma voluntaria e individual. Estas asociaciones buscaban resolver los problemas comunitarios a través de la participación activa y el autogobierno democrático (Donati, 2013). Tocqueville afirmó que asociarse es una forma esencialmente democrática de organización social y que «el arte de asociarse» es el fundamento de la democracia republicana, lo cual podría sintetizarse en la fórmula conceptual:

$$[\text{democracia política} = f(\text{número y fuerza de asociaciones civiles y cívicas})]$$

Esta observación de Tocqueville ha trascendido su enfoque empírico para convertirse en un principio normativo que fundamenta los procesos de modernización de la sociedad, entendida esta como la democratización a través de un mercado social que fomenta asociaciones en todo el mundo (Donati, 2013).

No obstante, una revisión del análisis de Tocqueville, y en particular de su ejemplo estadounidense, sugiere que una sociedad civil activa no siempre es positiva para la democracia. Una sociedad fuerte puede representar no solo un apoyo, sino también una amenaza para los ideales democráticos liberales (Whittington, 1998). Las asociaciones libres pueden dar lugar a conflictos sociales y, por ello, el Gobierno debería tener la facultad de regular la autorregulación de estas asociaciones. Además, todo Gobierno necesita una base social que respalde su política de intervención (Woldring, 1998). Tocqueville reconocía que la centralización gubernamental es necesaria para la supervivencia de cualquier Estado, ya que esta centralización aborda los intereses comunes de todos los ciudadanos y partes del Estado, incluyendo

el Gobierno central, la Administración de Justicia, la legislación y la política exterior. Sin embargo, también existen intereses locales y provinciales que pueden promoverse mediante asociaciones libres, como las industrias, empresas comerciales, escuelas e iglesias. Si el Gobierno decide centralizar y controlar estos intereses, puede hacerlo mediante una centralización administrativa (Woldring, 1998). Según Tocqueville (1988), dicha centralización enseñaría a los miembros de asociaciones libres a depender de la autoridad central, lo que reduciría su capacidad de autogobierno.

En una democracia, Tocqueville observa que el principio de igualdad social subyace a la libertad social; es decir, los ciudadanos son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos políticos para participar tanto en el Gobierno del Estado como en otras asociaciones sociales y políticas. Sin embargo, todo Gobierno, incluso el democrático, impone leyes que limitan la libertad ciudadana. Si el individualismo de los ciudadanos es fuerte y su compromiso social y político es débil, existe la tentación gubernamental de concentrar el poder administrativo, lo que puede amenazar la vitalidad de las asociaciones libres y promover una centralización administrativa en detrimento de la sociedad civil (Woldring, 1998).

Tocqueville también distingue entre asociaciones sociales y políticas. Las asociaciones sociales buscan promover intereses privados comunes, mientras que las políticas buscan formar poderes colectivos para influir o combatir leyes, normas morales y cuestiones de interés público. En términos generales, cuanto más se rijan estas asociaciones por sus propios intereses, más saludable será la democracia y mejor se podrá ejercer la libertad social y política (Tocqueville, 1988; Nisbet, 1966; Woldring, 1998). La existencia de estas asociaciones, sin embargo, presupone una sociedad pacífica. Si las asociaciones persiguen exclusivamente sus propios intereses, pueden desestabilizar la sociedad. Por lo tanto, el Gobierno tiene la responsabilidad de limitar la libertad de estas asociaciones cuando sea necesario para preservar el orden público, el respeto a las leyes, la estabilidad del Estado y el bienestar social (Tocqueville, 1988; Woldring, 1998).

Tocqueville también señala que, a medida que aumenta la igualdad social, crece el número de personas con una actitud más individualista y este individualismo, lejos de ser un obstáculo, fortalece el proceso de democratización. A su vez, este proceso refuerza una opinión pública que valora de manera positiva el individualismo. Por lo tanto, es complicado involucrar a individuos con una perspectiva individualista en los intereses del Estado, a menos que comprendan que estos intereses también les conciernen personalmente. Muchos perciben al Estado como una amenaza a su libertad y, al mismo tiempo, reconocen que pueden contrarrestarlo como individuos. Esta dinámica lleva a la formación de asociaciones sociales y políticas autónomas donde pueden unir sus fuerzas e intereses. Estas asociaciones abarcan todos los sectores de la sociedad: industria, comercio, educación, atención médica y ocio (Tocqueville, 1988; Woldring, 1998). Alexis de Tocqueville advierte que, si los ciudadanos no ejercen su libertad democrática y su igualdad a través de asociaciones libres, un Estado democrático podría caer en la centralización administrativa y el

despotismo. Las asociaciones libres, por tanto, ofrecen una solución teórica y práctica al dilema político-filosófico de la relación entre libertad e igualdad (Woldring, 1998).

Por su parte, Robert D. Putnam, en su obra *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993), traduce la ecuación de Tocqueville sobre democracia política y asociaciones civiles al lenguaje del capital social, entendido este último como el patrimonio cultural que inspira y sostiene asociaciones cívicas robustas. Estas, a su vez, promueven un mejor funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas (Donati, 2013). La conclusión central de Putnam es que «cuanto más cívico sea el contexto, mejor será el Gobierno» (Putnam, 1993), lo que sugiere que redes densas de asociaciones cívicas fomentan la eficacia de las instituciones democráticas. Este concepto se vincula estrechamente con las nociones de *bonding* y *bridging* en el capital social. Mientras que el *bonding* (más cerrado) se refiere a la cohesión dentro de grupos homogéneos –que fortalece la identidad y el apoyo mutuo–, el *bridging* (más abierto) implica la creación de conexiones entre grupos diversos al promover la integración y la cooperación en un contexto más amplio. Ambos tipos de redes son esenciales para el desarrollo cívico: el *bonding* asegura la fortaleza de las comunidades locales, mientras que el *bridging* genera puentes que permiten la colaboración entre distintos sectores de la sociedad, de modo que se contribuye a una gobernanza más inclusiva y efectiva.

En este sentido, Putnam argumenta que las comunidades con altos niveles de interacción cara a cara entre sus miembros exhiben una mayor confianza interpersonal y están más dispuestas a participar en acciones colectivas en beneficio del bien común (Breuskin, 2012). Según Putnam (1993), «las características de las organizaciones sociales, como la confianza, las normas y las redes», constituyen «el acervo de capital social de una comunidad». En este contexto, resalta el papel de las asociaciones voluntarias y apolíticas, que facilitan la cooperación, generan confianza y fomentan normas de reciprocidad (Breuskin, 2012).

Las afirmaciones fundamentales en la teoría de Putnam son claras: primero, las redes horizontales presentes en la sociedad civil y las normas y valores asociados tienen implicaciones significativas para los individuos y la sociedad en su conjunto, al producir tanto bienes privados como públicos. En particular, las redes de amigos, colegas y vecinos están frecuentemente relacionadas con normas de reciprocidad en un entramado de obligaciones y responsabilidades mutuas, lo que propicia condiciones para la colaboración, la coordinación y la cooperación en la creación de bienes colectivos. Los entendimientos compartidos, las reglas tácitas y la confianza social, generados por interacciones personales y amistades, facilitan el trabajo conjunto para alcanzar beneficios mutuos (Norris, 2001).

Además, Putnam va más allá que otros teóricos contemporáneos al afirmar que el capital social tiene repercusiones políticas significativas. Su teoría se puede concebir como un modelo de dos etapas que muestra cómo la sociedad civil promueve el capital social y cómo este, a su vez, fomenta la participación política y el buen gobierno (Norris, 2001). Las asociaciones también

generan efectos internos al inculcar en sus miembros normas y valores como la colaboración y la responsabilidad compartida, además de influir externamente en el sistema político, como han argumentado los pluralistas, al articular y agregar intereses (Putnam, 1993). En democracias con un alto capital social, los ciudadanos informados tienen más probabilidades de exigir rendición de cuentas a sus líderes, quienes, a su vez, creen que sus acciones serán evaluadas. Se considera que la sociedad cívica y las normas también cívicas fortalecen las conexiones entre ciudadanos y el Estado (Norris, 2001). Cuando el desempeño del Gobierno representativo es eficaz, Putnam sostiene que esto debería aumentar la confianza pública en instituciones como el Poder Legislativo y el Ejecutivo, así como maximizar el apoyo difuso al sistema político (Pharr y Putnam, 2000).

En sus investigaciones y publicaciones posteriores, Putnam (1995a; 1995b; 2000) aborda el declive del capital social en Estados Unidos y cómo factores como el tiempo libre cada vez más limitado, los cambios en las estructuras familiares y el acceso a la televisión e Internet contribuyen al aislamiento social, la desconfianza y la desconexión política. A pesar del aumento en la cantidad de asociaciones y miembros en las últimas décadas, Putnam observa una disminución en la conectividad social: las organizaciones se han transformado en asociaciones de «listas de correo», donde los miembros participan de manera nominal sin interacciones cara a cara significativas (Putnam, 1995b; 2000). A medida que disminuyen las interacciones sociales, también se erosiona la base para la acción colectiva, lo que afecta más profundamente a las generaciones más jóvenes en su relación con el Gobierno (Breuskin, 2012). En resumen, la tesis de Putnam se fundamenta en afirmaciones sólidas: a) las redes sociales y las normas son cruciales para la cooperación, coordinación y colaboración social, b) el capital social tiene implicaciones importantes para la democracia y c) el capital social ha disminuido en Estados Unidos desde la posguerra (Norris, 2001).

El recorrido desde el asociacionismo de Tocqueville hasta el capital social de Putnam revela una rica diversidad de interpretaciones que subraya la grandeza del pensamiento tocquevilliano. Su relevancia no se encuentra en una única doctrina que haya defendido, sino en su capacidad para abordar de forma crítica las múltiples facetas de la democracia. Tocqueville ha sido valorado por historiadores, politólogos, sociólogos y antropólogos, quienes han reconocido la originalidad de su contribución a sus respectivas disciplinas y la vigencia de sus reflexiones sobre temas como la libertad, la igualdad, la sociedad civil, la religión, la cultura política, el individualismo, la democracia y el despotismo. Tanto pensadores contemporáneos de izquierda como de derecha lo han reivindicado como propio y han admirado sus perspicaces opiniones sobre la ciudadanía democrática y el arte de la asociación, su defensa apasionada de la descentralización y el autogobierno, así como su escepticismo frente al poder centralizado (Craiutu y Gellar, 2009). Por su parte, las implicaciones de los hallazgos de Putnam son igualmente profundas. Los científicos sociales se ven ahora obligados a considerar el capital social como una variable clave en el análisis de fenómenos políticos y económicos. Los estudiosos de la cultura política han tenido que ampliar sus marcos teóricos, tradicionalmente

centrados en los símbolos y la tradición, para incluir la perspectiva estructuralista de Putnam (Laitin, 1995). Asimismo, investigadores de diversas disciplinas han seguido su ejemplo y han integrado métodos cuantitativos y cualitativos en sus análisis (Boix y Posner, 1996), lo que refuerza la relevancia del capital social como una herramienta central para entender la cohesión y el funcionamiento de las sociedades contemporáneas.

62.3. Datos y metodología

Para nuestro estudio hemos utilizado los datos abiertos de la encuesta correspondiente al Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España, publicados el 7 de febrero de 2024. Cabe destacar que el trabajo de campo se llevó a cabo entre el 11 y el 23 de enero de 2024.

Los datos se recopilieron a partir de 5973 entrevistas realizadas a través de teléfonos fijos (19,4 %) y móviles (80,6 %), y los cuestionarios se aplicaron mediante entrevistas telefónicas asistidas por ordenador (CATI). La selección de los individuos se realizó aplicando cuotas de sexo y edad, además de un muestreo aleatorio a nivel nacional.

Con un nivel de confianza del 95,5 % (dos sigmas) y si se asume que $P=Q$, el error de muestreo es de $\pm 1,3$ % para el total de la muestra, bajo la suposición de muestreo aleatorio simple (Tendencias de asociacionismo en España, 2024). Al utilizar los datos de una encuesta representativa a nivel nacional realizada por el CIS, se obtiene una muestra robusta que refleja la estructura social del país, de forma que permite extrapolar los hallazgos y generar conclusiones significativas sobre la tendencia actual en la participación en asociaciones.

Para el análisis bivariado, se ha realizado con el *software* IBM SPSS la técnica de ANOVA entre las preguntas relacionadas con el asociacionismo del cuestionario y varias variables sociodemográficas, con el objetivo de identificar la existencia de relaciones estadísticas significativas. Cada variable sociodemográfica se cruza sistemáticamente con las preguntas relacionadas con el asociacionismo y se presentan los datos en un formato de lectura vertical que favorece la claridad y la comparación. Para mejorar la visualización de las diferencias en incidencia, las columnas se han destacado utilizando dos tonalidades de gris: un gris claro que indica una menor incidencia y un gris oscuro que resalta una mayor incidencia. Esta representación visual no solo facilita la identificación de patrones en los datos, sino que también permite discernir diferencias estadísticamente significativas en relación con la columna total al seguir las recomendaciones de Tufte (1996) sobre la importancia de una presentación gráfica efectiva de los datos cuantitativos.

En este contexto, hemos creado nuevas variables *dummies* para diferenciar entre las generaciones y para un análisis sociológico más profundo según la teoría de generaciones de Auguste Comte: generación silenciosa (nacidos en 1945 o antes, es decir, setenta y nueve años o más), *baby boomers* (nacidos entre 1946 y 1964, es decir, desde sesenta a setenta y ocho años), generación X (nacidos

entre 1965 y 1980, es decir, desde cuarenta y cuatro a cincuenta y nueve años), generación Y o *millennials* (nacidos entre 1981 y 1996, es decir, desde veintiocho a cuarenta y tres años) y generación Z (nacidos entre 1997 y 2006, es decir, menos de veintisiete años y más de dieciocho, a efecto de la encuesta), clasificación basada en los expertos de investigación de mercados Solomon *et al.* (2016). De esta manera, las tablas y figuras presentadas en la sección de análisis de resultados de nuestro estudio empírico incluyen una descripción categórica de las generaciones previamente definidas, lo que enriquece la interpretación de los datos y aporta una perspectiva intergeneracional al análisis.

Para enriquecer el estudio bivariable hemos incorporado un análisis de correspondencia simple, que nos permite explorar de manera más profunda las relaciones entre las generaciones («dummificadas») y los tipos de asociaciones, así como *la dinámica* de cambio en las asociaciones en España según la teoría sobre capital social de Putnam respecto a *bridging* y *bonding*, comentada anteriormente en el marco teórico. Este enfoque multivariable no solo facilita la identificación de patrones y tendencias en la pertenencia a asociaciones según las diferentes generaciones, sino que también ayuda a visualizar la estructura de los datos en un espacio dimensional. Esta técnica nos ayuda a dimensionar la pertenencia de manera más precisa, lo que revela las interacciones y afinidades que podrían no ser evidentes en un análisis bivariable, y, por ende, a desarrollar estrategias más efectivas para fomentar la participación en asociaciones.

De esta manera, el objetivo es analizar cómo diferentes generaciones y géneros participan y están activos en diversas asociaciones en España en la actualidad, considerando también su posicionamiento político. En este contexto, el análisis de los datos se divide en cuatro bloques:

- a) *Perfil sociodemográfico de los encuestados*: las características sociodemográficas básicas de los individuos, como edad, género, nivel educativo, y ocupación, han sido ampliamente estudiadas en Sociología para comprender cómo los roles y posiciones dentro de la estructura social influyen en el comportamiento colectivo. Así, según la teoría de la estratificación social clásica de Weber (1947), estudiar el perfil sociodemográfico ayuda a analizar cómo las diferencias de posición en la estructura social afectan la predisposición a la participación y el sentido de agencia política de los individuos.
- b) *Estudio de cinco variables (generación y sexo)*: pertenencia a asociaciones, razones para no pertenecer a asociaciones, beneficios de las asociaciones, influencia actual de las organizaciones en las decisiones políticas en España e influencia futura de estas organizaciones en las decisiones políticas en España dentro de cinco años. Este análisis también contempla las diferencias en función de la «generación y sexo». Así, el análisis de las variables según generación y sexo permite captar cómo los roles estructurales y las identidades generacionales configuran el compromiso cívico y las percepciones sobre la capacidad de las asociaciones para influir en la política.
- c) *Estudio de cinco variables (posicionamiento ideológico)*: pertenencia a asociaciones, motivos para no pertenecer a asociaciones, beneficios de

las asociaciones, influencia actual de las organizaciones en las decisiones políticas en España e influencia futura de estas organizaciones en las decisiones políticas en España en un horizonte de cinco años. Además, se explora la división en función del «posicionamiento ideológico». Este enfoque permite justificar la variabilidad en la participación política, ya que «algunos individuos son más proclives a participar en política o a manifestar públicamente su ideología, mientras que otros, aunque poseen una inclinación política, tienden a ser menos elocuentes en sus posicionamientos y se mantienen alejados de la actividad política cotidiana» (Camino, 2022). Así, dividir el análisis por posicionamiento ideológico ayuda a entender cómo las estructuras ideológicas afectan la participación en la sociedad civil y las expectativas de los individuos respecto al impacto de estas organizaciones en el contexto político.

- d) *Análisis de correspondencia simple (ACS) (pertenencia asociaciones y generaciones)*: este enfoque multivariable nos ayuda a identificar patrones y tendencias en la participación asociativa de cada generación, lo que revela cómo las características sociodemográficas influyen en la elección y el compromiso con las diversas organizaciones. Al visualizar estas relaciones, podemos dimensionar mejor la dinámica intergeneracional y comprender las motivaciones que impulsan a cada grupo a involucrarse en el asociacionismo con base en la definición del capital social de Putnam y sus mediciones *bridging* y *bonding*. La decisión de realizar solo un análisis de generaciones se justifica sociológicamente por la relevancia central de las generaciones en la estructuración de las dinámicas sociales, su capacidad para capturar experiencias históricas compartidas y su impacto directo en el asociacionismo. Aunque género y posicionamiento ideológico son factores relevantes, su análisis es más adecuado como complemento en etapas posteriores, ya que no proporcionan la misma coherencia estructural ni explicativa en un primer nivel de estudio.

Los bloques «B» y «C» del análisis se enfocan tanto en la participación pasiva (membresía) en las asociaciones como en la participación activa (aquella en la que el entrevistado, además de ser miembro, participa en alguna de sus actividades) (Vázquez-Chas y Pena-López, 2024).

62.3.1. Bloque «A» de análisis

62.3.1.1. Perfil sociodemográfico de los encuestados de estudio sobre el asociacionismo en España (por generación y sexo, %)

La tabla 62.1 muestra el perfil sociodemográfico de los encuestados en nuestro estudio, basado en la Encuesta CIS 3436. La muestra total está compuesta por 5973 personas, de las cuales el 49 % son hombres y el 51 % mujeres. Dado que el objetivo de este análisis es explorar la percepción de distintas generaciones, los datos se segmentaron de la siguiente manera: la generación silenciosa

TABLA 62.1. *Perfil sociodemográfico por generación y sexo (%)*

Perfil sociodemográfico	Generación y sexo										
	TOTAL	Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/Mujer	Baby boomers/ Hombre	Baby boomers/Mujer	Gen. X/Hombre	Gen. X/Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/Hombre	Gen. Z/Mujer
Base (casos)	5973	169	214	676	859	898	867	795	743	361	391
Sexo											
Hombre	49 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %
Mujer	51 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %
Generación											
Gen. silenciosa	6 %	100 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Baby boomers	26 %	0 %	0 %	100 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gen. X	30 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gen. Y o millennials	26 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	100 %	0 %	0 %
Gen. Z	13 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	100 %
Generación y sexo											
Gen. silenciosa/Hombre	3 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gen. silenciosa/Mujer	4 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Baby boomers/Hombre	11 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Baby boomers/Mujer	14 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gen. X/Hombre	15 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gen. X/Mujer	15 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gen. Y o millennials/Hombre	13 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %
Gen. Y o millennials/Mujer	12 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %
Gen. Z/Hombre	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
Gen. Z/Mujer	7 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Edad de la persona entrevistada											
Media (años)	50,2	83,6	82,4	67,7	68,7	51,2	51,0	36,3	36,7	22,4	23,0
Posicionamiento ideológico											
Extrema izquierda	16 %	19 %	15 %	21 %	19 %	13 %	14 %	16 %	19 %	10 %	16 %
Izquierda	20 %	18 %	8 %	25 %	14 %	22 %	18 %	20 %	21 %	24 %	28 %
Centro	35 %	29 %	28 %	35 %	34 %	39 %	37 %	33 %	35 %	32 %	31 %
Derecha	14 %	19 %	19 %	12 %	16 %	16 %	15 %	14 %	12 %	20 %	8 %
Extrema derecha	8 %	6 %	21 %	5 %	9 %	7 %	9 %	12 %	7 %	4 %	7 %
N. S./N. C.	6 %	9 %	10 %	2 %	8 %	3 %	7 %	5 %	6 %	9 %	10 %
Estado civil de la persona entrevistada											
Casado/a	48 %	57 %	35 %	73 %	60 %	60 %	62 %	35 %	40 %	4 %	4 %
Soltero/a	35 %	1 %	6 %	8 %	4 %	25 %	20 %	61 %	51 %	94 %	94 %
Viudo/a	8 %	38 %	55 %	5 %	27 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Separado/a	2 %	0 %	0 %	4 %	3 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	1 %
Divorciado/a	7 %	4 %	1 %	9 %	7 %	11 %	15 %	3 %	7 %	0 %	0 %

TABLA 62.1. *Perfil sociodemográfico por generación y sexo (%)* (continuación)

Perfil sociodemográfico	Generación y sexo										
	TOTAL	Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/Mujer	Baby boomers/ Hombre	Baby boomers/Mujer	Gen. X/Hombre	Gen. X/Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/Hombre	Gen. Z/Mujer
N. C.	0 %	0 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Identificación subjetiva de clase											
Clase alta/media-alta	3 %	1 %	2 %	3 %	2 %	4 %	3 %	3 %	3 %	7 %	4 %
Clase media-media	41 %	28 %	25 %	42 %	37 %	41 %	42 %	35 %	47 %	50 %	48 %
Clase media-baja	14 %	6 %	4 %	13 %	12 %	18 %	14 %	18 %	14 %	12 %	12 %
Clase trabajadora/obrero/proletariado	11 %	17 %	13 %	9 %	12 %	12 %	10 %	11 %	8 %	10 %	7 %
Clase baja/pobre	19 %	18 %	21 %	17 %	23 %	17 %	19 %	20 %	20 %	14 %	11 %
Otras	7 %	9 %	15 %	10 %	9 %	7 %	6 %	5 %	5 %	2 %	4 %
N. S.	5 %	15 %	18 %	5 %	3 %	2 %	5 %	6 %	3 %	3 %	14 %
N. C.	1 %	6 %	1 %	1 %	3 %	0 %	0 %	1 %	1 %	3 %	0 %

Nota: La suma de 100 % puede variar entre 99 % y 101 % debido al redondeo del programa estadístico utilizado.

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

representa el 6 % (hombres 3 % y mujeres 4 %), los *baby boomers* el 26 % (hombres 11 % y mujeres 15 %), la generación X el 30 % (hombres 15 % y mujeres 15 %), la generación Y el 26 % (hombres 13 % y mujeres 12 %) y la generación Z el 13 % (hombres 6 % y mujeres 7 %).

En cuanto al posicionamiento ideológico, un 16 % de los encuestados se ubican en la «extrema izquierda»; los hombres *baby boomers* son quienes predominan en este grupo (21 %) y los hombres de la generación Z son quienes menos se identifican con esta posición (10 %). Un 20 % de los participantes se identifican con la «izquierda», con el mayor apoyo de las mujeres de la generación Z (28 %) y el menor entre las mujeres de la generación silenciosa (8 %). En el «centro» se ubica el 35 % de los encuestados, donde destacan los hombres de la generación X (39 %). En el espectro de «derecha» se identifica el 14 %, entre los que predominan los hombres de la generación Z (20 %), mientras que las mujeres de la misma generación presentan el menor apoyo (8 %). Finalmente, el 8 % de los encuestados se identifica con la «extrema derecha», con el mayor porcentaje en las mujeres de la generación silenciosa (21 %) y el menor en los hombres de la generación Z (4 %). Un 6 % de los encuestados no sabe o no responde sobre su posicionamiento político.

Si se amplía el perfil sociodemográfico, la edad media de los participantes es de 50,2 años. Casi la mitad de ellos están casados (48 %) y el resto se

identifican como solteros/as, viudos/as, separados/as o divorciados/as. En términos de clase social, el 3 % de los encuestados se considera de «clase alta/media-alta», el 41 % de «clase media/media», el 14 % de «clase media/baja», el 11 % de «clase trabajadora/obrera/proletariado», el 19 % de «clase baja/pobre» y el 13 % se ubica en «otras categorías», o no sabe o no contesta.

62.3.2. Bloque «B» de análisis

62.3.2.1. Pertenencia a asociaciones en España por generaciones y sexo

El Estudio CIS 3436 (2024) refleja en la tabla 62.2 que el 37 % de la población española pertenece a alguna asociación, mientras que el 63 % no tiene ni ha tenido afiliación a ninguna organización. Desde una perspectiva generacional y de género, los datos muestran que las generaciones Y y Z, tanto hombres como mujeres, son las que menos participan en asociaciones, con tasas de no pertenencia que oscilan entre el 65 % y el 85 %. En cambio, los hombres de la generación de la posguerra y los *baby boomers* presentan los niveles más altos de afiliación, con un 50 % de pertenencia, seguidos por los de la generación silenciosa, con un 44 %. En el caso de las mujeres, el índice de pertenencia alcanza alrededor del 40 % en las generaciones más participativas: la generación silenciosa, las *baby boomers* y la generación X. Además, la dedicación de tiempo a las asociaciones entre quienes participan es notablemente baja en las generaciones más jóvenes. Independientemente del género, solo entre el 8 % y el 14 % de las generaciones Y y Z han dedicado menos de una hora a actividades de asociación en los últimos tres meses.

Para profundizar en la pertenencia a asociaciones, desde una perspectiva de tipos de organizaciones (según las veinticinco categorías propuestas por el CIS, desde asociaciones culturales hasta movimientos de protesta), se observa que la mayor participación corresponde a asociaciones culturales (10 %). Hombres y mujeres de todas las generaciones participan en estas asociaciones culturales (entre un 9 % y un 12 %), salvo en el caso de la generación Z, en la que ambos sexos presentan la tasa más baja de pertenencia (5 %). Esto podría interpretarse como un reflejo de que los individuos más jóvenes, nacidos en una era de herramientas digitales, tienden a consumir cultura y conectarse con sus pares a través de plataformas en línea (Castells, 2024).

En cuanto a la afiliación a partidos políticos (9 %), se observa una notable participación entre los hombres de la generación silenciosa (15 %), los *baby boomers* (15 %) y la generación X (13 %), mientras que las mujeres jóvenes de la generación Y (5 %) y la generación Z (2 %) tienen los niveles más bajos de afiliación. La participación en sindicatos alcanza un total del 6 %, donde los hombres de la generación silenciosa (12 %), los *baby boomers* (16 %) y la generación X (9 %) son los más activos, en contraste con la baja afiliación de la generación Z en ambos sexos (1 %).

En el caso de las ONG de cooperación (6 % en total), la participación destaca entre las mujeres de la generación silenciosa (11 %), los *baby boomers*

(10 %) y la generación X (10 %), lo cual podría reflejar un interés en cuidar y apoyar no solo a los familiares cercanos, sino también a otras personas en necesidad en la sociedad. Otras asociaciones significativas en términos de pertenencia son las deportivas (4 %), las de pacientes/enfermos y de enfermedades raras, y las de vecinos (ambas con un 3 %), mientras que las asociaciones religiosas, recreativas y de padres y madres de alumnos suman un 2 % cada una. Las asociaciones restantes, dedicadas a causas más específicas, muestran niveles de pertenencia entre el 0 % y el 1 %.

Cabe señalar también que los *baby boomers* de ambos sexos muestran una destacada participación en asociaciones de vecinos (hombres 6 %, mujeres 5 %) y que la generación silenciosa es la más activa en asociaciones religiosas (8 % en ambos sexos), lo que confirma la disminución de la influencia de la cultura religiosa en las generaciones más jóvenes, reflejada en una pérdida no solo de la religiosidad, sino también del peso de la cultura religiosa en la educación y la sociedad (Somavilla, 2023).

En suma, se puede concluir que las nuevas generaciones, independientemente del sexo, están menos involucradas en asociaciones que sus padres, abuelos y bisabuelos, lo cual coincide con las observaciones de Putnam sobre la disminución del capital social en las generaciones más jóvenes (Norris, 2001).

TABLA 62.2. *Pertenencia a asociaciones por generación y sexo (%)*

Pertenencia a asociaciones	TOTAL	Generación y sexo									
		Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/ Mujer	Baby boomers/ Hombre	Baby boomers/ Mujer	Gen. X/ Hombre	Gen. X/ Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/ Hombre	Gen. Z/ Mujer
Base (casos)	5973	169	214	676	859	898	867	795	743	361	391
Pertenencia a alguna asociación											
No pertenece ni ha pertenecido	63 %	56 %	60 %	50 %	60 %	61 %	58 %	65 %	73 %	75 %	85 %
Pertenece o ha pertenecido	37 %	44 %	40 %	50 %	40 %	39 %	42 %	35 %	27 %	25 %	15 %
Pertenencia a alguna asociación											
Sí, pertenece en la actualidad	22 %	13 %	28 %	27 %	25 %	24 %	27 %	22 %	16 %	16 %	12 %
Perteneció, pero ahora no pertenece	15 %	31 %	11 %	23 %	15 %	16 %	15 %	14 %	11 %	9 %	3 %
Nunca ha pertenecido	63 %	56 %	60 %	49 %	60 %	60 %	58 %	64 %	73 %	75 %	84 %
N. C.	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Dedicación últimos tres meses											
Menos de 1 h en los últimos 3 meses	20 %	27 %	16 %	31 %	23 %	21 %	23 %	18 %	14 %	12 %	8 %
Entre 1 y en los últimos 3 meses	8 %	5 %	7 %	8 %	9 %	7 %	9 %	8 %	6 %	6 %	3 %
Más de 10 h en los últimos 3 meses	9 %	8 %	15 %	10 %	7 %	12 %	10 %	9 %	6 %	6 %	4 %
N. S./N. C.	0 %	3 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

TABLA 62.2. *Pertenencia a asociaciones por generación y sexo (%)* (continuación)

Pertenencia a asociaciones	Generación y sexo										
	TOTAL	Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/ Mujer	Baby boomers/ Hombre	Baby boomers/ Mujer	Gen. X / Hombre	Gen. X / Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/ Hombre	Gen. Z/ Mujer
¿A cuál o a cuáles de estas asociaciones pertenece o ha pertenecido?											
Culturales (música, danza, cine, etc.)	10 %	11 %	12 %	11 %	9 %	9 %	11 %	12 %	9 %	5 %	5 %
Partidos políticos, asociaciones políticas	9 %	15 %	6 %	16 %	6 %	13 %	9 %	10 %	5 %	6 %	2 %
Sindicatos	6 %	12 %	2 %	15 %	6 %	9 %	7 %	5 %	3 %	1 %	1 %
ONG de cooperación	6 %	4 %	11 %	6 %	10 %	5 %	10 %	3 %	4 %	6 %	2 %
Deportivas	4 %	5 %	2 %	5 %	2 %	9 %	3 %	6 %	1 %	2 %	2 %
De pacientes/enfermos/enfermedades raras, etc.	3 %	1 %	5 %	2 %	6 %	1 %	5 %	1 %	3 %	2 %	1 %
Asociaciones de vecinos/as	3 %	5 %	2 %	5 %	6 %	2 %	3 %	1 %	0 %	1 %	1 %
Religiosas	2 %	8 %	9 %	1 %	2 %	2 %	3 %	1 %	2 %	2 %	0 %
Recreativas	2 %	2 %	6 %	2 %	3 %	2 %	2 %	3 %	2 %	2 %	1 %
Asociaciones de padres y madres de alumnos/as	2 %	0 %	0 %	2 %	1 %	1 %	5 %	1 %	2 %	1 %	0 %
Asociaciones empresariales	1 %	1 %	3 %	2 %	3 %	2 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Ecologistas	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	1 %
Animalistas	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	0 %	3 %	0 %	0 %
Colegios profesionales (abogacía, medicina, enfermería, etc.)	1 %	1 %	0 %	2 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %
Cruz Roja	1 %	0 %	1 %	2 %	2 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Feministas	1 %	0 %	2 %	0 %	2 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %
Asociaciones educativas y de estudiantes	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	2 %
Asociaciones de mayores, jubilados/as, pensionistas, etc.	1 %	3 %	0 %	3 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Asociaciones agrarias, ganaderas o pesqueras	1 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
De consumidores/as	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Protección civil	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Asociaciones de colectivos discriminados	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	1 %
Pacifistas	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Asociaciones de investigación y científicas	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Mareas de protesta	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Promedio de asociaciones distintas											
Media (n.º de asociaciones)	0,6	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

62.3.2.2. Motivos para no pertenecer a asociaciones por sexo y generaciones

Adentrándonos en nuestro estudio, resulta fundamental comprender las razones internas y externas por las cuales los españoles en la actualidad no muestran interés en ser miembros activos de asociaciones. Los resultados, desglosados en la tabla 62.3 por generación y sexo, revelan que la razón principal es «nunca me lo he planteado», con un 32 % de respuestas afirmativas. En particular, las mujeres de la generación Z son las menos propensas a plantearse pertenecer a una asociación, con un 54 % en este grupo.

La falta de tiempo se identifica como el segundo motivo de no afiliación, que alcanza un 29 %. Este factor es especialmente predominante entre las

TABLA 62.3. Motivos para no pertenecer a asociaciones por generación y sexo (%)

Motivos para NO pertenecer a asociaciones	TOTAL	Generación y Sexo									
		Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/ Mujer	Baby boomers/ Hombre	Baby boomers/ Mujer	Gen. X/ Hombre	Gen. X/ Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/ Hombre	Gen. Z/ Mujer
Base (casos)	5973	169	214	676	859	898	867	795	743	361	391
¿Y, entre los motivos que voy a leerle, dígame cuál es, en su caso, el motivo principal por el que nunca ha pertenecido a ningún tipo de asociación u organización? ¿Y en segundo lugar?											
Nunca se lo ha planteado	32 %	18 %	24 %	28 %	31 %	27 %	32 %	30 %	36 %	37 %	54 %
No tiene tiempo	29 %	14 %	33 %	16 %	23 %	30 %	31 %	33 %	38 %	23 %	47 %
No le interesa participar en ninguna asociación u organización	17 %	17 %	13 %	15 %	19 %	17 %	15 %	15 %	19 %	28 %	20 %
No hay ninguna organización que le motive lo suficiente	17 %	6 %	6 %	11 %	11 %	18 %	14 %	21 %	24 %	27 %	22 %
No quiere meterse en problemas	6 %	9 %	11 %	9 %	7 %	6 %	4 %	4 %	4 %	4 %	3 %
Tiene cosas más importantes que hacer	5 %	4 %	0 %	3 %	5 %	5 %	4 %	8 %	7 %	9 %	6 %
Las asociaciones no sirven para nada	3 %	6 %	1 %	3 %	4 %	4 %	2 %	4 %	1 %	5 %	1 %
Por falta de confianza y credibilidad	1 %	3 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Por desconocimiento	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %	1 %	4 %
Porque no hay asociaciones en el lugar en el que vive/vive en un lugar aislado	0 %	2 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %
Por razones profesionales no puede hacerlo	0 %	4 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Otro motivo	1 %	1 %	11 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %
Ninguna	8 %	14 %	16 %	7 %	10 %	7 %	6 %	8 %	8 %	11 %	9 %
N. S.	1 %	3 %	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %
N. C.	3 %	11 %	2 %	2 %	5 %	2 %	3 %	2 %	3 %	3 %	1 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

mujeres de las generaciones más jóvenes, con un 35 % en la generación Y y un 47 % en la generación Z. En tercer lugar, un 17 % de los encuestados expresa un desinterés general en participar en asociaciones; aquí destacan los hombres jóvenes de la generación Z, con un 28 % que indica poco interés. La falta de organizaciones atractivas o motivadoras ocupa el cuarto lugar, también con un 17 %. Este motivo es significativo en las generaciones Y y Z, tanto en hombres como en mujeres, con tasas que oscilan entre el 21 % y el 27 %.

Estos datos sugieren que las nuevas generaciones muestran menos motivación para integrarse en redes de compromiso cívico y presentan mayores reservas, en parte debido a desafíos globales y menores expectativas para el futuro. Este fenómeno ha llevado a calificar a las generaciones recientes como «generación de cristal» (*Crystal Generation*) debido a su aparente fragilidad percibida y a su disposición a expresar públicamente sus pensamientos y preocupaciones, algo menos común en generaciones anteriores (Bishop, 2022).

Otro motivo mencionado, con una notable disminución al 6 %, es el deseo de evitar problemas; esta razón es más frecuente entre las mujeres de la generación silenciosa, con un 11 % de respuestas afirmativas. También se encuentra la respuesta «tengo cosas más importantes que hacer» (5 %) y la percepción de que «las asociaciones no sirven para nada» (3 %), con respuestas distribuidas equitativamente entre generaciones y géneros, en un rango de entre 1 % y 6 %. Los resultados de esta tabla coinciden con la afirmación de Putnam (citado en Norris, 2001) de que las generaciones más jóvenes están perdiendo interés y motivación para integrarse en redes de compromiso cívico (Häuberer, 2011).

62.3.2.3. Utilidades de las asociaciones por generaciones y sexo

La tabla 62.4 de nuestro análisis, basada en los datos del Estudio CIS 3436, muestra las opiniones sobre la utilidad de participar en diversas asociaciones. Según Putnam (2000), «la informalidad generada en las relaciones de capital social facilita el funcionamiento de las economías modernas. En este sentido, el capital social puede actuar como puente o como vínculo». De este modo, las preguntas del estudio exploran el valor que tiene para los ciudadanos en España, en el contexto actual, pertenecer a asociaciones de distinto tipo, comenzando por los partidos políticos.

En primer lugar, encontramos que la generación Z percibe la pertenencia a partidos políticos como relevante. Un 45 % de los hombres y un 57 % de las mujeres de esta generación consideran importante afiliarse a partidos para poder elegir mejor a sus candidatos. En contraste, el grupo más escéptico son las mujeres de la generación silenciosa, con solo un 23 % que valora esta utilidad. Además, en cuanto a la importancia de contribuir a la creación de los programas políticos, un 61 % de las mujeres de la generación Z y un 39 % de la generación Y lo consideran esencial, frente a

un menor porcentaje de la generación silenciosa (21 %) y los *baby boomers* (24 %). También destacan las mujeres de la generación Z, quienes valoran la pertenencia a un partido político por su utilidad en la «decisión de políticas de alianzas» (46 %) y para «mejorar la participación política y la democracia» (56 %).

La siguiente pregunta sobre la utilidad de pertenecer a un sindicato revela que las mujeres de las generaciones Y y Z le dan la puntuación más alta (entre 61 % y 81 %), mientras que las mujeres de la generación silenciosa (32 % a 47 %) y los hombres de la generación X (38 % a 51 %) otorgan menor importancia a esta afiliación. Aunque los jóvenes valoran altamente esta pertenencia, «la Confederación Europea de Sindicatos (CES) reconoce que los sindicatos enfrentan una situación crítica si no logran atraer a las personas jóvenes, lo que podría provocar una disminución progresiva de la densidad sindical» (CC. OO. Enseñanza, 2024)⁴.

En cuanto a la utilidad de pertenecer a asociaciones feministas, las mujeres de las generaciones X y Z la consideran altamente importante, a diferencia de las mujeres de la generación silenciosa, que otorgan menor relevancia a esta participación. De acuerdo con el estudio de Fundación Fad Juventud (2024)⁵, «la identificación con el feminismo es muy superior entre las mujeres jóvenes, alcanzando un 57 %, aunque este porcentaje ha disminuido respecto al 67,1 % en 2021».

Finalmente, en relación con la utilidad de afiliarse a organizaciones ecologistas, las mujeres de las generaciones *baby boomers*, Y y Z muestran un alto interés (entre 65 % y 77 %) por pertenecer a estas asociaciones para impulsar la agenda ambiental, en contraste con los hombres de la generación X (50 % a 62 %), quienes otorgan menor importancia a esta afiliación. En este contexto, Silvia Lesi (2023) del Banco Europeo de Inversiones sostiene que las mujeres líderes tienden a apoyar más activamente la acción climática y la sostenibilidad; los países con mayor representación femenina en el Parlamento suelen ratificar más tratados ambientales y adoptar políticas de cambio climático. En cuanto a los hombres, dos profesores americanos señalan que «nuestros estudios sugieren que los hombres pueden evitar comportamientos ecológicos por lo que estos transmiten sobre su masculinidad. No es que no les importe el medio ambiente, sino que también desean proyectar una imagen masculina, lo cual podría asociarse menos con conductas ecológicas» (Brough y Wilkie, 2017).

⁴ Disponible en: <https://te-feccoo.es/2024/06/13/sindicalismo-y-juventud/>, acceso 7 de julio de 2025.

⁵ Disponible en: <https://fad.es/noticias/6-de-cada-10-jovenes-considera-que-el-feminismo-debe-implicar-a-hombres-y-mujeres-y-casi-el-50-que-es-clave-para-conseguir-la-igualdad/>, acceso 3 de julio de 2025.

TABLA 62.4. *Utilidades de las asociaciones por generaciones y sexo (%)*

Utilidades de las asociaciones	TOTAL	Generación y sexo									
		Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/ Mujer	Baby boomers/ Hombre	Baby boomers/ Mujer	Gen. X/ Hombre	Gen. X/ Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/ Hombre	Gen. Z/ Mujer
Base (casos)	5973	169	214	676	859	898	867	795	743	361	391
¿En qué grado cree Ud. que las personas que pertenecen a un partido político tienen capacidad para [...] Mucha/Bastante											
Elegir a los/as candidatos/as que van en las listas electorales	36 %	29 %	23 %	33 %	31 %	36 %	35 %	32 %	42 %	45 %	57 %
Participar en los contenidos de los programas políticos del partido	33 %	20 %	21 %	29 %	24 %	33 %	35 %	31 %	39 %	37 %	61 %
Decidir la política de alianzas del partido	29 %	29 %	28 %	26 %	21 %	30 %	27 %	30 %	33 %	33 %	46 %
Mejorar la participación política y la democracia en general	36 %	26 %	29 %	35 %	34 %	35 %	33 %	31 %	39 %	39 %	56 %
¿En qué medida cree Ud. que pertenecer a un sindicato es útil para [...] Muy/Bastante útil											
Fortalecer el papel de los sindicatos	56 %	57 %	45 %	56 %	55 %	48 %	53 %	55 %	61 %	61 %	81 %
Que el sindicato tenga en cuenta las opiniones de personas como Ud.	48 %	57 %	32 %	47 %	45 %	38 %	46 %	44 %	58 %	57 %	75 %
Proteger y mejorar los derechos laborales de todos/as los/as trabajadores y trabajadoras	60 %	70 %	47 %	60 %	57 %	51 %	57 %	55 %	71 %	63 %	79 %
Participar en los contenidos de los programas y prioridades del sindicato	48 %	54 %	45 %	42 %	45 %	39 %	46 %	46 %	56 %	57 %	71 %
¿En qué medida cree Ud. que pertenecer a una organización feminista es útil para [...] Muy/Bastante útil											
Fortalecer el papel de las organizaciones feministas	59 %	58 %	53 %	62 %	57 %	58 %	53 %	60 %	61 %	57 %	71 %
Que la organización tenga en cuenta las opiniones de personas como Ud.	53 %	57 %	59 %	51 %	55 %	44 %	48 %	48 %	61 %	53 %	75 %
Promover la igualdad de género en la sociedad española	62 %	68 %	59 %	65 %	64 %	61 %	55 %	58 %	63 %	55 %	79 %
Participar en los contenidos de los programas y prioridades de la organización	52 %	61 %	42 %	48 %	51 %	48 %	48 %	50 %	62 %	50 %	73 %
Lograr que las Administraciones públicas sean más activas en la eliminación de la discriminación entre hombres y mujeres	61 %	65 %	64 %	66 %	63 %	61 %	54 %	55 %	65 %	52 %	76 %
¿En qué medida cree Ud. que pertenecer a una organización ecologista es útil para [...] Muy/Bastante útil											
Fortalecer el papel de las organizaciones ecologistas	64 %	61 %	49 %	64 %	69 %	58 %	62 %	64 %	70 %	62 %	77 %
Que la organización tenga en cuenta las opiniones de personas como Ud.	58 %	53 %	58 %	56 %	65 %	50 %	53 %	56 %	64 %	56 %	73 %
Alertar a la sociedad de los riesgos del cambio climático	70 %	70 %	69 %	75 %	77 %	62 %	69 %	64 %	73 %	65 %	77 %
Participar en los contenidos de los programas y prioridades de la organización	59 %	57 %	50 %	57 %	66 %	51 %	57 %	55 %	68 %	54 %	73 %
Movilizar a la sociedad para proteger el medioambiente	65 %	75 %	63 %	68 %	71 %	58 %	62 %	57 %	68 %	62 %	73 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

62.3.2.4. *Influencia actual de las organizaciones por generaciones y sexo en las decisiones políticas en España*

Tocqueville sostenía que las asociaciones civiles (aquellas sin objetivos políticos directos) eran esenciales para una sociedad democrática dinámica, ya que permitían a los individuos con preocupaciones, intereses y opiniones comunes organizarse para expresar sus puntos de vista e influir en las políticas gubernamentales (Gellar, 2005). En este marco, en la tabla 62.5 se presenta la opinión de diversas generaciones, diferenciadas por sexo, sobre la influencia actual de varias asociaciones en las decisiones políticas.

Según el análisis, los hombres de las generaciones X e Y perciben una mayor influencia de asociaciones específicas en la política, entre las que destacan: «asociaciones de vecinos/as», «organizaciones ecologistas», «ONG de cooperación», «organizaciones pacifistas», «asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas», «asociaciones juveniles», «organizaciones antiglobalización o altermundistas» y «asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.». Por otro lado, los hombres y mujeres de mayor edad, pertenecientes a las generaciones silenciosa y *baby boomer* (entre un 21 % y un 38 %), consideran que son los partidos políticos los actores con mayor influencia en las decisiones políticas en España.

En cuanto a las mujeres de las generaciones silenciosa y *baby boomer*, estas tienden a percibir una menor influencia de varias organizaciones, tales como: «asociaciones de vecinos/as», «sindicatos», «organizaciones ecologistas», «ONG de cooperación», «organizaciones pacifistas», «asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas», «asociaciones juveniles», «organizaciones antiglobalización o altermundista» y «asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.». Además, las mujeres de las generaciones Y y Z consideran que «las asociaciones religiosas» tienen escasa influencia en las decisiones políticas en la actualidad.

Al relacionar esto con nuestro estudio, se ha observado un fenómeno significativo en las tendencias religiosas en Estados Unidos: la desafiliación religiosa. Históricamente, los hombres han mostrado menores niveles de compromiso religioso en comparación con las mujeres. Sin embargo, una reciente encuesta revela un cambio inesperado: cada vez más mujeres jóvenes abandonan su fe en mayor proporción que los hombres. Factores como el feminismo y las preocupaciones sobre la igualdad de género parecen influir en esta tendencia, pues un 61 % de mujeres de la generación Z se identifican como feministas, una cifra notablemente mayor que en generaciones anteriores. Estas mujeres son más críticas respecto al trato desigual de las mujeres en la sociedad y manifiestan escepticismo hacia instituciones que sostienen estructuras sociales tradicionales (Daniels, 2024).

TABLA 62.5. *Influencia actual de las organizaciones por generaciones y sexo (%)*

Influencia actual de las organizaciones	Generación y sexo										
	TOTAL	Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/ Mujer	Baby boomers / Hombre	Baby boomers/ Mujer	Gen. X/ Hombre	Gen. X/ Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/ Hombre	Gen. Z/ Mujer
Base (casos)	5973	169	214	676	859	898	867	795	743	361	391
¿Qué grado de influencia cree Ud. que tienen las siguientes organizaciones en las decisiones políticas en España? Mucha/Bastante influencia											
Las asociaciones de vecinos/as	66 %	54 %	40 %	65 %	50 %	75 %	68 %	76 %	69 %	73 %	74 %
Los sindicatos	26 %	35 %	17 %	30 %	25 %	30 %	30 %	24 %	20 %	24 %	24 %
Los partidos políticos	17 %	38 %	33 %	21 %	26 %	14 %	16 %	14 %	9 %	16 %	7 %
Las organizaciones feministas	31 %	39 %	32 %	30 %	32 %	29 %	38 %	27 %	33 %	28 %	30 %
Las organizaciones ecologistas	44 %	35 %	33 %	42 %	35 %	53 %	47 %	45 %	45 %	45 %	45 %
Las ONG de cooperación	44 %	33 %	22 %	45 %	35 %	54 %	47 %	53 %	40 %	45 %	36 %
Las organizaciones pacifistas	62 %	49 %	38 %	59 %	56 %	69 %	63 %	70 %	63 %	63 %	62 %
Las organizaciones empresariales	20 %	24 %	26 %	26 %	24 %	23 %	19 %	15 %	14 %	21 %	18 %
Las asociaciones religiosas	44 %	49 %	45 %	45 %	45 %	46 %	41 %	46 %	37 %	52 %	36 %
Las asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas	53 %	51 %	42 %	53 %	54 %	63 %	57 %	51 %	53 %	41 %	48 %
Las asociaciones juveniles	60 %	47 %	27 %	63 %	49 %	69 %	62 %	68 %	59 %	62 %	58 %
Las organizaciones antiglobalización o altermundistas	61 %	59 %	25 %	60 %	54 %	67 %	61 %	69 %	63 %	72 %	55 %
Las asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.	46 %	53 %	25 %	49 %	41 %	52 %	51 %	43 %	46 %	43 %	44 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

62.3.2.5. *Influencia futura de las organizaciones por generaciones y sexo en las decisiones políticas en España*

En la tabla 62.6 se profundiza en el análisis de la influencia proyectada de diversas organizaciones en las decisiones políticas en España para los próximos cinco años. En este análisis se observa que «las organizaciones ecologistas» serán las que tendrán una mayor influencia (39 %), con una clara preferencia por parte de la generación Z: el 60 % de los hombres y el 63 % de las mujeres de esta generación expresan una postura fuerte a favor. Estudios como el de la Fundación Botín (2023)⁶ reflejan esta tendencia y señalan que

⁶ Disponible en: https://fundacionbotin.org/sala-de-prensa/contribucion-jovenes-sostenibilidad/?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=redes2023, acceso 3 de julio de 2025.

la generación Z muestra un compromiso destacado con el medioambiente. Según la fundación:

La Gen Z considera el medio ambiente un tema crucial, pues ha sido testigo de cambios significativos en la sociedad, desarrollando una mayor conciencia sobre temas sociales como los derechos civiles, la igualdad de género o la salud mental. Esta conciencia ha incentivado su participación en causas sociales, diferenciándolos de generaciones anteriores.

Siguiendo con el análisis, se prevé que «las organizaciones empresariales» también tendrán una influencia considerable en la política española, con un impacto estimado del 35 %. Esta percepción es compartida por ambas

TABLA 62.6. *Influencia futura de las organizaciones por generaciones y sexo (%)*

Influencia futura de las organizaciones	Generación y sexo										
	TOTAL	Gen. silenciosa/ Hombre	Gen. silenciosa/ Mujer	Baby boomers/ Hombre	Baby boomers/ Mujer	Gen. X/ Hombre	Gen. X/ Mujer	Gen. Y o millennials/ Hombre	Gen. Y o millennials/ Mujer	Gen. Z/ Hombre	Gen. Z/ Mujer
Base (casos)	5973	169	214	676	859	898	867	795	743	361	391
Y ¿qué grado de influencia en las decisiones políticas en España tendrán cada una de estas organizaciones dentro de cinco años, mayor igual o menor que en la actualidad?											
Dif. «mayor»-«menor» influencia											
Las asociaciones de vecinos/as	-17 %	-20 %	7 %	-19 %	-10 %	-23 %	-17 %	-19 %	-15 %	-20 %	-17 %
Los sindicatos	10 %	-2 %	13 %	-1 %	12 %	0 %	10 %	8 %	17 %	11 %	35 %
Los partidos políticos	26 %	-9 %	17 %	19 %	15 %	30 %	29 %	32 %	30 %	30 %	48 %
Las organizaciones feministas	29 %	23 %	17 %	16 %	26 %	27 %	27 %	42 %	35 %	22 %	42 %
Las organizaciones ecologistas	39 %	19 %	33 %	33 %	42 %	30 %	36 %	39 %	41 %	60 %	63 %
Las ONG de cooperación	13 %	6 %	17 %	11 %	27 %	3 %	19 %	0 %	18 %	12 %	20 %
Las organizaciones pacifistas	3 %	8 %	13 %	1 %	16 %	-6 %	2 %	-4 %	5 %	-2 %	10 %
Las organizaciones empresariales	35 %	31 %	31 %	27 %	35 %	33 %	37 %	38 %	41 %	36 %	43 %
Las asociaciones religiosas	-34 %	-46 %	-30 %	-27 %	-32 %	-30 %	-35 %	-39 %	-30 %	-41 %	-46 %
Las asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas	11 %	13 %	4 %	19 %	12 %	9 %	8 %	10 %	14 %	8 %	10 %
Las asociaciones juveniles	9 %	2 %	17 %	5 %	19 %	-7 %	12 %	4 %	12 %	18 %	13 %
Las organizaciones antiglobalización o altermundistas	2 %	-3 %	3 %	-3 %	10 %	-9 %	6 %	-7 %	10 %	3 %	17 %
Las asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.	20 %	-7 %	5 %	7 %	19 %	15 %	22 %	30 %	26 %	32 %	30 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

generaciones Y y Z. En tercer lugar, «las organizaciones feministas» se proyectan con un 29 % de influencia, seguidas por «los partidos políticos», con un 26 %. En ambos casos, las generaciones Y y Z coinciden en otorgarles importancia en el panorama político.

En contraste, «las organizaciones religiosas» muestran una proyección de baja influencia (-34 %) en la toma de decisiones políticas, una postura ampliamente compartida por todas las generaciones. Este fenómeno es respaldado por otros estudios que revelan una tendencia hacia la secularización: «cuatro de cada diez españoles se consideran ateos, agnósticos o indiferentes ante la religión, la mayor cifra desde que esta fundación realiza este tipo de estudio» (Hernández, 2023). Asimismo, un investigador del Real Instituto Elcano, Andrés Ortega Klein (2018), subraya que, pese a la presencia de religiones oficiales en varios países de la UE, la religión ha perdido peso en Europa occidental, tanto en términos de práctica como de instituciones.

Finalmente, «las asociaciones de vecinos/as» también se perfilan con una baja influencia (-17 %) en el futuro político de España, una opinión que comparten todas las generaciones analizadas. No obstante, los profesores Anderson y Christens (2024) enfatizan que, aunque limitadas en alcance, estas asociaciones de base, con membresía voluntaria, pueden actuar como intermediarios importantes entre la comunidad y los tomadores de decisiones locales que abordan problemas vecinales específicos y facilitan el diálogo con funcionarios, desarrolladores y proveedores de servicios públicos.

62.3.3. Bloque «C» de análisis

62.3.3.1. Pertenencia a asociaciones y posicionamiento ideológico

Para comenzar nuestro análisis sobre asociacionismo y posicionamiento ideológico, es relevante considerar la observación de Siisiäinen (2003) sobre la obra de Putnam:

Putnam no se ocupa de la política. Al no abordar los conflictos ni los desafíos emergentes para el sistema político, su teoría podría interpretarse como un intento de escapar de la política en la tradición de Tocqueville. Esto posiciona la «teoría» putnamiana dentro de la corriente del «funcionalismo pacífico» estadounidense de los años 1960, centrado en las funciones integradoras de las asociaciones voluntarias. No obstante, como Putnam menciona solo de pasada, la sociedad civil también es un semillero de conflictos sociales y de actores en pugna, tanto individuales como colectivos.

A partir de esta premisa, analizamos la asociación entre pertenencia a asociaciones y el posicionamiento ideológico de los encuestados en la tabla 62.7. Se observa que las personas sin afiliación a asociaciones se

identifican en mayor medida con el «centro» (67 %), «derecha» (71 %), «extrema derecha» (72 %) y «no sabe/no contesta» (77 %). En contraste, un menor porcentaje de los encuestados con posicionamiento de «izquierda» (47 %) y «extrema izquierda» (48 %) carece de afiliación asociativa en España.

Al profundizar en el tiempo dedicado al asociacionismo, destaca que quienes se identifican con la «izquierda» destinan más horas de su tiempo libre a asociaciones en comparación con aquellos con posicionamientos ideológicos opuestos. En los últimos tres meses, el 11 % de quienes se identifican como de «izquierda» ha dedicado más de diez horas a actividades asociativas, frente al 4 % en la «extrema derecha». En el rango de «entre 1 y 10 horas», el grupo con mayor participación es el de «extrema derecha» (11 %), mientras que el menor corresponde a la «derecha» (5 %). Finalmente, para el grupo de «menos de 1 hora», quienes más participan son de «izquierda» (26 %) y quienes menos, de «derecha» (16 %). Estos datos sugieren que los encuestados con posicionamiento de «izquierda» no solo tienen mayor pertenencia a asociaciones, sino que también dedican más tiempo a ellas en España.

Asimismo, la tabla 62.7 detalla los tipos de asociaciones a las que pertenecen los encuestados según su ideología. Los de «extrema izquierda» presentan mayor afiliación en «partidos políticos y asociaciones políticas» (16 %), «sindicatos» (13 %) y «feministas» (2 %). Por su parte, los de «izquierda» se inclinan por asociaciones «culturales» (14 %), «ONG de cooperación» (10 %) y «deportivas» (6 %). En el caso de la «derecha», la mayor afiliación se observa en asociaciones «religiosas» (1 %). Los encuestados de ideología «centro» y «extrema derecha» muestran menor participación en asociaciones diversas en España.

Concluimos que, en general, los individuos con ideología de «izquierda» no solo son más propensos a pertenecer a asociaciones, sino que también invierten más tiempo en ellas, en comparación con sus contrapartes ideológicas.

TABLA 62.7. *Pertenencia a asociaciones y posicionamiento ideológico (%)*

Pertenencia a asociaciones	TOTAL	Posicionamiento ideológico					N. S./ N. C.
		Extrema izquierda	Izquierda	Centro	Derecha	Extrema derecha	
Base (casos)	5973	979	1.196	2.071	861	497	369
Pertenencia a alguna asociación							
No pertenece ni ha pertenecido	63 %	52 %	53 %	67 %	71 %	72 %	77 %
Pertenece o ha pertenecido	37 %	48 %	47 %	33 %	29 %	28 %	23 %
Pertenencia a alguna asociación							
Sí, pertenece en la actualidad	22 %	30 %	30 %	19 %	20 %	13 %	12 %
Perteneció, pero ahora no pertenece	15 %	18 %	18 %	14 %	9 %	16 %	11 %
Nunca ha pertenecido	63 %	52 %	52 %	66 %	71 %	72 %	77 %
N. C.	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

TABLA 62.7. *Pertenencia a asociaciones y posicionamiento ideológico (%)* (continuación)

<i>Pertenencia a asociaciones</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Posicionamiento ideológico</i>					<i>N. S./ N. C.</i>
		<i>Extrema izquierda</i>	<i>Izquierda</i>	<i>Centro</i>	<i>Derecha</i>	<i>Extrema derecha</i>	
Dedicación últimos tres meses							
Menos de 1 h en los últimos tres meses	20 %	25 %	26 %	17 %	16 %	18 %	17 %
Entre 1 y 10 h en los últimos tres meses	8 %	11 %	10 %	7 %	5 %	6 %	2 %
Más de 10 h en los últimos tres meses	9 %	11 %	11 %	8 %	8 %	4 %	4 %
N. S./N. C.	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
¿A cuál o a cuáles de estas asociaciones pertenece o ha pertenecido?							
Culturales (música, danza, cine, etc.)	10 %	12 %	14 %	8 %	7 %	9 %	3 %
Partidos políticos, asociaciones políticas	9 %	16 %	12 %	6 %	6 %	11 %	2 %
Sindicatos	6 %	13 %	9 %	5 %	3 %	2 %	3 %
ONG de cooperación	6 %	6 %	10 %	6 %	5 %	3 %	5 %
Deportivas	4 %	6 %	6 %	3 %	3 %	1 %	3 %
De pacientes/enfermos/enfermedades raras, etc.	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %
Asociaciones de vecinos/as	3 %	2 %	4 %	2 %	3 %	1 %	4 %
Religiosas	2 %	1 %	2 %	3 %	4 %	2 %	1 %
Recreativas	2 %	3 %	2 %	2 %	3 %	2 %	3 %
Asociaciones de padres y madres de alumnos/as	2 %	2 %	1 %	2 %	1 %	0 %	0 %
Asociaciones empresariales	1 %	1 %	1 %	2 %	0 %	0 %	3 %
Ecologistas	1 %	2 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Animalistas	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %
Colegios profesionales (abogacía, medicina, enfermería, etc.)	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %	0 %	0 %
Cruz Roja	1 %	2 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Feministas	1 %	2 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %
Asociaciones educativas y de estudiantes	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %
Asociaciones de mayores, jubilados/as, pensionistas, etc.	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %	0 %
Asociaciones agrarias, ganaderas o pesqueras	1 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %
De consumidores/as	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Protección civil	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Asociaciones de colectivos discriminados	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Pacifistas	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %
Asociaciones de investigación y científicas	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Mareas de protesta	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Promedio de asociaciones distintas							
Media (n.º de asociaciones)	0,6	0,8	0,8	0,5	0,4	0,4	0,3

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

62.3.3.2. *Motivos para no pertenecer a asociaciones y posicionamiento ideológico*

Continuando con el cruce sobre la relación entre la pertenencia a asociaciones y el posicionamiento ideológico, resulta relevante explorar los motivos que presentan los encuestados para no participar en alguna asociación. En la tabla 62.8, observamos que el 36 % de las personas situadas en la «extrema derecha» afirman que «nunca se lo han planteado»; es el grupo ideológico con la mayor proporción en esta respuesta.

El motivo «no tiene tiempo» es mencionado con mayor frecuencia por los encuestados de «centro» y «derecha», con un 32 % en cada grupo. De igual manera, el motivo «no le interesa participar en ninguna asociación u organización» es mencionado predominantemente por personas de «centro» (21 %) y «derecha» (22 %).

Una diferencia significativa entre los posicionamientos ideológicos se observa en el motivo «no quiere meterse en problemas», que es la respuesta más

TABLA 62.8. *Motivos para no pertenecer a asociaciones y posicionamiento ideológico (%)*

<i>Motivos para NO pertenecer a asociaciones</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Posicionamiento ideológico</i>					<i>N. S. /N. C.</i>
		<i>Extrema izquierda</i>	<i>Izquierda</i>	<i>Centro</i>	<i>Derecha</i>	<i>Extrema derecha</i>	
Base (casos)	5973	979	1.196	2.071	861	497	369
¿Y, entre los motivos que voy a leerle, dígame cuál es, en su caso, el motivo principal por el que nunca ha pertenecido a ningún tipo de asociación u organización? ¿Y en segundo lugar?							
Nunca se lo ha planteado	32 %	28 %	29 %	34 %	33 %	36 %	33 %
No tiene tiempo	29 %	27 %	26 %	32 %	32 %	28 %	34 %
No le interesa participar en ninguna asociación u organización	17 %	9 %	12 %	21 %	22 %	20 %	22 %
No hay ninguna organización que le motive lo suficiente	17 %	14 %	19 %	17 %	19 %	16 %	15 %
No quiere meterse en problemas	6 %	6 %	3 %	6 %	7 %	10 %	5 %
Tiene cosas más importantes que hacer	5 %	4 %	4 %	6 %	5 %	6 %	10 %
Las asociaciones no sirven para nada	3 %	3 %	1 %	4 %	3 %	4 %	5 %
Por falta de confianza y credibilidad	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	2 %	4 %
Por desconocimiento	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %	2 %	1 %
Porque no hay asociaciones en el lugar en el que vive/vive en un lugar aislado	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %
Por razones profesionales no puede hacerlo	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %
Otro motivo	1 %	1 %	1 %	2 %	0 %	2 %	5 %
Ninguna	8 %	8 %	5 %	7 %	12 %	13 %	12 %
N. S.	1 %	1 %	0 %	1 %	2 %	0 %	2 %
N. C.	3 %	2 %	1 %	2 %	5 %	5 %	3 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

común entre los encuestados de «extrema derecha» (10 %). Otros motivos para no pertenecer a asociaciones presentan menos variaciones estadísticas entre los distintos posicionamientos ideológicos.

62.3.3.3. Utilidades de las asociaciones y posicionamiento ideológico

Siguiendo con el detalle, en nuestra investigación y utilizando los datos del Estudio CIS 3436, la tabla 62.9 presenta opiniones sobre la utilidad de pertenecer a distintos tipos de asociaciones. El primer bloque de respuestas se centra en la utilidad de pertenecer a un partido político. Los encuestados de la «extrema izquierda» e «izquierda» destacan notablemente esta utilidad, con porcentajes que oscilan entre el 34 % y el 45 %. En contraste, aquellos que se identifican con el «centro» muestran la menor confianza en la pertenencia a un partido político, con cifras entre el 26 % y el 32 %. Asimismo, los encuestados que indicaron «no saben/no contestan» también valoran menos esta utilidad, con porcentajes que varían entre el 22 % y el 28 %.

En el segundo bloque, que aborda la pertenencia a sindicatos, nuevamente la «extrema izquierda» y la «izquierda» son las que más valoran esta utilidad, con porcentajes que van del 55 % al 77 %. Por el contrario, los encuestados de «centro», «derecha» y «extrema derecha» consideran que la pertenencia a sindicatos tiene menos utilidad, con cifras entre el 36 % y el 54 %.

El tercer bloque se refiere a las organizaciones feministas. Aquí, los posicionamientos de «extrema izquierda» y «izquierda» muestran una alta percepción de utilidad, con porcentajes que fluctúan entre el 64 % y el 85 %. En particular, la respuesta más apoyada es la de «promover la igualdad de género en la sociedad española», que obtiene un respaldo del 85 % entre quienes se identifican con la «extrema izquierda». En contraste, los encuestados de «centro», «derecha» y «extrema derecha» creen menos en la utilidad de pertenecer a una organización feminista, con porcentajes que oscilan entre el 35 % y el 55 %.

Es relevante mencionar que, en la actualidad, España es el cuarto país de la Unión Europea más avanzado en igualdad de género, tras haber escalado dos posiciones en 2023 y haber superado a Francia y Finlandia, según el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE) (Ayuso, 2024). Sin embargo, el IV Índice ClosinGap, elaborado por la Asociación ClosinGap en colaboración con PwC, revela que «la paridad de género en España mejoró ligeramente en 2023, y se estima que la brecha entre mujeres y hombres se cerrará en 2062 si la evolución mantiene el ritmo de los últimos años» (Natera, 2024).

Finalmente, el último bloque aborda la utilidad de pertenecer a una organización ecologista. Los encuestados de la «extrema izquierda» e «izquierda» destacan la importancia de esta pertenencia, con porcentajes que varían entre el 65 % y el 81 %. En contraste, quienes se sitúan en el «centro», «derecha» y «extrema derecha» perciben menos utilidad, con cifras entre el 41 % y el 60 %.

TABLA 62.9. *Utilidades de las asociaciones y posicionamiento ideológico (%)*

<i>Utilidades de las asociaciones</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Posicionamiento ideológico</i>					<i>N. S. /N. C.</i>
		<i>Extrema izquierda</i>	<i>Izquierda</i>	<i>Centro</i>	<i>Derecha</i>	<i>Extrema derecha</i>	
Base (casos)	5973	979	1.196	2.071	861	497	369
¿En qué grado cree Ud. que las personas que pertenecen a un partido político tienen capacidad para [...]? Mucha/Bastante							
Elegir a los/as candidatos/as que van en las listas electorales	36 %	44 %	45 %	32 %	33 %	31 %	28 %
Participar de los contenidos de los programas políticos del partido	33 %	39 %	40 %	29 %	33 %	29 %	24 %
Decidir la política de alianzas del partido	29 %	36 %	34 %	26 %	27 %	28 %	22 %
Mejorar la participación política y la democracia en general	36 %	45 %	44 %	31 %	31 %	33 %	27 %
¿En qué medida cree Ud. que pertenecer a un sindicato es útil para [...]? Muy/ Bastante útil							
Fortalecer el papel de los sindicatos	56 %	71 %	71 %	51 %	45 %	42 %	44 %
Que el sindicato tenga en cuenta las opiniones de personas como Ud.	48 %	64 %	57 %	44 %	40 %	36 %	40 %
Proteger y mejorar los derechos laborales de todos/as los/as trabajadores y trabajadoras	60 %	77 %	72 %	54 %	48 %	48 %	49 %
Participar en los contenidos de los programas y prioridades del sindicato	48 %	66 %	55 %	43 %	39 %	36 %	39 %
¿En qué medida cree Ud. que pertenecer a una organización feminista es útil para [...]? Muy/ Bastante útil							
Fortalecer el papel de las organizaciones feministas	59 %	81 %	78 %	51 %	48 %	36 %	38 %
Que la organización tenga en cuenta las opiniones de personas como Ud.	53 %	76 %	66 %	46 %	40 %	37 %	40 %
Promover la igualdad de género en la sociedad española	62 %	85 %	78 %	55 %	49 %	39 %	52 %
Participar en los contenidos de los programas y prioridades de la organización	52 %	76 %	64 %	44 %	43 %	35 %	43 %
Lograr que las Administraciones públicas sean más activas en la eliminación de la discriminación entre hombres y mujeres	61 %	83 %	74 %	54 %	49 %	45 %	53 %
¿En qué medida cree Ud. que pertenecer a una organización ecologista es útil para [...]? Muy/ Bastante útil							
Fortalecer el papel de las organizaciones ecologistas	64 %	76 %	77 %	60 %	56 %	46 %	59 %
Que la organización tenga en cuenta las opiniones de personas como Ud.	58 %	73 %	65 %	53 %	52 %	46 %	54 %
Alertar a la sociedad de los riesgos del cambio climático	70 %	81 %	80 %	68 %	63 %	57 %	55 %
Participar en los contenidos de los programas y prioridades de la organización	59 %	73 %	68 %	57 %	51 %	41 %	50 %
Movilizar a la sociedad para proteger el medioambiente	65 %	74 %	72 %	63 %	57 %	55 %	58 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS (2024).

Además, un estudio realizado a finales de 2023 por el Real Instituto Elcano sobre el cambio climático y la transición energética, que incluyó a mil sujetos, indica que el cambio climático sigue siendo percibido como una amenaza muy grave por los españoles, especialmente por aquellos situados a la izquierda en el espectro ideológico» (Lázaro *et al.*, 2024).

62.3.3.4. *Influencia actual de las organizaciones y posicionamiento ideológico*

Continuando con nuestro análisis, la tabla 62.10 sobre la influencia percibida de diversas organizaciones en las decisiones políticas en España revela las siguientes tendencias según el posicionamiento ideológico de los encuestados. Las personas que se identifican con la «extrema izquierda» consideran que las organizaciones con mayor influencia son las «asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.» (52 %), mientras que perciben una influencia menor en las «asociaciones de vecinos/as» (62 %), «organizaciones empresariales» (12 %), «asociaciones religiosas» (34 %) y «asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas» (47 %).

Los entrevistados con ideología de «izquierda» creen que tienen gran influencia las «asociaciones juveniles» (67 %), las «organizaciones antiglobalización o altermundistas» (72 %) y las «asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.» (52 %). No obstante, opinan que algunas organizaciones ejercen menos influencia en las decisiones políticas, como los «sindicatos» (19 %), los «partidos políticos» (9 %), las «organizaciones feministas» (26 %), las «organizaciones empresariales» (10 %) y las «asociaciones religiosas» (34 %).

Por otro lado, los encuestados de «centro» valoran positivamente la influencia de los «sindicatos» (30 %), «asociaciones religiosas» (49 %) y «asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas» (57 %) en las decisiones políticas en España.

Quienes se identifican con la «derecha» destacan las «organizaciones empresariales» (28 %) y «asociaciones religiosas» (56 %) como las que más influyen en las políticas nacionales.

Finalmente, los encuestados de «extrema derecha» consideran que las organizaciones con mayor influencia son los «partidos políticos» (26 %) y las «organizaciones empresariales» (30 %). Por otro lado, creen que tienen mucha menos influencia las «ONG de cooperación» (36 %), «organizaciones pacifistas» (51 %), «asociaciones de personas mayores, jubiladas y pensionistas» (47 %), «asociaciones juveniles» (51 %), «organizaciones antiglobalización o altermundistas» (53 %) y «asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.» (33 %).

Este análisis permite observar las diferencias en la percepción de influencia según el posicionamiento ideológico y destaca patrones en la forma en que cada grupo valora la relevancia de ciertas organizaciones en la esfera política.

TABLA 62.10. *Influencia actual de las organizaciones y posicionamiento ideológico (%)*

<i>Influencia actual de las organizaciones</i>	<i>Posicionamiento ideológico</i>						<i>N. S./ N. C.</i>
	<i>TOTAL</i>	<i>Extrema izquierda</i>	<i>Izquierda</i>	<i>Centro</i>	<i>Derecha</i>	<i>Extrema derecha</i>	
Base (casos)	5973	979	1.196	2.071	861	497	369
¿Qué grado de influencia cree Ud. que tienen las siguientes organizaciones en las decisiones políticas en España? Mucha/ Bastante influencia							
Las asociaciones de vecinos/as	66 %	62 %	70 %	69 %	69 %	61 %	56 %
Los sindicatos	26 %	26 %	19 %	30 %	27 %	25 %	28 %
Los partidos políticos	17 %	18 %	9 %	19 %	17 %	26 %	23 %
Las organizaciones feministas	31 %	33 %	26 %	32 %	30 %	32 %	44 %
Las organizaciones ecologistas	44 %	44 %	45 %	46 %	45 %	41 %	37 %
Las ONG de cooperación	44 %	45 %	45 %	44 %	48 %	36 %	42 %
Las organizaciones pacifistas	62 %	59 %	66 %	64 %	66 %	51 %	54 %
Las organizaciones empresariales	20 %	12 %	10 %	23 %	28 %	30 %	32 %
Las asociaciones religiosas	44 %	34 %	34 %	49 %	56 %	49 %	39 %
Las asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas	53 %	47 %	53 %	57 %	56 %	47 %	50 %
Las asociaciones juveniles	60 %	56 %	67 %	61 %	60 %	51 %	51 %
Las organizaciones antiglobalización o altermundistas	61 %	59 %	72 %	61 %	61 %	53 %	43 %
Las asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.	46 %	52 %	52 %	45 %	41 %	33 %	43 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

62.3.3.5. *Influencia futura de las organizaciones y posicionamiento ideológico*

Finalmente, la tabla 62.11 muestra la percepción sobre la influencia futura de distintas organizaciones en las decisiones políticas en España dentro de cinco años, influencia que se analiza según el posicionamiento ideológico de los entrevistados. Se destaca que «las organizaciones ecologistas» son consideradas como las de mayor influencia futura, una opinión especialmente predominante entre los encuestados de ideología «izquierda» (56 %). Resulta relevante incluir el estudio demoscópico *Ecologismos en competición* realizado por OIKOS, con datos de la agencia 40dB, donde se confirma que la preocupación por el cambio climático y la percepción de su gravedad es un tema que trasciende ideologías y se mantiene transversal en la sociedad española, incluso entre aquellos que se sitúan en la derecha del espectro político (Timoner y Quiroga, 2023).

De manera similar, los encuestados de ideología «izquierda» consideran que «las organizaciones empresariales» (46 %) y «las organizaciones feministas» (41 %) tendrán una influencia significativa en el futuro. En contraste, «las asociaciones religiosas» son vistas como las de menor influencia en los próximos

cinco años, especialmente por los encuestados con posicionamientos de «centro» y «derecha», ambos en un 37 %. Asimismo, «las asociaciones de vecinos/as» se perciben con una influencia disminuida en el corto plazo, una opinión compartida principalmente entre quienes se identifican ideológicamente con la «derecha» (-21 %).

TABLA 62.11. *Influencia futura de las organizaciones y posicionamiento ideológico (%)*

<i>Influencia futura de las organizaciones</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Posicionamiento ideológico</i>					<i>N. S./ N. C.</i>
		<i>Extrema izquierda</i>	<i>Izquierda</i>	<i>Centro</i>	<i>Derecha</i>	<i>Extrema derecha</i>	
Base (casos)	5973	979	1.196	2.071	861	497	369
Y ¿qué grado de influencia en las decisiones políticas en España tendrán cada una de estas organizaciones dentro de cinco años, mayor igual o menor que en la actualidad?							
Dif. «mayor»-«menor» influencia							
Las asociaciones de vecinos/as	-17 %	-11 %	-16 %	-19 %	-21 %	-18 %	-13 %
Los sindicatos	10 %	9 %	10 %	9 %	16 %	8 %	4 %
Los partidos políticos	26 %	23 %	28 %	29 %	26 %	28 %	15 %
Las organizaciones feministas	29 %	38 %	41 %	24 %	25 %	23 %	8 %
Las organizaciones ecologistas	39 %	36 %	56 %	36 %	39 %	29 %	27 %
Las ONG de cooperación	13 %	18 %	18 %	12 %	10 %	7 %	9 %
Las organizaciones pacifistas	3 %	7 %	10 %	4 %	-6 %	-2 %	-4 %
Las organizaciones empresariales	35 %	37 %	46 %	35 %	32 %	26 %	19 %
Las asociaciones religiosas	-34 %	-33 %	-36 %	-37 %	-37 %	-22 %	-25 %
Las asociaciones de personas mayores, jubiladas o pensionistas	11 %	25 %	22 %	5 %	10 %	2 %	-15 %
Las asociaciones juveniles	9 %	12 %	10 %	7 %	9 %	15 %	-2 %
Las organizaciones antiglobalización o altermundistas	2 %	4 %	0 %	3 %	2 %	1 %	6 %
Las asociaciones antirracistas, de inmigrantes, indigenistas, etc.	20 %	17 %	25 %	20 %	21 %	22 %	5 %

Nota: De manera visual, se han resaltado los casos de mayor incidencia significativa para un nivel de estudios respecto al total de la muestra en color gris oscuro. Contrariamente, cuando la incidencia es menor, se ha destacado en color gris claro.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436 (2024).

62.3.4. Bloque «D» de análisis

62.3.4.1. Análisis de correspondencia simple con base en la pertenencia a asociaciones y generaciones

De acuerdo con el gráfico 62.1, se ha realizado un análisis de correspondencia simple con el objetivo de ofrecer una visión multidimensional de la pertenencia a diferentes tipos de asociaciones, segmentada por generaciones. Este enfoque permite mapear qué asociaciones tienen un carácter más *bonding* (grupos más homogéneos en términos generacionales) y cuáles son

más *bridging* (grupos con mayor diversidad generacional), según la conceptualización de capital social desarrollada por Robert Putnam. El capital social *bonding* fortalece vínculos internos en comunidades homogéneas, mientras que el *bridging* fomenta conexiones entre grupos diversos, esenciales para la integración social y el entendimiento intergeneracional.

Para interpretar el gráfico 62.1, es relevante considerar dos elementos clave:

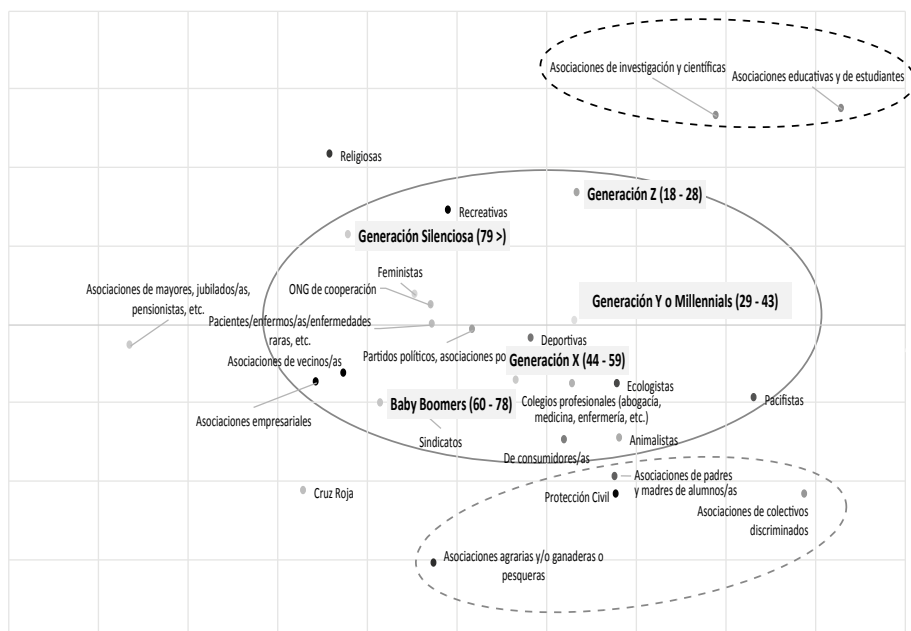
1. *Disposición horizontal*: cuanto más a la derecha se ubica un punto, mayor es la representación de generaciones jóvenes en ese tipo de asociación.
2. *Distancia respecto al origen (centro del plano)*: la cercanía al centro indica mayor diversidad generacional, asociada a asociaciones *bridging*. En contraste, a medida que los puntos se alejan del origen, se observa una menor diversidad generacional, característica de asociaciones *bonding*. Así, las asociaciones más homogéneas agrupan principalmente a una o dos generaciones, mientras que las más heterogéneas integran a varias generaciones.

Interpretación sociológica del gráfico 62.1:

- Asociaciones *bonding*: estas asociaciones tienden a reforzar los lazos dentro de grupos generacionales específicos, lo que puede explicarse por afinidades en intereses, contextos históricos compartidos y etapas de vida similares. En el gráfico, las asociaciones con características *bonding* están marcadas con un círculo de líneas discontinuas. Por ejemplo:
 - En la parte superior derecha se destacan las «asociaciones de investigaciones científicas» y las «asociaciones educativas y de estudiantes», con predominancia de las generaciones Z e Y. Esto refleja cómo los jóvenes tienden a asociarse en grupos vinculados al conocimiento, la educación y el desarrollo personal, áreas que corresponden a sus prioridades vitales.
 - En la parte inferior derecha aparecen las «asociaciones de colectivos discriminados», «protección civil» y «asociaciones de padres y madres de alumnos/as», dominadas por las generaciones Y y X. Estas agrupaciones responden a necesidades de apoyo comunitario y participación en responsabilidades familiares, características comunes en estas generaciones.
- Asociaciones *bridging*:
Las asociaciones que promueven el capital social *bridging* se caracterizan por su capacidad para integrar generaciones diversas al fomentar redes sociales amplias y colaborativas. En el gráfico, estas están rodeadas por un círculo con línea continua y se concentran cerca del origen. Los ejemplos incluyen:
 - «Partidos políticos y asociaciones políticas», que históricamente han representado plataformas donde convergen distintas generaciones con intereses compartidos en el ámbito público.

- «ONG de cooperación», «asociaciones feministas» y «asociaciones deportivas», donde interactúan generaciones como los *baby boomers*, la generación Z y la generación silenciosa, lo que sugiere que estas organizaciones fomentan interacciones amplias basadas en objetivos comunes (justicia social, solidaridad y bienestar).

GRÁFICO 62.1. *Análisis de correspondencia simple para «pertenencia tipo de asociaciones» y «generaciones»*



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3436 (2024).

62.4. Conclusiones

Según la teoría, una sociedad compuesta por múltiples asociaciones juega un papel crucial en la gobernanza democrática, tanto en el ámbito local como nacional. Las diversas asociaciones sociales y políticas permiten a los individuos y grupos alcanzar objetivos compartidos. En este contexto, y de acuerdo con los objetivos de nuestro estudio, observamos que la participación o membresía en asociaciones está en declive en España: solo un 37 % de las personas encuestadas pertenece o ha pertenecido a alguna organización. El análisis de esta tendencia, llevado a cabo usando variables *dummy* para estudiar la pertenencia según «generación y sexo», confirma un patrón similar al observado por Putnam (1995b) en Estados Unidos hace casi tres décadas, donde los jóvenes muestran una menor participación en asociaciones. Esta desconexión reduce el papel de las asociaciones como vínculos mediadores entre la ciudadanía y el Gobierno,

lo cual, siguiendo las teorías de Putnam y Tocqueville, podría debilitar la sociedad democrática y la gobernanza tanto a nivel local como estatal en España.

En la actualidad, se observa una disminución en la capacidad de mantener una sociedad plenamente democrática, influida tanto por la reducción de la participación ciudadana en actividades asociativas como por el auge del discurso de odio amplificado por los algoritmos de las redes sociales.

De cara al futuro, resulta esencial señalar que las asociaciones vinculadas a causas ambientales, la igualdad de género y el fortalecimiento económico a través de las pymes influirán en la toma de decisiones políticas en los próximos años en España. Este consenso, observado en la población estudiada sin distinción de ideología, sugiere que temas como el medioambiente, la igualdad de género y los asuntos económicos contarán con un respaldo social amplio para buscar soluciones efectivas. Además, se percibe que la sociedad española se está volviendo más laica al disminuir la influencia religiosa en diversos aspectos de la vida pública e institucional.

De este modo, el asociacionismo desempeña un papel fundamental en la gobernanza democrática al facilitar la cooperación y la interacción social, de forma que se promueve la confianza interpersonal. Sin embargo, en España, la disminución de la participación en asociaciones, especialmente entre los jóvenes, amenaza con debilitar estos vínculos mediadores esenciales para el fortalecimiento de una sociedad democrática. Por ello, la afiliación a asociaciones se ha convertido en un indicador fundamental para evaluar la construcción y destrucción del capital social. Estas afiliaciones fomentan una confianza interpersonal generalizada, que actúa como un «lubricante» social facilitador de la cooperación y la interacción. Sin embargo, no todos los tipos de asociaciones poseen la misma capacidad de generar capital social generalizado o público (Stolle y Rochon, 1998).

A partir del análisis de correspondencia simple, se reflejan dinámicas intergeneracionales que subyacen en la estructura del capital social en distintos tipos de asociaciones:

- *Cohesión generacional*: las asociaciones *bonding* refuerzan identidades y valores específicos de una generación, lo que resulta funcional para el apoyo mutuo y la transmisión de conocimiento entre pares.
- *Diversidad generacional*: las asociaciones *bridging* actúan como puentes que permiten compartir experiencias y construir entendimientos intergeneracionales. Esto es especialmente relevante en contextos de cambio social acelerado, donde se necesitan redes inclusivas que reduzcan brechas generacionales.

Esta perspectiva permite comprender cómo las diferentes formas de capital social (*bonding* y *bridging*) contribuyen a la cohesión social y la capacidad adaptativa de las comunidades, aspectos clave para el fortalecimiento del tejido social en contextos dinámicos.

En este contexto, el asociacionismo civil cobra especial relevancia en momentos de crisis, como ante una DANA (depresión aislada en niveles altos) catastrófica. Las asociaciones civiles –vecinales, deportivas o culturales– suelen

contar con redes bien establecidas y un profundo conocimiento local que facilitan una respuesta ágil y coordinada. Estas organizaciones movilizan recursos comunitarios para distribuir alimentos y proporcionar agua y asistencia en evacuaciones y reconstrucción. Además, ofrecen apoyo psicológico, organizan campañas de recaudación de fondos y pueden ejercer presión sobre las autoridades para optimizar la respuesta institucional. Este tejido social no solo fortalece la resiliencia comunitaria, sino que también acelera el retorno a la normalidad, de forma que se consolidan el capital social y la capacidad de la sociedad para enfrentar desafíos complejos de forma colectiva. Desde una perspectiva histórica y contemporánea, resulta importante destacar que, en España, la familia directa y la familia extendida han desempeñado un papel fundamental como fuente de capital social, lo que reduce la necesidad de crear numerosas asociaciones institucionalizadas. Los fuertes lazos intergeneracionales que caracterizan a las familias españolas constituyen la base de una estructura social de apoyo que ha demostrado ser resiliente tanto en tiempos de prosperidad como de adversidad. Esto permite concluir que las familias españolas actúan como una fuente esencial de capital social y compensan en cierta medida la falta de institucionalización del asociacionismo.

Por otro lado, como se ha concluido previamente con base en los datos empíricos analizados sobre la influencia actual y futura del asociacionismo, no podemos afirmar de manera definitiva que la sociedad española atraviese una crisis en este ámbito. Es cierto que se observa una menor participación de las nuevas generaciones en asociaciones formales, pero también es necesario reconocer que estamos inmersos en un nuevo paradigma: una sociedad digital global en la que las «relaciones asociativas» para alcanzar objetivos individuales o colectivos se configuran de manera diferente.

Un ejemplo relevante de este fenómeno es la lucha de las generaciones jóvenes contra la emergencia climática, liderada por figuras como la activista sueca Greta Thunberg. Este movimiento, que ha inspirado a jóvenes de todo el mundo a unirse al activismo global por el bien común, representa una forma emergente de asociacionismo digital. Este tipo de iniciativas demuestra cómo las nuevas generaciones están redefiniendo las formas de participación colectiva y compromiso social en un contexto globalizado y tecnológicamente conectado.

Es relevante destacar también el enfoque teórico sobre el asociacionismo de dos grandes sociólogos y politólogos, Alexis de Tocqueville y Robert D. Putnam. A pesar de provenir de épocas y contextos históricos diferentes, ambos han ejercido una influencia notable en el análisis de la relación entre asociaciones cívicas y democracia. Mientras que Tocqueville abordó el asociacionismo desde una perspectiva cualitativa y filosófica, Putnam lo estudió desde un enfoque cuantitativo y empírico.

Por último, reconocemos que este estudio presenta limitaciones. Los resultados empíricos se basan en preguntas predeterminadas de encuestas del CIS y, desde un punto de vista teórico, sería posible incluir preguntas adicionales o variables que amplíen el análisis. Asimismo, si bien Tocqueville y Putnam ofrecen un vasto bagaje teórico sobre el asociacionismo y el capital social,

este capítulo solo realiza una breve revisión de sus contribuciones. Aun así, este capítulo proporciona una aproximación crítica inicial sobre la relevancia y dinámica del asociacionismo en España en la segunda década del siglo XXI.

Como reflexión final y a modo de conclusión, queremos cerrar este capítulo mirando hacia el futuro desde una perspectiva investigadora y planteando algunas preguntas clave sobre el asociacionismo en la sociedad digital. Estas cuestiones invitan a un análisis profundo sobre el impacto de las transformaciones tecnológicas en las dinámicas sociales y democráticas. Entre las preguntas destacan:

- ¿Tiene el paradigma del asociacionismo, tal como lo conocemos actualmente, un lugar en una sociedad digital global?
- ¿Podrían la inteligencia artificial (IA) o una futura superinteligencia sustituir la necesidad de asociarse o de contar con asociaciones humanas?
- ¿Qué cuestiones éticas deben resolverse en relación con la interacción entre la IA y el asociacionismo?
- ¿Qué ventajas y desafíos podría traer la IA para el capital social y el sistema democrático en general?
- ¿Cómo podemos utilizar de manera razonable las nuevas herramientas digitales y la IA para conectar e interconectar generaciones y géneros dentro de las asociaciones de forma que se fortalezca el capital social y se consoliden los sistemas democráticos en el mundo?

El abanico de preguntas de investigación en una sociedad orientada hacia un mundo dominado por la superinteligencia artificial podría ser infinito. Sin embargo, la cuestión central debería mantenerse siempre clara: ¿cómo asegurar que el ser humano conserve su lugar central en una era digital global?

Estas reflexiones no solo nos invitan a repensar el papel del asociacionismo en un contexto de cambio tecnológico acelerado, sino también a buscar maneras de preservar los valores fundamentales de humanidad, conexión y participación que sostienen el tejido social y la democracia.

Bibliografía

- Anderson, Kayla y Christens, Brian D. (2024). Neighborhood Associations and Community Change. En: Christens, Brian D. (ed.). *The Cambridge Handbook of Community Empowerment* (pp. 360-388). Cambridge University Press.
- Ayuso, Silvia (2024). «España ocupa por primera vez el cuarto puesto en igualdad de género en Europa». *El País*, 24 de octubre. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2023-10-24/espana-ocupa-por-primera-vez-el-cuarto-puesto-en-igualdad-de-genero-en-europa.html>, acceso 1 de octubre de 2024.
- Bishop, Katie (2022). «Are younger generations truly weaker than older ones?». *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/worklife/article/20220218-are-younger-generations-truly-weaker-than-older-ones>, acceso 1 de octubre de 2024.
- Brough, Aaron R. y Wilkie, James E. B. (2017). «Men Resist Green Behavior as Unmanly». *Scientific American*. Disponible en: <https://www.scientificamerican.com/article/men-re>

- sist-green-behavior-as-unmanly/, acceso 2 de octubre de 2024. Boix, Carles y Posner, Daniel N. (1996). *Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Weatherhead Center for International Affairs. Disponible en: <https://web.mit.edu/posner/www/papers/9604.pdf>, acceso 25 de septiembre de 2024.
- Breuskin, Isabelle (2012). *Social Capital and Governmental Institutions*. Zurich: Center for International and Comparative Studies. Disponible en: https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Breuskin.pdf, acceso 25 de septiembre de 2024.
- Camino, Edorta (2022). «La no respuesta a la autoubicación ideológica: una distribución social del silencio». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 21(1), pp. 1-18.
- Castells, Manuel (2024). *La apropiación de las tecnologías. La cultura juvenil en la era digital*. Fundación Telefónica. Disponible en: <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero081/la-apropiacion-de-las-tecnologias-la-cultura-juvenil-en-la-era-digital/>, acceso 1 de octubre de 2024.
- Craiutu, Aurelian y Gellar, Sheldon (2009). Tocqueville and Us. En: Craiutu, Aurelian y Gellar, Sheldon (eds.). *Conversations with Tocqueville: The Global Democratic Revolution in the Twenty-first Century*. Lanham: Lexington Books.
- Daniels, Tim (2024). «Estudio muestra que por primera vez las mujeres jóvenes abandonan más la religión que los hombres». *ZENIT*. Disponible en: <https://es.zenit.org/2024/06/20/estudio-muestra-que-por-primera-vez-las-mujeres-jovenes-abandonan-mas-la-religion-que-los-hombres/>, acceso 2 de octubre de 2024.
- Donati, Pierpaolo (2013). «Social Capital and Associative Democracy: A Relational Perspective». *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 44(1), pp. 24-45.
- Gellar, Sheldon (2005). *Democracy in Senegal. Tocquevillian Analytics in Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- Häuberer, Julia (2011). Introducing the Civic Perspective on Social Capital – Robert D. Putnam's Concept of Social Capital. En: Häuberer, Julia *Social Capital Theory. Towards a Methodological Foundation* (pp. 53-86). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hernández, Pedro (2023). «España, un país con cada vez menos católicos pero que se abre a nuevas espiritualidades». *Cadena SER*, 7 de abril. Disponible en: <https://cadenaser.com/nacional/2023/04/07/espana-un-pais-con-cada-vez-menos-creyentes-cadena-ser/>, acceso 2 de octubre de 2024.
- Laitin, David. D. (1995). «The Civic Culture at Thirty». *American Political Science Review*, 89, pp. 168-173.
- Lázaro-Touza, Lara; Tirado Sarti, Soria; González Enríquez, Carmen y Martínez, José P. (2024). *Los españoles ante el cambio climático y la transición energética*. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-espanoles-ante-el-cambio-climatico-y-la-transicion-energetica/>, acceso 8 de octubre de 2024.
- Lesi, Silvia (2023). *Gender and climate action*. European Investment Bank. Disponible en: <https://www.eib.org/en/stories/female-leaders-climate>, acceso 2 de octubre de 2024.
- Natera, Fernando (2024). Faltan 39 años para alcanzar la paridad de género en España y el impacto económico de esta brecha supera los 213.000 millones de euros. *PwC España*. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/sala-prensa/notas-prensa/2024/falta-39-anos-alcance-paridad-genero-espana.html>, acceso 8 de octubre de 2024.

- Nisbet, Robert A. (1966). *The Sociological Tradition*. New York: Basic Books.
- Norris, Pippa (2001). «Making Democracies Work: Social Capital and Civic Engagement in 47 Societies». *British Journal of Political Science*, 35, pp. 3-37.
- Ortega Klein, Andrés (2018). *La religión pierde peso en Europa Occidental*. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-religion-pierde-peso-en-europa-occidental/>, acceso 2 de octubre de 2024.
- Pharr, Susan y Putnam, Robert D. (eds.) (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1995a). «Bowling Alone: America's Declining Social Capital». *Journal of Democracy*, 6(1), pp. 65-78.
- Putnam, Robert D. (1995b). «Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America». *Political Science and Politics*, 28(4), pp. 644-683.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Siisiäinen, Martti (2003). «Two concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam». *International journal of contemporary sociology*, 40(2), pp. 183-204.
- Solomon, Michael R.; Bamossy, Gary J.; Askegard, Soren y Hogg, Margaret K. (2016). *Consumer Behaviour. A European Perspective*. Harlow: Pearson. (6.^a ed.).
- Somavilla, Ana (2023). «Los últimos de la fe: así ha perdido España un millón de jóvenes católicos en 20 años». *El Confidencial*, 10 de septiembre. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2023-09-10/ultimos-fe-asi-perdido-espana-millon-jovenes-catolicos-20-anos_3731573/, acceso 1 de octubre de 2024.
- Stolle, Dietlind y Rochon, Thomas R. (1998). «Are All Associations Alike?: Member Diversity, Associational Type, and the Creation of Social Capital». *American Behavioral Scientist*, 42(1), pp. 47-65.
- Timoner, Antonio y Quiroga, Luis (2023). «¿Un ecologismo de derechas en España?». *Agenda Pública*, 28 de marzo. Disponible en: <https://agendapublica.es/noticia/18493/ecologismo-derechas-espana>, acceso 10 de octubre de 2024.
- Tocqueville, Alexis de (1988). *Democracy in America* (2 vols.). New York: Harper and Row.
- Tufte, Edward R. (1996). *The Visual Display of Quantitative Information*. Cheshire, CT: Graphics Press.
- Vázquez-Chas, Loreto y Pena-López, José A. (2024). «Asociacionismo, capital social y género en la sociedad española». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 186, pp. 143-158.
- Weber, Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press.
- Whittington, Keith E. (1998). «Revisiting Tocqueville's America: Society, Politics, and Association in the Nineteenth Century». *American Behavioral Scientist*, 42(1), pp. 21-32.
- Woldring, Henk E. S. (1998). «State and Civil Society in the Political Philosophy of Alexis de Tocqueville». *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(4), pp. 363-373.

63. Crisis del capital social. Perspectiva generacional

María Belén Romero García

Directora de Banco de Datos

Centro de Investigaciones Sociológicas

Introducción

El capital social, entendido como la amplia gama de las interacciones humanas que estructuran la participación activa en la sociedad, no solo perfila la manera en la que se articula la sociedad, sino también los impactos y efectos que provoca en el desarrollo humano. De ahí que se haya convertido en un objeto destacado de estudio de la Sociología moderna. A principios del siglo XXI, diversos autores han ido analíticamente un paso más allá y alertan sobre el desarrollo de una crisis del asociacionismo y una erosión en los vínculos societarios que implican a los ciudadanos en su sociedad.

Dicha crisis de asociacionismo manifestada en los ámbitos societarios políticos, económicos, religiosos, familiares, etc. tiende a configurar una nueva realidad del capital social, por lo que debemos analizar si se trata de una brecha o ruptura consustancial al propio desarrollo social y a la evolución generacional actual; o si en las sociedades actuales se están experimentando diversas transformaciones disruptivas.

Nuestro análisis intenta determinar si en las sociedades desarrolladas de nuestro tiempo existe una fractura irremediable en el capital social o, por el contrario, si se trata de un ciclo más en la evolución natural de las relaciones interpersonales en países como España. En caso de constatar cambios sustanciales o disruptivos, y al tratarse de realidades poliédricas, también es preciso analizar si se trata de una crisis generalizada o de múltiples situaciones de cambio en el tejido asociativo y en los patrones de comportamiento interactivo. Por último, nos detendremos en las dimensiones de la crisis del capital social para determinar hasta qué grado estamos ante un cambio motivado por nuevos patrones de comportamiento que difieren en función de la edad.

De ahí la necesidad de profundizar en las variaciones de los patrones asociativos que tienen lugar entre las generaciones más jóvenes, en contraposición con la actividad tradicionalmente desarrollada por las generaciones de más edad. En cualquier caso, puede constatarse que el declive de la participación cívica en bastantes aspectos es compartido con independencia de generaciones y

rangos de edad. Sin embargo, en otras dimensiones del capital social, se constata una divergencia de comportamientos en función de la edad.

Nuestro análisis se estructurará en dos fases:

- En primer lugar, precisaremos el marco teórico-conceptual que nos permita encuadrar el análisis del capital social y las posibles crisis a las que se enfrenta, así como la influencia que pueda tener la diferencia etaria.
- En segundo lugar, realizaremos un análisis longitudinal y una descripción actual de las distintas esferas que conforman el asociacionismo español, según diversos en ámbitos materiales.

Concluiremos intentando precisar las principales tendencias observadas en relación con el capital social en España.

63.1. Marco teórico-conceptual

La primera referencia al concepto de «capital social» puede remontarse a estudios realizados a principios del siglo XX en el campo de la pedagogía, si bien será Robert Putnam quien extienda la aplicación concreta de este concepto en el ámbito de la Sociología, en contraposición con los dos grandes elementos que conforman cualquier organización: el capital físico y el capital humano.

Se entiende por capital físico el conjunto de activos tangibles: infraestructuras, materias primas, inmuebles y demás elementos configuradores de cualquier estructura. El capital humano es identificable como todos aquellos elementos intangibles aportados por las propias personas: conocimientos, habilidades, actividades y creatividades de los miembros de una organización o sociedad.

Sin embargo, cuando hablamos de capital social, si bien nos referimos a las relaciones interpersonales, las definiciones son muy variadas:

Pierre Bourdieu definió el capital social, en 1986, como una *propiedad principalmente individual*, «la suma de recursos corrientes o virtuales que se acumulan en un individuo o grupo a través de la posesión de una red durable de relaciones mutuas y reconocimiento, más o menos institucionalizadas»¹. Bourdieu desarrolla la *teoría de las trayectorias sociales*, según la cual los individuos no se mueven dentro de un espacio social de manera casual, sino según trayectorias específicas. Para conseguir un objetivo, el individuo moviliza directamente su red de relaciones personales, persiguiendo sus propios fines y mejorando su posición social. Con el fin de acumular capital social, se revelan como fundamentales dos factores: la red de relaciones que cada individuo tiene y la dotación de otras formas de capital, en particular, el cultural y el económico.

¹ Richardson, J. G. (ed.) (1986). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). Greenwood Press.

Desde una perspectiva distinta, James Coleman entiende que el capital social se define por su *función*. Consiste en un conjunto de entidades o agrupaciones que tienen en común el hecho de disponer de cierta estructura social y de facilitar ciertas acciones a los individuos que están dentro de dicha estructura. En este sentido, centrándonos en la estructura y actividad, cualquier individuo y estrato social es capaz de acumular capital social, independientemente de su nivel cultural, educativo o económico. Coleman desarrolla la *teoría de la elección racional*, según la cual los individuos confían a las instituciones la tarea de actuar en su representación bajo ciertas condiciones. Las estructuras de confianza configuran relaciones horizontales y verticales con normas de reciprocidad que cada persona puede movilizar para alcanzar sus objetivos propios. Los individuos no actúan de forma independiente porque los fines no se alcanzan de manera independiente y no son completamente egoístas. El capital social no reside en los individuos, sino que es identificable con la propia estructura de relaciones entre personas.

Robert Putnam estudia no solo el capital social sino su crisis, y sostiene que «el capital social se entiende como las características de una organización social, tales como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo»². Desde una *perspectiva más politológica* se puede definir el concepto como «la confianza, las normas de reciprocidad que regulan la convivencia y las redes de asociacionismo cívico, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social, facilitando la coordinación de las acciones individuales y promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo»³.

Nan Lin, en los ochenta del siglo XX, usó una teoría basada en las redes. Su *teoría del network* considera que estas redes asociativas no necesariamente deben ser densas, cerradas o restrictivas, y distingue entre las acciones *expresivas*, donde el actor pretende mantener los recursos de capital colectivo que ya posee y que, por lo tanto, le favorecería tener redes cerradas y densas; y las acciones *instrumentales*, a través de las cuales se pretenden obtener mayores retornos económicos, políticos y sociales y, por lo tanto, el actor puede beneficiarse de los puentes que ofrecen unas redes sociales más abiertas y dispersas.

La teoría de Lin refuta la presunción de Robert Putnam sobre la existencia de un decrecimiento asociativo y organizativo. Más aún, en concordancia con su teoría de redes, el capital social se ve reforzado por las *social networks*, que se han desarrollado gracias a las nuevas tecnologías que conectan a los ciudadanos de un modo que era impensable en el periodo social previo a la expansión de las nuevas redes tecnológicas.

Fukuyama recalcó en los años noventa del siglo XX que el capital social está conectado a la *capacidad* de las personas de trabajar en grupos y organizaciones

² Putnam, Robert D. (1993). Chapter 6, «The Social Capital of Southern Italy». En: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

³ Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

para alcanzar objetivos comunes. Dicha capacidad colaborativa depende de la *confianza*, entendida como la expectativa que nace en el interior de una comunidad a partir de conductas predecibles, correctas y cooperativas basadas en normas comúnmente compartidas por parte de sus miembros. Precisamente, esta confianza de los ciudadanos en las instituciones y grupos organizados es uno de los valores sociales que más se ha visto afectado o expuesto a crisis y tensiones en las sociedades occidentales en las últimas décadas, dando lugar a un notable grado de desapego generalizado sobre los asuntos públicos.

Granovetter, en 1973, ya había formulado su *teoría de la fuerza del lazo o la fuerza del vínculo*⁴, al analizar el uso de contactos humanos o personales para el acceso al empleo, donde la mayoría de entrevistados reconocía que «un conocido» había intercedido en su búsqueda de trabajo. Los *lazos débiles* permiten al ciudadano alcanzar informaciones u oportunidades fuera de su entorno más próximo.

Ahora bien, el capital social «colectivo» de Putnam al que nos referimos en este estudio va más allá del «uso» de contactos de «conocidos», basándose en la idea nuclear de la confianza mutua. No se trata solo de confiar en la capacidad de otras personas o entidades para la consecución de determinados objetivos, sino aceptar que las posibilidades que ofrece una acción individual para la consecución de cualquier fin se multiplican cuando se aprovecha la capacidad de actuación en grupo. Independientemente del carácter o el nivel de oficialización de cualquier agrupación, es innegable que la actuación conjunta multiplica la fuerza y potencia las externalidades positivas de cualquier defensa de intereses compartidos.

Putnam entiende que resulta fundamental el *compromiso cívico y asociativo* de los ciudadanos, que parte de su interés por los asuntos públicos y se desarrolla, a través de la reciprocidad y la solidaridad, en la participación en espacios colectivos para potenciar los beneficios del grupo social.

Un ejemplo básico lo encontramos en las asociaciones de madres y padres de alumnos. En el ámbito educativo, se defienden los intereses de las familias en los centros escolares, consiguiendo canalizar la participación de los padres, la denuncia de cualquier situación indeseada, promoviendo una participación cívica que fomente la creación de vínculos, la cual repercute indudablemente en el mejor desarrollo de la infancia.

Putnam sostiene que las sociedades actuales están ante una crisis de capital social constatando que la ciudadanía estadounidense está cada vez menos implicada en los asuntos públicos, debido a que los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos experimentados fundamentalmente a partir de la década de los sesenta del siglo XX han afectado a la producción de estas relaciones. Asimismo, constata cómo uno de los elementos catalizadores de esta falta de implicación es la aparición de ocio tecnológico, que en la década que él analiza inicialmente se sustenta en la aparición exponencial del

⁴ Granovetter, Mark S. (1973). «The Strength of Weak Ties». *American Journal of Sociology*, 78(6), pp. 1360-1380.

televisor en los hogares estadounidenses. A esta revolución tecnológica se le une de forma complementaria el cambio generacional, fundamental para las pautas de comportamiento y los niveles participativos.

Para ilustrar la crisis que analizamos podemos imaginar un ejemplo: el hecho de acudir semanalmente a un partido de fútbol no crea capital social colectivo, sino que este se creará cuando exista un compromiso cívico de los miembros de una asociación de fútbol por impulsar la actividad deportiva de los más jóvenes y fomentar el ocio saludable en una comunidad de personas determinadas, que se conocen y generan un compromiso mutuo de participar en esas actividades deportivas con menores.

Las tesis de Putnam han sido contrastadas por varios investigadores que niegan o matizan la existencia de un declive generalizado en la participación ciudadana, tanto en Europa como en Estados Unidos (Hart y Dekker, 1990; Ladd, 1996; Schudson, 1996), o bien afirman que las cohortes más jóvenes no son menos participativas que las anteriores sino todo lo contrario (Welzel *et al.*, 2005). Aunque, lógicamente, entendiendo la implicación de manera diferente y, sobre todo, menos presencial: más que una participación asociativa, se trataría de una participación en la sociedad digital.

En el caso concreto de España, la mayoría de los analistas resaltan que, tras un período de gran movilización ciudadana antes, durante y después de la transición a la democracia, muchos españoles tendieron a abandonar la vida política y social activa y retomaron una tradicional pasividad (Linz, 1971; Maravall, 1981; Sastre, 1995; 1997; Torcal, 1995). Debemos tener en cuenta que la evolución política y sociológica de la sociedad española tiene particularidades que la distinguen del resto de países occidentales y que individualizan sus características de comportamiento público y, por extensión, su propia concepción de los patrones de agrupación y asociacionismo, a lo que hay que añadir las fuertes diferencias generacionales.

Omar Acha resalta las diferencias generacionales como «un hecho colectivo, no es la adición de individuos, sino la multiplicación de las preocupaciones singulares en pactos de discusión y cooperación comprometida»⁵. En el propio concepto de generación se encuentra implícita la unión de sus miembros, pero la identificación de los miembros de una generación no es propiamente *capital social* sino unos vínculos más laxos y genéricos de confianza y reciprocidad para la consecución de objetivos compartidos.

Si se entiende como generación política aquella que está marcada, no solo por la mera coincidencia de edad sino por características comunes que marcan su pertenencia a la sociedad, podemos distinguir para nuestro análisis las siguientes generaciones en España:

- Generación silenciosa-posguerra: desde 1949 (aquellas personas con más de setenta y cinco años).

⁵ Acha, Omar (2006). *La trama de la izquierda. Clase, nación y cuerpos en el siglo XX argentino*. Prometeo Libros.

- Generación del desarrollo económico (*baby boom*): 1950 a 1969.
- Generación de la Transición democrática: 1970-1979.
- Generación de la modernización (*millenial*): 1980-2000.
- Nueva generación-crisis: de 2000 en adelante.

Los individuos nacemos en contextos temporales determinados que imprimen una «marca generacional» y que afectan en alguna dimensión a una transformación relevante de la sociedad. Cuando hablamos de *relevo de generaciones* nos referimos, según el Profesor Oriol Bartomeus, a la desaparición de unas personas perfiladas por su tiempo y su reemplazo por otras que llevan consigo uno distinto, y que, por ello, desarrollan nuevos perfiles y valores, maneras, modos y comportamientos diferentes, lo que da lugar a la mayoría de los cambios sociales, que pueden constatar en una sociedad en determinados momentos específicos⁶.

De ahí que, en el actual horizonte histórico, debamos determinar si estamos ante uno de los ciclos de retiro a la esfera privada a los que se refería Hirschman en 1982, constatando si existe un cierto resentimiento en el seno del «capital social» y un cierto retorno al individualismo entre las nuevas generaciones.

63.2. Evolución del asociacionismo en España

La evolución del asociacionismo en España ha sido históricamente bastante particular, puesto que el punto de partida en el siglo XX, en el que comienzan a realizarse los grandes estudios sobre esta cuestión en otros países, coincide en España con un régimen político de carácter autoritario que no permite el desarrollo del tejido asociativo voluntario.

La situación histórica española debe contextualizarse al situarse sus principales raíces en las redes de reciprocidad encarnadas en gremios, cofradías o cooperativas con siglos de antigüedad, que calan y configuran el comportamiento organizativo. Las diferentes comunidades autónomas de España cuentan con una dotación singular de capital social, variable según su ambiente cultural y su historia. Lo que significa que muchas tendencias están perfiladas a partir de un importante capital social acumulado. Capital social y confianza son alimentados y transmitidos a través de mecanismos culturales de larga duración, basados en estructuras éticas y morales, en creencias religiosas y costumbres regionales con largas trayectorias históricas.

Por eso, el tejido asociativo español ha experimentado una evolución que difiere en varios aspectos de los patrones propios de otros países del entorno, dada la extensión de la dictadura franquista hasta la década de los setenta del siglo XX. Durante este período, como recuerdan Cabrera y Reguillo (1991)⁷, se

⁶ Bartomeus, Oriol (2023). *El peso del tiempo: Relato del relevo generacional en España*. Debate.

⁷ Cabrera, Miguel Á. y Reguillo, Victoria (1991). *Los años del silencio. La sociedad española bajo el franquismo*. Madrid: Ediciones de la Torre.

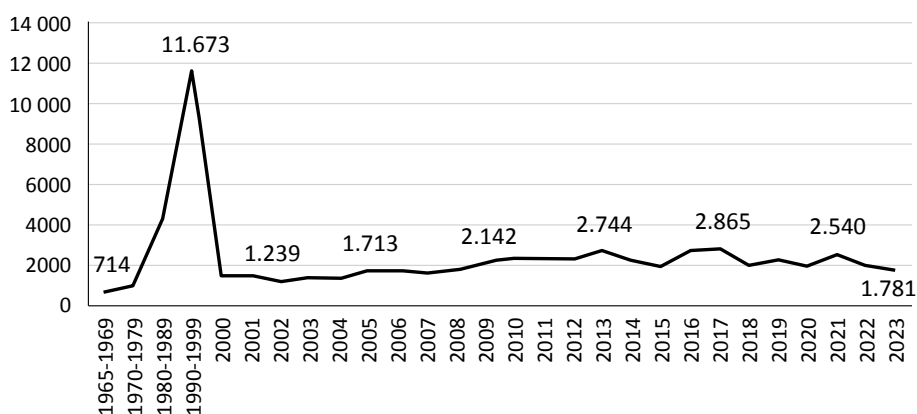
impuso un modelo corporativo en el que la participación ciudadana se canalizaba a través de instituciones vinculadas al Estado, con un marcado carácter vertical y jerarquizado, supeditadas a un control único común a cualquier tipo de organización. Este modelo se manifiesta en el ámbito político a través del Movimiento Nacional; en el aspecto económico a través del Sindicato Vertical, de afiliación obligatoria y del que se hacían depender organismos con fines sociales o culturales como el Frente de Juventudes, la Sección Femenina o el Auxilio Social. El resto de las asociaciones no vinculadas al Estado, lo estaban generalmente a la Iglesia católica, por lo que el tejido asociativo estaba indudablemente marcado o dirigido por una línea ideológica y cultural caracterizadora de la sociedad nacional de la época.

Es a partir de la Transición cuando comienza la eclosión de una auténtica sociedad civil de carácter independiente, cuyos principales actores en la década de los setenta están vinculados a movimientos de izquierdas, a la legalización de diferentes tipos de asociaciones que conforman un nuevo pluralismo político, con el desarrollo de iniciativas y movimientos vecinales como organizaciones cercanas a la voluntad y los objetivos directos de los ciudadanos.

La Constitución española de 1978 incluyó el derecho de asociación en su artículo 22, además de reconocer en el resto de su articulado normas relativas a las asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos, las confesiones religiosas, las asociaciones de consumidores y usuarios o las organizaciones profesionales.

En los ochenta se produjo la gran década del asociacionismo en España (véase gráfico 63.1), con un importante aumento del número de entidades registradas oficialmente en el Registro del Ministerio del Interior.

GRÁFICO 63.1. *Evolución del número de asociaciones en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior*



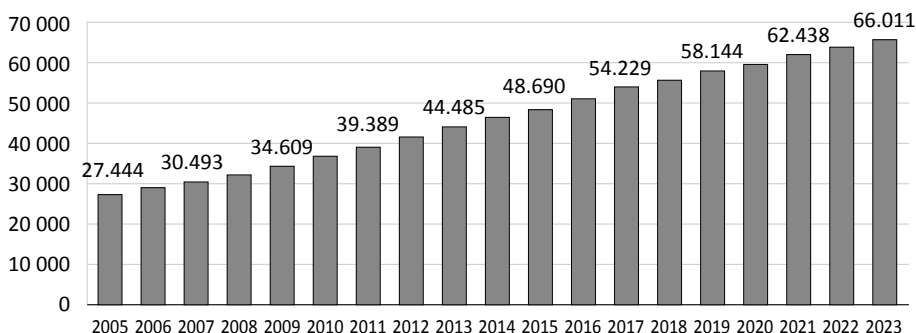
Nota: Los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior son de 2023, por lo que habrá que observar las actualizaciones pertinentes.

Fuente: Ministerio de Interior (2023). Registro de Asociaciones.

El espectacular pico de crecimiento experimentado desde 1979 hasta 1990 es el resultado de la institucionalización formal como asociaciones de movimientos que previamente habían ido desarrollándose con carácter informal. La apertura propia de un Estado democrático y la descentralización política actuó como un poderoso catalizador al desarrollo del capital social durante varios años, que coincide con la «década dorada» del asociacionismo en España.

Las inscripciones formales en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior (véase gráfico 63.2) muestran una tendencia ascendente, llegándose a alcanzar un total de 66 000 asociaciones inscritas en 2023.

GRÁFICO 63.2. *Evolución del número de asociaciones inscritas en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior entre 2005 y 2023*



Nota: Los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior datan de 2023, por lo que habrá que observar las actualizaciones pertinentes.

Fuente: Ministerio de Interior (2023). Registro de Asociaciones.

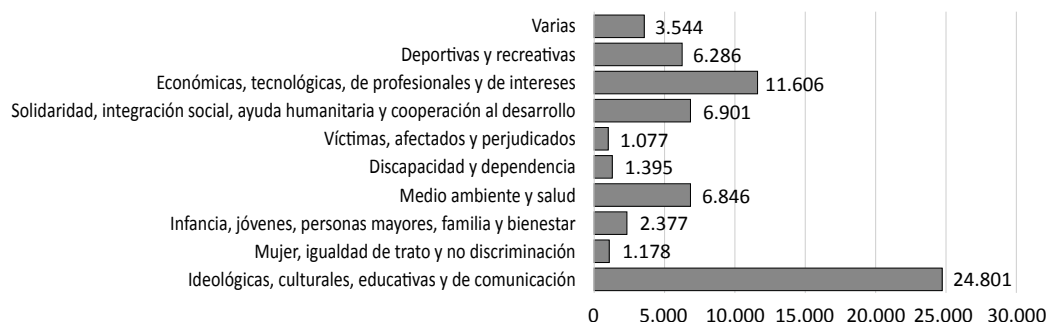
Este crecimiento ofrece una foto muy ilustrativa de la situación en la que se encuentra la institucionalización formal del capital social. Ahora bien, sin ser España un Estado con fuerte tradición asociativa, en las últimas décadas se ha ido institucionalizando y oficializando el tejido agrupacional del que dispone.

El primer lugar en la clasificación por actividad de las asociaciones inscritas oficialmente lo ocupan las asociaciones *ideológicas, culturales, educativas y de comunicación* (véase gráfico 63.3). Esta categoría, con cerca de 25 000 asociaciones, engloba entidades con notable poder movilizador, como los partidos o entidades de carácter político, así como todos los movimientos de carácter cultural y educativo, que tienen un importante peso en las familias. El segundo gran grupo de entidades, con 11 600 son las *económicas, tecnológicas, de profesionales y de intereses*, incluyendo organizaciones tradicionales como sindicatos y colegios profesionales, pero también uno de los grupos más novedosos, como son las derivadas de agrupaciones tecnológicas. Tras estos dos grandes grupos, las principales agrupaciones tienen carácter de *solidaridad, integración*

social, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, medioambiente y salud y las de carácter deportivo y recreativo.

Sin embargo, además de las asociaciones de ámbito ideológico y laboral, los ciudadanos se movilizan principalmente en torno a grandes cuestiones propias de su vida personal como el ocio, la educación, el deporte o la solidaridad.

GRÁFICO 63.3. *Actividad de las asociaciones inscritas en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior (2023)*



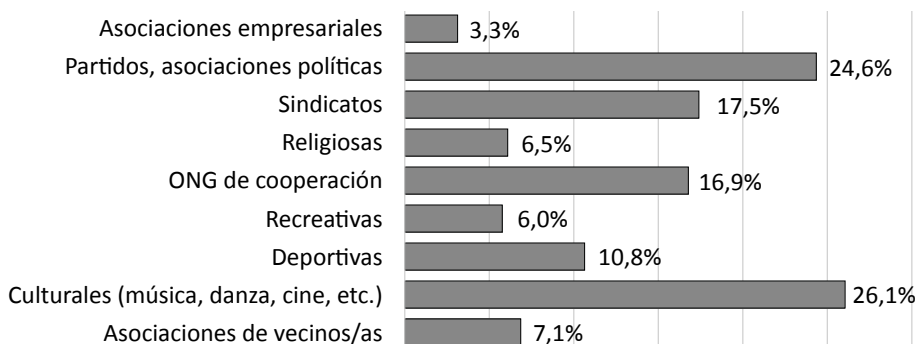
Nota: Los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior datan de 2023, por lo que habrá que observar las actualizaciones pertinentes.

Fuente: Ministerio de Interior (2023). Registro de Asociaciones.

En el Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España, realizado en 2024, el 22,3 % del total de la población encuestada manifiesta que pertenece a una asociación, mientras que el 14,6 % afirma que perteneció a alguna, pero ya no pertenece. Si comparamos estos datos con el volumen total de asociaciones oficiales, que supera las sesenta mil, no parece que el nivel de vinculación o el volumen de afiliación a estas entidades sea muy elevado, por lo que la existencia de tejido asociativo oficial no determina en ningún caso el nivel de capital social activo de la sociedad.

De este más del 36 % de residentes en España mayores de edad que pertenecen o han pertenecido a una asociación, las asociaciones culturales son las que tienen un mayor nivel de afiliación (26,1 %) (véase gráfico 63.4) seguidas de los partidos y las asociaciones políticas (24,6 %), los sindicatos (17,5 %), las ONG de cooperación (16,9 %) y las asociaciones deportivas (10,8 %). Las entidades de carácter cultural, es decir, entidades no vinculantes y obligatorias y no dedicadas a los asuntos públicos de carácter tradicional (como la política o la economía, son precisamente las que despiertan una mayor movilización y vinculación ciudadana.

GRÁFICO 63.4. *Porcentaje de encuestados según la clase o clases de asociación a las que pertenecen o han pertenecido (2024)*



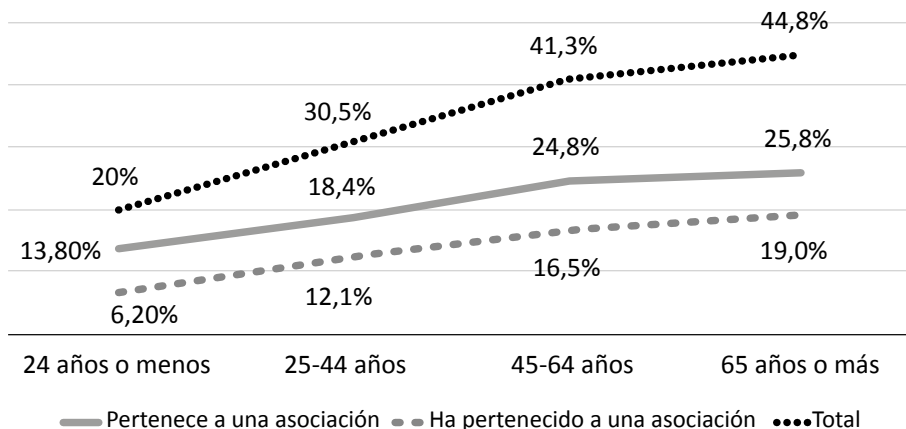
Fuente: Estudio CIS 3436 (enero 2024) sobre Tendencias de asociacionismo en España.

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

El grupo de edad que tiene un mayor grado de participación en las asociaciones es el formado por personas comprendidas entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años, es decir, la generación nacida entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, tradicionalmente conocida como generación del *baby boom*, con un 44,8 % de implicados en asociaciones. Ahora bien, se puede observar una distancia notable entre el 44,8 % de personas que *pertenecen o han pertenecido a una asociación* y el 26,3 % de personas de esta edad que *siguen perteneciendo* a una asociación, lo que muestra que hay un porcentaje muy importante de ciudadanos de entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años que han dejado de pertenecer a alguna asociación (18,5 %), lo que es un indicador claro de la tendencia a la reducción de capital social en la actualidad, incluso entre las personas con un mayor nivel de implicación cívica.

La participación entre los menores de veinticuatro años cae drásticamente a un 20 % del total, por lo que se hace evidente que estamos ante un cambio en el comportamiento asociativo por parte de las nuevas generaciones. Podríamos considerar que aquellos menores de veinticuatro años no han tenido tanto tiempo como el resto de los grupos de edad de haber pertenecido, pero ya no pertenecer, a alguna asociación. En lo que se refiere a *pertenecer a una asociación*, también se mantiene la misma dinámica de participación, estando los menores de veinticuatro años en un 13,8 % y las personas de entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años en un 26,3 %, prácticamente el doble.

Por tanto, en España no se puede hablar de la existencia de un tejido de capital social fuerte, en la medida en que actualmente menos de la mitad de la población ni pertenece ni ha pertenecido en su vida a ninguna entidad asociativa.

GRÁFICO 63.5. *Porcentaje de encuestados que pertenecen o han pertenecido a una asociación por grupos de edad (2024)*

Fuente: Estudio CIS 3436 (enero 2024) sobre Tendencias de asociacionismo en España.

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

En comparación con el resto de los países de nuestro entorno, España no cuenta en estos momentos con una fuerte tradición asociativa. No se trata solamente de un rasgo de individualismo, sino de que en la historia reciente los vínculos entre personas se han canalizado a través de vías distintas: de ahí que los lazos religiosos y conectados con la religión como las cofradías de Semana Santa y otras fiestas religiosas, las comunidades locales y las tradiciones regionales han tenido más arraigo en la sociedad que los lazos asociativos propiamente dichos.

Aun difiriendo de los mecanismos estandarizados internacionales de asociacionismo, España tiene una estructura cívica fuerte y robusta. En el Eurobarómetro *Civil Engagement* realizado en 2022, la media de la Unión Europea respecto al porcentaje de encuestados que participa de al menos una organización de la sociedad civil está en un 46 %, mientras que el porcentaje de participación en España alcanza el 57 %. De hecho, los países nórdicos son quienes cuentan con un capital social más sólido, teniendo Suecia según los datos del último Eurobarómetro un 64 % de personas implicadas en alguna asociación.

Si nos atenemos al porcentaje de personas que dona dinero a organizaciones de la sociedad civil, España se sitúa en la media de la Unión Europea con un 29 %, por detrás de países como Suecia, Francia o Alemania.

De acuerdo con el porcentaje de encuestados que en el último año han participado al menos una vez en actividades organizadas por partidos políticos, asociaciones o grupos políticos, España se sitúa en un 8,3 %, muy por detrás del 65,9 % de la India, el 35 % de México o el 21 % de EE. UU. Por otra parte, en la participación en actividades grupales de ocio, deporte o cultura, también estamos más de veinte puntos porcentuales por detrás la India, EE. UU., Reino Unido o Francia.

Según el último *World Values Survey* en 2022, España, al igual que los países del sur de Europa (Portugal, Italia o Grecia), forman parte de los países occidentales con menos participación política y ciudadana. Se trata de una cierta constante tradicional e histórica que se conecta a una escasa implicación psicológica y conductual con la actividad pública, aunque se tienen lazos familiares y personales de carácter informal mucho más fuertes que en el resto de los países occidentales: de hecho, la familia y la comunidad, las relaciones vecinales y de amistad y, en definitiva, los vínculos de carácter informal y no formalizados, son fundamentales y definitorios de estas sociedades.

Una lectura superficial de los datos del Registro Nacional de Asociaciones podría llevar a pensar que en España no existe un descenso o una crisis aparente de capital social. No obstante, la propia realidad sociológica circundante, y los datos concretos aportados por el Estudio CIS sobre Tendencias de asociacionismo muestran cómo el tipo de asociaciones a las que pertenecen los españoles, así como los índices de participación y su reparto por grupos de edad, constituyen un claro indicador de una tendencia de reducción importante de la participación social. De hecho, el tejido asociativo indica su valor, no por la cantidad de instituciones inscritas, sino por su capacidad efectiva de atracción e implicación de potenciales participantes, así como por la generación de conexiones y lazos que originen un valor compartido y la creación de externalidades positivas para sus miembros.

63.3. Ámbitos materiales de implicación y participación

En nuestro análisis diferenciamos, en primer lugar, el asociacionismo de carácter político, cuya actividad requiere, por propia lógica, de la existencia de una democracia representativa que posibilite formalmente la existencia de capital social. En segundo lugar, en el ámbito laboral, la existencia de los movimientos sindicales como ejemplo tradicional del tejido asociativo. En tercer lugar, en el ámbito cívico-social, la organización de la defensa de intereses compartidos. Por último, en una vertiente más personal de los individuos y sus vínculos, en aspectos diversos de su vida privada, tales como la religión o el deporte.

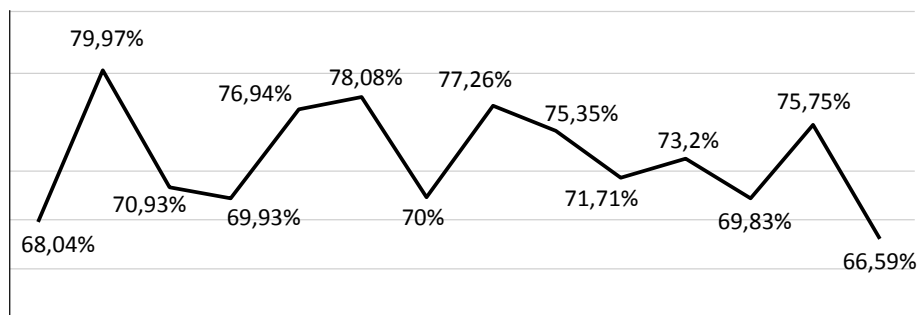
63.3.1. El asociacionismo político

La vertiente política del capital social, amén de ser una de las más estudiadas, es en la que más claramente se puede constatar una crisis. Ello se debe a la propia configuración de nuestras sociedades democráticas, en las que la representación de la voluntad ciudadana descansa en grandes instituciones que canalizan y en las que son, o deben ser, respuestas sus necesidades y deseos. La base misma del sistema democrático descansa en la confianza de los ciudadanos en que su voluntad va a ser canalizada por medio de instituciones representativas que defiendan sus intereses.

Las redes, lazos y contactos sociales van a producir, en este sentido, impactos positivos y multiplicadores en relación con cualquier aspecto sobre el que actúen debido al hecho de que el propio desarrollo de la actividad política necesita de interacciones entre los ciudadanos como destinatarios del contrato social que la sustenta. Es por ello por lo que la principal crisis de capital social en la actualidad está relacionada con la participación y la actividad política de los ciudadanos. Esta crisis se produce de diversas formas.

En primer lugar, en la forma más directa de participación política, a través del voto en procesos electorales. En este sentido, los datos disponibles indican que la participación en las distintas elecciones generales que han tenido lugar en España desde 1979 se ha mantenido en parámetros relativamente bajos, oscilantes y ciertamente descendentes.

GRÁFICO 63.6. *Evolución de la participación en las elecciones generales*



1979 1982 1986 1989 1993 1996 2000 2004 2008 2011 2015 2016 2019 2023

Fuente: Ministerio del Interior (2023). Registro de Asociaciones.

No obstante, los niveles de participación en los distintos procesos electorales de carácter nacional no han seguido una pauta radical y sostenida de carácter decreciente que implique una crisis de participación en los procesos electorales. Las elecciones generales que movilizaron a mayor porcentaje de votantes fueron las de octubre de 1982, donde se alcanzó el pico con el 80 % de participación.

La evolución posterior muestra una línea de tendencia que oscila entre el 70-78 % del censo electoral, que fluctúa en función de cada uno de los comicios. Aunque no ha habido una reducción drástica de la participación a este nivel, se observa con claridad cómo las elecciones de julio de 2023 han sido los comicios con un menor porcentaje de participación de nuestra democracia, con solo un 66,6 %.

Tradicionalmente, el grupo de dieciocho a veinticuatro años ha sido el menos participativo en todas las elecciones generales realizadas en el actual período democrático. En contraste, el grupo más participativo hasta las elecciones

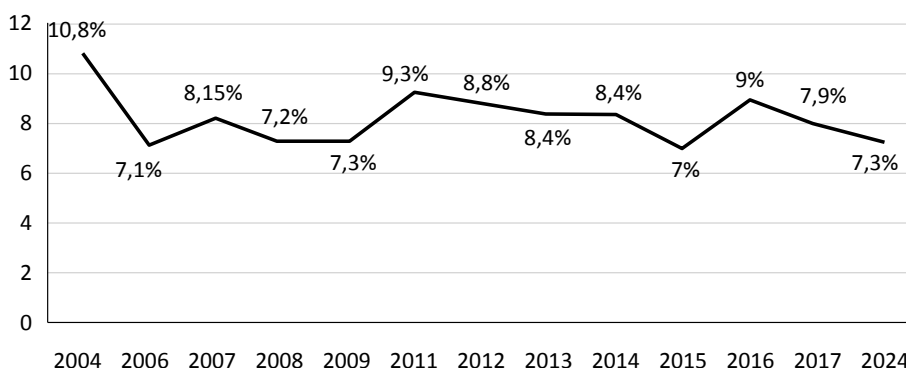
generales de 2004 fueron las personas de entre cuarenta y cinco y sesenta y cuatro años, mientras que en las elecciones de 2019 y 2023 fueron las personas de sesenta y cinco y más años. Es decir, las generaciones más participativas en votaciones generales en España son las del *baby boom* y la generación de la Transición democrática. Conforme los ciudadanos que integran esta «generación dorada» de la participación van cumpliendo años, se produce una evolución natural de tal patrón participativo, al tiempo que las generaciones más jóvenes se mantienen relativamente estables con relación al comportamiento de las generaciones previas cuando tenían su misma de edad.

Las posibilidades de análisis de la situación del *capital social* relacionado con la actividad política no se circunscriben a la simple votación periódica. Los autores Barnes y Kaase⁸ distinguen las formas convencionales y no convencionales de participación política, cuyo principal punto de distinción es la relación que tengan con el proceso electoral.

Entre las formas convencionales de participación política vamos a considerar la evolución de dos parámetros básicos, como son la afiliación a partidos políticos y la participación en reuniones o mítines políticos. Asimismo, analizaremos también la evolución longitudinal de mecanismos de participación política más informal, tales como la participación en manifestaciones o en la recogida de firmas, para finalizar con una visión global de la participación política que evalúa el grado de interés general en asuntos políticos.

El porcentaje de personas que pertenecen a un partido político se ha ido reduciendo paulatinamente desde el inicio del siglo XXI, y actualmente está en uno de los momentos de menor participación. Asimismo, los principales

GRÁFICO 63.7. *Personas que pertenecen o han pertenecido a un partido político*



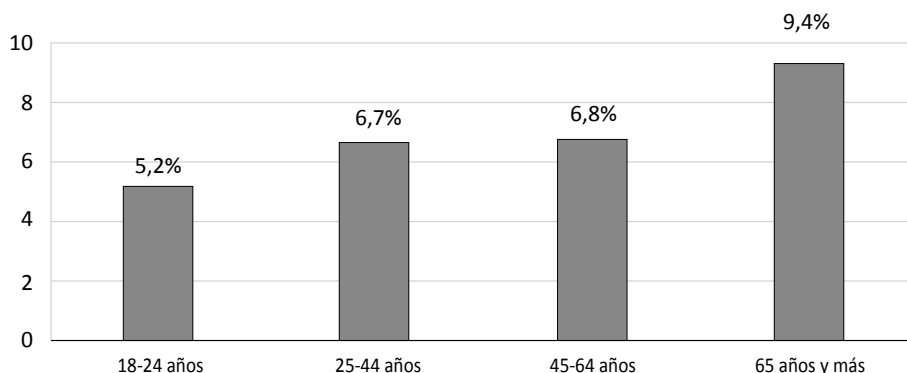
Fuente: Serie temporal CIS sobre Pertenencia o participación en diversas organizaciones o asociaciones: un partido político, para los datos entre 2004 y 2017; Estudio CIS 3490 sobre Participación política (2024) para los datos de 2024.

Pregunta: Tipo de asociación/es o grupos a la/s que pertenece o ha pertenecido para el punto de 2024.

⁸ Barnes y Kaase (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills and London: Sage Publications.

participantes en este tipo de entidades son las personas de más de sesenta y cinco años, reduciéndose la participación de manera proporcional con la edad.

GRÁFICO 63.8. *Personas que pertenecen a un partido político por grupos de edad (2024)*

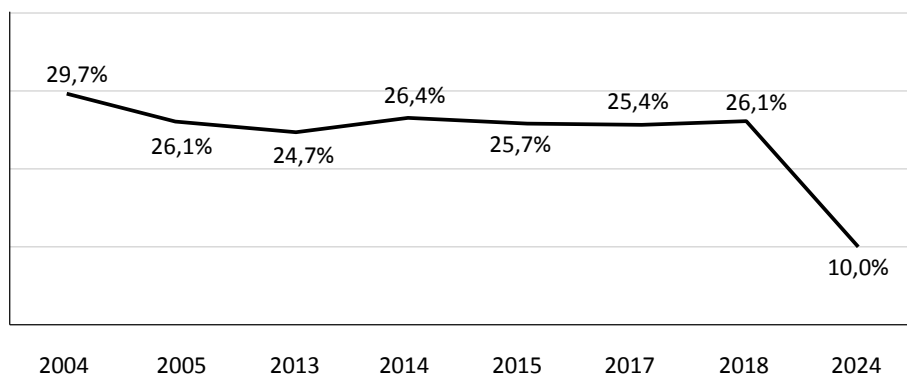


Fuente: Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).

Pregunta: Tipo de asociación/es o grupos a la/s que pertenece o ha pertenecido para el punto de 2024.

Atendiendo a las personas que participan en reuniones o mítines políticos, el descenso ha sido progresivo y especialmente acusado desde 2018, y ha alcanzado la menor cifra de participación con tan solo un 10 % de la ciudadanía en 2024. La distribución por grupos de edad indica tan solo una diferencia significativa entre las personas de más de sesenta y cinco años.

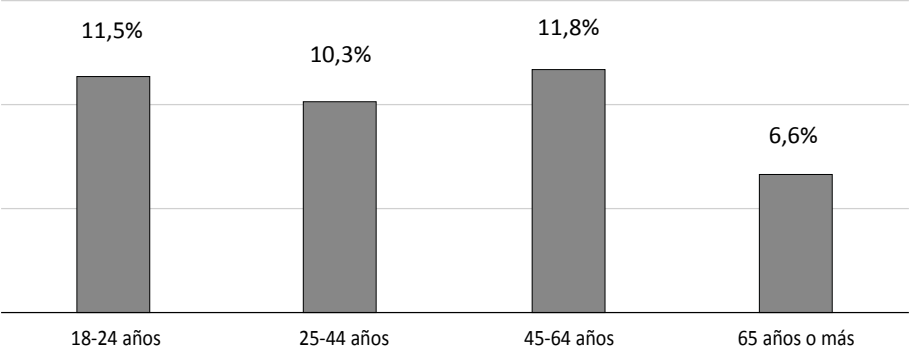
GRÁFICO 63.9. *Evolución de la proporción de personas que han participado en una reunión o mitin político*



Fuente: Serie temporal CIS sobre Participación en distintas formas de acción social y política: asistir a una reunión o mitin político para los puntos entre 2004 y 2018; Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).

Pregunta: Formas de acción social y política en las que se ha participado para el punto de 2024.

GRÁFICO 63.10. *Porcentaje de personas que han participado en una reunión o mitin político en los últimos doce meses por grupos de edad (2024)*

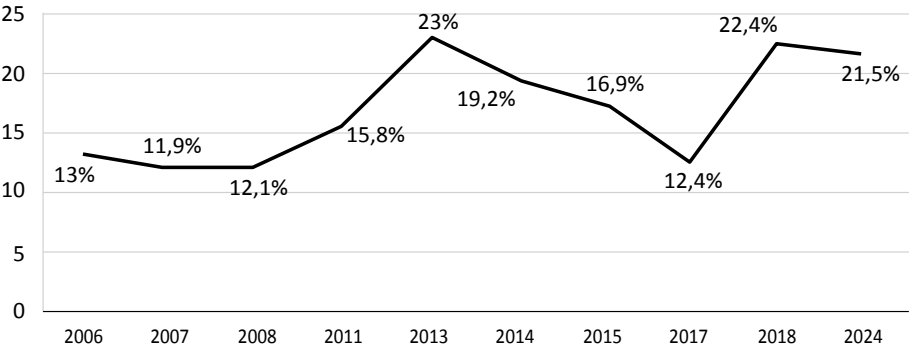


Fuente: Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).
Pregunta: Formas de acción social y política en las que se ha participado para el punto de 2024.

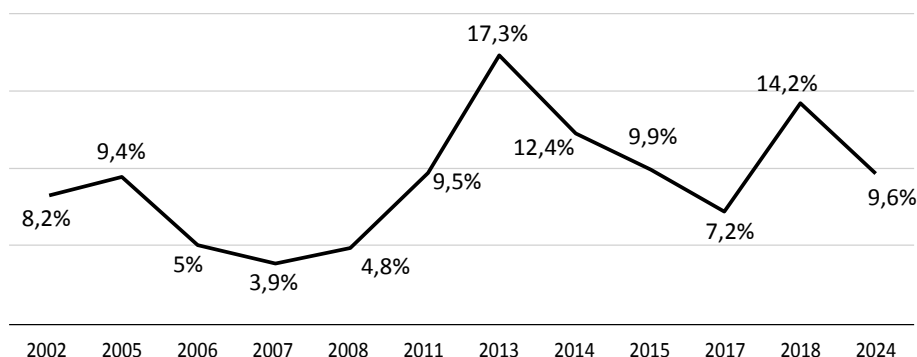
Un descenso tan apreciable del grado de participación política debe ser conectado con la situación experimentada en los últimos años en formas no convencionales de participación política.

En este caso, en la sociedad española las formas alternativas de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos no solo no han disminuido en el mismo grado que las anteriormente citadas, sino que la evolución es totalmente opuesta. La dinámica en la asistencia a manifestaciones; en la participación en huelgas y en la firma de peticiones o en la recogida de firmas, no

GRÁFICO 63.11. *Evolución del número de personas que han participado en una manifestación en los últimos veinte años*

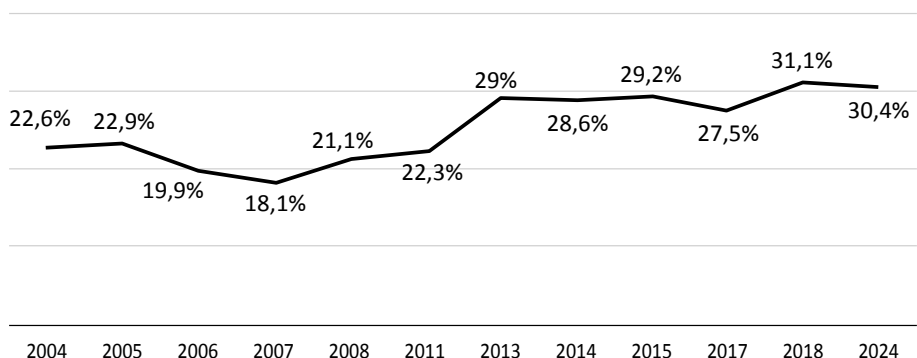


Fuente: Serie temporal CIS sobre Participación en distintas formas de acción social y política: asistir a una manifestación para los puntos entre 2006 y 2018; Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).
Pregunta: Formas de acción social y política en las que se ha participado para el punto de 2024.

GRÁFICO 63.12. *Evolución del número de personas que han participado en una huelga en los últimos veinte años*

Fuente: Serie temporal CIS sobre Participación retrospectiva en distintas formas de acción política (un año): participar en alguna huelga para los puntos de 2002 y 2005, de la Serie Temporal CIS sobre Participación en distintas formas de acción social y política: participar en una huelga para los puntos entre 2006 y 2018; Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).

Pregunta: Formas de acción social y política en las que se ha participado para el punto de 2024.

GRÁFICO 63.13. *Evolución del número de personas que ha firmado una petición o participado en una recogida de firmas en los últimos veinte años*

Fuente: Serie temporal CIS sobre Participación en distintas formas de acción social y política: firmar una petición/recogida de firma para los puntos entre 2004 y 2018; Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).

Pregunta: Formas de acción social y política en las que se ha participado para el punto de 2024.

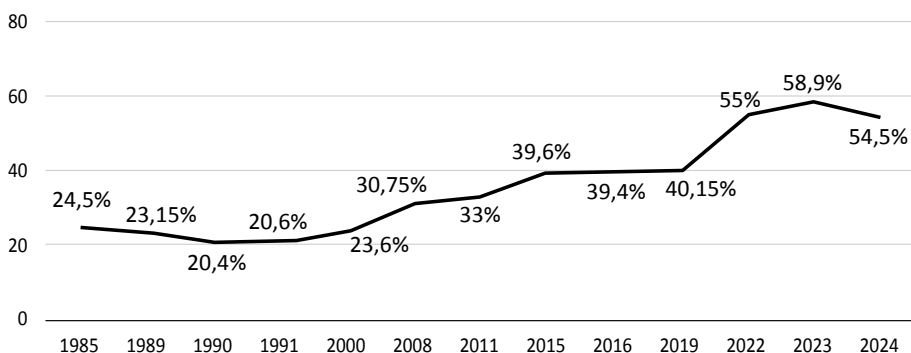
sigue la misma tendencia observada en lo concerniente a la participación política institucional. En la primera década del siglo XXI y desde 2020 hasta el momento actual, no se registra una tendencia descendente, sino que el grado medio de implicación de los ciudadanos es superior en todos los casos a los registrados desde principios del siglo XXI. De acuerdo con los datos disponibles del Estudio CIS 3490 de Participación política (2024), los menores de veinticinco años muestran un alto nivel de participación, con un porcentaje superior al 30 % del total de los entrevistados de la misma edad, siendo

quienes dicen que más participan en huelgas y manifestaciones, y situándose al mismo nivel de participación en lo concerniente a peticiones o recogidas de firmas que los encuestados de otras edades. Los mayores de sesenta y cinco años son quienes menos participan a notable distancia de los demás.

En su conjunto, si nos atenemos a todos estos patrones de implicación en actividades concretas de acción política, no podemos decir que exista un alejamiento completo de la ciudadanía respecto a la situación política, sino que un cierto número de personas no mayoritario están cada vez más informados e implicados (o dispuestos a implicarse en principio) en los asuntos públicos. En las sociedades actuales, afectadas por la existencia de diversos medios y canales de comunicación, con la inmediatez y las facilidades que proporcionan las nuevas tecnologías para el intercambio de información, están asistiendo al surgimiento de un nuevo tipo de ciudadanos hiperconectados y sobreinformados a través de las redes. No obstante, tal conexión e información constante y las capacidades inmediatas de comunicar y comunicarse, no implica la formación de núcleos de redes estables y activas que sirvan de sustrato a un auténtico capital social que revierta en beneficio de sus participantes.

La sobreinformación en asuntos de carácter político no determina que los ciudadanos receptores tengan herramientas suficientes como para procesar correctamente dicha información y para constatar su veracidad. Asimismo, la inmediatez de las noticias no facilita el proceso de análisis y de debate político que tendrían que poder desarrollar los participantes en un sistema democrático robusto. De hecho, el propio carácter abierto de las tecnologías actuales de comunicación e información no garantiza ni el rigor de las informaciones ni su veracidad. Por lo que, en ocasiones, tiende a polarizar las opiniones de los usuarios haciendo de ellos incluso soportes de visceralidades y exaltaciones.

GRÁFICO 63.14. *Evolución del número de personas que afirman tener mucho o bastante interés en la política*

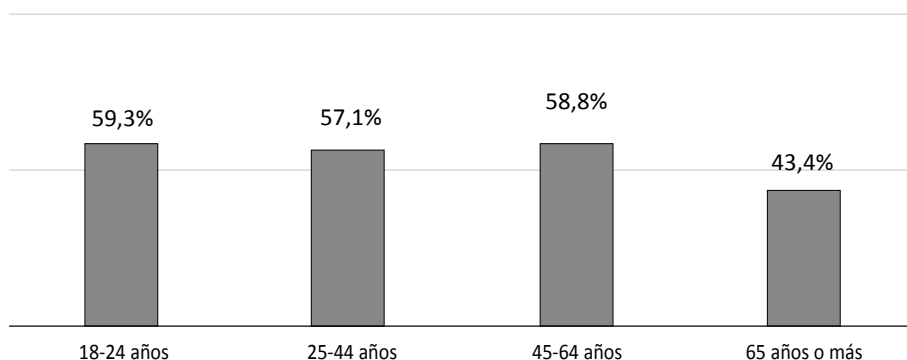


Fuente: Serie Temporal CIS sobre Grado de interés por la política (IV) para los puntos entre 1985 y 2019; Estudio CIS 3383, Encuesta sobre tendencias sociales (II) (octubre 2022), *Pregunta:* Grado de interés por la política para el punto de 2022; Estudio CIS 3424, Encuesta sobre tendencias sociales (III) (octubre 2023), *Pregunta:* Grado de interés por la política para el punto de 2023; Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).

Pregunta: Grado de interés por la política para el punto de 2024.

Tales motivos pueden explicar que el interés de los ciudadanos en la política no se traduzca en el mantenimiento del capital social tradicional en este ámbito, sino que este interés, paradójicamente, tienda a alinearse con una notable separación o desentendimiento de muchos ciudadanos con la vida política y, por tanto, acabe erosionando el capital social en el ámbito político.

GRÁFICO 63.15. *Porcentaje de personas que afirman tener mucho o bastante interés en política, por edades (2024)*



Fuente: Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024).

Pregunta: Grado de interés por la política para el punto de 2024.

En suma, y en términos generales, afirmamos que en aquellas instancias participativas que implican un mayor nivel de institucionalización y compromiso por parte de los ciudadanos y una mayor oficialización, se está experimentando una tendencia decreciente en términos de afiliación e implicación; por su parte, en los mecanismos de participación más informales o espontáneos, y en las formas no convencionales de implicación política, no solo no se constata una disminución, sino que se ven fortalecidos en su evolución en las últimas décadas.

En definitiva, podemos decir que estamos ante una crisis de capital social ateniéndonos a la organización institucionalizada que tradicionalmente ha articulado la participación política. Partiendo de esta tendencia de erosión global de los vínculos políticos y societarios, las series de datos del CIS nos permiten afirmar que las generaciones más jóvenes se mantienen en los mismos porcentajes relativos de participación que tenían las anteriores generaciones cuando tenían sus edades. Por lo tanto, tal crisis de capital social podríamos considerarla común a todos los rangos de edad y consustancial al momento histórico actual.

No obstante, resulta apreciable que el capital social que surge de la movilización de los ciudadanos para determinados asuntos públicos, relacionados con la capacidad de conexión emocional en aspectos político-públicos muy concretos, mantiene y acentúa los niveles de vinculación de las personas,

especialmente entre los más jóvenes. De hecho, podemos conectar tales actitudes y disposiciones con ejemplos concretos de grandes movilizaciones recientes, que han congregado a muchos ciudadanos, difuminando incluso las barreras ideológicas de los diferentes partidos políticos, como elementos vertebradores de un nuevo tipo de actuaciones políticas y que han calado especialmente en las personas de menos de veinticinco años o entre los que tienen entre veinticinco y cuarenta y cinco años. Esto es algo que ha ocurrido, por ejemplo, con determinadas manifestaciones ante casos muy específicos y mediáticos de violencia de género, como el caso de «La Manada», o en las recientes movilizaciones en grandes ciudades por el problema de la vivienda, que es una de las grandes preocupaciones públicas de carácter generacional.

63.3.2. *Asociacionismo laboral*

El capital social ha sido un elemento vertebrador fundamental para la consecución de logros sociolaborales básicos en las sociedades democráticas. Son indudables las externalidades positivas para los ciudadanos en el desarrollo de sus relaciones profesionales que se derivan de la existencia de organizaciones fuertes que promuevan y defiendan sus intereses. Y son múltiples los ejemplos históricos de los avances alcanzados gracias a instituciones y organizaciones fuertes para la consecución de objetivos de mejora laboral.

El carácter específico de este tipo de capital social permite tener una imagen bastante nítida de la eficacia de estas instituciones. Las razones argüidas para la pertenencia a sindicatos, colegios profesionales y asociaciones de empresarios son la creencia de que «de forma conjunta se pueden lograr más objetivos que individualmente» y para «defender sus intereses». En el caso de los colegios profesionales, destaca la propia obligación profesional.

A su vez, los motivos que aducen las personas que ya no forman parte de estas organizaciones se conectan con circunstancias profesionales y motivos personales y, en menor grado, por entender que no les servía para nada.

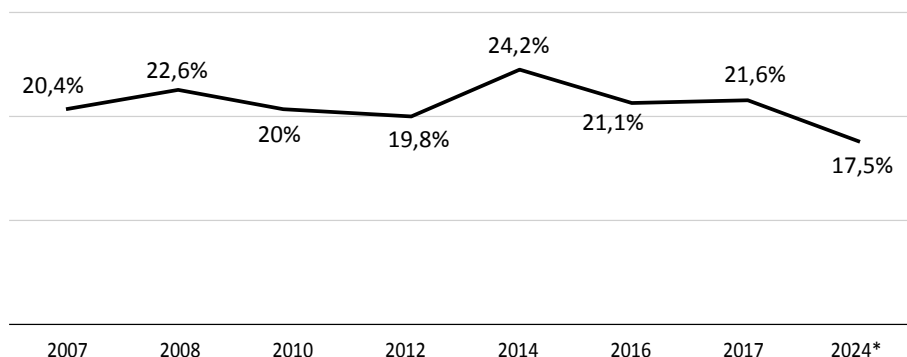
Dado el carácter vertebrador que tiene el trabajo, existe un evidente interés por los asuntos económicos, por las situaciones laborales y por los distintos problemas que puedan surgir. Las preguntas de los barómetros mensuales sobre los principales problemas de España y los problemas personales sitúan el «paro» como segundo problema de España (si bien ahora se sitúa en niveles mínimos como preocupación) y los problemas de «calidad del empleo» como el cuarto problema de España y el cuarto de los problemas personales referidos.

En este contexto, los sindicatos han sido una de las instituciones que han suscitado históricamente el mayor nivel de implicación personal y que han servido en alto grado para institucionalizar las reivindicaciones y los grandes cambios laborales.

La evolución histórica de la proporción de personas que están o han estado afiliadas a un sindicato indica que el nivel se encuentra en su punto más bajo en el horizonte de 2024, con solo el 17,5 % de afiliados. Según los datos

del Estudio CIS sobre Participación política, el porcentaje que manifiesta pertenecer y participar activamente es de solo un 4,2 %. En tanto que aquellos que afirman pertenecer, pero no participar activamente son un 8,3 % y quienes han pertenecido, pero en la actualidad no pertenecen son un 16,7 %.

GRÁFICO 63.16. *Evolución de la proporción de personas que están afiliadas a una organización sindical o lo han estado en el pasado*

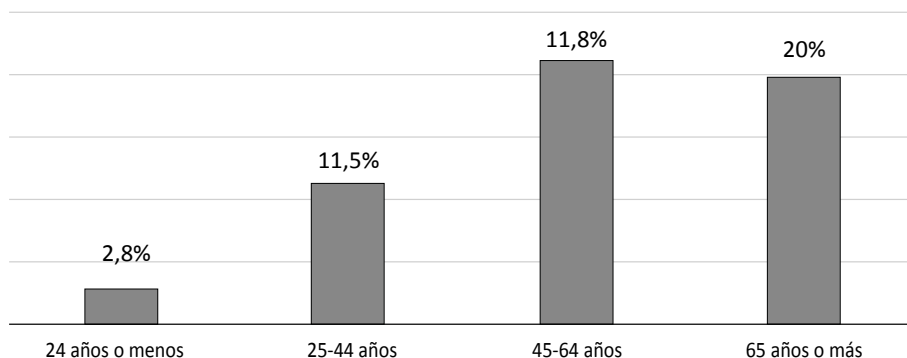


Nota: *A partir de 2024 el porcentaje es sobre el total de encuestados que pertenecen a alguna asociación.

Fuente: Serie temporal CIS sobre Afiliación a sindicatos (población residente) (ISSP) para los puntos entre 2007 y 2017; Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024).

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido para el punto de 2024.

GRÁFICO 63.17. *Porcentaje de personas que pertenecen o han pertenecido a un sindicato por grupos de edad*



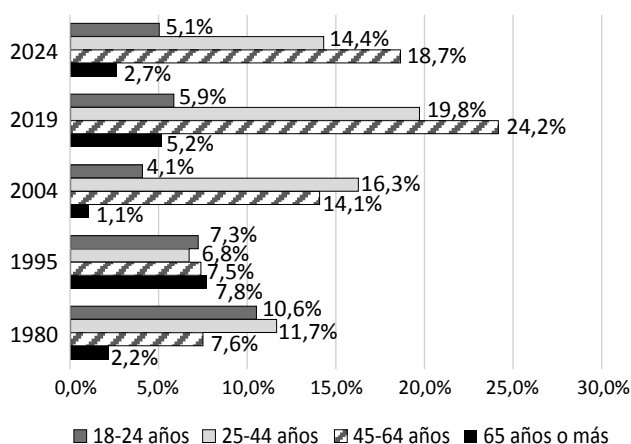
Fuente: Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024).

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

Los retrocesos en las tasas de afiliación son generalizados, siendo los más jóvenes quienes en mayor grado han abandonado el patrón de afiliación a sindicatos y organizaciones profesionales. En concreto, entre los menores de

veinticuatro años, tan solo un 2,8 % manifiestan estar o haber estado afiliados a un sindicato. No obstante, hay que tener en cuenta que la creciente extensión de los períodos formativos en la actualidad, así como las dificultades para encontrar empleos estables, influyen en tales tasas de afiliación sindical. Más preocupante y relevante es la cifra del 11,5 % de afiliación que encontramos en personas de entre veinticinco y cuarenta y cuatro años, puesto que esta franja de edad ya dispone generalmente de empleo estable y se construyen las bases de las trayectorias profesionales.

GRÁFICO 63.18. *Evolución del porcentaje de encuestados afiliados a un sindicato por grupos de edad*



Fuente: Estudio CIS 1237 sobre Cultura política (I) (julio 1980), *Pregunta:* Afiliación a algún sindicato o central sindical; Estudio CIS 2240 Ciudadanos ante la política (I) (abril 1997), *Pregunta:* Pertenencia a asociaciones u organizaciones; Estudio CIS 2632 sobre Ciudadanía y participación (enero 2006), *Pregunta:* Situación de pertenencia y participación en distintas asociaciones; Estudio CIS 3248, Poselectoral de las elecciones generales 2019 (mayo 2019), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece y Estudio CIS 3490 sobre Participación política (diciembre 2024), *Pregunta:* Tipo de asociación/es o grupos a la/s que pertenece o ha pertenecido.

En los años ochenta del siglo XX existía un nivel de afiliación a los sindicatos en España de un 10,6 % en personas de dieciocho a veinticuatro años, con una evolución temporal descendente, alcanzando en 2004 el punto más bajo, con un 4,1 %. Para las personas de entre veinticinco y cuarenta y cuatro, y cuarenta y cinco a sesenta y cuatro años los niveles de afiliación aumentan hasta alcanzar su punto álgido en 2019, a partir del cual se observa una disminución relativa.

Las bajas tasas de afiliación contrastan con las potenciales preocupaciones que pueden generar nuevas realidades laborales, como la sobrerregulación de las jornadas, el teletrabajo los riesgos de desconexión laboral, las condiciones del descanso y las vacaciones en una etapa de *hiperconexión digital* que permite mantener la actividad laboral y las conexiones no voluntarias sin acudir presencialmente al lugar de trabajo. Asimismo, en los

últimos años se han desarrollado situaciones laborales estresantes para los trabajadores de plataformas digitales: los *riders* en empresas de distribución, los contextos intensivos de limpiadores en hostelería, etc. La paradoja aumenta si tenemos en cuenta que la mayor parte de quienes desempeñan tales trabajos, así como de quienes se enfrentan a grados de hiperconexión que vulneran sus derechos laborales, son los mismos jóvenes que apenas están afiliados a un sindicato.

En este contexto de inseguridad, el informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): *OECD Employment Outlook* (Perspectivas del Empleo de la OCDE) 2024 muestra que tan solo un 12,5 % de los asalariados en España están afiliadas a un sindicato, lo que supone la última posición de sindicación del total de Estados de la Organización.

Por eso, no parece que la explicación de la tendencia hacia un mayor individualismo pueda explicar por sí sola tal comportamiento, que contrasta con una alta participación simultánea de los sectores de población más jóvenes en manifestaciones, peticiones, acciones de defensa de intereses como el ecologismo o el feminismo, iniciativas de solidaridad o donaciones en defensa de cuestiones concretas. La explicación más plausible nos remite a un individualismo social combinado nuevamente con la ausencia de confianza en *instituciones preestablecidas*, como los propios sindicatos, que son vistos por muchos jóvenes como algo *ajeno* que no garantiza por sí solo el cumplimiento de ciertos objetivos y metas. En este sentido, el sindicalismo en su vertiente tradicional no ha sabido adaptarse a las nuevas formas de relacionarse de las generaciones más jóvenes, desconociendo las inseguridades que se producen en el mercado laboral; que no ha logrado abordar ni plantear de una forma que pueda movilizar a los jóvenes.

De hecho, el actual nivel de confianza en los sindicatos (40 %) indica que la población tiene cada vez menos confianza en estas instituciones. Los sectores que menos confianza tienen en los sindicatos son las personas de cuarenta y cinco a cincuenta y cuatro años y los de cincuenta y cinco a sesenta y cuatro años. Precisamente estos sectores son los que han pertenecido en mayor medida a un sindicato. Lo que revela que los propios sindicatos tradicionales no han sabido o podido mantener un alto nivel de confianza de aquellos que en mayor grado han engrosado sus filas. Por el contrario, los menores de veinticuatro años y de veinticinco a treinta y cuatro años son quienes, pese a tener un nivel mucho menor de afiliación, tienen más confianza en la actividad sindical, con cierta esperanza en que puedan lograr los cambios que se necesitan.

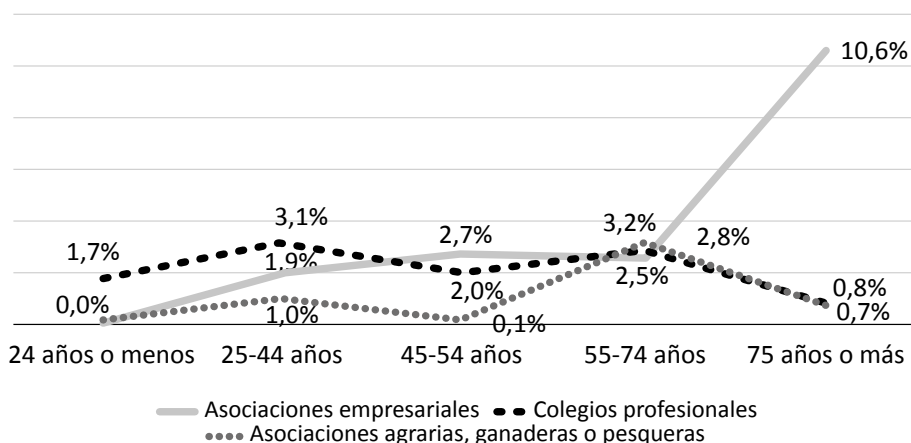
Desde una perspectiva temporal, un 66 % considera que la confianza que tienen en sindicatos es la misma que tenían hace cinco años, en tanto que solo un 21 % dice que hace cinco años tenía más confianza que en el momento actual. En estos últimos cinco años son precisamente los jóvenes quienes más confianza relativa han perdido.

Desde una perspectiva proyectiva, cerca del 46 % considera que dentro de cinco años tendrán la misma confianza que ahora, en tanto que el 37,5 % cree que tendrán menos confianza que ahora.

Paralelamente, un 4,3 % de la población manifiesta pertenecer a una organización empresarial; un 2,4 % a un colegio profesional, y un 1,5 % pertenece a una asociación agraria. En estos casos se trata de entidades sectoriales, con escasa población de referencia y con intereses circunscritos a profesiones y actividades específicos.

La implicación en asociaciones por grupos de edad, tal y como se desprende de las siguientes gráficas, no es homogénea en todos los casos. Los colegios profesionales difieren en cierta medida de los demás grupos por la obligatoriedad de colegiación de ciertas actividades. Pero, en el caso de las asociaciones empresariales, agrarias, ganaderas y pesqueras, las bajas tasas de afiliación coinciden con una alta segmentación en personas de más de cincuenta y cinco años, algo que también revela que las generaciones de más edad tienen una mayor inclinación asociativa en este plano.

GRÁFICO 63.19. *Personas que pertenecen o han pertenecido a diversos tipos de asociaciones por grupos de edad (2024)*



Fuente: Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024).

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

Todos estos datos que aquí analizamos deben ser situados e interpretados en el contexto preciso de sociedades abiertas en las que proliferan grupos y entidades que tienen cierto carácter implicativo, aunque están lejos de las instituciones formales, tales como «promociones anuales de estudios», que agrupan a personas que compartieron la misma etapa en las universidades o en cuerpos de funcionarios; o agrupaciones por sectores profesionales donde los trabajadores se organizan de manera informal.

Desde otra perspectiva, LinkedIn es una herramienta muy destacada a nivel digital para configurar perfiles profesionales que generen lazos, redes y vínculos con sectores *online* relacionados con las carreras profesionales. De esta manera, muchas personas pueden contar con una red de promoción profesional de

notable fortaleza, al margen de las estructuras de organización laboral formalmente preestablecidas. Los perfiles de LinkedIn son, actualmente, una importante carta digital de presentación de muchos trabajadores de cara al mercado laboral, que puede ser consultada por bastantes empresas de cara a la contratación, y seguida por bastantes personas a la hora de recomendar a alguien.

Por lo tanto, aun salvando las distancias, podríamos decir que existe un cierto paralelismo entre la crisis de capital social constatada en el ámbito político y en el laboral. No parece que estemos ante un alejamiento completo de los ciudadanos de las estructuras de asociacionismo como tal, y un retorno al individualismo relacional, sino que en las sociedades actuales muchas personas canalizan sus necesidades de tener vínculos y mantener relaciones hacia nuevos procedimientos relacionales –y en redes–, que difieren, de las estructuras de asociacionismo tradicionales. En lo que respecta al asociacionismo tradicional, la crisis participativa parece evidente y se reduplica en sus dimensiones generacionales acentuando dicha crisis en los sectores más jóvenes.

63.3.3. *Ámbito cívico-social*

En este apartado se analiza la participación en entidades o asociaciones que se organizan con el ánimo de fomentar determinados intereses comunes de carácter social. Se trata de entidades que tendrán una mayor o menor capacidad de influencia en el ámbito público en función de su propia entidad o de las implicaciones y presencias que puedan suscitar en las agendas públicas, sirviendo para ilustrar el grado de movilización e implicación ciudadana que existe en diferentes planos e iniciativas en función de intereses compartidos.

El voluntariado tradicional, de carácter solidario y centrado en grandes campos de actuación con unos vínculos emocionales muy importante para los ciudadanos, es uno de los aspectos asociativos que pueden robustecer en mayor medida las redes y vínculos interpersonales. Durante los años noventa del siglo XX se produjo un interés especial por el voluntariado y el tipo de asociacionismo vinculado a tales fines sin precedentes, el llamado por Lester M. Salamon «boom del voluntariado»⁹.

Las agrupaciones en defensa de los intereses cívicos y de promoción de cuestiones ante las que se siente un apego e inclinación personal no solo son asunto esencial del capital social, sino algo definitorio de su propia esencia.

La pertenencia a ONG de cooperación ha sido incluso fomentada fiscalmente a través de diversas modalidades de realización de donaciones a ONG que han sido consideradas «oficialmente» como agentes de desarrollo.

Como sostiene Putnam, al reconciliar el capital social con la solidaridad, las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico reducen los

⁹ Salamon, Lester M. (1994). «The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene». *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*.

costes de transacción y motivan a que la cooperación social y económica resulte más espontánea y menos cara.

Sin embargo, los datos actuales indican que la confianza en las instituciones del tercer sector y en las organizaciones de cooperación y de solidaridad de carácter tradicional han descendido de manera sostenida en los últimos años.

Los datos de la Encuesta CIS sobre Tendencias de asociacionismo en España (2024) revelan que la pertenencia de los ciudadanos a ONG de cooperación en 2024 se situaba en un 16,9 %. En concreto, la pertenencia a asociaciones animalistas era de un 2,7 %, a ecologistas un 2,8 %, a feministas un 2,2 % y a Cruz Roja un 2,2 %.

Es decir, se mantiene cierto nivel de participación, pero a veces de carácter tan sectorial en referencia a ámbitos materiales tan concretos que da lugar a que se dispersen los índices de participación. En cualquier caso, para medir el nivel de implicación ciudadana hemos de tener en cuenta que el 51 % del total de encuestados en los últimos tres meses no participó nada o prácticamente nada en estas asociaciones, por lo que no siempre estamos realmente ante un indicador específico de capital social con capacidad de movilización activa.

En lo concerniente a las asociaciones feministas, un 61,3 % coincide en que pertenecer a ellas es *muy o bastante útil* para lograr que «las Administraciones públicas sean más activas en la eliminación de la discriminación entre hombres y mujeres»; y un 61 % considera que son importantes para «promover la igualdad de género en la sociedad española».

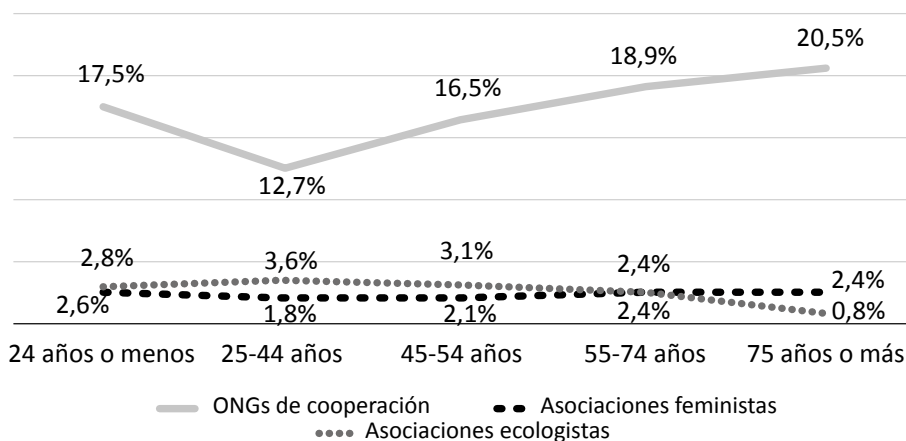
Respecto a las organizaciones ecologistas, el 69,9 % cree que pertenecer a ellas es «muy o bastante útil» para «alertar a la sociedad de los riesgos del cambio climático»; siendo un 64,6 % los que creen que ayudan a «movilizar a la sociedad para proteger el medioambiente».

Además, más del 45 % de los encuestados considera que las asociaciones feministas actualmente tienen mucha o bastante influencia en las decisiones políticas; siendo un 29 % los que creen que las organizaciones ecologistas tienen mucha o bastante influencia, en tanto un 26,5 % tiene la misma percepción que las ONG de cooperación.

En lo que se refiere a los distintos grupos de edad, los más jóvenes en este caso no son menos participativas que otros grupos de edad, sino que en general pertenecen a estas entidades asociativas en proporciones similares.

En el caso del ecologismo, existen organizaciones de bastante relevancia pública como Greenpeace o Igualdad Animal, o de lucha contra la pobreza como Ayuda en Acción, la Fundación Vicente Ferrer o Cáritas; o instituciones de defensa de los derechos humanos como Amnistía Internacional o la Asociación de Víctimas del Terrorismo; o en el ámbito sanitario como la Fundación Alzheimer Center o la Fundación Española del Corazón así como organismos como ACNUR o UNICEF.

La gran mayoría de estas entidades tienen una fuerte presencia digital y difunden información de manera gratuita para captar la atención de sus potenciales colaboradores. No obstante, las peticiones constantes y la multiplicación

GRÁFICO 63.20. *Personas que pertenecen o han pertenecido a diversos tipos de asociaciones por edad (2024)*

Fuente: Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024).

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

de causas provocan no solo una dispersión de la atención de los ciudadanos hacia las causas sociales que intentan captar su atención y disposición a colaborar, sobre todo de los jóvenes. Por eso, solo algunas de estas entidades logran «contactar» activamente con la opinión pública, especialmente las que tienen un carácter muy mediático y con gran impacto público, como las centradas en las emergencias humanitarias.

Sin embargo, la proliferación de movimientos que buscan un impacto inmediato y la sobreinformación obtenida a través de redes sociales puede provocar la difusión de informaciones falsas y originar fraudes y desvíos de fondos amparados en la empatía que generan determinadas causas.

La merma de confianza en las instituciones también ha afectado a los movimientos sociales. Los casos de corrupción que conciernen a entidades sin ánimo de lucro originan una ruptura en la credibilidad de las entidades dando lugar incluso a que la pérdida de legitimidad sea más emocional y profunda en la medida que afecta a los sentimientos solidarios individuales.

Según datos de la Asociación Española de Fundraising, la media de edad entre los socios y donantes de entidades no lucrativas es de cincuenta y nueve y cincuenta años respectivamente. La brecha generacional se hace notar, no tanto en la mayor o menor participación de los más jóvenes, sino principalmente en las aportaciones económicas. Los motivos de tal diferencia en donaciones o aportaciones dinerarias se conectan con la situación económica de los jóvenes con sueldos bajos, trabajos temporales, alquileres elevados y una inflación que apenas permite mantener aportaciones económicas a causas altruistas. Pero ello no implica, que no haya una vinculación generadora de capital social entre los más jóvenes y una disposición de movilización activa para la defensa de intereses compartidos. También se debe tener en cuenta

que las nuevas generaciones centran sus puntos de encuentro y debate en la red, por lo que no se debe menospreciar el capital social generado en plataformas de divulgación y socialización, en las que personas afines pueden conformar verdaderas comunidades con las que comparten vínculos e intereses comunes y que, con un mayor o menor nivel de organización, pueden impulsar determinados movimientos sociales.

63.3.4. *Ámbito personal*

Lo que está ocurriendo en los ámbitos personales tiene una importancia fundamental en nuestro análisis, puesto que se trata de las redes de apoyo más cercanas a las personas. El aumento de asociaciones vinculadas al ocio, la cultura y el deporte se produce principalmente en la década de los noventa del siglo XX, una vez consolidado el funcionamiento democrático de nuestro país y el desarrollo del Estado del Bienestar, lo que conlleva que las necesidades políticas y asistenciales básicas quedan cubiertas, dando lugar a un cierto retraimiento del asociacionismo de carácter reivindicativo y un aumento paralelo del sociocultural.

A partir de este momento las personas comienzan a organizarse, no solo para la defensa activa de intereses o la reivindicación de principios o derechos, sino también para canalizar sus inquietudes recreativas, artísticas y deportivas. Según López de Aguilera (1990)¹⁰ se observa que, a medida que descienden las asociaciones centradas en la función instrumental (para resolver problemas), aumentan las de tipo expresivo (expresar o satisfacer los intereses de los miembros). Según Eduardo Cuco i Giner¹¹, desde 1992, los ciudadanos se asocian para disfrutar fundamentalmente de un ocio y cultura de modo organizado y más satisfactorio, por lo que proliferan las asociaciones juveniles, culturales, de fomento del ocio y tiempo libre, deportivas, etc., en contraste con organizaciones de corte más clásico.

Al mismo tiempo, en las últimas décadas han tenido lugar cambios importantes en la propia estructura de la sociedad que también afectan a la configuración de capital social en aspectos tan básicos para la sociedad española como la religión, los lazos vecinales o la familia.

Al igual que constatamos en otros ámbitos, la etapa de la dictadura se caracterizó por una fuerte represión cultural que provocó que la expansión de manifestaciones artísticas tuviera lugar en España con carácter posterior a la de otros Estados democráticos.

La cultura enraizada en la idea de capital social tiene un impacto positivo en la generación de una serie de hábitos públicos al desarrollar capacidades

¹⁰ López de Aguilera, Iñaki (1990). *Voluntariado en la Animación Sociocultural*. Madrid: Editorial Popular.

¹¹ Cuco, Eduardo (1992). *Asociacionismo: Una aproximación desde la animación sociocultural*. Madrid: CCS.

innovativas y creativas. Para Vicente Verdú (2005)¹², la principal demanda comercial de la gente es estar con la gente. Ya sea dentro o fuera del mundo digital, en una sociedad conectada las personas van más allá de un individualismo aislado, porque tiene la posibilidad de encontrar múltiples redes personales, físicas u online, que le permiten encontrar su comunidad en una sociedad culturalmente madura. Ahora bien, son indudables las transformaciones experimentadas en tal tipo de ofertas culturales, que permiten evolucionar de una organización principalmente local basada en los centros culturales de los ayuntamientos, a una sociedad global en red, en la que las posibilidades son infinitas.

Este tipo de asociacionismo cultural, recreativo y deportivo se proyecta en redes de proximidad, porque la propia actividad que le sirve de base y los intereses que se fomentan se desarrollan a nivel local. En este caso, la característica principal que define sus funciones va a ser, o bien física y en ese caso lo más cercana posible a la residencia de los usuarios; o bien desarrolladas a nivel digital, en cuyo caso tienen generalmente una proyección global. La red permite el desarrollo de actividades culturales, recreativas o incluso de disfrute deportivo que conectan a personas de todo el planeta. Sirve como ejemplo el seguimiento global de grandes acontecimientos como la Super Bowl, que hace de un espectáculo norteamericano, un acontecimiento seguido a nivel mundial, pero que no genera ninguna obligatoriedad o reciprocidad ni un compromiso orientado a la consecución de un fin, independientemente del carácter colectivo de la actividad.

Esta conectividad global se combina con el mantenimiento, con fuerte capacidad movilizadora a nivel local, de otras formas de agrupación de base, que se hacen presentes en regiones y localidades muy destacadas como las «peñas» de los festejos, las «cuadrillas» de amigos en País Vasco y otros lugares, las cofradías de Semana Santa y muchas otras entidades de carácter deportivo, social y festivo.

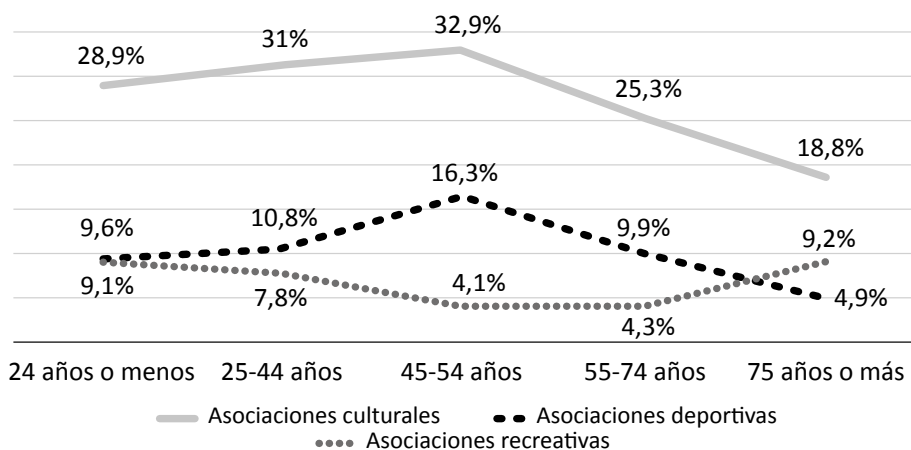
Según datos del Estudio CIS sobre Tendencias de asociacionismo en España, entre quienes manifiestan que pertenecen a una asociación, un 26,1 % lo hacen a una asociación cultural (música, danza, cine, etc.); un 10,8 % pertenece a una asociación deportiva y un 6 % a una de carácter recreativo.

Los que participan en este tipo de entidades tienen una caracterización similar en las distintas franjas de edad. Las personas de entre cuarenta y cinco y cincuenta y cuatro años son las más participativas en las asociaciones culturales y deportivas en tanto que los más jóvenes (menos de veinticinco) y los mayores (más de sesenta y cinco) participan más en asociaciones recreativas.

A esta distribución por rangos de edad hay que añadir que los más jóvenes y los mayores son quienes más han evolucionado en su grado de participación desde los años ochenta del siglo pasado hasta el momento actual, en el que su actividad vuelve a ser muy alta, con un 28,9 % y un 21,7 % respectivamente. En general, el grupo más participativo en este tipo de actividades es el que tiene entre veinticinco y cuarenta y cuatro años.

¹² Verdú, Vicente (2005). *La era del consumo*. Barcelona: Paidós.

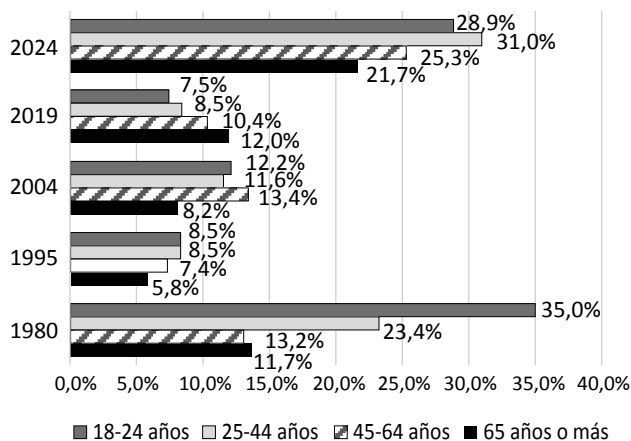
GRÁFICO 63.21. *Personas que pertenecen o han pertenecido a distintos tipos de asociaciones por grupos de edad (2024)*



Fuente: Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024).

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

GRÁFICO 63.22. *Evolución de la proporción de personas que pertenecen a alguna asociación cultural por grupos de edad*

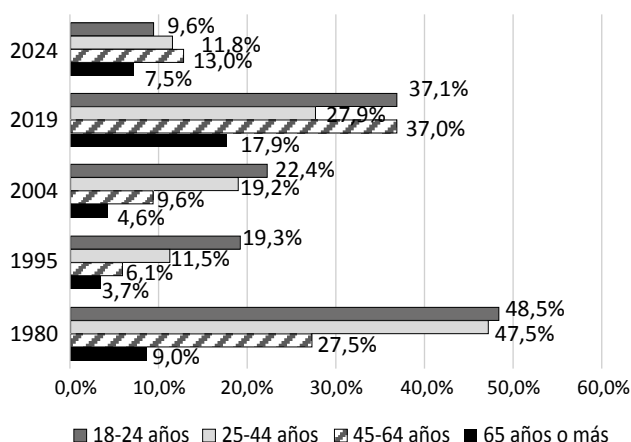


Fuente: Estudio CIS 1237 – Cultura política (I) (julio 1980), Pregunta: Tipos de asociación a los que se pertenece; Estudio CIS 2218 sobre Actitudes sociopolíticas y cultura democrática, Latinobarómetro 1996 (I) (julio 1996); Estudio CIS 2588 sobre Representación y participación política en España (enero 2005), Pregunta: Tipos de asociación en los que se participa; Estudio CIS 3201, Encuesta Social General Española 2017 (febrero 2018), Pregunta: Pertenencia a diferentes asociaciones; Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024), Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

Aunque la actividad deportiva merece un alto grado de atención, la realidad es que el tejido asociativo deportivo se encuentra en un momento

bajo y con bastantes diferencias por edades. Las personas mayores de sesenta y cinco años mantienen un nivel de participación que es inferior a la existente en 2019, pero superior a la de décadas anteriores. Son las personas de entre dieciocho y veinticuatro años quienes más han reducido comparativamente su participación, dando lugar a una brecha general al asociacionismo.

GRÁFICO 63.23. *Evolución de la proporción de personas que pertenecen a una asociación deportiva por grupos de edad*

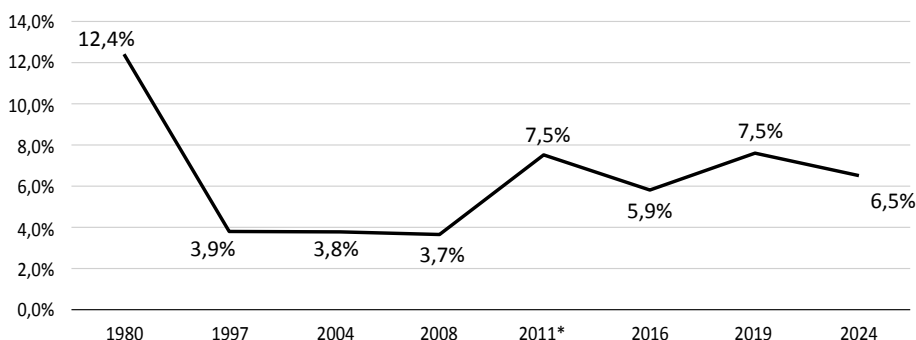


Fuente: Estudio CIS 1237 sobre Cultura política (I) (julio 1980), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece; Estudio CIS 2218 sobre Actitudes sociopolíticas y cultura democrática. Latinobarómetro 1996 (I) (julio 1996); Estudio CIS 2588 sobre Representación y participación política en España (enero 2005), *Pregunta:* Tipos de asociación en los que se participa; Estudio CIS 3201, Encuesta Social General Española 2017 (febrero 2018), *Pregunta:* Pertenencia a diferentes asociaciones; Estudio 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024), *Pregunta:* Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

Finalmente, en España, resulta clave la evolución del tejido social de carácter religioso y, sin embargo, tan solo un 6,5 % manifiesta en 2024 que pertenece o ha pertenecido a una asociación de carácter religioso.

El gran descenso de la proporción de españoles que pertenecen a una asociación religiosa se produjo en el transcurso de la década de los ochenta y a finales de los noventa del siglo XX. Se trata de un retraimiento progresivo, pero mantenido en el tiempo, pasando en poco tiempo de una sociedad fuertemente católica a una sociedad bastante laica (véase gráfico 63.24). Aunque desde 2008 a 2011 se observa un cierto repunte, las variaciones se debe a un cambio en la formulación de la cuestión, puesto que se registran los datos de la población que previamente afirma pertenecer a una asociación, por lo que el nivel es aparentemente más alto. En cualquier caso, a partir de 2011, la participación en asociaciones religiosas se mantiene relativamente estable.

GRÁFICO 63.24. *Evolución de la proporción de personas que pertenecen a una asociación religiosa*



*Nota: *A partir de 2011 el porcentaje es sobre el total de encuestados que pertenecen a alguna asociación.*

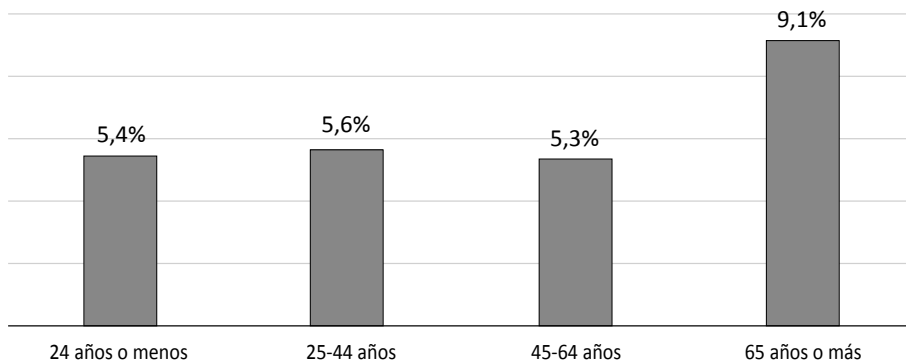
Fuente: Estudio CIS 1237 sobre Cultura política (I) (julio 1980), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece; Estudio CIS 2240 sobre Ciudadanos ante la política (I) (abril 1997), *Pregunta:* Pertenencia a asociaciones y organizaciones; Estudio CIS 2572 sobre Ciudadanos ante la política (II) (septiembre 2004), *Pregunta:* Grado de probabilidad de pertenencia a distintas asociaciones u organizaciones; Estudio CIS 2757, Poselectoral elecciones generales y autonómicas de Andalucía (2.ª fase) (marzo 2008), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece; Estudio CIS 7711 (octubre 2011), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece; Estudio CIS 3145, Poselectoral elecciones generales 2016 (julio 2016), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece, Estudio CIS 3269, Barómetro poselectoral elecciones generales 2019 (diciembre 2019), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece y Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024), *Pregunta:* Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

En concreto, las personas mayores de sesenta y cinco años son quienes tienen un mayor grado de participación y el resto de las generaciones se mantiene en unos niveles de participación reducida y relativamente similar, sin existir diferencias drásticas según la edad.

Sin embargo, la evolución histórica por grupos de edad resulta muy ilustrativa de la evolución del tejido asociativo religioso español, siendo las generaciones que tienen más de sesenta y cinco años las que marcan la frontera de la pertenencia activa a la Iglesia. Se trata de unas generaciones que habían sido educadas y se habían desarrollado en una sociedad fuertemente religiosa que evolucionó a partir de los años ochenta del siglo pasado alejándose de la Iglesia. El resto de los grupos de edad también han reducido su participación en el asociacionismo religioso hasta un nivel bastante bajo que oscila entre el 3 % y el 4 %.

Igualmente, es llamativo cómo los jóvenes son quienes menos se vinculan a las entidades religiosas. Partiendo en los años ochenta del siglo XX con un 3 % de participación, llega a descender en 2019 al 1,4 %, con la tasa más baja de toda la serie histórica. Sin embargo, precisamente por situarse en niveles tan bajos, son los que experimentan el mayor repunte relativo, siendo las personas entre dieciocho y veinticuatro años quienes más han aumentado su participación religiosa, llegando a un 5,3 % en 2024.

GRÁFICO 63.25. *Proporción de personas que pertenecen o han pertenecido a una asociación religiosa por grupos de edad (2024)*



Fuente: Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024).

Pregunta: Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

Este ejemplo sirve nuevamente para constatar cómo la cuestión no es que los jóvenes se estén retrayendo asociativamente, sino que están experimentando múltiples cambios en sus inclinaciones asociativas que no coinciden con la evolución seguida por generaciones anteriores ni con la evolución actual del resto de grupos de edad.

Esta evolución entre los menores de veinticuatro años también se observa en lo referido a la pertenencia a asociaciones de vecinos. Frente a una menor participación en las entidades vecinales de los grupos que tienen entre veinticinco y cuarenta y cuatro y cuarenta y cinco a cincuenta y cuatro, los menores de veinticuatro participan al mismo nivel que las personas de más de cincuenta y cinco años.

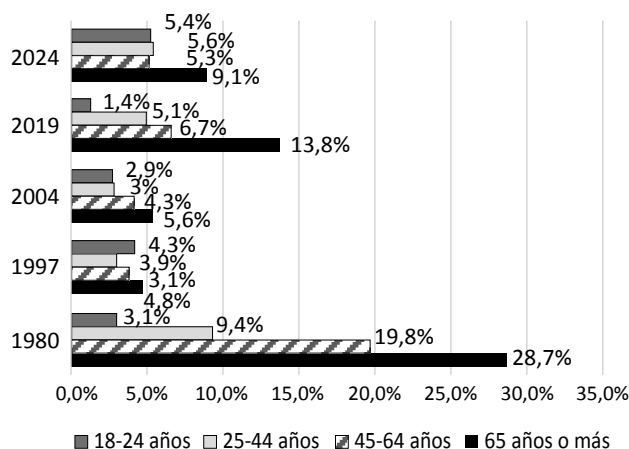
Por último, en relación con el papel que atribuye a las redes, en el Estudio CIS sobre Redes de apoyo (2024), ante la pregunta de «quién cree que le ayudaría en caso de necesidad», las principales respuestas señalan a la familia y los amigos, apreciación que es compartida por las personas en todas las edades.

Tal apreciación refuerza lo que señalábamos al principio de este capítulo, en el sentido de que en los países mediterráneos, incluida España, existe una menor tradición de tejido asociativo y de pertenencia a organizaciones cívicas, pero existen fuertes lazos y vínculos primarios, que cumplen un papel general de apoyo cálido y que definen la sociedad y el comportamiento de las personas.

63.4. Conclusiones

Los datos disponibles permiten concluir que se están produciendo cambios importantes en el tejido social de la realidad española.

GRÁFICO 63.26. *Evolución de la proporción de personas que pertenecen a una asociación religiosa por grupos de edad*



Fuente: Estudio CIS 1237 sobre Cultura política (I) (julio 1980), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece; Estudio CIS 2240 sobre Ciudadanos ante la política (I) (abril 1997), *Pregunta:* Pertenencia a asociaciones y organizaciones; Estudio CIS 2572 sobre Ciudadanos ante la política (II) (septiembre 2004), *Pregunta:* Grado de probabilidad de pertenencia a distintas asociaciones u organizaciones; Estudio CIS 3269, Barómetro poselectoral elecciones generales 2019 (diciembre 2019), *Pregunta:* Tipos de asociación a los que se pertenece; Estudio CIS 3436 sobre Tendencias de asociacionismo en España (enero 2024), *Pregunta:* Tipo de asociación/es a la/s que pertenece o ha pertenecido.

En términos generales, podemos afirmar que hay ciertos ámbitos de la estructura del capital social tradicional que han seguido una evolución de declive más tardía, pero coincidente con la crisis que señala Putnam. No obstante, al mismo tiempo, también se puede constatar la proliferación de nuevas tendencias y patrones de vinculación y participación en redes sustanciales, en ámbitos más flexibles y menos encorsetados.

Las tendencias implicativas resultantes son más variadas, ricas y heterogéneas, formadas en ocasiones por pequeños grupos primarios que se reúnen o se encuentran para satisfacer intereses concretos.

Al tiempo que las grandes formas de asociacionismo tradicionales se mantienen, pero perdiendo progresivamente la capacidad para generar confianza y para lograr la implicación activa de sus miembros, encontramos movimientos generalmente poco estructurados y espontáneos en torno a intereses muy diversos. En muchos casos no es fácil trazar la frontera entre los grupos informales y los grupos formalmente asociados, aunque donde encontramos definitivamente una crisis o cambio, es en el criterio de un capital social que necesariamente se sustancia en reuniones periódicas de miembros con participaciones predeterminadas.

La existencia de una crisis de capital social se constata sobre todo en los ámbitos político y laboral, que afectan a las formas de capital social más institucionalizadas.

Esta crisis se ve reforzada si consideramos, como hace Putnam, que muchas de las asociaciones registradas oficialmente se han convertido en entidades que han acabado siendo una simple «lista de correo», es decir, cuyos afiliados lo están formalmente, pero no se les requiere ninguna participación efectiva ni un compromiso cívico concreto.

Lo que se deduce de los datos disponibles es que se está ante un cambio nítido e indiscutible de patrones de comportamiento asociativo desde el punto de vista generacional. Los más jóvenes siguen participando en la sociedad a la que pertenecen, tal y como hacían las cohortes mayores cuando se encontraban en su mismo tramo de edad. El cambio fundamental se produce en el medio y el modo en el que se concreta dicha participación. De hecho, las generaciones más jóvenes actualmente participan bastante a través de formas diferentes o informales. Participan en cierta medida en huelgas o manifestaciones, pero no se afilian a un sindicato o a un partido político, lo que da lugar a nuevos tipos de participación con menores niveles de responsabilidad, puesto que están dispuestos a movilizarse para casos concretos, sin que ello suponga ningún vínculo estable y comprometido.

No necesitan institucionalizarse de un modo tradicional, sino que se organizan a través de sus propias redes y contactos, de sus núcleos de conexión configurados a través de distintos referentes de carácter abierto que les permiten contacto, cohesiones y movilizaciones. El hecho de que las nuevas tecnologías permitan contactos inmediatos, digitales y sin fronteras físicas, da lugar a formas de interacción más informales y centradas en asuntos concretos con respuestas y actuaciones rápidas y directas.

Los jóvenes actualmente interactúan a partir de modelos alternativos, más participativos, más transversales e interconectados en eventos que no solo se refieren al ámbito estricto de una organización especializada, sino que permitan conectar rápidamente con personas con los mismos intereses y opiniones.

Podríamos sintetizar los principales cambios observados en nuestra investigación en tres grandes tendencias:

En primer lugar, la hipótesis de que estamos ante un cierto retorno «al individualismo propio de las sociedades industriales no puede afirmarse como caracterizador neto del caso español de manera categórica». El revulsivo tecnológico sitúa a la sociedad actual en un escenario completamente distinto y más complejo que la dicotomía entre individualismo y comunitarismo. En sus trabajos más recientes, Putnam habla del ciclo WE-I-WE en referencia a que la vida en común actualmente fluctúa entre momentos de fuerte desarrollo cívico y conexión pública, y momentos de retraimiento e individualismo. El momento actual en España no puede definirse tanto por una radical reducción al individualismo, sino por la ausencia de compromiso y de confianza, por lo que más que una crisis irreversible, súbita y radical, estamos ante cambios en la esencia del capital social.

En este sentido, actualmente estamos en una etapa en la que las generaciones más jóvenes recuperan una mayor capacidad configuradora de nuevas formas de capital social más pasivo en lo que a presencias «cara a

cara» se refiere. Es decir, una parte apreciable de los jóvenes son conscientes de los efectos que produce la unión y la movilización para alcanzar sus objetivos y el desarrollo de externalidades positivas, pero no operan necesariamente del mismo modo en el que el capital social se configuraba hasta hace pocos años.

Las nuevas generaciones están razonablemente informadas de los asuntos públicos y son conscientes de que se enfrentan a impactantes dificultades económicas, sociales, a una gran crisis de vivienda y a modificaciones de los mercados laborales que les suponen grandes retos que son conscientes que deben afrontar.

En segundo lugar, se puede constatar una *falta de confianza en las instituciones*. Muchas personas piensan que organizaciones como los partidos políticos o los sindicatos, de corte y funcionamiento tradicional, cumplieron sus objetivos para las generaciones de la Transición y de los años ochenta y noventa del siglo pasado. En su conjunto entienden que los métodos de organización tradicionales fueron fundamentales para el adecuado desarrollo del sistema democrático y de los logros del Estado del Bienestar.

Los fallos y carencias adaptativas a los cambios; el encadenamiento de crisis sucesivas con gran impacto en las condiciones de vida; la persistencia de determinados problemas sociales sin una solución satisfactoria a la vista, así como la proliferación de escándalos y casos de corrupción que afectan a las más diversas instituciones, han ido erosionando la confianza en el pacto social establecido por parte de muchas personas y han llevado a que bastantes veces actuaciones de las instituciones sean consideradas como algo lejano que no representa sus intereses.

La tercera gran tendencia que se desprende de nuestro análisis es la que se relaciona con el *cambio digital y los nuevos patrones de comportamiento que están surgiendo*. En esta nueva etapa destaca el papel trascendental de las redes sociales, entendidas como un nuevo *statu quo* digital que configura nuevos lazos de relación entre personas conectadas, con una fuerza análoga a los tradicionales vínculos físicos asociativos configurando verdaderos núcleos asociativos de nuevo tipo entre personas, difuminando barreras físicas y geográficas e incluso diferencias de clase, género, etnia o procedencia, conectando a mucha gente para la consecución de un objetivo o el impulso de una iniciativa común.

Los cambios tecnológicos obligan a repensar el funcionamiento tradicional de los núcleos configuradores del capital social, corriendo el riesgo de quedar obsoletos y circunscritos solo a determinados casos y experiencias de generaciones previas a la revolución digital.

A las brechas generacionales en la forma de entender y de vivir el *capital social* puede unirse una brecha digital, con un riesgo de fractura para nuestra sociedad. Históricamente, sabemos que generaciones distintas tienen comportamientos diferentes e intereses que difieren según el momento vital en que cada cual se encuentre de acuerdo con las coyunturas y dificultades.

No obstante, los mecanismos mediante los cuales se configuran los vínculos sociales no pueden ser excluyentes en función de la edad de los que interactúan socialmente, porque ello supondría una fractura de capital social, no en ámbitos materiales, sino en el propio seno de nuestras sociedades.

En las últimas décadas, en España se ha producido una consolidación e institucionalización innegable del tejido asociativo, integrándose las asociaciones como uno de los elementos vertebradores de la sociedad. No obstante, hemos podido constatar en nuestro análisis que ello no implica una vinculación y participación efectiva de sus miembros.

La movilización de las personas en torno a grandes acontecimientos o la implicación de los jóvenes con movimientos o problemas sociales coyunturales, no implica el grado de compromiso cívico que caracteriza la esencia del capital social y la razón de ser de los movimientos asociativos. Las tesis de Putnam sitúan el auténtico potencial del capital social en las externalidades positivas resultantes de la existencia de vínculos formales entre miembros de un grupo que asumen responsabilidades compartidas, lo que redundaría en un beneficio común. Las interacciones puntuales o más superficiales, si bien son un ejemplo movilizador, ofrecen menos compromiso recíproco y, por tanto, no configuran auténticos vínculos asociativos.

Podemos conectar esta situación con el concepto *being alone together*, explorado por la socióloga Sherry Turkle¹³ que implica que, en un mundo hiperconectado, las personas tienen acceso constante a redes compuestas por personas, pero se encuentran física y emocionalmente aisladas de verdaderos núcleos de conexión, configurando un nuevo modelo de individualismo o de aislacionismo social. Nuestro análisis corrobora como, fomentado por la existencia de una hiperconectividad digital, la sociedad y sobre todo los jóvenes, se interesan y se movilizan en cuestiones colectivas, pero cada vez se comprometen menos a actividades asociativas que requieran una presencia física, una acción colectiva y un compromiso a medio y largo plazo, lo que redundaría en una erosión del capital social tradicional y sus efectos positivos para las personas.

Bibliografía

- Acha, Omar (2006). *La trama de la izquierda. Clase, nación y cuerpos en el siglo XX argentino*. Prometeo Libros.
- Barnes, Samuel H. y Kaase, Max (1979). *Political action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills, California: Sage.
- Bartomeus, Oriol (2023). *El peso del tiempo: Relato del relevo generacional en España*. Debate.

¹³ Turkle, Sherry (2011). *Alone Together: Why We Expect More from Technology and Less from Each Other*. Basic Books.

- Boix, Carles y Posner, Daniel N. M. (1996). *Making Social Capital Work: a Review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.
- Bourdieu, Pierre (1986). The forms of capital. En: Granovetter, Mark y Swedberg, Richard (eds.). *The Sociology of Economic Life*. New York: Routledge. doi: 10.4324/9780429494338
- Cabrera, Miguel Á. y Reguillo, Victoria (1991). *Los años del silencio. La sociedad española bajo el franquismo*. Madrid: Ediciones de la Torre.
- Coleman, James S. (1990). *Foundation of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Coleman, James S. (1988). «Social capital in the creation of human capital». *The American Journal of Sociology*, 94. S95-S120. doi: 10.1086/228943
- Cuco, Eduardo (1992). *Asociacionismo: Una aproximación desde la animación socio-cultural*. Madrid: CCS.
- González-Heras, Alejandro (2022). «Las perspectivas del capital social, parte I». *Cinta de Moebio* 74, pp. 121-131. doi: 0.4067/S0717-554X2022000200121
- Granovetter, Mark S. (1973). «The strength of weak ties». *American Journal of Sociology*, 78(6), pp. 1360-1380.
- Granovetter, Mark S. (1995). *Getting a Job. A Study of Contacts and Careers*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Lazcano Quintana, Idurre (2012). *El asociacionismo cultural en la sociedad del siglo XXI. Un espacio para la vivencia de experiencias de ocio*. Universidad de Deusto.
- Lin, Nan (1999). «Building a network theory of social capital». *Connections*, 22(1), pp. 21-51.
- Lin, Nan (2005). A network theory of social capital. En: Castiglione, Dario; Deth, Jan. van W. y Wolleb, Guglielmo (eds.). *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- López de Aguilera, Iñaki (1990). *Voluntariado en la Animación Sociocultural*. Madrid: Editorial Popular.
- Morales, Laura (2005). «¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España». *Revista Española de Ciencia Política*, 13, pp. 51-87.
- Pérez García, Francisco; Serrano Martínez, Lorenzo; Fernández de Guevara Radoselovics, Juan (2008). *Estimación del capital social en España. Series temporales por territorios*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Universidad de Valencia. Fundación BBVA. Disponible en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/dt_estimacion%20capital_2008web.pdf.pdf, acceso 1 de agosto de 2025.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon y Schuster.
- Salamon, Lester M. (1994). «The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene». *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*.
- Sudman, Seymor y Bradburn, Norman M. (1974). *Response Effects in Surveys. A Review and Synthesis*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Turkle, Sherry (2011). *Alone Together: Why We Expect More from Technology and Less from Each Other*. Basic Books.

Verdú, Vicente (2005). *La era del consumo*. Barcelona: Paidós.

Woolcock, Michael (2001). «The place of social capital in Understanding Social and Economic Outcomes». *ISUMA Canadian Journal of Policy*.

64. Actores sociales, políticos y económicos

Laura Chaqués Bonafont

Catedrática de Ciencia Política

Universidad de Barcelona

Iván Medina

Profesor Titular de Ciencia Política

Universitat de València

Los grupos de interés son organizaciones integradas por personas u otras entidades que, de forma voluntaria, deciden unirse para defender sus preferencias en el proceso político (Baumgartner *et al.*, 2009; Beyers *et al.*, 2014). Al igual que los estudios sobre capital social (Putnam, 1993), la literatura académica resalta el papel esencial que desempeñan sindicatos, asociaciones empresariales, colegios profesionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) en el funcionamiento efectivo de las democracias representativas (Dahl, 1992). Estas asociaciones se crean para representar y defender los intereses de sus miembros ante las instituciones públicas, supervisar las acciones gubernamentales y producir bienes, sobre todo información, que los responsables políticos requieren para tomar decisiones informadas y diseñar políticas eficaces.

A través de estas funciones, los grupos de interés influyen significativamente en la priorización de temas en la agenda política, en las ideas y enfoques incluidos en el debate público y, en ocasiones, en la implementación de decisiones políticas. Además, facilitan la participación ciudadana, ya que representa una amplia gama de intereses y ofrece un canal de expresión política más allá de las elecciones. Por medio de la acción colectiva, los ciudadanos pueden expresar sus preferencias sobre políticas específicas, de forma que fortalecen el capital social y promueven valores como la confianza, la cooperación y la eficacia institucional. Asimismo, los grupos de interés pueden superar divisiones iniciales y visibilizar en el espacio público alternativas políticas que, de otro modo, podrían quedar marginadas.

Sin embargo, no todo es positivo. La acción colectiva y el funcionamiento de los grupos de interés también están asociados a riesgos y efectos negativos. Entre estos se encuentran fenómenos como la corrupción, la representación desigual y, en casos extremos, el estancamiento económico. Muchas veces, estas organizaciones operan como estructuras cerradas y elitistas que excluyen a determinados colectivos por razones económicas, culturales o étnicas, lo que refuerza las desigualdades sociales. Además, algunas asociaciones son reacias al cambio y priorizan intereses particulares por encima del bien común, lo que puede obstaculizar el progreso social y político. Uno de los problemas más destacados en relación con los grupos de interés es la desigualdad en la

representación de intereses. La capacidad de influir en el proceso de elaboración de políticas varía considerablemente entre grupos, pues depende de factores como los recursos económicos y de información disponibles, los valores sociales y las prácticas institucionales (Chaqués, 2020). A veces, esta desigualdad se debe a los incentivos individuales para participar en acciones colectivas (Olson, 1965) y, en otras ocasiones, está relacionada con barreras sociales o con la falta de movilización de ciertos sectores, incluso cuando no están satisfechos con los resultados políticos (Baumgartner *et al.*, 2009).

Los recursos técnicos y especializados también juegan un papel crucial en la capacidad de los grupos de interés para influir en el proceso político. Muchas organizaciones logran acceso a los responsables políticos gracias a su habilidad para proporcionar datos técnicos y análisis especializados. Por ejemplo, sindicatos, organizaciones agrarias y colegios profesionales ofrecen información relevante para identificar necesidades en el mercado laboral, implementar directivas europeas o diseñar campañas como la de prevención del abuso de antibióticos (Hall y Deardorff, 2006). Por otro lado, los grupos de interés también proporcionan información sobre las preferencias y percepciones de sus miembros. Para definir políticas sobre temas como el bienestar animal, la renta básica o los vehículos eléctricos es fundamental que los responsables políticos interactúen con una diversidad de organizaciones y comprendan las múltiples posiciones existentes en torno a los problemas en la agenda política. No obstante, esta interacción a menudo está sesgada a favor de un reducido número de organizaciones con recursos y profesionalización elevados, que tienden a perpetuar los paradigmas políticos dominantes (Schattschneider, 1960). Estas entidades constituyen una élite política, social y económica que impone sus prioridades en el proceso político.

A pesar de su importancia para garantizar la representación política, aún existe una notable falta de datos y análisis comprensivos sobre el papel de los grupos de interés. Sabemos poco sobre su intensidad y calidad de representación en las arenas gubernamental, parlamentaria y mediática, así como sobre la percepción ciudadana respecto a su influencia en el proceso político en España. Este capítulo aborda estas cuestiones en cinco apartados. Primero, se presentan las principales contribuciones al estudio de los grupos de interés en España desde la perspectiva politológica. Segundo, se clasifican preguntas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) relacionadas con esta temática. Tercero, se describe la participación en grupos de interés. Cuarto, se analizan las motivaciones para participar. Por último, se explora la percepción ciudadana sobre la influencia de los grupos en la política española, para luego concluir con una síntesis de los hallazgos y propuestas para futuras investigaciones.

64.1. Los grupos de interés en España: evolución, características y dinámicas actuales

Los estudios sobre grupos de interés en España son todavía escasos y en su mayoría se limitan a estudios de casos, con algunas excepciones (Chaqués y

Muñoz, 2016; Medina y Chaqués, 2024). De los primeros estudios elaborados por Juan Linz y desarrollados posteriormente por Miguel Jerez y Joaquim M. Molins sabemos que, en España, los grupos de interés han tenido una trayectoria particular marcada por la tensión entre el control gubernamental, el clientelismo político y la búsqueda de legitimidad en la esfera pública (Linz, 1981; Molins, Muñoz y Medina, 2016). Históricamente, el desarrollo de estas organizaciones estuvo condicionado por factores ideológicos y estructurales (Jerez, 1997). Durante la Restauración, la industrialización desigual permitió que en regiones como Cataluña y el País Vasco surgieran organizaciones patronales como Fomento del Trabajo Nacional y la Liga Vizcaína de Productores, además de sindicatos como la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Nacional del Trabajo (CNT). Sin embargo, en muchas otras regiones, el dominio de los caciques, los latifundistas y el clero local frenó la formación de asociaciones modernas, lo que limitaba las actividades a redes asistenciales y cooperativas de las clases sociales menos favorecidas. Este contexto, además de los constantes conflictos ideológicos y golpes de Estado, relegó la intermediación de intereses concretos a un plano secundario en la política española.

Con la llegada de la democracia, se dieron pasos significativos hacia la institucionalización del diálogo entre los grupos de interés y el Gobierno, particularmente en los ámbitos económico y social. La creación de instituciones como el Consejo Económico y Social proporcionó espacios formales para la participación de sindicatos, como CC. OO. y UGT, y asociaciones empresariales, como CEOE y CEPYME. Asimismo, la proliferación de comisiones gubernamentales permitió una interacción más directa entre grupos de interés y representantes gubernamentales, de modo que se consolidaron como actores políticos clave (Chaqués, 2004). Sin embargo, este proceso no estuvo exento de limitaciones. La participación se institucionalizó de manera desproporcionada en ciertos sectores, lo que creó sistemas de gobernanza cerrados. La baja movilización ciudadana en la acción colectiva y la dependencia de los subsidios públicos por parte de algunos grupos perpetuaron estructuras dominadas por actores tradicionales (Molins, Muñoz y Medina, 2016; Chaqués, 2004; 2020). Por ejemplo, en sectores como la cooperación al desarrollo, las Administraciones públicas han favorecido la financiación de asociaciones específicas, lo que ha generado dinámicas de subordinación más que de autonomía (Muñoz, 2016). De manera similar, en sectores altamente regulados como el farmacéutico y el eléctrico, organizaciones como FarmaIndustria han adoptado estrategias de *lobby* institucional y han participado de forma activa en el diseño de políticas sectoriales.

En las últimas décadas, los grupos de interés en España han experimentado una diversificación significativa. La aparición de sectores emergentes como las energías renovables, la economía digital y los derechos sociales ha impulsado la creación de nuevas organizaciones especializadas (Molins, Muñoz y Medina, 2016). Además, la consolidación de políticas públicas en áreas como el bienestar, el medioambiente y la cooperación internacional ha fomentado el surgimiento de ONG centradas en demandas específicas. Sin embargo, estas organizaciones suelen enfrentar limitaciones en su capacidad de influencia, especialmente en comparación con sindicatos mayoritarios y asociaciones

empresariales. Pese a estos avances, la investigación en España aún enfrenta importantes desafíos. Los estudios de casos proporcionan un análisis detallado de contextos específicos, pero no permiten una comprensión integral de qué organizaciones participan en el proceso político, cuándo lo hacen y por qué. Tampoco facilitan comparaciones sistemáticas entre sectores, niveles de gobierno o periodos temporales. Esto contrasta con otros contextos políticos, como la Unión Europea o Estados Unidos, donde la existencia de registros de grupos de interés ha permitido investigaciones más amplias y comparativas.

En España, la regulación del registro de grupos de interés solo se ha llevado a cabo a nivel subnacional como uno de los objetivos de las políticas de transparencia y buen gobierno de algunas comunidades autónomas y gobiernos locales¹, pero presenta un desarrollo dispar en cuanto a su alcance e implementación. En Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana se han creado (o se prevé crear) registros de grupos de interés con diferencias significativas en lo que respecta a su alcance y operatividad. Al igual que el registro de transparencia de la Unión Europea, su objetivo es legitimar la presencia de grupos de interés y reducir las desigualdades en el acceso al proceso político. También es una herramienta imprescindible para conocer qué grupos participan, cuándo lo hacen y con qué objetivo.

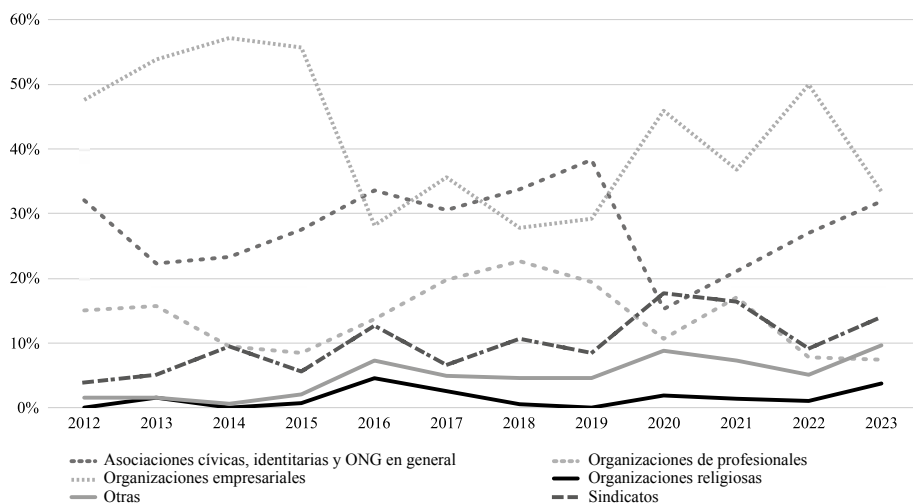
Frente a la falta de datos, proyectos como Q-Dem –desarrollado por el grupo de investigación sobre la calidad de la democracia de la Universidad de Barcelona y el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)– han creado bases de datos sobre la participación de los grupos de interés en la arena gubernamental, parlamentaria, judicial y mediática en las últimas décadas. Estas bases de datos recogen información detallada sobre cada uno de los grupos de interés que tiene acceso al proceso político y la actividad que desarrolla a través de diferentes arenas políticas. En ellas se identifican qué organizaciones se reúnen con los diputados y las diputadas del Congreso para informar sobre cuestiones relativas al proceso legislativo (discusión de proyectos y proposiciones de ley) y de control y orientación política (más de tres mil grupos de interés participaron en alguna comparecencia parlamentaria entre 1996 y 2023) (Chaqués y Muñoz, 2016). También permiten analizar qué grupos se reúnen bilateralmente con los miembros del Gobierno español a través del análisis de la agenda de los miembros del Gobierno (2952 reuniones con 1063 asociaciones y empresas entre 2012 y 2023) (Medina y Chaqués, 2024) y qué grupos obtienen cobertura mediática a través del estudio de las noticias publicadas en *El Mundo* y *El País* (en 2012 y 2013) (Binderkrantz, Chaqués y Halpin, 2017).

A partir del análisis de las agendas del Gobierno de España, Medina y Chaqués (2024) explican el predominio de los grupos de carácter económico (sindicatos y asociaciones empresariales) en la arena gubernamental, con

¹ En el ámbito local, destaca el Registro de Grupos de Interés del Ayuntamiento de Madrid, que incorpora un mecanismo para registrar y dar publicidad a las interacciones entre responsables políticos y actores privados. A nivel estatal, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) también gestiona un registro orientado específicamente a los actores que buscan influir en la regulación y supervisión del mercado financiero.

variaciones importantes a lo largo del tiempo dependiendo del contexto político y de las prioridades del Gobierno. El gráfico 64.1 describe esta tendencia de 2012 a 2023. Bajo el Gobierno del Partido Popular (2012-2018), las asociaciones empresariales como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) adquirieron un papel predominante, lo que se explica en parte por el predominio en la agenda política de reformas económicas y la necesidad de implementar políticas de austeridad y contención del gasto público. Las asociaciones empresariales fueron clave en la formulación y apoyo a políticas que favorecían la competitividad empresarial y la reforma del mercado laboral. Por el contrario, los sindicatos mayoritarios, como la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.), tienen un papel menos destacado, sobre todo si se compara con la etapa posterior de Gobierno liderado por el PSOE. Con la llegada del Gobierno de coalición del PSOE y Unidas Podemos, se intensifica el diálogo social y los sindicatos mayoritarios –UGT y CC. OO.– ocupan un papel predominante en la negociación de la reforma laboral. A partir de 2018, las asociaciones empresariales siguen manteniendo una posición protagonista en la representación de intereses, pero otros grupos de interés, especialmente organizaciones cívicas como las organizaciones feministas o colegios profesionales, adquieren mayor visibilidad. Ello pone de manifiesto la mayor apertura del Gobierno PSOE-UP hacia un modelo de intermediación de intereses más intenso, abierto y plural respecto al Gobierno popular.

GRÁFICO 64.1. *Reuniones agendadas entre distintos tipos de grupos de interés y el Gobierno central en España (2012-2023)*



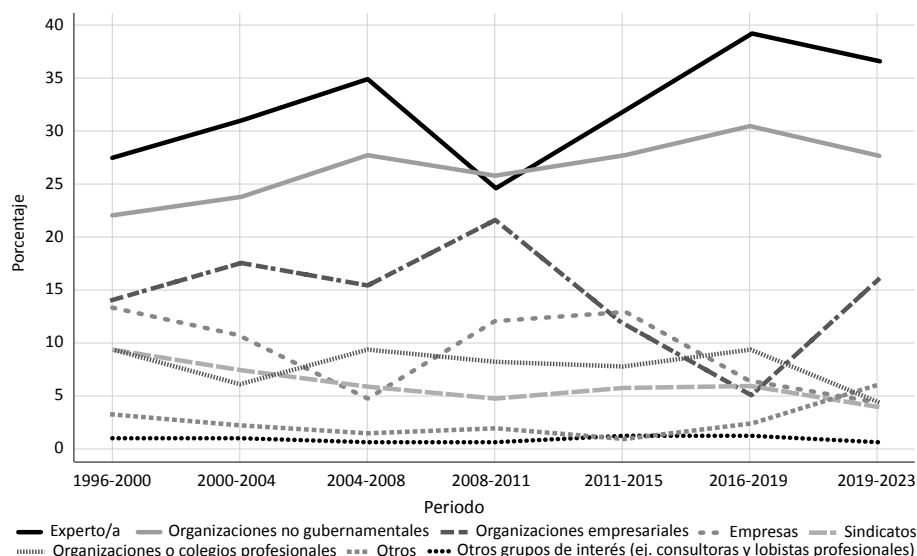
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las agendas del Gobierno disponibles en la web de La Moncloa y recopiladas por el grupo de investigación sobre calidad de la democracia Q-Dem.

En cuanto a la arena mediática, el estudio comparado de Binderkrantz, Chaqués y Halpin (2017) revela que, en España –al igual que en Dinamarca y

el Reino Unido—, el acceso de los grupos de interés a la esfera mediática está muy concentrado en un número limitado de actores, lo que restringe la diversidad de perspectivas representadas en la esfera pública. Este fenómeno beneficia predominantemente a los grupos económicos, como las asociaciones empresariales, que reciben una cobertura mediática bastante mayor en comparación con los grupos ciudadanos que defienden causas sociales o medioambientales. Además, el análisis destaca cómo la aparición de grupos de interés en los medios de comunicación varía según el área temática abordada y la orientación ideológica de los periódicos. Esta dinámica refuerza un patrón de representación desigual, en el cual ciertas voces quedan relegadas o excluidas del debate público. Como consecuencia, la limitada inclusión de una amplia gama de grupos de interés compromete la pluralidad de perspectivas en la discusión pública, lo que afecta negativamente a la calidad democrática de los sistemas mediáticos y su capacidad para reflejar la diversidad de intereses sociales.

Por último, a partir de los estudios de Dür y Mateo (2013), Chaqués y Muñoz (2016) y Medina y Chaqués (2024) sabemos que la participación de los grupos de interés en la arena parlamentaria es más plural y transparente que en la arena gubernamental, donde las interacciones entre grupos y representantes políticos tienden a ser opacas y menos accesibles al escrutinio público. En el Parlamento, las comparecencias de los grupos de interés son públicas y pueden ser seguidas a través del diario de sesiones o incluso las grabaciones disponibles en el Canal Parlamento del Congreso, lo que permite visibilizar qué grupos participan y qué argumentos defienden. Según los datos analizados por Chaqués y Muñoz (2016), entre 1996 y 2023, se celebraron más de seis mil comparecencias de grupos de interés y expertos en el Congreso, la mayoría de las cuales fueron de organizaciones no gubernamentales (27 %) (véase gráfico 64.2). Las asociaciones empresariales y las empresas ocupan un papel importante (14 % y 9 % de las comparecencias, respectivamente), seguidas de las organizaciones profesionales (8 %), sindicatos (6 %) y otras asociaciones (3 %). El tercio restante corresponde a expertos individuales. Los datos también revelan cambios significativos durante las más de tres décadas analizadas. Los sindicatos, empresas y organizaciones profesionales disminuyen su participación entre 1996 y 2023, mientras que el acceso de las ONG aumenta ligeramente. El estudio revela una mayor pluralidad en la representación de intereses en el Parlamento, aunque el acceso de los grupos de interés mantiene un sesgo importante en favor de las asociaciones empresariales y sindicatos mayoritarios. Las ONG que más participan son la Fundación ONCE y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), seguidas de Cáritas y la Cruz Roja, organizaciones medioambientalistas como Greenpeace y Ecologistas en Acción, así como organizaciones de defensa de derechos humanos como Amnistía Internacional. El sindicato Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF) también ocupa un papel predominante.

En resumen, los estudios realizados hasta el momento informan que los grupos de interés en España participan de forma activa pero desigual en el proceso político. Grupos sociales, económicos y políticos se reúnen con

GRÁFICO 64.2. *Comparecencias parlamentarias de distintos tipos de grupos de interés y otros actores en el Congreso (1996-2023)*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre comparecencias parlamentarias disponibles en la web del Congreso y recopiladas por el grupo de investigación sobre calidad de la democracia, Q-Dem.

políticos y gobernantes para discutir aspectos clave de las políticas públicas con diferencias importantes entre sectores y arenas políticas. Estos análisis ponen de manifiesto que la desigualdad en el acceso está a menudo institucionalizada a través del reconocimiento formal por parte de políticos y gobernantes de unos pocos grupos de interés que actúan como interlocutores válidos en áreas políticas concretas. Esta dinámica beneficia a grupos de interés que comparten unas mismas ideas e intereses con los miembros del Gobierno y el Parlamento alineados, excluyendo a aquellos con visiones divergentes al *statu quo*. A partir de aquí, el capítulo analiza qué sabe la ciudadanía española sobre los grupos de interés, cuál es su grado de participación y qué los motiva a participar en la acción colectiva.

64.2. Los grupos de interés en las encuestas del CIS

Las encuestas del CIS preguntan poco sobre los grupos de interés. Entre 2000 y 2024, apenas doscientos veinte estudios tenían alguna pregunta orientada a conocer la opinión ciudadana respecto a las asociaciones económicas, políticas y sociales que caben dentro de la definición de grupos de interés². En total, el CIS ha hecho doscientas diez preguntas distintas sobre

² Se utilizan como palabras clave: asociaciones, sindicato, patronal, colegio profesional, ONG.

grupos de interés, de las cuales solo setenta y seis se han preguntado más de una vez con el mismo formato y solo nueve se han preguntado en más de diez ocasiones (véase tabla 64.1). Estas preguntas se clasifican en nueve grupos en función de sus objetivos y quedan resumidas en la tabla 64.2.

TABLA 64.1. Preguntas sobre organizaciones de intereses preguntadas en más de tres veces entre 2020 y 2024

Pregunta	Frecuencia
Tipos de asociación a los que se pertenece	51
Situación de pertenencia y participación en distintas asociaciones	23
Afiliación a algún sindicato	21
Sindicato al que está o ha estado afiliado siempre	20
Afiliación al mismo sindicato siempre	20
Tipos de grupos o asociaciones a los que pertenece	20
Escala de importancia (0-10) de diferentes aspectos de la vida personal	13
Pertenencia a algún sindicato	12
Situación de pertenencia a distintas asociaciones	11
Motivo para no participar en asociaciones	5
Sindicato al que está afiliado	5
Pertenencia a diferentes asociaciones	4
Motivo para participar en asociaciones u organizaciones	4
Escala de simpatía (0-10) hacia movimientos u organizaciones sociales	4
Pertenencia a asociaciones de protección del medioambiente	4

Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, el CIS pregunta sobre el tipo de asociaciones o grupos a los que pertenece o ha pertenecido el encuestado. Ello incluye preguntas sobre si la persona participa en un grupo de interés y, en caso afirmativo, en qué tipo de asociación. Un segundo grupo son las preguntas que exploran las razones para participar o no en asociaciones, así como las barreras percibidas a la participación. Un tercer grupo reúne las preguntas que buscan medir la frecuencia o intensidad con la que el encuestado participa en actividades asociativas. Estos tres tipos de preguntas permiten conocer algunos de los motivos que llevan a las personas a afiliarse formalmente a una asociación.

El segundo bloque de preguntas incluye aquellas que exploran la opinión o la actitud del encuestado hacia las asociaciones y el voluntariado, seguido por las preguntas que miden el conocimiento del encuestado sobre asociaciones específicas o su percepción de estas y por las preguntas que identifican si

el encuestado participa o ha participado en actividades de voluntariado y en qué tipos de asociaciones. Por último, el tercer bloque de preguntas explora la influencia o participación de las asociaciones en decisiones políticas o la percepción del encuestado sobre estas, las preguntas que examinan las interacciones o redes sociales del encuestado dentro de asociaciones y las preguntas relacionadas con la percepción sobre el papel de las asociaciones en temas de bienestar social y ayuda a colectivos vulnerables. Las secciones a continuación describen los resultados de forma agregada.

TABLA 64.2. *Clasificación de preguntas sobre asociaciones en los estudios del CIS (2000-2024)*

<i>Categoría</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Ejemplos de preguntas</i>
Pertenencia y tipos de asociación	Identificar los tipos de asociaciones o grupos a los que pertenece el encuestado.	Tipos de grupos o asociaciones a los que pertenece. Tipos de asociación deportiva a los que se pertenece. Asociación más importante de entre las que colabora.
Motivaciones y barreras para la participación	Explorar las razones para participar o no en asociaciones, así como las barreras percibidas.	Motivo para no participar en asociaciones. Razones para participar en asociaciones u organizaciones. Razones de la no pertenencia a asociaciones deportivas.
Frecuencia e intensidad de la participación	Medir la frecuencia o intensidad con la que el encuestado participa en actividades asociativas.	Frecuencia de participación en actividades relacionadas con asociaciones. Tiempo dedicado a la participación ciudadana. Frecuencia de participación en actividades colectivas.
Actitudes y percepciones sobre asociaciones	Examinar la opinión o actitud del encuestado hacia las asociaciones y el voluntariado.	Escala de simpatía hacia movimientos u organizaciones sociales. Actitud personal ante el voluntariado de las ONG. Grado de confianza en instituciones y grupos sociales.
Conocimiento y evaluación de instituciones y asociaciones	Medir el conocimiento y la percepción del encuestado sobre asociaciones e instituciones.	Conocimiento de diferentes asociaciones. Valoración de instituciones y colectivos. Conocimiento y participación en programas del INJUVE.

TABLA 64.2. *Clasificación de preguntas sobre asociaciones en los estudios del CIS (2000-2024) (continuación)*

<i>Categoría</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Ejemplos de preguntas</i>
Participación en actividades de voluntariado	Identificar si el encuestado participa o ha participado en actividades de voluntariado y en qué tipos de asociaciones.	Actividades y organizaciones en las cuales participa como voluntario. Asociación/organización a través de la que realiza tareas de voluntariado. Tipos de asociación en los que se ha trabajado como voluntario.
Influencia y participación en la vida política	Explorar la influencia de las asociaciones en decisiones políticas y la percepción del encuestado.	Participación en distintas formas de acción política. Grado de influencia en las decisiones políticas de las asociaciones. Opinión sobre quién tiene mayor influencia en decisiones del Gobierno.
Relaciones y redes dentro de asociaciones	Examinar las interacciones o redes sociales dentro de asociaciones.	Frecuencia de relaciones con otros miembros de asociaciones. Contacto o recepción de información de distintos grupos. Tipos de asociación en los que se tiene algún amigo personal.
Opiniones y actitudes hacia el bienestar social	Explorar la percepción del papel de las asociaciones en el bienestar social y apoyo a colectivos vulnerables.	Instituciones más eficaces al ayudar a mujeres víctimas de violencia doméstica. Forma adecuada de asistencia a personas mayores. Instituciones responsables de la mejora de condiciones de discapacitados.

Fuente: Elaboración propia.

64.3. Pertenencia a asociaciones

Desde los estudios de Truman (1951) ha habido un intenso debate sobre cómo y por qué los ciudadanos deciden unirse a grupos de interés (Chaqués, 2020). Para el pluralismo, la movilización es un proceso casi natural en el que individuos u organizaciones se unen para enfrentar amenazas reales o potenciales, o como reacción a la movilización de otros grupos. Por el contrario, Bachrach y Baratz (1962) argumentan que las élites políticas refuerzan valores y prácticas institucionales que desincentivan la movilización de ciudadanos que enfrentan discriminación, de modo que se limita la participación en temas críticos.

Desde una perspectiva distinta, Olson (1965) introduce el problema del *free-rider* y señala que la decisión de participar en la acción colectiva está determinada por los incentivos materiales asociados a dicha acción. En contextos donde los beneficios de la acción colectiva son compartidos (como bienes públicos para todos o grupos de población concretos), muchos individuos optan por no involucrarse y esperan beneficiarse de los esfuerzos de otros. No obstante, este obstáculo puede ser mitigado en grupos más pequeños, donde es más fácil monitorear la contribución de los miembros y ofrecer incentivos selectivos. Además, Ostrom (2000) amplía este análisis al destacar que la formación de grupos puede ser más efectiva cuando existen mecanismos claros para supervisar la participación, junto con la provisión de incentivos materiales que hagan más atractiva la colaboración. Estas dinámicas subrayan la importancia de las estructuras organizativas y los recursos en la consolidación de grupos de interés. Estos estudios enfatizan que la movilización ciudadana en asociaciones suele ser desigual y los resultados políticos que surgen de la interacción entre los grupos de interés, políticos y gobernantes tienden a reflejar los intereses de las élites económicas y políticas.

Las encuestas realizadas por el CIS revelan que la población española, en general, muestra una baja movilización y que la ciudadanía tiene pocos incentivos para afiliarse a una asociación de intereses. Entre 2007 y 2019, el CIS preguntó de manera consistente si los encuestados pertenecían a algún tipo de asociación, como asociaciones sindicales, políticas, laborales, vecinales o AMPA, entre otras. Esta pregunta específica permitía observar una clara tendencia a la baja en la participación en asociaciones: en 2007 (Estudio CIS 2701), un 38,7 % de los encuestados indicó que pertenecía a alguna, mientras que en 2018 (Estudio CIS 3201) esta cifra descendió al 30 %.

En 2021, el CIS modificó la formulación de la pregunta y pasó a preguntar si los encuestados pertenecían a alguna «asociación cívica, cultural, social o política» (Estudio CIS 3341). Esta variación en el formato de la pregunta introdujo diferencias significativas, ya que, al preguntar por asociaciones de forma más amplia, sin especificar los tipos concretos, los encuestados podían interpretar de manera diversa el concepto de «asociación». Como resultado, en 2021, un 83 % de los encuestados afirmó que sí pertenecía a alguna asociación, un porcentaje considerablemente mayor que el de los años anteriores, lo que sugiere que la formulación más amplia de la pregunta podría haber inducido a un mayor número de respuestas afirmativas. En 2024, el CIS volvió a cambiar la pregunta, que ahora decía: «Pertenencia a alguna asociación cívica, cultural, social o política en el pasado o la actualidad» (Estudio CIS 3436). Esta nueva formulación incluyó opciones que permitían a los encuestados responder si pertenecían en la actualidad, si habían pertenecido en el pasado o si nunca habían pertenecido. El 62,9 % de las personas encuestadas indicó que no pertenecía a ninguna asociación, mientras que un 22,3 % dijo que actualmente pertenecía a una y un 14,6 % señaló que había pertenecido en el pasado.

Estos resultados indican que la mayoría de las personas no participa de forma activa en asociaciones. No obstante, las variaciones en la formulación de las preguntas dificultan la comparabilidad directa con los datos de años anteriores. La interpretación de la evolución en la pertenencia a asociaciones

se complica por los cambios en las preguntas y las opciones de respuesta, lo que hace que las comparaciones interanuales sean problemáticas. Entre 2007 y 2017, se observó una disminución clara en la participación, pero las modificaciones metodológicas introducidas en 2021 y 2024 han generado discontinuidades que afectan la coherencia de la serie histórica. Además, la variabilidad en el tamaño de la muestra es otro factor relevante que puede influir en la precisión y representatividad de los datos.

64.4. Tipo de asociaciones a las que se pertenece

La participación en asociaciones varía en función del tipo de asociación. Entre 2004 y 2017, el CIS preguntó cada año –excepto en los años 2005 y 2010– sobre la participación en diferentes tipos de asociaciones distinguiendo entre si la persona entrevistada pertenece y participa de forma activa; si pertenece, pero no participa activamente; si ha pertenecido y participado en los últimos doce meses, pero en la actualidad no pertenece; si perteneció y participó en un pasado más lejano, o si nunca ha pertenecido. La pregunta incluye el mismo listado de asociaciones que el referido a la pregunta sobre participación explicado en el apartado anterior: partidos políticos, sindicatos, colegios profesionales, asociación de empresarios/as, alguna asociación de caridad o ayuda social (Cáritas, Cruz Roja, etc.), un club o asociación deportiva, un grupo cultural o de ocio, una organización ecologista (Greenpeace, etc.), una organización pacifista, de derechos humanos, de comercio justo, una asociación juvenil o estudiantil u otro tipo de asociación voluntaria.

La tabla 64.3 muestra las tendencias de afiliación a diferentes tipos de asociaciones entre 2007 y 2017. Los resultados muestran que la mayoría de las personas nunca ha pertenecido a las organizaciones consultadas, con tasas de no afiliación consistentemente altas a lo largo del tiempo. En el caso de los sindicatos, se observa una leve tendencia al aumento en la no participación, que pasa del 79,5 % en 2008 al 82,4 % en 2017. Los colegios profesionales presentan las cifras más elevadas de no pertenencia, que superan el 90 % en todos los años analizados, mientras que las asociaciones religiosas muestran un incremento gradual en la no afiliación, de 84,1 % en 2007 a 87,3 % en 2017. Por otro lado, las asociaciones humanitarias son las únicas que reflejan una disminución sostenida en la no pertenencia, lo que indica un interés creciente por este tipo de organizaciones. Finalmente, las asociaciones juveniles registran un ligero aumento en la no participación, que pasa de 86,8 % en 2007 a 89 % en 2017, lo que podría reflejar una menor implicación de la población en este ámbito. En general, los datos sugieren patrones estables de no afiliación, con algunas variaciones específicas según el tipo de organización.

En 2024, el CIS realizó una pregunta abierta («¿A cuál o a cuáles de ellas pertenece o ha pertenecido?») para investigar la pertenencia a distintos tipos de asociaciones. En la pregunta se hace referencia a grupos de interés, pero también a otro tipo de asociaciones como las asociaciones culturales (de

TABLA 64.3. *Nunca ha pertenecido a alguna organización (%)*

	<i>Sindicato</i>	<i>Colegio profesional</i>	<i>Organización religiosa</i>	<i>Organización humanitaria</i>	<i>Organización empresarial</i>
2004	73,9		73,9		73,9
2006	81,8	92,8	84,1	87,9	81,8
2007	80,3	91,8	84,6	88,7	80,3
2008	79,5	91,8	86,9	89	79,5
2009	81,3	92,7	88	90	81,3
2011	77,8	92,2	83,7	85,8	77,8
2012	79,7	92,1	86	87,2	79,7
2013	80,6	91,4	87,9	86,6	80,6
2014	92,5	92,5	92,5	85,3	92,5
2015	79,3	91,3	87,2	84,9	79,3
2016	81,3	91,4	87,6	84,5	81,3
2017	82,4	92,2	87,3	84,5	82,4

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios del CIS.

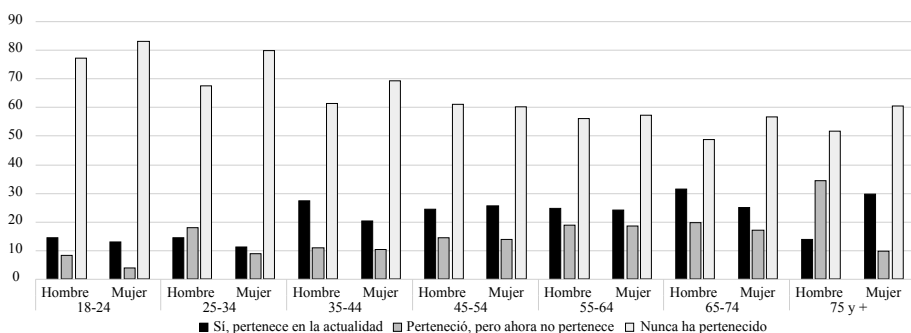
música, danza y cine) que son las que cuentan con una mayor pertenencia, con un 26,1 % de los encuestados que indican su participación en ellas. Les siguen los partidos o asociaciones políticos, con un 24,6 %, y las ONG de cooperación, con un 16,9 %. Los sindicatos también muestran un nivel considerable de afiliación, con un 17,5 %. Otros tipos de asociaciones presentan una participación más baja. Por ejemplo, solo el 7,7 % de encuestados pertenecen a asociaciones de pacientes o de personas con enfermedades raras y el 6,5 %, a asociaciones religiosas. La participación en asociaciones relacionadas con causas específicas, como las feministas (2,2 %), animalistas (2,7 %), ecologistas (2,8 %) y de colectivos discriminados (0,8 %), es significativamente menor, lo que indica una menor movilización en torno a estos temas en comparación con otras asociaciones de perfil más amplio. La pertenencia a asociaciones relacionadas con la investigación y las ciencias es particularmente baja (0,5 %), al igual que la afiliación a grupos de protesta como las «mareas de protesta» (0,1 %). En general, los datos de 2024 reflejan una tendencia hacia la participación en asociaciones culturales, políticas y de cooperación, mientras que la afiliación a asociaciones especializadas o de carácter activista es más limitada. Esto sugiere que, aunque hay áreas con mayor participación –como la cultura y la política–, la movilización en torno a causas específicas o sectores especializados aún representa una porción pequeña de la afiliación general. Es importante señalar que estos datos, al basarse en una pregunta abierta, reflejan la percepción y priorización espontánea de los encuestados respecto a sus tipos de afiliación, lo que añade una dimensión interpretativa relevante para entender la movilización y el tipo de participación asociativa en España.

La comparación entre los datos de 2017 y 2024 sobre la pertenencia a asociaciones revela tanto patrones consistentes como diferencias notables en la

movilización y participación en distintos tipos de asociaciones en España, hecho que refleja también cómo los cambios en la formulación de las preguntas pueden influir en los resultados y su interpretación³. La pregunta de 2017 es más detallada, lo que permite a los encuestados indicar si pertenecen y participan de manera activa, si pertenecen sin participar activamente, si participaron en los últimos doce meses, si participaron en un pasado más lejano o si nunca han pertenecido a una organización específica. Este enfoque detallado permite un análisis más preciso de los niveles de compromiso y continuidad de la participación en asociaciones. Por el contrario, la pregunta de 2024 es una pregunta abierta en la que los encuestados solo indican las asociaciones a las que han pertenecido, lo que refleja una visión más general y espontánea de la pertenencia sin matizar el nivel de participación activa o pasiva.

Al margen de ello, los datos para 2024 (Estudio CIS 3436) reflejan que la participación en asociaciones está condicionada por las circunstancias personales y sociales de las personas. El gráfico 64.3 muestra que los hombres de veinticinco a cuarenta y cuatro años dicen participar más en asociaciones –en la actualidad o en el pasado– que las mujeres de esas mismas edades. El 79,9 % de las mujeres de veinticinco a treinta y cuatro años y el 69,3 % de las mujeres de treinta y cinco a cuarenta y cuatro años nunca han pertenecido a ninguna asociación, frente al 67,5 % de hombres de veinticinco a treinta y cuatro años y el 61,4 % de hombres de treinta y cinco a cuarenta y cuatro años. Por el contrario, en la franja de edad de sesenta y cinco a setenta y cuatro años, el 48,8 % de los hombres nunca ha participado en asociaciones, frente al 56,8 % de mujeres. Los hombres en esa franja de edad son especialmente participativos: el 31,4 % de ellos pertenece en la actualidad a una asociación, porcentaje bastante más elevado que el del 24,7 % de hombres de entre cincuenta y cinco a sesenta y cuatro años o el 24,5 % de hombres de cuarenta y cinco a cincuenta y cuatro años que son miembros de una

GRÁFICO 64.3. *Participación en asociaciones por edad y sexo (2024) (%)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436.

³ Al comparar los resultados específicos de cada tipo de asociación en ambas encuestas, encontramos algunas similitudes y diferencias. Esta discrepancia puede deberse a la falta de distinción en 2024 entre membresía activa y pasiva más que a un aumento real en la afiliación.

asociación. Todo apunta a que, una vez jubilados, los hombres se involucran de forma activa en asociaciones con la intención de compartir experiencias y participar cívicamente en los asuntos públicos. Por el contrario, no parece que las mujeres interpreten los primeros años de jubilación (sesenta y cinco a setenta y cuatro años) como una etapa vital en la que deban participar de manera especial en asociaciones. El activismo asociativo de las mujeres se produce a partir de los setenta y cinco años, mientras que los hombres se desactivan, posiblemente por motivos de salud.

64.5. Motivaciones y barreras a la afiliación

De acuerdo con Wilson (1973), los motivos para unirse a una asociación se pueden clasificar en tres categorías principales: motivos materiales, los solidarios y los altruistas o expresivos. Cada uno de estos tipos de motivación responde a diferentes intereses y necesidades de los individuos y determina en gran medida el tipo de organización a la que los individuos eligen unirse.

Los motivos materiales están relacionados con los beneficios tangibles y directos que una persona puede obtener a través de su afiliación a una asociación. Estos beneficios pueden incluir desde compensaciones económicas hasta recursos y servicios exclusivos que mejoren su bienestar o seguridad económica. Por ejemplo, en el contexto de la participación en sindicatos o colegios profesionales, el objetivo principal suele ser la defensa de los intereses económicos y laborales de los miembros, como la negociación de mejores salarios, condiciones laborales o acceso a redes de contactos profesionales. Este tipo de motivación refleja un interés pragmático en la membresía asociativa, en la que los individuos buscan obtener beneficios específicos que, de otro modo, serían difíciles de alcanzar de forma individual.

Los motivos solidarios se basan en el deseo de socialización, pertenencia y camaradería que puede ofrecer una asociación. Las personas se sienten motivadas a participar en asociaciones debido a las oportunidades de interacción social, identificación y sentido de comunidad que estas ofrecen. Estos motivos son comunes en organizaciones recreativas, culturales, deportivas o de ayuda social, donde los miembros pueden disfrutar de una actividad en común, hacer amigos y fortalecer su red social. Este tipo de participación no está centrado en obtener beneficios materiales directos, sino en el valor de la experiencia compartida y en los vínculos que se crean con otros miembros, lo que genera una identidad grupal que satisface el deseo de afiliación social.

Los motivos altruistas o expresivos están relacionados con el deseo de poner en práctica valores e ideales personales o de contribuir al bien común. Las personas motivadas por este tipo de razones buscan participar en organizaciones donde puedan hacer realidad sus principios o influir en la sociedad en temas que consideran importantes. Este tipo de motivación es común en asociaciones de carácter político, ambiental, pacifista o de derechos humanos, donde los miembros tienen la oportunidad de trabajar en causas que promueven la justicia social, la igualdad o la protección del medioambiente. Los

individuos con este perfil de motivación perciben la participación en estas organizaciones como una forma de expresar sus valores y generar un impacto positivo en el mundo.

Esta clasificación permite entender por qué las personas eligen unirse a ciertas asociaciones y no a otras, al identificar qué tipo de beneficios esperan obtener. La tabla 64.4 muestra una clara diferenciación en los motivos de participación según el tipo de asociación para 2017. Los motivos sociales predominan en la participación en clubes o asociaciones deportivas (79 %) y en grupos culturales o de ocio (66,5 %), donde las personas se unen principalmente para disfrutar de la interacción social, esparcimiento y actividades de ocio. Otros tipos de asociaciones en las que los motivos sociales tienen un papel importante incluyen asociaciones juveniles o estudiantiles (37,7 %) y asociaciones de caridad o ayuda social (7,7 %). Esto sugiere que las personas que se unen a estas asociaciones buscan relaciones y experiencias de grupo. Las personas que pertenecen a partidos políticos (75,9 %); a asociaciones pacifistas, de derechos humanos y de comercio justo (76,7 %), y a asociaciones ecologistas (63,9 %) están principalmente motivadas por valores. Esto indica que buscan alinearse con ideales y causas que consideran importantes, como el cambio social, la justicia o la protección del medioambiente.

Por otro lado, las asociaciones de caridad o ayuda social (72,7 %) también tienen una alta motivación en valores, lo que refleja un deseo de contribuir al bienestar de otros y ayudar en causas humanitarias. Por último, los motivos materiales son predominantes en asociaciones que ofrecen beneficios concretos, como sindicatos (75,2 %) y colegios profesionales (82,5 %). En estos casos, la membresía está asociada con la defensa de intereses laborales o profesionales, seguridad económica y acceso a recursos o redes de apoyo. Las asociaciones de empresarios/as (74,1 %) también destacan en motivos materiales, lo que refleja un interés en redes

TABLA 64.4. *Motivación para afiliarse a grupos de interés (2017)*

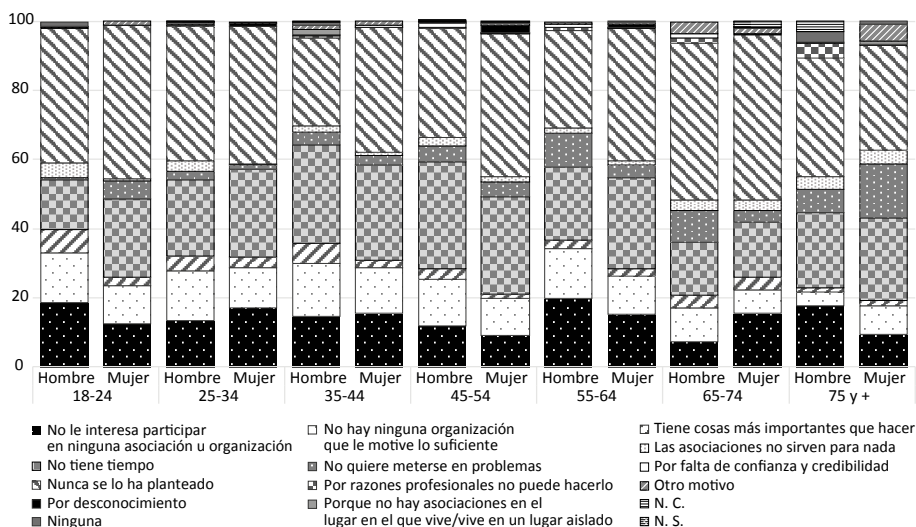
<i>Tipo de asociación</i>	<i>Motivo social (%)</i>	<i>Motivo de valores (%)</i>	<i>Motivo material (%)</i>
Un sindicato	1,7	17,4	75,2
Un colegio profesional	3,2	8,2	82,5
Asociación de empresarios/as	3,7	11,1	74,1
Asociación de caridad o ayuda social (Cáritas, Cruz Roja, etc.)	7,7	72,7	12,2
Una organización ecologista (Greenpeace, etc.)	9	63,9	18
Una organización pacifista, de derechos humanos o de comercio justo	0,5	76,7	13,3
Una asociación juvenil o estudiantil	37,7	25,3	27,4
Otro tipo de asociación voluntaria	11,8	32,3	47

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS.

empresariales que puedan proporcionar oportunidades de negocio o beneficios económicos. Esta segmentación de motivos sugiere que la gente elige sus asociaciones en función de los beneficios específicos que busca, sean estos sociales, ideológicos o materiales. Estos patrones pueden proporcionar una base para analizar cómo los distintos tipos de asociaciones satisfacen necesidades personales y objetivos de sus miembros en diferentes dimensiones de su vida, desde el esparcimiento hasta la defensa de ideales o beneficios económicos.

A partir de 2017 no se pregunta por los motivos para participar, sino por los motivos para no pertenecer a ninguna asociación y la falta de tiempo es el motivo más reportado en ambas encuestas. En 2017, el 33,5 % de los encuestados mencionó la falta de tiempo como la razón principal para no afiliarse, mientras que un 18,6 % expresó que no existían asociaciones que los motivaran. En 2024, esta tendencia persiste. Para las personas que dicen que nunca han pertenecido a una asociación (N=3765) en 2024, los motivos principales señalados son que «nunca se lo ha planteado» (36,5 % como motivo principal, 14,2 % como secundario) y «no tiene tiempo» (24,2 % como motivo principal, 22,6 % como secundario). Otros motivos se refieren a la falta de interés (14,1 % como motivo principal, 13,7 % como secundario) y a no encontrar una asociación que los motive lo suficiente (11,8 % como motivo principal, 15 % como secundario).

Los datos revelan que la participación en grupos de interés tiene un coste que mucha gente no puede asumir de manera permanente. La falta de tiempo y el desinterés hacia las asociaciones se mantienen como barreras importantes para la participación, tanto en 2017 como en 2024. Los datos para 2024 también sugieren que hombres y mujeres interpretan estas barreras de manera distinta (gráfico 64.4). Por ejemplo, sorprende el rechazo que expresan los hombres de dieciocho a veinticuatro años a la función política de las asociaciones. En esa franja de edad, el 4 % de hombres cree que las asociaciones no sirven para nada (frente al 0,5 % de mujeres), al 18,5 % no le interesa participar en asociaciones (frente al 12,6 % de mujeres) y el 6,8 % tiene cosas más importantes que hacer (frente al 2,5 % de mujeres). De lo contrario, el número de mujeres en esa franja de edad que justifica su no participación en asociaciones debido a que no quiere meterse en problemas (5,4 %) y a no tener tiempo (22,6 %) es superior al de los hombres (0,7 % y 14,3 %, respectivamente). Los argumentos «políticos» en contra de las asociaciones suelen destacar entre los hombres, pero no en todas las franjas de edad. Por ejemplo, el número de hombres (3,2 %) y de mujeres (2,9 %) de entre sesenta y cinco y setenta y cuatro años que opinan que las asociaciones no sirven para nada es bastante similar. La falta de tiempo es un motivo que presenta poca variación, salvo para la franja de edad de entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años, además de para los más jóvenes. Otro motivo que merece ser comentado, por su carácter negativo, es «no querer meterse en problemas», que para casi el 10 % de los hombres de edades entre cincuenta y cinco a setenta y cuatro años es el principal argumento para no participar en asociaciones, frente al 3,5 % de las mujeres.

GRÁFICO 64.4. *Principal motivo para no participar en asociaciones, por edad y sexo (2024) (%)*


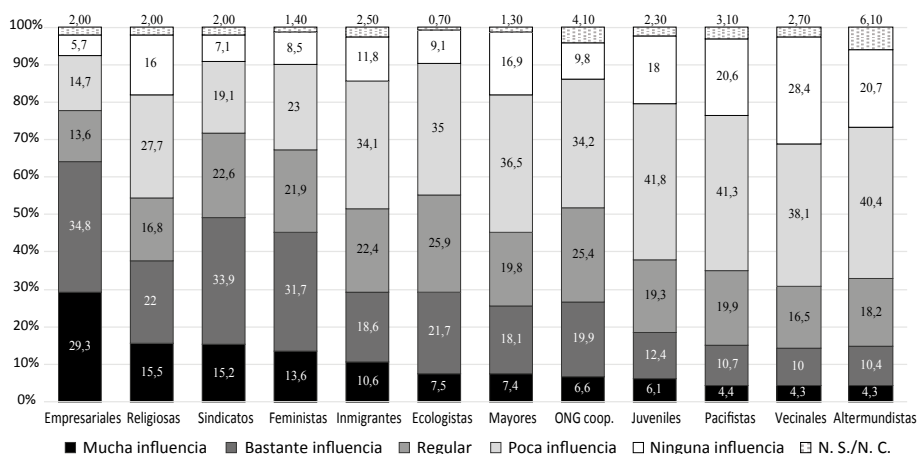
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436.

Por otro lado, en la literatura sobre grupos de interés, pocos trabajos se han preocupado por definir las funciones que los miembros deben desarrollar y por conocer qué opinan sobre la contribución de las asociaciones a la defensa y representación de intereses colectivos. Por primera vez, una Encuesta del CIS (Estudio 3436) pregunta sobre la utilidad que la ciudadanía da a pertenecer a sindicatos y a asociaciones feministas y ecologistas en diversos ámbitos. Por ejemplo, un 26,3 % de los encuestados considera que los sindicatos son muy útiles para proteger y mejorar los derechos laborales de los trabajadores. Además, un 21,9 % opina que sindicarse fortalece el papel de los sindicatos en la sociedad. En relación con las asociaciones feministas, se observa una valoración positiva sobre su impacto en la promoción de la igualdad de género: un 29,1 % de los encuestados cree que pertenecer a una organización feminista es muy útil para promover la igualdad de género en la sociedad española. Asimismo, un 26,6 % considera que es muy útil para incentivar una mayor acción de las Administraciones públicas en la eliminación de la discriminación de género. Los encuestados tienen una visión algo positiva sobre la participación en sindicatos y asociaciones feministas, especialmente en términos de protección de derechos laborales e igualdad de género. Sin embargo, el escepticismo persiste sobre la capacidad real de influencia de los miembros de partidos políticos, lo que sugiere una falta de confianza en los mecanismos de participación política formal. Estos resultados ofrecen una base importante para comprender las actitudes hacia el asociacionismo en España y las barreras que obstaculizan una mayor participación ciudadana en organizaciones formales.

64.6. Percepción ciudadana sobre la influencia de distintos grupos de interés en el proceso político en España (2024)

La Encuesta del CIS (2024) revela una jerarquía clara en las percepciones ciudadanas sobre la influencia de diferentes grupos en las decisiones políticas en España. Como se observa en el gráfico 64.5, las asociaciones empresariales emergen como los actores percibidos como más influyentes, con un 64,1 % de los encuestados que indican que tienen «mucha» o «bastante» influencia. Dentro de este porcentaje, el 29,3 % percibe que tienen «mucha influencia», mientras que el 34,8 % considera que tienen «bastante influencia». En segundo lugar, se encuentran los sindicatos, aunque con una influencia percibida menor: un 49,1 % de los encuestados considera que los sindicatos ejercen «mucha» o «bastante» influencia, lo que refleja su relevancia en temas laborales y de derechos de los trabajadores. Las asociaciones feministas y ecologistas ocupan un lugar intermedio en cuanto a su percepción de influencia. Aunque no alcanzan los niveles de las asociaciones empresariales o los sindicatos, un porcentaje considerable de ciudadanos las reconoce como actores relevantes en el panorama político. En el extremo opuesto, los grupos como las asociaciones vecinales, pacifistas, juveniles y antiglobalización son percibidos como los menos influyentes; la mayoría de los encuestados considera que estas organizaciones tienen una influencia «muy limitada» o «nula» en las decisiones políticas.

GRÁFICO 64.5. *Grado de influencia percibida de distintas asociaciones en las decisiones políticas (2024) (%)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436.

La percepción sobre la influencia futura de diversas asociaciones en las decisiones políticas en España presenta interesantes variaciones (véase tabla 64.5). Las asociaciones feministas y ecologistas son vistas como las de

mayor influencia futura, con un 45,2 % y un 50,8 % de encuestados respectivamente que creen que su influencia aumentará. También se espera que las asociaciones empresariales tengan una mayor influencia, con un 46,6 % de encuestados que anticipan un aumento. En contraste, la influencia de las organizaciones religiosas es percibida en gran medida como menor (el 47,8 % cree que su influencia se reducirá), lo que indica una posible disminución en su impacto político. Otros grupos como los sindicatos, las ONG de cooperación y los colectivos juveniles presentan una percepción más equilibrada, con una mayoría que piensa que mantendrán su influencia actual. Además, las asociaciones antiglobalización y de inmigrantes tienen una percepción dividida, con una porción significativa que anticipa tanto un aumento como una reducción en su influencia. En general, se percibe que las asociaciones relacionadas con causas sociales y ambientales podrían ganar protagonismo, mientras que las de índole religiosa podrían ver disminuido su papel en la política española en los próximos cinco años.

La percepción ciudadana sobre la influencia futura de diversas asociaciones en el ámbito político refleja interesantes tendencias y diferencias (véase tabla 64.5). Las asociaciones feministas y ecologistas destacan como las que más aumentarán su influencia en los próximos cinco años, según el 45,2 % y el 50,8 % de los encuestados, respectivamente. Este optimismo podría vincularse al creciente interés en temas sociales y ambientales que

TABLA 64.5. *Percepción sobre grado de influencia de distintas asociaciones en las decisiones políticas dentro de cinco años (2024) (%)*

<i>Tipo de asociación</i>	<i>Mayor</i>	<i>Igual</i>	<i>Menor</i>	<i>N. S.</i>	<i>N. C.</i>
Vecinales	11,9	56,6	28,6	2,7	0,2
Sindicatos	26,7	53,8	17,2	2,1	0,3
Feministas	45,2	36,1	16,4	2,2	0,2
Ecologistas	50,8	35,4	11,5	2,2	0,2
ONG cooperación	29,3	51,4	15,9	3,3	0,2
Pacifistas	24,8	50,3	21,6	2,9	0,4
Empresariales	46,6	39,4	11,2	2,6	0,3
Religiosas	13,6	36	47,8	2,1	0,5
Mayores	32,8	43,3	21,7	2	0,1
Juveniles	29,1	47,6	20,3	2,9	0,2
Altermundistas	25,3	46,6	23	4,8	0,3
Inmigrantes	38	40,8	17,9	2,8	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3436.

ocupan un lugar central en el debate público actual. Asimismo, las asociaciones empresariales también se perfilan como actores cuyo impacto político se intensificará, con un 46,6 % de los encuestados que anticipa un incremento en su influencia. Este resultado podría estar relacionado con su capacidad de movilizar recursos económicos y ejercer presión en procesos clave de toma de decisiones. En contraste, las organizaciones religiosas son vistas como las más propensas a perder relevancia, con un 47,8 % de las personas encuestadas que indican que su influencia disminuirá, lo que sugiere un posible cambio en las prioridades sociales hacia agendas más seculares. Por otro lado, grupos como los sindicatos, las ONG de cooperación y los colectivos juveniles presentan percepciones más equilibradas, con una mayoría de encuestados que consideran que mantendrán su influencia actual. Mientras tanto, las asociaciones antiglobalización y de inmigrantes generan opiniones divididas, ya que un porcentaje significativo de encuestados anticipa tanto aumentos como disminuciones en su impacto político.

La percepción ciudadana sobre la influencia de los grupos de interés está alineada con los resultados de los estudios empíricos realizados hasta el momento sobre el acceso de los grupos a diferentes arenas políticas (Dür y Mateo, 2013). Los grupos con mayores recursos financieros, humanos y organizativos (como asociaciones empresariales o sindicatos) son percibidos como más influyentes. Otro factor son las relaciones históricas con el poder. Los grupos que han mantenido una relación constante y estrecha con las instituciones políticas (por ejemplo, los sindicatos en contextos socialdemócratas o las asociaciones empresariales en Gobiernos conservadores) generan una percepción de influencia continua. Del mismo modo, los grupos que representan intereses económicos o corporativos suelen tener un acceso privilegiado al poder político, mientras que grupos con menos recursos o de base comunitaria (por ejemplo, asociaciones vecinales o juveniles) suelen estar en desventaja.

El predominio de asociaciones feministas está relacionado con el predominio de estos temas en la agenda política y la visibilidad que reciben en los medios. Los medios pueden favorecer narrativas que refuercen la relevancia de ciertos grupos, especialmente aquellos con capacidad de financiar publicidad o con relaciones cercanas con periodistas y editores (Binderkrantz, Chaqués y Halpin, 2017). Del mismo modo, la percepción de influencia está ligada al tipo de políticas que dominan la agenda pública. La centralidad de las políticas de género en la agenda política desde 2018 puede influir en el hecho de que las asociaciones feministas sean percibidas como más influyentes que otras ONG. En resumen, la percepción ciudadana sobre la influencia de los grupos de interés se explica por una combinación de factores estructurales (recursos, historia, acceso al poder), institucionales (canales de participación, normas), mediáticos (visibilidad, sesgos) y culturales (confianza, normas sociales), así como dinámicas de la agenda política y movilización social. Estas variables interactúan de manera compleja y pueden reforzar desigualdades en la percepción de influencia entre diferentes tipos de grupos.

64.7. Conclusiones

En la literatura sobre grupos de interés en España encontramos escasas referencias a las motivaciones individuales que incentivan –o desincentivan– la participación asociativa para el conjunto de la sociedad española. A diferencia de los estudios sobre capital social, que explican el asociacionismo desde una perspectiva cívica, para los principales enfoques teóricos sobre grupos de interés la participación en asociaciones adquiere una dimensión de representación y defensa colectiva de intereses políticos.

El análisis de los datos obtenidos permite identificar diversas tendencias en cuanto a la afiliación, motivaciones y barreras asociadas a los grupos de interés en España, así como las percepciones que tienen los ciudadanos sobre su influencia en el proceso político. En primer lugar, se observa una notable diversidad en las motivaciones para afiliarse a grupos de interés. La decisión de formar parte de asociaciones empresariales, sindicatos o colegios profesionales está motivada, sobre todo, por un interés material. Las personas establecen una relación instrumental con estas asociaciones, en la que su pertenencia depende de los beneficios tangibles que la asociación pueda ofrecer. En estos casos, los individuos se asocian para mejorar, de manera colectivamente organizada, cuestiones económicas, laborales o profesionales. Por otro lado, cuando se trata de defender causas y valores políticos, como en el caso de las asociaciones ecologistas o pacifistas, las personas no condicionan su pertenencia a la obtención de recompensas tangibles, pero sí esperan recibir algún tipo de recompensa intangible de carácter solidario y colectivo. Esto sugiere que las motivaciones para participar en asociaciones son variadas y la decisión de permanecer en ellas está supeditada a la obtención de algún tipo de recompensa, ya sea material o intangible.

En segundo lugar, se identifican diversas barreras que limitan la participación activa en los grupos de interés. Entre las principales barreras se encuentran la falta de tiempo y el desinterés por los problemas públicos, las cuales se presentan como obstáculos recurrentes para muchos ciudadanos. Esto sugiere que, a pesar del potencial de influencia de los grupos de interés, muchos individuos no se sienten motivados o no disponen de los recursos necesarios para involucrarse en actividades que requieran tiempo y dedicación. Esta falta de participación también podría estar vinculada con la percepción de que la política y las decisiones del Gobierno están dominadas por élites, lo que contribuye al desencanto y la apatía de ciertos segmentos de la población. Además, respecto a la influencia política de los grupos de interés, la mayoría de los ciudadanos perciben que estas organizaciones tienen un impacto significativo en el proceso político. Sin embargo, este impacto es considerado, en muchos casos, como un factor de desigualdad, ya que se asocia principalmente a grupos con mayor poder económico o con agendas específicas, como las asociaciones empresariales y las grandes organizaciones profesionales. Esto refuerza la idea de que, aunque los grupos de interés pueden actuar como vehículos de representación, su efectividad y equidad están limitadas por la concentración de recursos y poder en manos de unos pocos actores.

Los datos presentados reflejan una notable limitación en la inclusión de preguntas sobre grupos de interés en las encuestas del CIS, lo cual tiene implicaciones significativas para la investigación y la comprensión de la participación ciudadana en España. Entre 2000 y 2024, el CIS apenas ha realizado doscientas diez preguntas distintas relacionadas con asociaciones económicas, políticas y sociales, de las cuales solo setenta y seis han sido repetidas con el mismo formato y únicamente nueve han alcanzado una frecuencia superior a diez ocasiones. Esta discontinuidad y la baja frecuencia dificultan la creación de series históricas sólidas y comparables. Aunque la incorporación de nuevas variables y opciones de respuesta es un avance, los cambios metodológicos entre 2017 y 2024 dificultan la comparación directa. En 2017, se diferenciaba entre participación activa y pasiva, lo que ofrecía una idea más clara del nivel de compromiso. Sin embargo, en 2024, la pregunta abierta (pregunta 1) da una visión más superficial, ya que no permite distinguir entre tipos de afiliación o la duración de la membresía. Los resultados de 2024 presentan niveles de participación mucho más altos en algunas categorías (como asociaciones culturales y políticas), lo que podría indicar una ampliación de la interpretación de «pertenencia» en una pregunta más general. Este cambio en la formulación de la pregunta puede haber llevado a los encuestados a incluir respuestas que reflejan intereses más amplios y menos compromisos formales en comparación con los datos de 2017. Las diferencias observadas sugieren que el formato y la redacción de la pregunta tienen un impacto significativo en los resultados, hecho que dificulta el análisis de tendencias a lo largo del tiempo. Es necesario un enfoque más estandarizado para captar con precisión la evolución de la participación en asociaciones.

Estos hallazgos resaltan la necesidad de mejorar el diseño y la frecuencia de las preguntas del CIS sobre grupos de interés y de promover un análisis más profundo de las dinámicas de participación asociativa y su impacto en la democracia española. En este sentido, estudios futuros podrían beneficiarse de datos más consistentes y representativos, lo que ampliaría nuestra comprensión del papel de las asociaciones en la vida política y social del país.

En cualquier caso, nuestro análisis pone de manifiesto que la ciudadanía española explica su participación en asociaciones por diversos motivos y que es posible identificar ciertos patrones asociados al sexo y la edad. Los hombres participan mucho más que las mujeres en asociaciones deportivas, mientras que hay una mayor presencia de mujeres en las ONG de cooperación, las asociaciones de pacientes y las asociaciones feministas. Los resultados de 2024 también ofrecen una instantánea de cómo los ciudadanos españoles perciben la influencia de diferentes grupos de interés. Las asociaciones empresariales emergen como los actores más poderosos, pero otras organizaciones, como los sindicatos y las asociaciones feministas y ecologistas, también ejercen una influencia significativa. Sin embargo, las asociaciones vecinales, pacifistas, juveniles y antiglobalización parecen tener una menor capacidad para incidir en las decisiones políticas. Estos hallazgos tienen importantes implicaciones para la comprensión de la dinámica política en España, ya que reflejan la compleja interacción entre diferentes actores sociales y políticos, lo que subraya la importancia de considerar las percepciones de los ciudadanos al analizar el

poder y la influencia en la sociedad. No obstante, es importante destacar que esta percepción de influencia puede variar según la ideología política del encuestado, su nivel de educación o su experiencia con estos grupos. Además, la percepción de influencia de un grupo de interés en particular puede fluctuar con el tiempo, dependiendo de eventos actuales y de la agenda política.

Si se comparan los datos sobre influencia actual con las expectativas a futuro, en algunos casos, como en las asociaciones feministas y ecologistas, se espera que su influencia aumente. En cambio, se prevé que las asociaciones religiosas, que actualmente tienen una percepción de influencia intermedia, vean reducida su influencia en el futuro. Estos cambios reflejan posibles tendencias hacia un mayor protagonismo de causas sociales y ambientales, mientras que otras organizaciones pueden estar experimentando una disminución en su percepción de relevancia política.

Las líneas de investigación futuras sobre opinión pública y grupos de interés en España podrían enfocarse en explorar las motivaciones individuales para unirse a estas organizaciones e investigar tanto las recompensas materiales como las intangibles. Además, sería relevante estudiar el impacto de la participación en la democracia y la representación política, así como las desigualdades en la participación en función de factores sociodemográficos. También se necesitan análisis sobre las tendencias en la influencia de los grupos de interés a lo largo del tiempo, el impacto de las nuevas tecnologías en la participación y los costes asociados a la misma. Conocer las opiniones de la ciudadanía española sobre estas cuestiones es relevante y puede contribuir a consolidar la representación política en España.

Bibliografía

- Bachrach, Peter y Baratz, Morton (1962). «Two Faces of Power». *American Political Science Review*, 56(4), pp. 947-952.
- Baumgartner, Frank R.; Berry, Jeffrey M.; Hojnacki, Marie; Kimball, David C. y Leech, Beeth L. (2009). *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beyers, Jan; Chaqués, Laura; Dür, Andreas; Eising, Rainer; Fink-Hafner, Danica; Lowery, David; Mahoney, Christine; Maloney, William y Naurin, Daniel (2014). «The INTEREURO Project: Logic and structure». *Interest Groups and Advocacy*, 3(2), pp. 126-140.
- Binderkrantz, Anne S.; Chaqués, Laura y Halpin, Darren (2017). «Diversity in the News? A Study of Interest Groups in the Media in the UK, Spain and Denmark». *British Journal of Political Science*, 47(2), pp. 313-328.
- Chaqués, Laura (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chaqués, Laura (2020). Interest groups and political representation. En: Cotta, Maurizio y Russo, Federico (eds.). *Handbook of Political Representation*. Edward Elgar Publishing.
- Chaqués, Laura y Muñoz, Luz (2016). «Explaining Interest Group Access to Parliamentary Committees». *West European Politics*, 39(6), pp. 1276-1298.

- Dahl, Robert A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Madrid: Editorial Paidós.
- Dür, Andreas y Mateo, Gemma (2013). «Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries». *European Journal of Political Research*, 52, pp. 660-686.
- Hall, Richard y Deardorff, Alan (2006). «Lobbying as a Legislative Subsidy». *American Political Science Review*, 100(1), pp. 69-84.
- Jerez, Miguel J. (1997). Los grupos de presión. En: Águila, Rafael del (coord.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta.
- Linz, Juan (1981). A century of politics and interests in Spain. En: Berger, Suzanne (ed.). *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Medina, Iván y Chaqués, Laura (2024). «Acceso de los grupos de interés a la arena gubernamental: un estudio comparativo de los gobiernos de Mariano Rajoy y Pedro Sánchez (2012-2021)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 186, pp. 123-142.
- Molins, Joaquim M.; Muñoz, Luz y Medina, Iván (eds.) (2016). *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.
- Muñoz, Luz (2016). Las ONG en la política de cooperación al desarrollo. En: Molins, Joaquim M.; Muñoz, Luz y Medina, Iván (eds.). *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (2000). «Collective action and the evolution of social norms». *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), pp. 137-158.
- Putnam, Robert D. (1993). «The Prosperous Community. Social Capital and Public Life». *The American Prospect*, 4(13), pp. 35-42.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The semi-sovereign people*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Truman, David B. (1951). *The Governmental Process*. Nueva York: Knopf.
- Wilson, James Q. (1973). *Political organizations*. Nueva York: Basic Books.

65. Las élites parlamentarias y ministeriales en España

Juan Rodríguez Teruel

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València

Pablo Oñate

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València

65.1. Introducción

Las élites políticas –también las españolas– tienen dos rasgos distintivos definitorios que las llevan a experimentar una perversa paradoja: ocupan una posición central en el funcionamiento de la democracia –en su toma de decisiones, en su cadena de representación y, más generalmente, en la calidad de su rendimiento–, si bien ello contrasta con el creciente sentimiento de desconfianza y alejamiento que suelen suscitar entre la ciudadanía. Si nos centramos en España, ya desde la Transición fue detectado un cierto *cinismo democrático*, que aunaba un fuerte apoyo a la democracia (como forma de gobierno) con un escepticismo y una crítica notables hacia sus actores y sus resultados (Maravall, 1981). Estas actitudes evolucionaron en los años posteriores hacia sentimientos de desafección y, más recientemente, de polarización y polarización afectiva (Pereira y Oñate, 2024; Torcal, 2023; Torcal y Harteveld, 2025). Como se ha observado en otras democracias, en los últimos años se han alcanzado cotas de desaprobación y rechazo hacia la élite política particularmente elevadas. Aunque las causas son diversas, y algunas obedecen a tendencias de largo alcance, la imagen y consideración de los políticos ha estado muy condicionada por las crecientes dificultades para proporcionar servicios y resultados a los ciudadanos en un mundo cada vez más globalizado, por los casos de corrupción que han afectado a diferentes partidos y administraciones, así como por la percepción generalizada de que la élite política, a pesar del difícil contexto, continuaba disfrutando de privilegios que la alejaban del ciudadano medio.

Todo ello ha situado a este colectivo en el punto de mira de una parte muy importante de la opinión pública española, que percibe a sus élites políticas con un bajo nivel de legitimidad y un notable desapego. Según los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), si en mayo de 2007 (Estudio CIS 2705) «la clase política, los partidos políticos» aparecía como uno

de los tres principales problemas del país para un 11,1 % de los españoles, en enero de 2023 (Estudio CIS 3390) ese porcentaje llegaba a situarse en el 61,3 %, aunque la percepción del problema disminuyó algo en los años posteriores. Según el Estudio CIS 3514 (junio 2025), la proporción de los que consideraban a «los políticos, los partidos y la política» como uno de los tres principales problemas había descendido al 55,8 %.

El incremento de este tipo de actitudes también ha ido unido a un crecimiento muy considerable de la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas, tanto nacionales como supranacionales, que ha derivado en una erosión de la legitimidad de dichas instituciones y del propio sistema político democrático. Por ejemplo, el porcentaje de españoles que, según el CIS, expresaba desconfianza en el Parlamento nacional se elevó entre marzo de 2008 y mayo de 2014 del 35 al 89 %, situándose en junio de 2025 en el 66,6 %. Por su parte, el porcentaje de entrevistados que manifestaban sentirse satisfechos con el funcionamiento de la democracia en España descendió entre abril de 2007 y mayo de 2014 del 58 % al 22 % y creció moderadamente –hasta el 36,5 %– en septiembre de 2024.

En este sentido, todos los nuevos actores políticos surgidos en los últimos diez años han utilizado el rechazo a los políticos tradicionales como un recurso retórico de movilización política: el principal argumento subrayado por quienes han detectado una expansión del populismo en la política española se ha basado en la apelación de estos nuevos actores a la oposición entre «los de abajo» y «los de arriba», entre la mayoría virtuosa de ciudadanos y la minoría dirigente –identificada a menudo como una «casta», término de origen italiano, referido fundamentalmente a la clase política–. Más allá del debate en torno a si estas estrategias e instrumentos discursivos son suficientes para afirmar la existencia de verdaderos populismos, es interesante señalar que, con ello, los nuevos actores –y quienes tratan de oponérseles– han devuelto la atención de los ciudadanos al papel de las élites. También han evidenciado hasta qué punto la imagen y valoración de los políticos suponen un terreno amplio para la manipulación de la opinión pública y el fomento del antipoliticismo o de actitudes antisistema. Con todo, es más que cuestionable que esta renovada atención sobre los políticos haya contribuido de igual forma a conocer mejor su papel y su responsabilidad real en el funcionamiento de la democracia española.

En este capítulo, vamos a analizar algunos de los principales aspectos que coadyuvan a la conformación de las élites políticas nacionales, tanto desde el punto de vista de la demanda (y su estructura de oportunidades) como del de la oferta, considerando su fisonomía, así como su recorrido o trayectoria, y teniendo en cuenta las principales dimensiones que ha destacado la literatura empírica sobre élites. Para ello, tendremos en mente diversos elementos que reflejan el alcance de la selección social de estos individuos (su sexo, edad, educación y profesión), la representación geográfica (especialmente en el ámbito de la élite ministerial, sin reglas ni criterios explícitos respecto al origen territorial de los miembros del Gobierno), la estabilidad y duración de los cargos en el Ejecutivo y el Legislativo, así como sus carreras políticas, definidas por los ámbitos de selección y la trayectoria institucional desarrollada por los

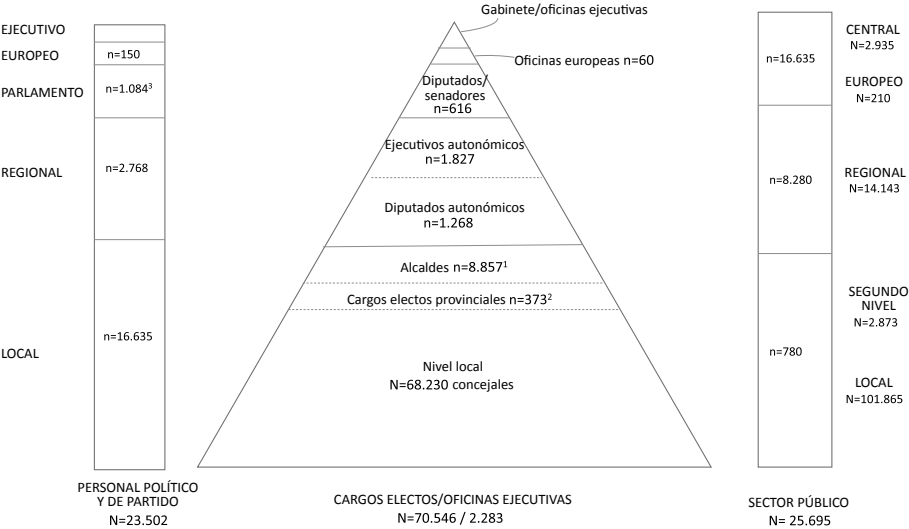
individuos. En este punto, se prestará especial atención al papel de los partidos políticos en la presencia gubernamental, así como a la posible presencia de perfiles tecnocráticos o de conocimiento experto.

Por supuesto, en el análisis de las élites políticas españolas de los últimos diez años, tendremos en la influencia que pueda haber tenido la irrupción de nuevos partidos políticos en el escenario, a fin de calibrar en qué medida estos han contribuido a modificar los parámetros tradicionales de las élites políticas de la democracia española o, por el contrario, si, más bien, han acabado asimilándose a las pautas y perfiles de las élites políticas de los partidos tradicionales.

65.2. La estructura de oportunidades para las carreras políticas en España

El ingente y acelerado proceso descentralizador experimentado por el sistema político español ha conformado una estructura federalizada (en casi todo menos en el nombre, como algún colega extranjero afirma). Este sistema político federalizado ha fomentado la proliferación de opciones y salidas para la *ambición política* en una estructura de oportunidades políticas propicia para ello, lo que ha ofrecido una gran disponibilidad de cargos para los políticos de carrera, en distintos niveles de gobierno y en ambas ramas del mismo, ejecutiva y legislativa. Como se ilustra en el gráfico 65.1, varios tipos de cargos políticos (ejecutivos, parlamentarios, asistentes, técnicos) son accesibles a través de diferentes niveles políticos. Con una población de algo más de cuarenta y nueve millones de personas, el sistema político español proporciona alrededor de 122 000 cargos políticos. Alrededor del 80 % de estos cargos pertenece al ámbito político local, con una cantidad significativa de concejales y alcaldes (55 % del total), especialmente en los cinco mil pequeños municipios con menos de mil habitantes, donde las responsabilidades políticas a menudo son no remuneradas y están en manos de miembros notables de la comunidad con profesiones no políticas. Además de estos representantes en áreas rurales, otros cargos locales y secundarios ofrecen oportunidades a los partidos políticos a través de sistemas de elección o designación. Alrededor del 40 % de la estructura política está compuesta por personal político y de partido, así como por puestos en el sector público (comités, empresas públicas, consejos consultivos y otras entidades públicas), típicamente designados por diversos ejecutivos. Es importante señalar que en esta cifra solo se incluyen los cargos de segundo nivel elegidos de manera directa por los ciudadanos, mientras que más de mil cargos provinciales (diputaciones), asignados de forma proporcional a concejales y alcaldes locales según el apoyo electoral del partido en las elecciones locales (excepto en el País Vasco), no se contabilizan. Como promedio, el sistema político proporciona quince cargos electos y once no electos por cada diez mil habitantes, cifras que nos alinean –en términos generales– con sistemas federales con un número sustancial de cargos electos directamente a nivel local, como Suiza, Bélgica o Estados Unidos, y superan de modo significativo a Canadá, Alemania o Brasil (Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004, p. 279).

GRÁFICO 65.1. *La estructura de oportunidades en España*



Notas: 1) El número de cargos en el nivel local incluye a los alcaldes. 2) El segundo nivel en España está formado por cargos provinciales elegidos indirectamente (ocupados por concejales locales), así como por cargos electos que incluyen Administraciones insulares y diputaciones forales en el País Vasco. En el gráfico se incluyen solo estos cargos electos. 3) Este número incluye al personal político en las oficinas parlamentarias y ejecutivas centrales.

Fuente: Elaboración propia. Los datos provienen de fuentes oficiales (véase Rodríguez, 2014). En algunos casos, las cifras pueden ser estimadas.

En términos de accesibilidad, la estructura multinivel proporciona dos vías distintas hacia los puestos de responsabilidad política. La vía electoral está dominada por las élites de los partidos políticos (Oñate y Aldeguer, 2022a) dado que el sistema de representación proporcional con listas completas, cerradas y bloqueadas reduce sustancialmente las posibilidades de promoción política fuera de las estructuras partidistas (aunque se ha debatido en alguna ocasión, ni en el ámbito estatal ni en el autonómico se ha abierto la puerta a algún tipo de voto preferencial). La segunda vía implica la cooptación a través de nombramientos en cargos ejecutivos, personal de confianza o entidades públicas. Esta entrada alternativa a las carreras políticas es resultado de la gran cantidad de nombramientos políticos disponibles existentes en contexto de las Administraciones públicas españolas, lo que conduce a una alta politización de sus niveles superiores. En consecuencia, los cargos cooptados en Gobiernos se vuelven relativamente más accesibles para los políticos no profesionales o candidatos no partidistas que los escaños en los parlamentos. En todo caso, debe destacarse la limitada accesibilidad que representa la presencia de partidos no estatales para los políticos *ambiciosos*: la reticencia de estos partidos a participar en Gobiernos de coalición nacionales ha actuado hasta ahora como una barrera para la promoción ejecutiva de sus miembros, lo que puede haber tenido consecuencias tanto para la identificación de sus bases electorales respecto a las instituciones centrales del Estado como para la dinámica

de relación e intercambios políticos entre el nivel estatal y los niveles autonómico y local.

El atractivo de estos cargos varía sustancialmente en los diferentes niveles según sus oportunidades de profesionalización y prestigio político (Barragán, 2015; Botella *et al.*, 2011; Jerez, Real-Dato y Rodríguez, 2019). Si bien todos los cargos parlamentarios y ejecutivos principales en los niveles nacional y regional han disfrutado de recursos para la profesionalización política desde el inicio del periodo democrático, esto ha sido principalmente llamativo para la mayoría de los cargos locales en municipios de más de diez mil habitantes (solo el 8 % del total). Precisamente la gran disponibilidad de posiciones locales remuneradas las convierte en los *cargos base* donde muchos políticos comienzan a construir sus carreras en España. Más de la mitad de los diputados regionales y nacionales adquirieron experiencia previa en cargos políticos locales (Jerez, Linz y Real-Dato, 2013, p. 866; Oñate y Viera, 2019, p. 404). Los políticos con cargos supralocales no suelen presentarse a cargos locales, excepto en el caso de concejalías relevantes y, principalmente, alcaldías de las ciudades más importantes como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y otras capitales de provincia.

Esta estructura de oportunidades da lugar, en España, a tres patrones principales de carreras políticas, de acuerdo con la tipología de Arthur Schlesinger (1966). En primer lugar, entre los representantes locales y regionales o los miembros ejecutivos es común un *patrón* de trayectoria política *estático y discreto* (solo en un nivel y, a menudo, sin renovación). Según una encuesta entre alcaldes españoles, solo el 6 % de ellos esperaba ascender a niveles superiores después de su mandato (Navarro y Sanz, 2018, p. 40). Del mismo modo, menos del 10 % de los diputados regionales se movieron de/a otro nivel institucional en años recientes, aunque las cifras solían ser más elevadas (Oñate, 2018; Oñate y Aldeguez, 2022b; Oñate, Aldeguez y Maragán, 2023; Oñate, Hernández y Aldeguez, 2024). En el nivel nacional, la mayoría de los parlamentarios nacionales tienen carreras estáticas centradas exclusivamente en el Congreso y alrededor del 50 % de ellos no renueva su mandato parlamentario una segunda vez, lo que da lugar a una alta rotación entre distintos cargos de los políticos españoles (Oñate, 2019, p. 424; 2019, p. 399; Oñate, Hernández y Aldeguez, 2024; Oñate y Viera, 2019, p. 399), una baja especialización en las comisiones en las que prestan sus servicios (Oñate y Ortega, 2019) y, con todo ello, una limitación significativa para la profesión político-institucional en España y su eficacia, al menos en el ámbito legislativo o en la cúpula gubernamental.

En segundo lugar, entre las *trayectorias progresivas* (entre diversos niveles), el patrón más frecuente es el de *carreras integradas*, con diferentes combinaciones de experiencia local, regional y rama ejecutiva y legislativa. Finalmente, las *carreras unidireccionales* desde el ámbito local y regional, que culminan en el Parlamento nacional (modelo tradicional de escalera), forman una trayectoria ascendente facilitada por la acumulación de tales cargos (local más otro cargo representativo a nivel superior). Sin embargo, algunos estudios han encontrado que en ciertas regiones se observa una disminución de esta orientación centrípetas de las carreras parlamentarias, por lo que resulta más atractivo mantenerse

en el nivel regional que ascender al nacional (dadas las condiciones materiales y relaciones del trabajo en el contexto del Parlamento nacional). Este creciente atractivo de los puestos en el ámbito regional frente a los del nacional se observa en mayor medida en regiones con alto nivel de identidad nacional y partidos distintos de los estatales (Dodeigne, 2018; Oñate y Aldeguer, 2023; Oñate y Belchior, 2019; Oñate, Hernández y Aldeguer, 2024; Stolz, 2010).

65.3. El contexto institucional

Es conveniente definir adecuadamente, en el marco de la estructura de oportunidades políticas para las élites políticas españolas, el contexto constitucional concreto que conforma cada una de las posiciones o puestos que las élites pueden cubrir. En el ámbito de la representación en el nivel estatal, la élite parlamentaria nacional está formada por los miembros de las Cortes Generales. El diseño institucional y las prácticas políticas han conformado un bicameralismo asimétrico, en el que el Congreso de los Diputados prima políticamente sobre el Senado. Los diputados del Congreso son elegidos a través de un sistema electoral de baja proporcionalidad y con listas cerradas y bloqueadas. Este sistema deja en manos de las élites de los partidos un elevado margen de poder al configurar las listas electorales y, en la práctica, seleccionar qué individuos tendrán más probabilidades de entrar o permanecer en el Parlamento. El dominio partidista se da de igual manera en la selección de los senadores, a pesar de que la mayoría de ellos se eligen mediante un sistema electoral algo más abierto (además de los senadores de designación autonómica). El control de los partidos se extiende también a todo el proceso parlamentario debido a las reglas de funcionamiento de la Cámara Baja: los diputados mantienen formalmente la autonomía individual en las votaciones, pero el predominio de los grupos parlamentarios –jerárquicamente organizados y muy disciplinados– sitúa el control real de las decisiones políticas en el ámbito de las directivas de los partidos. Este hecho condiciona de forma decisiva tanto el reclutamiento de la élite parlamentaria como su comportamiento y sus prácticas dentro del Parlamento (Oñate y Aldeguer, 2022a).

Por su lado, la élite gubernamental se organiza alrededor del liderazgo político e institucional que ejercen los presidentes del Gobierno. El predominio del Presidente sobre el resto de los actores del sistema político es una de las constantes de la política española desde 1977, como ha ocurrido en otros países en las últimas décadas (Musella, 2024). Ese predominio nace en su posición legal e institucional, de su habitual condición de líder del partido político que gobierna y de la fuerte personalización que han experimentado las campañas electorales y la competencia política en general, durante las últimas décadas. El reforzamiento de la figura del Presidente del Gobierno frente a la de sus ministros y al Parlamento ha contribuido a alimentar la tesis de la *presidencialización* del sistema parlamentario español, si bien este predominio está condicionado por factores altamente contingentes, tales como el control que el primero ejerce sobre su propio partido, el grado de apoyo parlamentario y las perspectivas electorales, sin olvidar la evolución en la valoración del liderazgo del Presidente por

parte de la opinión pública española. Pautas similares se han reproducido igualmente en los Gobiernos autonómicos, de tal forma que los presidentes autonómicos se han convertido en la figura política central de cada comunidad.

La superioridad del Presidente no se fundamenta solo en las atribuciones constitucionales, legales o su dominio del partido político, sino también en el control casi absoluto en las decisiones del Gobierno y, muy particularmente, en las remodelaciones gubernamentales. En el proceso de selección ministerial, la práctica política de los presidentes reafirma su preeminencia frente a otros actores y, particularmente, frente a los partidos (Rodríguez, 2020). La decisión sobre cuándo realizar una remodelación ministerial, con qué alcance, con qué ministros y a qué ministerios debe afectar ha dependido en esencia de los criterios y necesidades políticas del Jefe del Gobierno. Los presidentes españoles han acostumbrado a seguir cuatro grandes criterios para escoger a sus ministros: la competencia personal de los candidatos (de acuerdo con el tipo de ministerio), los equilibrios y estrategias de partido (remunerar servicios prestados, promocionar nuevos líderes, representar facciones internas o territoriales), los mensajes al electorado (fomentando la representación *descriptiva* de los ministros) y el mantenimiento de la mayoría parlamentaria (mediante ministros que representen sensibilidades políticas más amplias). Por supuesto, como se ha señalado, las características del contexto político también condicionan la selección de los ministros, puesto que el Presidente dispondrá de mayor poder según sea la situación interna del partido, la situación parlamentaria en que se encuentre el Gobierno o el momento político concreto en que se produce una remodelación del gabinete, además de la propia eficacia con la que el Presidente ejerza su liderazgo político. De este modo, las estrategias de los presidentes y el contexto político de cada Gobierno nos ayudan a entender el resultado del reclutamiento social y político de la élite ministerial, así como la carrera ministerial que se ha desarrollado dentro del Ejecutivo desde 1977.

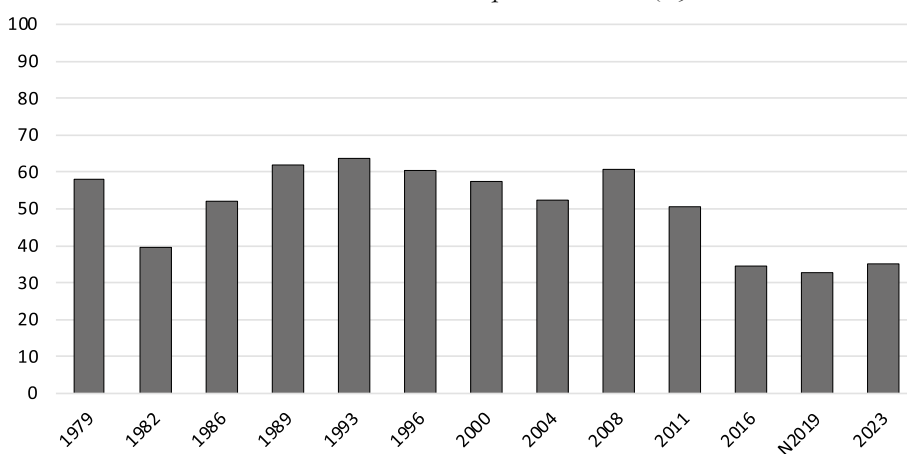
65.4. Estabilidad y duración

La estabilidad de las élites políticas está condicionada, entre otras, por las propias características del contexto institucional y las prácticas, formales e informales, con las que desarrollan su trabajo y que hemos presentado en la sección anterior. En el caso de la élite parlamentaria, su continuidad se puede medir a través de dos grandes indicadores: el grado de renovación (discontinuidad) de los parlamentarios en cada legislatura y su duración en el escaño.

En cuanto al primer indicador, la élite parlamentaria se ha caracterizado por un alto grado de renovación en cada legislatura superior al de otros países europeos. La continuidad en la posición de diputado viene siendo singularmente baja desde la primera legislatura ordinaria, aunque se ha acentuado a partir de 2015. Como promedio, entre las Legislaturas I (1979-1982) y XV (2023-), el porcentaje de diputados que estaban en la Cámara en la anterior legislatura solo alcanza el 52 %, algo más de la mitad, si bien en las últimas tres legislaturas apenas alcanzó el 35 %, como se aprecia en el gráfico 65.2. Estos porcentajes de continuidad

son notablemente menores que los registrados en otros parlamentos nacionales de otros países de la UE. Además, son muy pocos los diputados que regresan al Congreso después de haberlo dejado (la media entre las citadas legislaturas es del 3 %). Como en todo régimen democrático, la discontinuidad obedece en parte a la evolución electoral de los partidos, en la que grandes realineamientos electorales producen tasas muy bajas de continuidad. Un caso especialmente notorio fue el hundimiento de UCD en las urnas en 1982, lo que se tradujo en la tasa más baja de continuidad hasta 2015 (36,1 %). Desde la legislatura fallida de 2015-2016, la élite parlamentaria ha experimentado una tasa de continuidad muy baja, inferior al 35 %, debido a la irrupción de los nuevos partidos y de su evolución irregular en el escenario parlamentario nacional. No obstante, esta renovación no solo fue resultado de la llegada al Congreso de estos nuevos actores, sino también de una renovación sustantiva en las filas de los partidos tradicionales. Así, si bien Podemos y sus confluencias aportaron el 30 % de los diputados *noveles* en esa legislatura de cambio y Ciudadanos un 18,4 %, los del PSOE y PP representaron, respectivamente, el 20,8 % y el 20,3 %. En el PSOE, además, esos diputados recién llegados ocuparon la mitad de los escaños obtenidos (en el PP solo un tercio). Más tarde, la irrupción de Vox, con cincuenta y dos escaños, en la legislatura elegida en noviembre de 2019 (tras el fracaso de la de abril de ese mismo año) supuso un nuevo récord de baja continuidad: ni siquiera un tercio (32,6 %) de los diputados del Congreso lo era en la anterior legislatura operativa. Debe tenerse presente que estos bajos niveles de continuidad pueden tener relevantes consecuencias en la calidad del sistema representativo: supone una pérdida sustantiva de experiencia en los diversos temas, de *know-how* parlamentario, de relaciones y redes de contactos con actores sociales y otras autoridades del sistema político, de socialización parlamentaria de diputados noveles y veteranos, etc. que podría incrementar la calidad del trabajo de las élites parlamentarias nacionales, como hemos señalado en otro lugar (Oñate, Hernández y Aldeguer, 2024).

GRÁFICO 65.2. *Tasa de continuidad de la élite parlamentaria (%)*



Fuente: Base de datos GIAEP (Universidad de Valencia), con datos relativos al comienzo de cada legislatura, facilitados por el Congreso de los Diputados (véase: www.congreso.es, acceso 1 de agosto de 2025).

La renovación de los parlamentarios también está condicionada por la propia historia de los partidos, por el control que ejercen sus líderes regionales o nacionales sobre la confección de las listas electorales y por las relaciones entre grupo parlamentario y partido (Oñate y Aldeguer, 2022a), sin olvidar la propia motivación de los diputados para aspirar a la reelección o sus posibilidades de ser nombrados para otro cargo político (por lo general en la rama de los ejecutivos). Esto último guarda una estrecha relación con la cantidad y calidad de los incentivos del trabajo parlamentario en términos de remuneración, indemnizaciones y asistencias de personal específico, el (normalmente estrecho) margen de autonomía en su labor con respecto al grupo parlamentario, el propio prestigio de la posición de diputado en cada momento y el grado de poder e influencia que esta pueda otorgar a quien la ostenta. Ligado a este último aspecto estaría igualmente el valor añadido que la posición de diputado pueda suponer en cuanto a ventajas para una futura carrera profesional o de cara a culminar una carrera política a nivel nacional al acceder a un puesto en el ejecutivo, algo que en el actual sistema político ha disminuido de forma sustancial con respecto a otras épocas. Por último, también hay que considerar el coste de desplazarse la mitad de la semana a Madrid, con todos los inconvenientes que ello supone.

Las tasas de continuidad de diputados y diputadas en las legislaturas del periodo 2015-2025 es, en términos generales, similar. No obstante, se observan diferencias si se atiende a la bancada de cada partido o grupo parlamentario. En el PSOE apenas hay diferencias entre sus representantes hombres y mujeres. En cambio, entre los del PP se registra una mayor continuidad entre las diputadas que entre los diputados (con una diferencia de tres puntos porcentuales. En las bancadas de Unidas Podemos/Sumar, se da el caso contrario: hay más continuidad (entre cuatro y cinco puntos porcentuales más) entre los diputados que entre las diputadas. La gran diferencia la marca Vox: sus diputados varones registran porcentajes de continuidad mucho más altos que sus diputadas (en la legislatura inaugurada tras las elecciones de 2023 esa diferencia alcanzó el 20 %).

La otra forma de abordar la estabilidad de la élite parlamentaria es a través de su permanencia o duración en el cargo. Aunque existe un alto nivel de recambio de parlamentarios en cada nueva legislatura, se puede identificar un núcleo en la élite parlamentaria (en torno al 10 % de la misma) que prolonga su vida parlamentaria durante tres o más legislaturas, lo que les permite ganar una experiencia sustancial en la Cámara y en sus estructuras partidistas. Hasta la X Legislatura (que duró hasta 2015), el promedio de duración de los mandatos de los diputados se situó en torno a las 2,4 legislaturas (unos diez años, cifra similar a la observada como promedio de las vidas parlamentarias en otros países de nuestro entorno (Cotta y Best, 2007; Cotta y Verzichelli, 2007)). En cambio, tras las elecciones generales de 2015 y los cambios a ellas asociados en el sistema de partidos y de la élite política española, dicha cifra se redujo sustancialmente y se quedó en 0,7 legislaturas como promedio entre los diputados de la iniciada en noviembre de 2019 y en 0,9 legislaturas entre los diputados de la iniciada en 2023. También en el ámbito de la continuidad de la élite parlamentaria se observaron las consecuencias del *proceso de centrifugación* de la política que se observó en España a partir de 2015.

Si diferenciamos entre diputadas y diputados, tradicionalmente las carreras parlamentarias de los diputados duraban –de forma agregada– más (en otros términos, había más diputados con mayor veteranía). Pero la progresiva normalización de la incorporación de más mujeres en el Congreso ha propiciado un cambio relevante en ese sentido: como se observa en la tabla 65.1, en la XIV Legislatura (inaugurada tras las elecciones de noviembre de 2019) había –en proporción– más diputados (6 %) noveles y más diputados (3 %) que lo habían sido en tres o más legislaturas previas que diputadas con esa experiencia. En cambio, había ya proporcionalmente más diputadas (8,5 %) que diputados que contaban con experiencia en la Cámara en una o dos legislaturas. En la siguiente legislatura, resultante de las elecciones de 2023, la pauta se invierte: hay más diputadas noveles (6 %) y más diputadas con experiencia de tres o más legislaturas (5 %), mientras que hay, en proporción, más diputados (10 %) que diputadas con una o dos legislaturas de experiencia previa en la Cámara. Estas cifras –junto con las de la continuidad– dibujan una pauta de normalización de la igualdad entre diputados y diputadas, que también se confirma con el promedio de veteranía agregada (entre los representantes no noveles): la diferencia agregada de veteranía entre diputados y diputadas (de 0,2 puntos) de la Legislatura XIV ha desaparecido en la siguiente al igualarse el nivel de veteranía agregada entre diputados y diputadas. Estas confirman esa pauta de normalización de la incorporación de la mujer en la actividad parlamentaria.

TABLA 65.1. *Grado de veteranía de diputados y diputadas en el Congreso de Diputados en Legislaturas XIV y XV (en porcentajes respectivos)*

Veteranía (*)	Legislatura XIV (N2019-2023)			Legislatura XV (2023-)		
	Total	Diputados	Diputadas	Total	Diputados	Diputadas
0	62,0	64,8	58,8	57,1	54,4	60,6
1-2	29,7	25,9	34,6	32,6	37,4	26,6
3 o más	8,3	9,6	6,6	10,3	8,2	12,9
Promedio sobre veteranos (**)	1,9	2,0	1,8	2,1	2,1	2,1

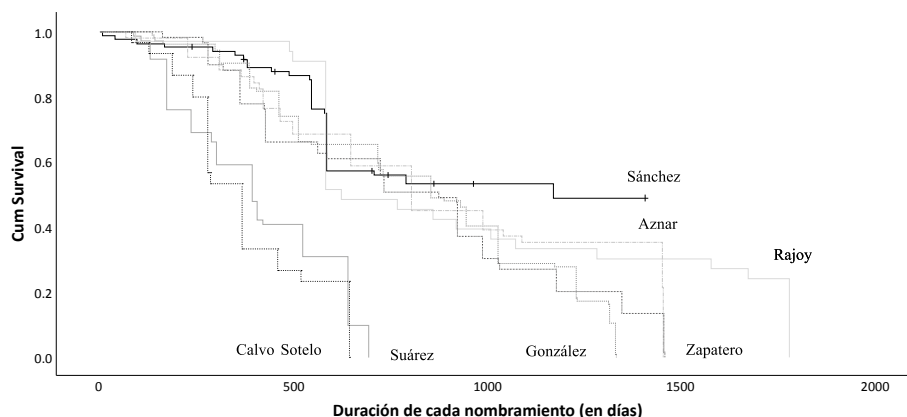
Notas: *Veteranía se refiere al número de legislaturas que un diputado o diputada ha estado en el Congreso antes de la de referencia. **Promedio de veteranía sobre el número de diputados totales, diputados y diputadas no noveles.

Fuente: Base de datos GIAEP-UV, a partir de las biografías de los diputados que figuran en la página web del Congreso de los Diputados (véase: www.congreso.es, acceso 1 de agosto de 2025). Debe tenerse en cuenta que la veteranía puede no implicar continuidad respecto de la legislatura inmediatamente anterior en todos los casos.

En relación con la élite gubernamental, la estabilidad y duración de la carrera ministerial en España presentan puntos en común con otros sistemas europeos de gobierno parlamentario, pero también se observan en nuestro país aspectos que se desvían de esa tendencia general. La duración media en el cargo tan solo supera ligeramente los tres años, en la línea de la duración de las carreras legislativas de la actual coyuntura política española, bastante

mayor –no obstante– que el promedio que se observaba en la Segunda República (1931-1939). Los nombramientos ministeriales de menor duración se dieron bajo los Gobiernos presididos por Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo (gráfico 65.3). En el otro extremo, los Gobiernos de Rajoy y los de Sánchez son los que han propiciado mandatos ministeriales de mayor duración, a pesar de no tratarse necesariamente de los Gobiernos más duraderos. Estos casos contrastan con lo experimentado por muchos ministros de los Gobiernos de Felipe González, que tuvieron una duración del cargo ministerial más breve que sus sucesores en la presidencia. Hay un número muy importante de ministros que incluso permanecen menos tiempo. Esta duración resulta inferior a la de los ministros del franquismo y a la de los miembros de otros Gobiernos parlamentarios europeos. Por otro lado, como los diputados, los ministros tienen –por lo general– carreras ministeriales continuas (no regresan al Gobierno después de haberlo dejado una primera vez) e inmóviles; de hecho, España se encuentra entre los casos europeos con menor movilidad ministerial dentro del Ejecutivo, pues el mandato suele limitarse a una única cartera. Al mismo tiempo, España es uno de los países europeos con menor presencia de carreras ministeriales interrumpidas: la renovación ministerial resulta más habitual que en otros países europeos. Las pocas carreras que se interrumpen para continuar lo hacen, en general, en una única ocasión y por poco tiempo. Por supuesto, existen relevantes excepciones a esta pauta. Calvo Sotelo o Rajoy cambiaron varias veces de ministerio antes de acceder a la Presidencia del Gobierno. Arias Cañete, Montoro y Pastor, en el PP, o Solbes, Borrell, Calvo, Chaves y Rubalcaba, en el PSOE, entre otros, regresaron al Gobierno tras pasar algunas legislaturas en la oposición.

GRÁFICO 65.3. *Supervivencia de la élite ministerial en función del respectivo Jefe de Gobierno*



Estas pautas de circulación ministerial son también un reflejo del predominio del Presidente sobre el resto de los miembros del Consejo de Ministros. Carreras cortas, sin mucha movilidad, de retorno casi inexistente, dominio casi

incuestionado sobre las estructuras partidistas y un componente importante de especialización dejan poco espacio para que los ministros puedan desafiar la influencia del Presidente en el proceso político gubernamental. De acuerdo con este retrato, la condición de miembro del Gobierno se convierte en un trampolín arriesgado para las carreras políticas de jóvenes ministros, mientras que no siempre podrá satisfacer políticamente las aspiraciones de los miembros más maduros de la élite política, al menos no para aquellos ministros que estén aún lejos de plantearse la jubilación política. Desde el nombramiento hasta la salida del cargo, la condición ministerial revela una subordinación al Jefe del Gobierno que resulta incompatible con un nivel suficiente de autonomía política que convierta al ministro en verdadero líder de la máquina política de su respectivo departamento. Esto explica por qué los ministros han perdido peso político respecto a los líderes de Gobiernos autonómicos.

Con todo, es posible identificar un grupo de miembros del gabinete que sí han adquirido un importante peso político, en detrimento de otros ministros o del propio Presidente. Son el núcleo ministerial, formado por los que más duran en el cargo, más se mueven entre distintos ministerios y por los que suelen detentar algunas de las carteras más relevantes. Esta sería la verdadera élite dentro del gabinete. Entre aquellos que han durado más y han tenido mayor circulación en el mismo, se encuentran algunos de los futuros candidatos a la presidencia del Gobierno (Calvo Sotelo o Rajoy), los contados ministros que lo serían de nuevo con un partido distinto años más tarde, líderes de partido que alcanzarían las máximas responsabilidades organizativas o parlamentarias al salir del Gobierno (Almunia o Rubalcaba) o futuros líderes con responsabilidades políticas internacionales o empresariales (Solana, Borrell, Rato o Piqué, entre otros). No obstante, el hecho de no ser miembro del partido (como analizaremos más tarde) respecto de algunos de los miembros de este núcleo (como ha sucedido en los gabinetes de Zapatero o Sánchez) puede limitar el alcance de su trayectoria pública posterior en términos políticos.

65.5. El reclutamiento social

El perfil social de los diputados y ministros –presidentes del Gobierno incluidos– del sistema político español no se aparta sustancialmente del patrón general de las élites políticas de anteriores regímenes y periodos de transición: predominio de los hombres maduros con estudios universitarios, en su mayoría juristas y con experiencia profesional en el ámbito de las Administraciones públicas. No obstante, existen signos de cambio que reflejan las transformaciones en las élites políticas nacionales. En la mayoría de casos, estos cambios pueden relacionarse con los procesos de modernización y democratización que se han producido en la sociedad española en las últimas décadas. Pero no resulta menos relevante el impacto de otros fenómenos vinculados al proceso de democratización, que han abierto los canales de reclutamiento político y condicionado los criterios de selección a lo largo de quince legislaturas, más la constituyente, en las que se han sucedido en el poder distintos partidos y siete presidentes del Gobierno. Al tiempo, las élites políticas

españolas adoptan –casi desde la transición a la democracia– un perfil considerablemente profesionalizado, por el que viven «para» y «de» la política: la política es para buena parte de los que se han incorporado a esa élite en las últimas décadas una profesión a la que acceden desde la universidad y de la que, probablemente, tratarán de vivir durante casi toda su vida profesional, saltando de un puesto a otro en la rama ejecutiva o legislativa y en cualquiera de los niveles de Gobierno y contando con recursos materiales y humanos para desarrollar esa profesión.

Otro de los principales cambios operados con los procesos de modernización, democratización y profesionalización es el sustancial incremento de la presencia de las mujeres en la política española: en las estructuras partidistas, en las asambleas legislativas y en los Gobiernos nacionales y autonómicos y en los ayuntamientos, sin olvidar el Parlamento Europeo (Real-Dato y Jerez, 2009; Oñate y Aldegue, 2022b; Oñate, Hernández y Aldegue, 2024).

Entre los diputados, el aumento progresivo de las mujeres en la Cámara Baja ha sido un rasgo estable y continuo, si bien solo desde finales de los años ochenta, y se ha estabilizado en las últimas legislaturas (véase gráfico 65.4). La explicación fundamental de esta rápida incorporación de la mujer a la élite parlamentaria –en una medida significativamente mayor y más rápida que en la media de los Estados miembros de la UE (Christmas-Best y Kjaer, 2007, p. 202)– estriba en buena parte en el cálculo electoral de unos partidos atentos al cambio en la opinión pública, cada vez más favorable a que las mujeres ejerzan altas responsabilidades. Este cambio de mentalidad (que también ha estado parcialmente inducido por algunos partidos) ha incentivado que las principales formaciones políticas (sobre todo las de izquierda) hayan adoptado diferentes estrategias para aumentar la presencia de mujeres tanto en sus listas electorales como en sus órganos internos de gobierno, estableciendo e implementando con eficacia cuotas voluntarias de género. La promulgación en 2007 de la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (popularmente conocida como ley de paridad) estableció las cuotas de género obligatorias en las candidaturas electorales para garantizar la representación equilibrada de candidatos de uno y otro sexo, hecho que contribuyó a estabilizar una representación de las mujeres en torno al 40 %¹. Entre las bancadas de algunos partidos de izquierda –notablemente en las del PSOE e IU–, ya se había alcanzado este objetivo con anterioridad a la ley mediante el uso de las mencionadas cuotas voluntarias (gráfico 65.4)². No obstante, el objetivo de alcanzar al menos un 40 % de mujeres en el Congreso no se logró hasta las elecciones de abril de 2019. Las formaciones tradicionales se adaptaron de manera eficaz al objetivo de la ley (en las Legislaturas XIV y XV, elegidas en noviembre de 2019 y julio de 2023); los porcentajes de diputadas del PSOE y

¹ La ley obligaba a incluir un mínimo del 40 % de uno u otro sexo en cada tramo de cinco puestos de la lista electoral. En 2024 se reformó este sistema para establecer uno más eficaz de listas de cremallera, en el que se deben alternar candidatos de uno y otro sexo consecutivamente.

² Asimismo, algunas comunidades autónomas han promulgado leyes orientadas a incrementar el número de mujeres en las instituciones, estableciendo uno u otro tipo de cuotas obligatorias para los parlamentos y los ejecutivos autonómicos.

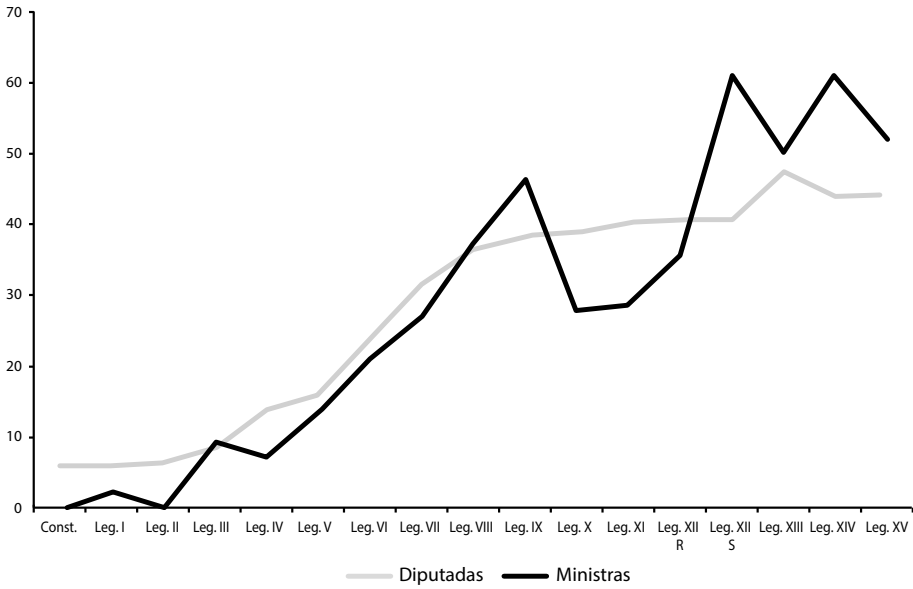
del PP fueron del 49,2 y 49,6 (PSOE) y 44,3 y 43,1 (PP), respectivamente. La llegada de Podemos y Ciudadanos al Congreso de los Diputados en 2015 no alteró de modo sustancial esta tendencia, al compensarse sus alto y bajo porcentaje de mujeres: la mayor proporción de mujeres entre los escaños de Podemos (51 % y 50 % de mujeres en sus escaños en las Legislaturas XI y XII, respectivamente) se vio contrarrestada por valores bastante por debajo de la media entre los diputados de Ciudadanos (20 % y 24 %), cifra que mejoraría en posteriores comicios (alcanzó el 50 % de mujeres en sus escaños en la XIV Legislatura, inaugurada tras las elecciones de noviembre de 2019). No obstante, el partido que ha contado con menor porcentaje de mujeres entre sus representantes ha sido Vox, consecuencia de su premeditada política de medidas contrarias a la legislación orientada a la paridad: en la legislatura resultante de las elecciones de noviembre de 2019, el porcentaje de diputadas en la bancada de Vox no alcanzaba siquiera el 27 % (26,9 %). En la resultante de las elecciones de 2023, ese porcentaje quedó en el 27,3 %.

Dentro del Consejo de Ministros, esta transformación ha sido aún más acentuada. Aunque la mujer tiene una presencia minoritaria en el conjunto de la élite ministerial del periodo democrático, ha ido ganando presencia y notoriedad gracias a una tendencia creciente a la representación equilibrada en el número de hombres y mujeres a partir de mediados de los años noventa. El Gobierno del socialista José Luis Rodríguez Zapatero marcó la culminación de este proceso al formar ejecutivos paritarios. No obstante, este cambio tiene como contrapunto la mayor dificultad de las mujeres para sobrevivir a las remodelaciones de gabinete y un cierto encasillamiento en carteras del área social y de bienestar, aunque estos límites se han ido superando en los últimos años a medida que el porcentaje de mujeres se ha equilibrado con el de los hombres. Así, los Gobiernos de Zapatero, Rajoy o Sánchez han contado con «poderosas» vicepresidentas (Fernández de la Vega, Sáenz de Santamaría, Calviño, Montero) y mujeres al frente de ministerios como los de Defensa, Fomento, Economía o Hacienda.

Otro elemento de cambio puede observarse en la edad de ministros y diputados. Los políticos españoles, particularmente los ministros y presidentes, son más jóvenes que sus homólogos europeos. Se entra en la vida política joven, se alcanza un escaño en el Congreso o una cartera ministerial sobre los cuarenta años y se llega a la jubilación política poco después de los cincuenta. A la edad en la que muchos políticos europeos inician sus responsabilidades públicas más altas, en España, por lo general, ya se ha iniciado el declive político o se ha abandonado la vida pública. Este rasgo refleja tanto una elevada circulación entre las élites como la propia dinámica de cambio de régimen que se dio con la transición a la democracia.

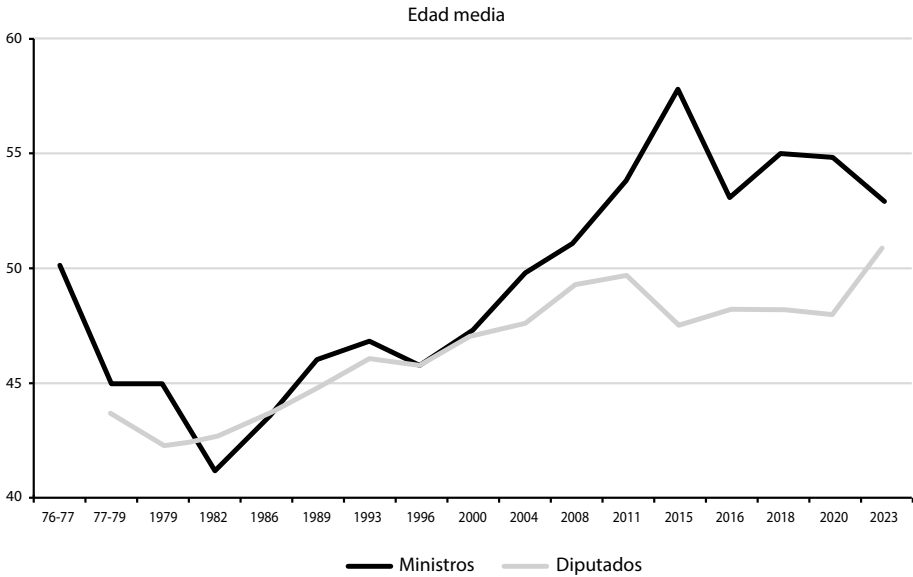
No obstante, este retrato está cambiando, ya que la edad media de los diputados y ministros que entran al comienzo de cada legislatura se ha ido incrementando con el paso del tiempo (véase el gráfico 65.5). Puede apreciarse, no obstante, cómo la llegada a la Cámara Baja de los nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, ha contribuido a reducir la edad media de las últimas dos legislaturas (si bien sin llegar a los niveles anteriores al año 2000). Así, en la XI Legislatura, la edad media de los diputados de Podemos era de

GRÁFICO 65.4. *Proporción de mujeres entre los diputados y los ministros (%)*



Fuente: Bases de datos GIAEP-UV y propia de ministros.

GRÁFICO 65.5. *Edad media de diputados y ministros (al comienzo de cada legislatura)*



Fuente: Bases de datos GIAEP-UV y propia de ministros.

aproximadamente cuarenta y un años y la de los de Ciudadanos de cuarenta y cinco, mientras que en el caso de los del PP y PSOE, respectivamente, eran de cuarenta y ocho y cincuenta y uno. Esas diferencias se han atenuado en legislaturas posteriores y casi se anulan en las dos últimas, con la excepción de los diputados de Unidas Podemos/Sumar, que siguen siendo más jóvenes que los del resto de grupos (entre cuatro y seis años más jóvenes, como promedio). Los diputados de Vox no manifiestan grandes diferencias, en cuanto a edad, con los diputados de otros grupos tradicionales. Tampoco se observan diferencias significativas en cuanto al promedio de edad de diputados y diputadas, excepto en el caso de grupo de Vox, en el que las diputadas suelen ser más jóvenes que sus colegas varones (ocho y tres años, como promedio, en las últimas dos legislaturas, respectivamente).

En lo que respecta a los ministros, los últimos Gobiernos han elevado la edad media de sus ministros (calculada respecto al inicio de cada legislatura), especialmente en la XI Legislatura, debido a que no se produjo ninguna renovación durante el periodo de Gobierno en funciones.

Hay transformaciones menos visibles, pero también relevantes, como el incremento de la diversificación del perfil de estudios realizados por quienes acceden a la élite política; el aumento de diputados y ministros y viceministros o secretarios de Estado que han cursado determinados estudios, distintos de los tradicionales de Derecho, y, relacionado con todo ello, los cambios en cuanto a ocupaciones profesionales previas de quienes se convierten en diputados o altos cargos del Ejecutivo. Sin duda, la capacitación profesional constituye un dato relevante a la hora de hacer una estimación de la *calidad* de quienes acceden a la condición de parlamentario. El desarrollo del Estado de Bienestar modificó el pasado académico de quienes se querían convertir en «políticos», progresivamente más centrados en el ámbito del Derecho y menos en otros estudios/profesiones previos.

Uno de los indicadores de esta cualificación es la formación universitaria. Los diputados españoles comparten con sus colegas de la gran mayoría de los países de Europa occidental un alto nivel educativo, ya que cuentan con formación superior (universitaria) una proporción mucho mayor que la población a la que representan. En ese nivel educativo universitario, determinadas titulaciones son más frecuentes que otras: predomina la de Derecho en todas las legislaturas de la democracia (como en otros países de nuestro entorno, la mitad de los diputados habían cursado esta carrera) frente a otras tradicionales, como Humanidades, Ciencias Sociales, Ingenierías, Económicas, Periodismo, Medicina y Teología. La implementación del Estado de Bienestar imponía sus demandas formativas para los políticos que habían de progresar en su carrera política aplicando sus demandas y ofertas a los ciudadanos. Como se observa en el gráfico 65.6, la mayor parte (92 % en la legislatura resultante de las elecciones de 2023) de los diputados tienen estudios superiores (un 3 % más entre las diputadas que entre los diputados), en mayor medida en entre los escaños del PP (97,1 %) que del PSOE (88,4 %).

En el caso de los ministros, como cabía esperar, el nivel de titulación es incluso mayor y ha sido –en este periodo democrático– superior al de las

élites ministeriales de otros países europeos³. Además, el predominio de los estudios jurídicos es claro (tabla 65.2).

En el ámbito del Gobierno, esta importancia de la formación académica puede interpretarse como una evidencia del auge de los expertos en políticas públicas en la ocupación de cargos ministeriales. Tal giro tecnocrático ha sido observado en varias democracias avanzadas y se intensificó drásticamente en Grecia e Italia tras la Gran Recesión de 2008 (Alexiadou, 2015). Por supuesto, la educación representa solo uno de los varios rasgos de los tecnócratas –junto con su profesión anterior, experiencia en políticas públicas o la falta de experiencia política previa–, pero dice mucho sobre su presencia en los Gobiernos españoles. Tal como hemos afirmado en otro sitio (Rodríguez y Jerez, 2018), estos «ministros no políticos» han representado aproximadamente un tercio del total de ministros desde 1977. En última instancia, esto parece confirmar la tendencia hacia la presidencialización del Poder Ejecutivo español, que ha llevado a una concentración del poder en manos del Presidente del Gobierno y ha favorecido el nombramiento de expertos en políticas públicas.

TABLA 65.2. *Nivel de estudios de diputados (2023) y ministros (2024)*

<i>Niveles</i>	<i>Diputados (%)</i>	<i>Ministros (%)</i>
No universitarios	9,3	4,1
Universitarios (grado)	61,4	52,8
Universitarios (posgrado)	30,3	43,1

Fuente: Bases de datos GIAEP-UV y propia de ministros.

Otro indicador de la cualificación profesional de los diputados y ministros se encuentra en su ocupación laboral. Los políticos españoles han acostumbrado a provenir del mundo académico y de la Administración pública. El grupo más numeroso de políticos está constituido en todo momento por los docentes (en su mayoría de universidad), sobre todo en las primeras legislaturas de la democracia. Teniendo en cuenta la que podría ser considerada como profesión principal de los diputados, la proporción de los dedicados a la enseñanza en cualquiera de sus niveles aumentó de modo sostenido, desde el 19 % inicial hasta el 30 % aproximadamente en el arranque de la última legislatura socialista, la de 1996. Sin embargo, en las siguientes legislaturas, su presencia en la Cámara se redujo; en la duodécima fue del 19 %. El otro grupo profesional más frecuente corresponde a los funcionarios y empleados públicos (si se dejan a un lado los sectores vinculados a la salud o la docencia). Los porcentajes en esta categoría –en cuanto a

³ Véase: Rodríguez Teruel, Juan (2014). «Los ministros del sur de Europa tienen más estudios universitarios», *eldiario.es*, 6 de marzo. Disponible en: https://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/ministros-sur-Europa-estudios-universitarios_0_235877230.html, acceso 30 de julio de 2025.

la profesión principal– van desde el 15 % en las legislaturas constituyente y primera hasta el 23,8 % en la iniciada con las elecciones de 2004.

Este predominio de profesores y empleados del sector público se explica, en parte, por la garantía de reincorporación a su puesto de trabajo tras dejar el escaño o el puesto en el Gobierno, lo que favorece la circulación de las élites. Además, la trayectoria profesional de los funcionarios y empleados públicos está más conectada con la esfera estatal que con el mercado, por lo que su predominio no debería suponer ninguna sorpresa en un periodo que conoció una oleada de extensión del Estado de Bienestar y de intervención generalizada del Estado en las economías de todos los países de nuestra área.

Los abogados han sido tradicionalmente un grupo profesional destacado en las élites, tal como ya pusieron de relieve Gaetano Mosca y Max Weber. Sin embargo, aunque el número de abogados superaba de manera amplia al de funcionarios en los primeros años de la democracia (la principal profesión del 21 % de los diputados en 1977), su proporción disminuyó de modo apreciable tras las elecciones de 1982, como consecuencia del hundimiento de UCD y el aplastante triunfo del PSOE. Por el contrario, tanto en el Grupo Popular como en Minoría Catalana, grupo que arroja normalmente las tasas más altas de profesionales del foro, la proporción aumentó de forma sustancial con respecto a la I Legislatura. En la XII Legislatura, la abogacía es la profesión principal del 16,6 % y la presencia de profesionales del derecho en los escaños se ha mantenido en esos niveles en posteriores legislaturas. También se ha producido con el tiempo un retroceso de la «representación» del sector privado, tanto de obreros como de empresarios: destaca el descenso continuo experimentado por los asalariados de la industria, un declive que, paradójicamente, se intensificó al inicio de la etapa de mayoría socialista. Su presencia es residual en las últimas legislaturas. Aunque este fenómeno se ha registrado en el grueso de los países miembros de la UE, en España es probable que se haya producido con mayor rapidez y de forma más sostenida.

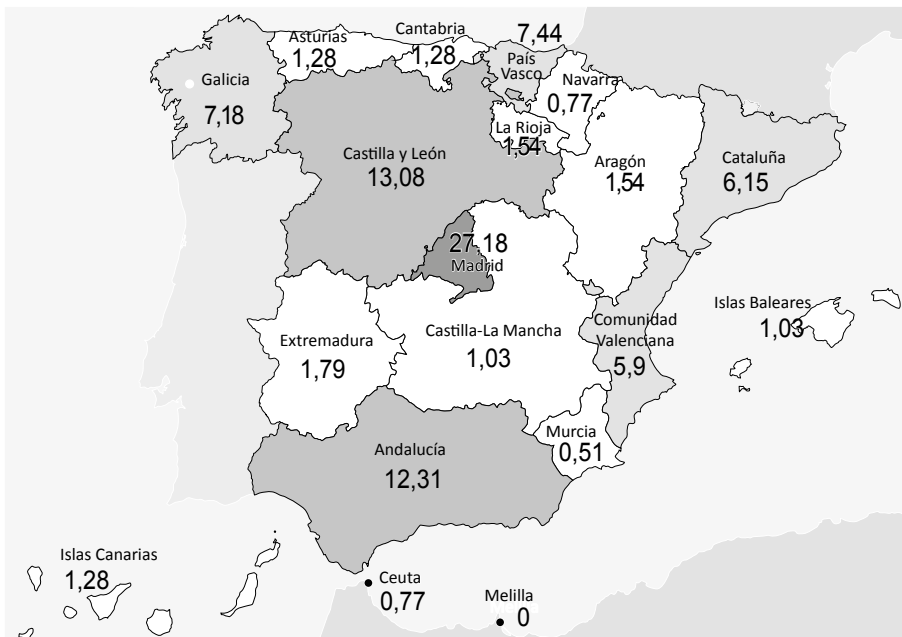
65.6. La representación geográfica

La democracia española con frecuencia se describe como un modelo de democracia mixto que combina elementos puramente mayoritarios, con otros de naturaleza consociacional. Entre estos últimos, el reclutamiento de las élites políticas y particularmente del ámbito gubernamental posee fuertes implicaciones políticas y mediáticas (Genieys, 2004). El origen territorial de los ministros canaliza no solo una cierta representación de las regiones en el Ejecutivo, sino que refleja también la relevancia de los distintos territorios de los partidos en el Gobierno y el modo de integración de minorías territoriales a través de «cuotas» no oficiales de ministros de cada uno de ellos.

El primer dato para tener en cuenta es la fuerte asimetría que se produce en la presencia de las diversas comunidades autónomas en el Consejo de Ministros, como muestra el gráfico 65.6. No todos los territorios tienen el mismo peso político en la conformación del Gobierno. La centralización geográfica en la

extracción de las élites políticas se ha ampliado respecto a épocas precedentes y se intensifica si tenemos en cuenta, aparte del nacimiento, las trayectorias vitales de los futuros miembros de la élite nacional. Por supuesto, esta tendencia es más intensa entre los ministros que entre los diputados debido al principio representativo-electoral que organiza la selección territorial de estos últimos. Entre los ministros, se observa una tendencia a haber acabado residiendo en Madrid por motivos de estudios, primero, o por motivos profesionales posteriormente. Para explicar estas pautas, hay que referirse a la influencia de la descentralización, el *efecto capital* de Madrid, la presencia y resultados electorales de los partidos en el territorio y, sobre todo, el origen territorial de los núcleos dirigentes del partido en cada Gobierno. Entre los diputados, en cambio, es muy frecuente (un promedio del 65 % en todo el periodo analizado) que hayan nacido en la misma provincia por la que se presentan y alcanzan el máximo porcentaje (72 %) precisamente en esta última legislatura.

GRÁFICO 65.6. *Origen territorial en los ministros en España (%)*



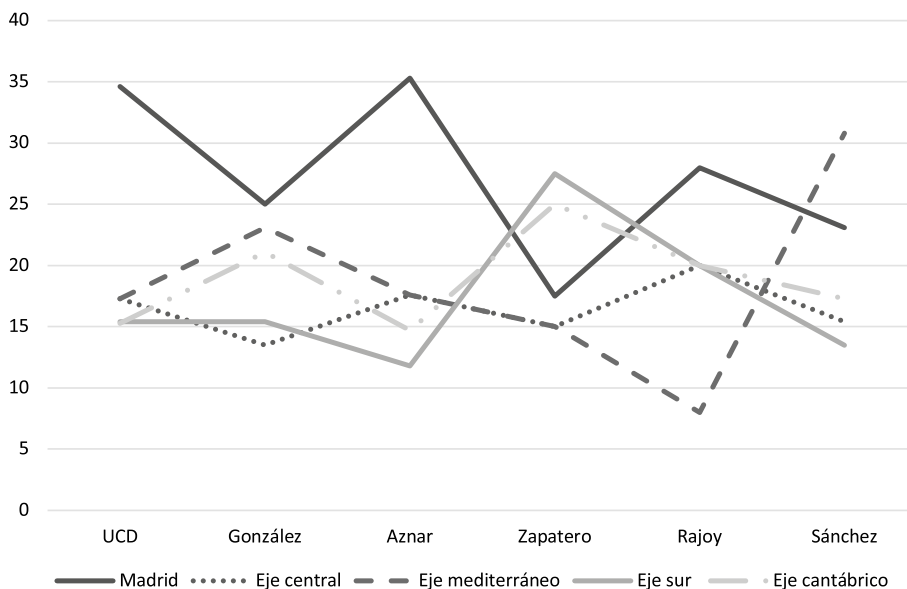
Fuente: Harguindéguy *et al.*, 2023.

En concreto, la selección de ministros en España está influida por tres variables (Harguindéguy *et al.*, 2023). La primera y más significativa es el nivel educativo en las regiones de origen de los ministros: cuanto mayor porcentaje de estudios universitarios se da entre la población de ese territorio, más peso de esa región en la presencia gubernamental. Esta variable refuta la hipótesis de los posibles efectos consociativos que pueda producir la selección

territorial de los ministros y tiende a enfatizar más bien la importancia de las capacidades individuales para el acceso a las élites ejecutivas. En segundo lugar, las regiones con lengua propia distinta del español están generalmente menos representadas que las comunidades autónomas monolingües. Este hallazgo respalda la visión de Rokkan sobre el proceso de construcción del Estado a través del alejamiento de ciertos territorios del poder central. En tercer lugar, el peso que tiene la influencia de los partidos etnoregionalistas en el Congreso de los Diputados sobre el reclutamiento ministerial ha sido hasta ahora irrelevante debido a su reticencia a implicarse de forma directa en el Gobierno central. Aunque, en general, ha sido habitual que se incluya en los Gobiernos a ministros vascos, catalanes, valencianos, gallegos o canarios, la selección de miembros del gabinete español no obedece a arreglos pretendidamente consociativos, ni muchos de los ministros que proceden de estos territorios ejercen en realidad como «tribunos» regionales (Rodríguez, Harguindéguy y Mota, 2024). Una vez más, el sistema político español parece incluir un sesgo territorial que favorece a las áreas orientadas hacia una identidad española frente a aquellas con un sentido de identidad grupal distinto. Se privilegia a los territorios más alineados con una identidad española y, sobre todo, se pone el énfasis en la capacidad personal de los candidatos. Las relaciones intergubernamentales parecen canalizarse mejor a través del Parlamento que del Ejecutivo.

En esta situación, la selección territorial de los ministros aparece sobre todo como un indicador de la implantación y éxito y relevancia electoral de los partidos en cada región. Aunque los ministros originarios o residentes en

GRÁFICO 65.7. *Origen territorial en los ministros en España (%)*



Fuente: Elaboración propia.

Madrid han sido los más abundantes en los distintos Gobiernos desde la Transición a la democracia, sus porcentajes más altos se dieron bajo Gobiernos de UCD o del PP. Por el contrario, las regiones cantábricas y mediterráneas han tenido una presencia menor y circunscrita principalmente a los Gobiernos del PSOE. Mientras que los Gobiernos de Sánchez tuvieron el segundo porcentaje más bajo de nacidos en Madrid (solo por encima de la etapa de Zapatero), el porcentaje de ministros provenientes del Mediterráneo ha alcanzado de forma inédita casi uno de cada tres miembros del Consejo de Ministros (véase gráfico 65.7). Como ejemplo, el PP solo nombró a un ministro de su rama organizativa catalana, aunque nacido fuera de Cataluña, al que se añadieron dos ministros independientes (Josep Piqué, luego afiliado al partido, y Ana Birulés). Los veintitrés ministros restantes fueron nombrados por el PSOE o sus socios de izquierda.

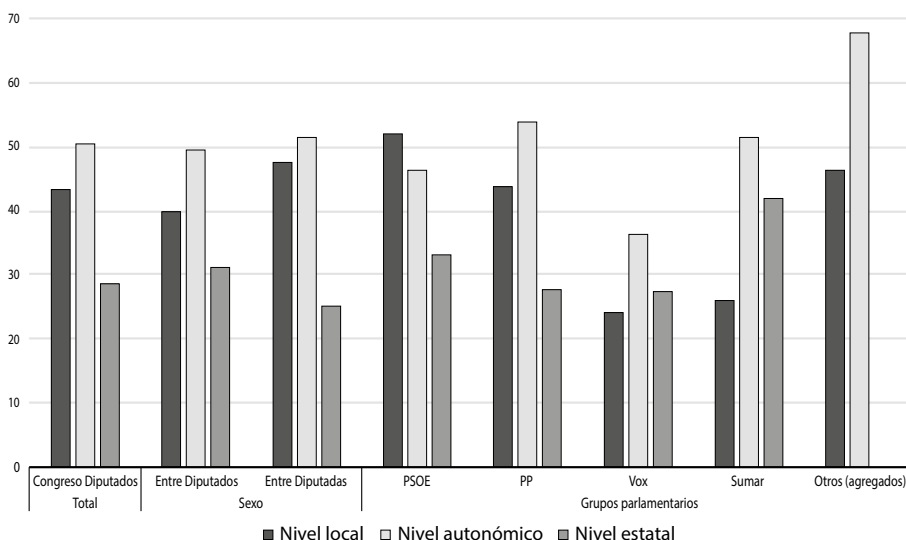
65.7. El reclutamiento político: partido, instituciones, carreras

65.7.1. Los diputados

El rasgo más relevante de los miembros del Congreso de los Diputados –y de la élite parlamentaria española, en general– se encuentra en el monopolio que poseen los partidos sobre su reclutamiento. La función de selección de los candidatos a cargos representativos figura entre las ejercidas de forma tradicional por los partidos políticos en las democracias liberales, sin que obviamente España constituya una excepción. Así pues, el reclutamiento de los candidatos al Congreso de los Diputados se realiza sobre todo por aquellos, que rara vez incluyen independientes en sus listas, al fijar los criterios de selección, sin más constricciones legales que las introducidas en 2007 para promocionar la igualdad de sexos. Estos criterios, que no suelen explicitarse y rara vez se hacen públicos, contemplan la búsqueda de un cierto equilibrio territorial y, desde hace una treintena de años, de género. En realidad, la elección se sustancia por el propio aparato del partido en la fase final de la confección de las listas antes que en las urnas abiertas a todos los ciudadanos, al menos en lo que se refiere al Congreso de los Diputados. Como ocurre en otros países (Cotta y Best, 2007; Cotta y Verzichelli, 2007), la implicación previa en las respectivas estructuras partidistas (en alguno de los distintos niveles territoriales) se ha convertido en la característica común de la mayor parte de quienes integran la élite parlamentaria, como se observa en las distintas legislaturas, quizá algo menos en la iniciada tras las elecciones de 2023 (gráfico 65.8).

Este dominio del partido afecta a toda la actividad parlamentaria. Las funciones que desarrollan tanto los diputados como los senadores están subordinadas a la férrea disciplina de sus respectivos grupos parlamentarios, que son los que adoptan las iniciativas y encauzan y controlan la inmensa mayoría de las actividades que tienen lugar en las Cámaras (Oñate y Aldeguer, 2022a; Oñate y Belchior, 2019). Aunque esto es ciertamente lo habitual en los regímenes parlamentarios contemporáneos, es probable que en España haya alcanzado una de

GRÁFICO 65.8. *Experiencia previa de los diputados en la estructura orgánica de su partido, en distintos niveles territoriales (XV Legislatura, %)*



Fuente: Bases de datos GIAEP-UV (Oñate, Hernández y Aldeguer, 2024).

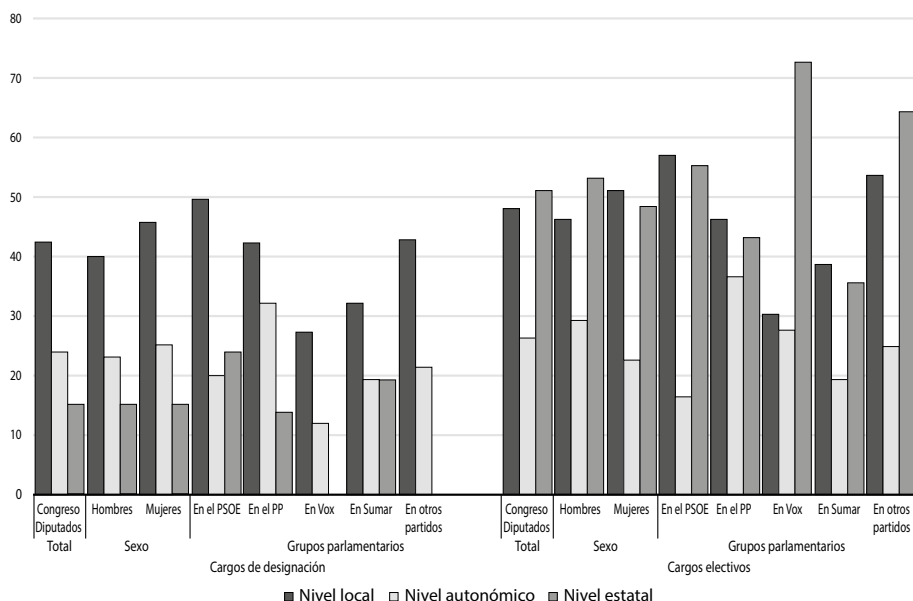
las cotas más altas al respecto, lo que resta atractivo al trabajo de buena parte de los parlamentarios individuales, en ocasiones opacados por su propio grupo y seguidores sistemáticos de la voluntad de los dirigentes de su partido.

La experiencia política de los diputados de la Legislatura Constituyente es un claro reflejo del recambio que se produjo en la élite que configuró el actual sistema institucional. Se muestra claramente una ruptura respecto a la élite política del franquismo, puesto que ocho de cada diez diputados no habían ocupado cargo político alguno hasta la inauguración de la misma. De manera lógica, en legislaturas posteriores, tal proporción de parlamentarios sin experiencia política previa no volvería a repetirse y llegaría al mínimo en 2008, con una proporción residual de apenas un 5 %. De este modo, el recambio de élite que provocó la transformación del sistema político dio paso, posteriormente, a una intensa y progresiva politización de toda la élite parlamentaria, como reflejo de la creciente profesionalización del personal político español y del casi requisito de su vinculación previa con la estructura partidista para convertirse en candidatos, controlada por la férrea supervisión de las direcciones partidistas sobre la confección de las listas electorales. La entrada de diputados de nuevos partidos (Podemos, Ciudadanos, Vox) en el Congreso a partir de 2015 y 2019 rebajó las cifras de diputados con vinculación previa en la respectiva estructura partidista por razones obvias, pero las cifras en los distintos partidos nuevos fueron amentando a medida que dejaban de ser «nuevos» partidos (Oñate, Aldeguer y Barragán, 2023; Oñate, Hernández y Aldeguer, 2024).

Por otro lado, los diferentes tipos de experiencia reflejan la estructura multinivel del sistema político español. La experiencia política en Gobiernos

locales es el principal canal de acceso inicial a la política institucional de los parlamentarios, algo poco sorprendente dado que este tipo de posiciones es también el más abundante. El número de diputados con experiencia local no ha dejado de crecer desde los primeros comicios municipales democráticos de 1979. En las últimas legislaturas, el volumen de diputados con este tipo de experiencia se ha reducido como consecuencia de la incorporación de diputados de nuevos partidos, que carecían de ella (gráfico 65.9). En la XV Legislatura, el 53 % de los diputados ha ocupado algún cargo electivo municipal o provincial (incluyendo diputaciones forales, cabildos y consejos insulares). Por otro lado, también ha ganado un peso creciente la llegada de parlamentarios que han pasado previamente por instituciones regionales, los parlamentos autonómicos u órganos políticos ejecutivos. En los primeros años, ya se manifestó una importante experiencia en instituciones preautonómicas. Sin embargo, es a partir de 1986, con todo el sistema institucional autonómico ya desplegado, cuando la experiencia regional adquiere verdadera relevancia, sobre todo tras las elecciones generales de 2004, cuando en torno a un tercio de los diputados titulares había pasado previamente por posiciones políticas en las comunidades autónomas. Desde un punto de vista comparado, la proporción de miembros del Congreso con experiencia local o regional se ha mantenido en niveles superiores a los de otros países del entorno que responden a un modelo de Estado regional o federal (Oñate, Hernández y Aldegue, 2024).

GRÁFICO 65.9. *Experiencia previa de la élite parlamentaria en cargos de designación y cargos de electivos en los distintos niveles de gobierno (XV Legislatura, %)*



Fuente: Bases de datos GIAEP-UV (Oñate, Hernández y Aldegue, 2024).

De manera similar, el ejercicio efectivo del poder ejecutivo se refleja en la presencia de diputados con experiencia en posiciones político-administrativas en el nivel central de gobierno. Estos son menos frecuentes que los parlamentarios con experiencia local o regional –salvo, evidentemente, en las primeras legislaturas– por la razón obvia de la menor abundancia de tal tipo de puestos. Los mismos corresponderían sobre todo a diputados de los tres partidos que, hasta la fecha, han llegado al Gobierno y, excepcionalmente, a aquellos de otras formaciones que hubiesen pertenecido a esos partidos en algún momento (en particular a UCD) o –en las primeras legislaturas, sobre todo– que hubieran ocupado puestos político-administrativos antes de 1977. Finalmente, la experiencia previa en la arena de la política europea aparece como algo testimonial (apenas uno de cada cien diputados tuvo ese tipo de bagaje antes de llegar al Congreso) (gráfico 65.9). Esto es señal de la escasa movilidad desde el nivel europeo al nacional y del carácter prácticamente de punto de no retorno a la política nacional –salvo excepciones, algunas de ellas notables– que tiene la carrera política en posiciones europeas (Real-Dato y Jerez, 2009).

65.7.2. Los ministros

La democratización también ha dejado los consejos de ministros en manos de políticos profesionales, que integran la lógica política y representativa en sus decisiones de gobierno. Las trayectorias previas de los ministros y el peso de los partidos muestran una élite altamente politizada, propia del modelo de ejecutivos políticos más representativos y menos burocráticos, como sucede en el Reino Unido, Francia o Alemania. Esto convierte al Poder Ejecutivo en

TABLA 65.3. *Principales cargos políticos previos de ministros (1977-2018)*

<i>Experiencia política previa</i>	<i>(%)</i>
Ministro	26,7*
Altos cargos del Gobierno central (director general o superior)	49,7
Parlamentario regional	16,4
Gobierno autonómico	11,3
Alcalde o concejal	18,5
Europarlamentario o comisario europeo	3,6
Otros cargos	3,1
Sin ningún cargo político previo conocido	8,2
N	195

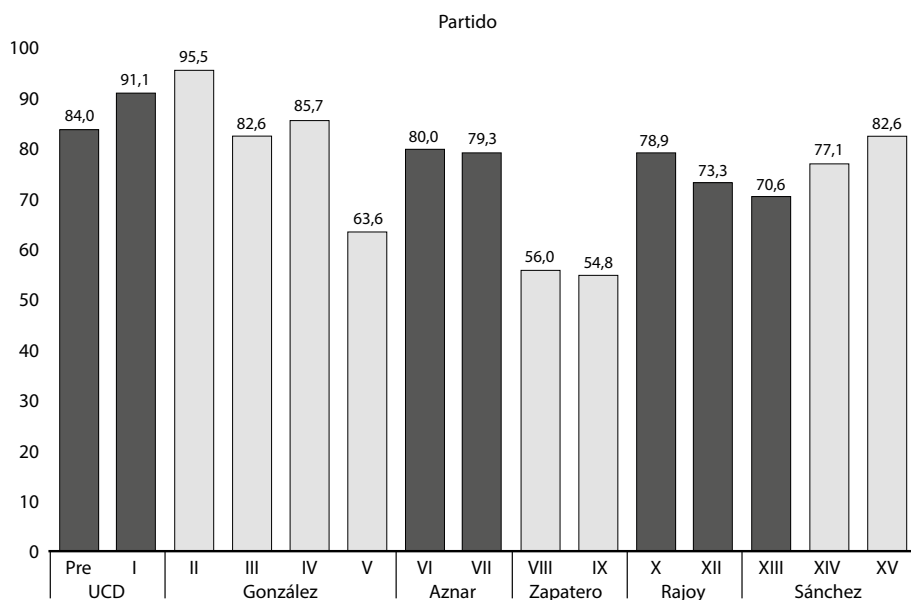
Nota: *La cifra indica el porcentaje de individuos nombrados en un nuevo ministerio que ya habían sido ministros anteriormente, con o sin interrupción de su carrera ministerial.

Fuente: Bases de datos propia de Ministros. Los porcentajes no suman cien dado que se han registrado todas las posiciones ocupadas por cada individuo. La tabla solo recoge las posiciones más relevantes.

un actor más de la lucha política, a diferencia de los países con tradición de gabinetes menos politizados y de carácter más técnico, centrados en la gestión del gobierno y al margen de la disputa parlamentaria.

La mayoría de los individuos que acceden al Gobierno en este periodo democrático tienen una amplia experiencia política previa antes de acceder al Ejecutivo (tabla 65.3 y gráfico 65.10). Son muy pocos los ministros que son cooptados sin haber tenido previamente ningún contacto institucional con la esfera política. Al igual que en la élite parlamentaria, el partido se convierte en un filtro (*gatekeeper*) clave, que vehicula la politización de estos individuos, mientras que los canales políticos de reclutamiento al margen de los partidos y de las instituciones representativas son muy débiles. La presencia de dirigentes sindicales o de representantes empresariales es irrelevante. De este modo, los ministros suelen estar afiliados al partido del Gobierno y, a menudo, tienen un cargo en la estructura orgánica del partido en el nivel nacional o autonómico. Sin embargo, comparado con otros Gobiernos parlamentarios europeos, esto no se traduce en un dominio completo del partido. Al contrario, los Gobiernos oscilan entre gabinetes monopolizados por los partidos y gabinetes con una presencia débil del partido y de sus líderes, aparte del Presidente del Gobierno. El número de miembros y de líderes del partido tiende a ser más fuerte en los años iniciales del respectivo Gobierno y se reduce en etapas posteriores, a medida que el Presidente del Gobierno se afianza al frente del Poder Ejecutivo. Esta evolución plantea interrogantes sobre el papel del partido en el Gobierno. No parece que este controle la elección de los ministros, sino que ello más bien dependerá de las prioridades

GRÁFICO 65.10. *Porcentaje de ministros afiliados a partido por legislatura*



Fuente: Elaboración propia.

estratégicas del Presidente. Esto puede perjudicar a las relaciones entre Gobierno y partido, como puso de manifiesto la crisis entre Suárez y parte de la *coalición dominante* de la UCD en el verano de 1980. Una evolución semejante se dio durante las presidencias de González y Zapatero, en las que también afloraron conflictos entre el Ejecutivo y una parte del aparato del partido. Para afrontar ese problema, el último Presidente socialista optó en su segunda legislatura por situar a las máximas figuras del partido en el gabinete en un momento de dificultades políticas.

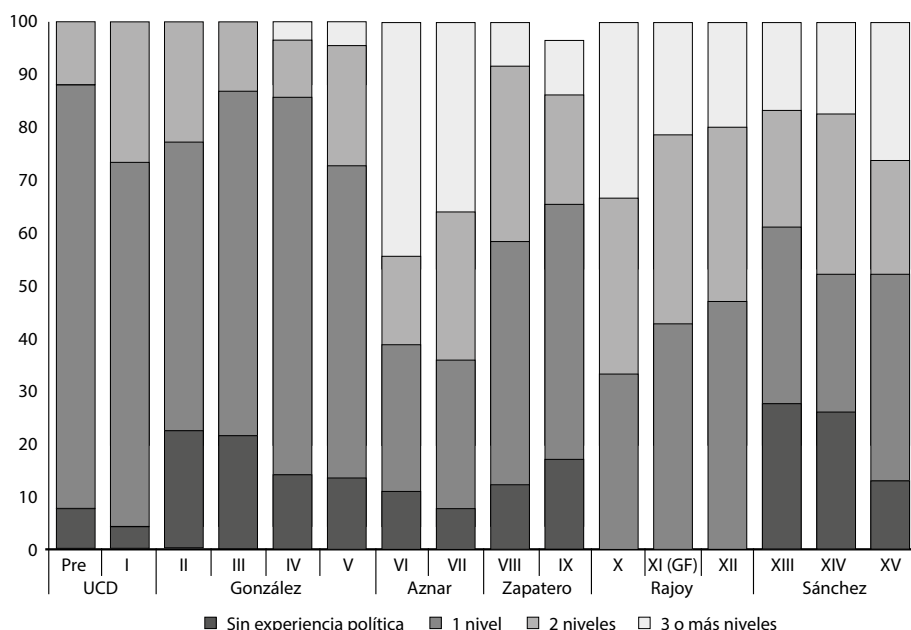
A través del partido, los ministros han recorrido carreras políticas muy diversas antes de acceder al Gobierno, con experiencias en varios niveles de poder. Existen dos rutas principales de reclutamiento ministerial: el Parlamento y los altos cargos de la Administración pública. La ruta parlamentaria a través del Congreso de los Diputados es, obviamente, la principal vía de acceso. Sin embargo, la vía parlamentaria al Gobierno es más débil en España que en la mayoría de países europeos, a pesar de que el peso de los partidos es muy importante en el funcionamiento del sistema parlamentario y la extracción ministerial desde la sociedad civil ha sido muy débil. Dos razones explican este fenómeno. Por un lado, los presidentes han favorecido el reclutamiento de ministros desde otros niveles del Gobierno. El nombramiento de altos cargos en el Consejo de Ministros ha permitido a los presidentes incorporar al gabinete a individuos que le son leales, sin tener que alterar los equilibrios parlamentarios o de partido. El valor político de estos ministros es particularmente significativo en Gobiernos con minoría parlamentaria, como sucedió en los últimos gabinetes de González y de Rodríguez Zapatero. Por otro lado, la descentralización política ha abierto la puerta del Ejecutivo a políticos formados en otras arenas políticas, a veces en detrimento del Parlamento nacional (gráfico 65.11). Este fenómeno, propio de los sistemas multinivel, empezó a ser relevante a partir de los años noventa, sobre todo con la presidencia de Aznar, cuando irrumpió en el Ejecutivo un grupo de ministros que habían pasado por otros niveles de gobierno, lejos del tradicional *cursus honorum* español basado en el escaño de diputado o algún alto cargo en la Administración. La arena autonómica se erige como un centro de reclutamiento bastante importante, mientras que la arena local y, en especial, la arena europea aparecen como niveles secundarios. Las nuevas vías no son necesariamente incompatibles con la experiencia parlamentaria, pero debilitan la formación de una élite ministerial nacional y centralizada. Por eso, la llegada de ministros con carreras territoriales previas permite incorporar a la gobernación nacional la perspectiva autonómica y local y, con ello, prevenir o aminorar los inevitables conflictos institucionales que surgen entre las diferentes arenas políticas del Estado. Pero también puede generar dilemas y contradicciones internas en las decisiones del Consejo de Ministros y puede convertir la acción del ministerio en un contrapoder del Gobierno autonómico cuando no existe congruencia partidista entre Gobiernos de distinto nivel.

Finalmente, hay que señalar la excepcionalidad del reclutamiento de ministros tecnócratas o sin experiencia política. El nombramiento de *outsiders* permite abrir el reclutamiento ministerial al margen de los canales representativos y puede favorecer una aproximación más tecnocrática a la gobernación,

con menor *clientelismo* partidista y el aislamiento del Ejecutivo respecto a los conflictos internos en el partido que lo apoya. No obstante, también puede convertirse en todo lo contrario: una forma de ampliar la presencia del partido en la Administración o en determinados grupos sociales o profesionales mediante la cooptación ministerial. En último extremo, puede debilitar la facultad de los Ejecutivos para afrontar situaciones de dificultades políticas o económicas, en las que las necesidades de representación y de comunicación con el electorado resultan más relevantes.

La élite ministerial presenta un grado de especialización moderadamente alto, puesto que podemos considerar expertos en la materia de su responsabilidad a cerca de la mitad de los ministros desde 1977. Esta relativa importancia de la especialización de los gobernantes manifiesta, en parte, la herencia de la concepción tecnocrática que se tenía del Gobierno durante la segunda mitad del franquismo, aunque la democratización ha significado un retroceso de la especialización respecto a la dictadura. Además, este aspecto presenta un valor variable en la carrera del ministro. La especialización es sobre todo de tipo profesional (coincidencia entre la profesión y el sector del ministerio). Otro tipo de especialización es la que se deriva de haber pasado previamente por los altos cargos del departamento, aunque este tipo tiene una presencia bastante limitada y solo suele aparecer en el primer nombramiento ministerial. Respecto a las habilidades gerenciales, la presencia de ministros con un perfil técnico de *manager* (aquellos con estudios o experiencia profesional en el

GRÁFICO 65.11. *Experiencia política de la élite ministerial en diversos niveles según tipo de cargo previo (%)*



Fuente: Elaboración propia.

ámbito económico y empresarial) se ha reducido a lo largo de los diferentes Gobiernos. Esta evolución muestra el crecimiento de los políticos profesionales sin experiencia profesional relevante previa fuera de la política, en contraposición con aquellos ministros que poseen un perfil de expertos o de especialistas *amateurs*.

No deja de resultar paradójica la combinación de un perfil moderadamente especialista, centrado en un único departamento, y la baja duración de los ministros en el cargo porque, si la importancia del nombramiento valora el conocimiento del ámbito sectorial y la habilidad técnica del ministro –en detrimento de sus capacidades políticas y representativas–, cabría esperar que, al menos, este dispusiera del tiempo y de la autonomía necesarios para desplegar sus iniciativas en su departamento. Sin embargo, la dinámica de las carreras ministeriales durante estos años sugiere que no es el componente de especialización *per se*, sino el perfil representativo y la experiencia política lo que favorece la influencia sobre el proceso gubernamental y, en definitiva, el éxito como ministro (gráfico 65.12).

GRÁFICO 65.12. *Evolución de las carreras en la élite gubernamental (%)*



Fuente: Elaboración propia.

65.8. Conclusiones

La aproximación al reclutamiento de las élites políticas nacionales ofrecida en este capítulo permite observar algunos fenómenos relevantes que han marcado la evolución de la vida política española desde 1977. En la actualidad, la élite política española resultante presenta un tamaño comparable al de otros países federales y muestra una mayor permeabilidad a los cambios generacionales y de género que a transformaciones en su capital social, como la educación o la profesión; es

la vinculación previa con la estructura orgánica del partido el principal factor para el acceso. Existe una fuerte asimetría territorial, con una tendencia ascendente hacia Madrid, determinada por la lógica de los partidos. Esta élite combina un núcleo estable de clase política profesional con un sector más amplio caracterizado por la rotación entre entrada y salida de las instituciones. El modelo autonómico ha favorecido la aparición de un grupo de profesionales con experiencia multinivel, aunque conviven con una mayoría que posee trayectorias más estáticas. Aunque la influencia de los partidos es evidente en los niveles representativos, como el municipal y el parlamentario, su papel en el ámbito gubernamental es mucho más limitado, lo que aleja el caso español de un modelo clásico de «gobierno de partido», en contraste con lo que proponía Manuel García Pelayo para España con su tesis del Estado de partidos (1987).

Cincuenta años después del fin de la dictadura, las consecuencias de las transformaciones experimentadas por las élites políticas nacionales y de las pautas de su reclutamiento y circulación abren interrogantes sobre la calidad de la joven democracia española en general y sobre su clase política en particular, tanto en el momento presente como en un futuro más o menos inmediato. En el último siglo, la larga duración de los periodos dictatoriales, particularmente el segundo de ellos, y, más en concreto, el adoctrinamiento franquista en una cultura política *antipolítica* fomentaron una fuerte desconfianza de los ciudadanos hacia las motivaciones, la *ambición* e, incluso, la honestidad de sus dirigentes políticos –un sentimiento, sin embargo, no incompatible con un apoyo mayoritario a las instituciones y al régimen democrático–. Esta actitud crítica hacia los políticos se intensifica en momentos de crisis económica, en los que los ciudadanos han llegado a considerar la clase política como uno de los principales problemas del país, tras el paro y la economía, tal como indican los barómetros del CIS desde los inicios de la actual década. Por ello, en un país de corta experiencia democrática y con débiles estructuras de participación política y asociativa, la excesiva autonomía de una clase política profesional y amparada en las estructuras del Estado puede alimentar las expresiones populistas que pongan en cuestión la legitimidad de los actores políticos, como ha sucedido en otras democracias del sur de Europa. Los cambios políticos acaecidos desde 2014 confirman ese riesgo.

Por otro lado, el monopolio de los partidos sobre el reclutamiento de sus élites políticas no es un problema en sí, pero encierra algunos riesgos. La elevada y no del todo fiscalizada financiación pública, una regulación política favorable a los partidos (ley de partidos, ley electoral, etc.) y una cultura de baja transparencia en las Administraciones públicas son cimientos que refuerzan una partitocracia que ralentiza la circulación de las élites políticas y dificulta su renovación a través de mecanismos puramente electorales.

Para finalizar, la descentralización del Estado español ha favorecido el desarrollo de sus territorios gracias a una mayor autonomía para sus élites periféricas. Sin embargo, también ha debilitado la *producción nacional* de élites políticas. Ante esta situación, algunos observadores han planteado un escenario dramático que sitúa los ámbitos superiores del Estado a merced de los nuevos «caciques» regionales. El surgimiento de estas nuevas élites regionales, desconectadas de las instituciones de poder centrales, ha contribuido a

alimentar las tendencias centrífugas en la vida política española. Esto tiene especial relevancia en aquellas regiones con fuertes sentimientos nacionales, que han percibido en el Estado de las autonomías un camino a la homogeneización territorial y no una respuesta a sus demandas de reconocimiento específico de su identidad. En este contexto, la existencia de una circulación multi-nivel en el núcleo de las élites políticas españolas puede ocultar una presencia mayoritaria de élites políticas locales para las que su mundo político aparece cada vez más alejado del centro del sistema político.

Bibliografía

- Alexiadou, Despina (2015). «Ideologues, Partisans, and Loyalists: Cabinet Ministers and Social Welfare Reform in Parliamentary Democracies». *Comparative Political Studies*, 48(8), pp. 1051-1086.
- Barragán, Mélangy (2015). *Political careers in decentralized countries: A comparative approach*. Universidad de Salamanca.
- Botella, Joan; Rodríguez Teruel, Juan; Barberà, Óscar y Barrio, Astrid (2011). «Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133, pp. 3-20.
- Cotta, Maurizio y Best, Heinrich (2007). Parliamentary representatives from early democratization to the age of consolidated democracy: national variations and international convergence in a long-term perspective. En: Cotta, Maurizio y Best, Heinrich (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Cotta, Maurizio y Verzichelli, Luca (2007). Paths of institutional development and elite transformations. En: Cotta, Maurizio y Best, Heinrich (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Christmas-Best, Verona y Kjaer, Ulrik (2007). Why so Few and Why so Slow? Women in Parliamentary Representatives in Europe from a Longitudinal Perspective. En: Cotta, Maurizio y Best, Heinrich (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Dodeigne, Jérémy (2018). «Who governs? The disputed effects of regionalism on legislative career orientation in multilevel systems». *West European Politics*, 41(3), pp. 728-753.
- Filippov, Mikhail; Ordeshook, Peter C. y Shvetsova, Olga (2004). *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press.
- Genieys, William (2004). *Las élites españolas ante el cambio de régimen político. Lógica de Estado y dinámicas centro-periferias en el siglo xx*. Madrid: CIS.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste; Fernández Rivera, Cristina; Rodríguez Teruel, Juan y Sánchez, Almudena (2023). «The Territorial Dimension of Ministerial Selection in Spain: Constrained Consociationalism under Majoritarian Cabinets». *Ethnopolitics*, 22(3), pp. 315-334.
- Jerez Mir, Miguel; Linz, Juan J. y Real-Dato, José (2013). «Los diputados en la nueva democracia española, 1977-2011: pautas de continuidad y de cambio». En: Linz, Juan J. *Obras escogidas*. (Vol. 6). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Jerez Mir, Miguel; Real-Dato, José y Vázquez García, Rafael (eds.) (2015). *Iberian elites & the EU. Perceptions towards the European integration process in political and socio-economic elites in Portugal and Spain*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Jerez Mir, Miguel; Real-Dato, José y Rodríguez-Teruel Juan (2019). Las élites políticas en España: quiénes son, cómo son, qué hacen. En: Montabes, Juan y Martínez, Antonia (eds.). *Gobierno y Política en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Maravall, José M. (1981). *La política de la transición*. Taurus.
- Musella, Fortunato (2024). *Monocratic Government. The Impact of Personalization on Democratic Regimes*. Boston: Walter de Gruyter.
- Navarro, Carmen y Sanz, Alberto (2018). «The social base and career development of Spanish mayors». *Revista Española de Ciencia Política*, 1(46), pp. 21-48.
- Oñate, Pablo (2018). Political elites and professional Careers of MPs in Multi-level Spain. En: Lachapelle, Guy y Oñate, Pablo (eds.). *Borders and Margins: Federalism, Devolution and Multi-level Governance* (pp. 345-258). London: Barbara Budrich Publishers.
- Oñate, Pablo (2019). Los perfiles de las élites parlamentarias tras las elecciones autonómicas de 2015 y 2016: Nuevas caras, viejas tendencias. En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016* (pp. 389-408). Madrid: CIS.
- Oñate, Pablo y Belchior, Ana M. (2019). Relationships between regional and national parliaments. En: Fernandes-Alves, Jorge M. y Leston-Bandeira, Cristina (eds.). *Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 223-240). New York: Routledge.
- Oñate, Pablo y Ortega, Carmen (2019). «Committee Parliamentary Specialization Index. Explaining MPs specialization in Spanish Congreso de los Diputados». *Journal of Legislative Studies*, 25(3), pp. 394-408.
- Oñate, Pablo y Viera, Acaymo (2019). Los perfiles de las élites parlamentarias tras las elecciones autonómicas de 2015 y 2016: nuevas caras, viejas tendencias. En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Oñate, Pablo y Aldeguer, Bernabé (2022a). Parliamentary committees in a party controlled-legislature: Committees in the Spanish Congreso de los Diputados. En: Siefken, Sven y Rommenvert, Hilmar (eds.). *Parliamentary Committees in Comparative Perspective: New Trends and Challenges* (pp. 244-262). London: Routledge.
- Oñate, Pablo y Aldeguer, Bernabé (2022b). Cambio y continuidad en las élites parlamentarias tras las elecciones autonómicas de 2017-2019. En: Llera, Francisco J.; Lagares, Nieves y Montabes, Juan (eds.). *Las elecciones autonómicas (2017-2019)* (pp. 351-372). Madrid: CIS.
- Oñate, Pablo; Aldeguer, Bernabé y Barragán, Mélanie (2023). Cambio y continuidad en la élite parlamentaria. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de noviembre de 2019* (pp. 287-300). Madrid: CIS.
- Oñate, Pablo; Hernández, José C. y Aldeguer, Bernabé (2024). La élite parlamentaria tras las elecciones de julio de 2023. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023* (pp. 289-305). Madrid: CIS.
- Pereira, María y Oñate, Pablo (2024). La polarización ideológica y la polarización afectiva en las elecciones generales de 2023. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones generales de 2023* (pp. 191-211). Madrid: CIS.

- Real-Dato, José y Jerez Mir, Miguel (2009). Patrones de reclutamiento en los europarlamentarios españoles (1986-2008). En: Montabes, Juan y Ojeda, R. (eds.). *Estudios de Ciencia Política y de la Administración* (pp. 347-369). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rodríguez Teruel, Juan (2011). *Los Ministros de la España democrática: reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez Teruel, Juan (2020). Executive Politics in Spain. En: Muro, Diego y Lago, Ignacio (eds.). *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (pp. 189-209). Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez Teruel, Juan y Jerez Mir, Miguel (2018). The selection and deselection of technocratic ministers in Spain. En: Costa Pinto, Antonio; Cotta, Maurizio y Tavares de Almeida, Pedro (eds.). *Experts and non-partisan ministers in European democracies* (pp. 139-171). London: Palgrave.
- Rodríguez Teruel, Juan; Harguindéguy, Jean-Baptiste y Mota, Fabiola (2024). «Interrogating regional territorial representation in post-democratic Spain». *Territory, Politics, Governance*.
- Schlesinger, Joseph A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Rand McNally & Company.
- Stolz, Klaus (2010). *Towards a regional political class? Professional politicians and regional institutions in Catalonia and Scotland*. Manchester University Press.
- Torcal, Mariano (2023). *De votantes a booligans. La polarización política en España*. Madrid: Catarata.
- Torcal, Mariano y Hartevelde, Eelco (2025). *Handbook of Affective Polarization*. Elgard. doi: 10.4337/9781035310609

66. Los conflictos de poderes

Javier García Fernández

Catedrático Emérito de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

Benigno Pendás García

Catedrático de Ciencia Política

Universidad CEU San Pablo

66.1. Introducción

El conflicto es un elemento inherente a la democracia constitucional. Los regímenes no democráticos (se llamen dictadura, autoritarismo, totalitarismo, despotismo o cualquier concepto análogo) niegan el conflicto en nombre de una imaginaria unanimidad impuesta *velis nolis* por un poder implacable. Muy al contrario, las democracias asumen que la sociedad abierta es plural por naturaleza y procuran *encauzar* esa confrontación por vías institucionales; es decir, jurídicas y sujetas –por tanto– a reglas y procedimientos. En un libro que tuvo mucho eco en su día, Maurice Duverger (1968, pp. 7 y ss.) compara la política con las dos caras del dios Jano: por una parte, conflicto; por otra, consenso. La política es a la vez –escribió el estudioso francés– lucha de pobres contra ricos, de los esclavos contra los poderosos, y un esfuerzo por superar ese antagonismo, acercándose a la «ciudad justa» diseñada por Aristóteles. La gran virtud del Estado constitucional es su capacidad para *integrar* los conflictos y evitar así la ruptura de la convivencia en paz y libertad. Conviene recordarlo especialmente en estos tiempos convulsos.

Formada en una larga etapa de desprecio hacia la política, la sociedad española contempla todavía con cierta perplejidad la lucha (legítima) por el poder. Todavía es preciso disipar algunas pautas arraigadas de comportamiento, puesto que el pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución) y también social, cultural o simplemente humano es fuente de riqueza moral y material. Con una condición *sine qua non*: resulta imprescindible el *consenso* acerca de los elementos nucleares de la *politeia*. En nuestro caso: Estado social y democrático de Derecho; soberanía nacional compatible con un amplio grado de autonomía política para las nacionalidades y regiones que integran la nación española; Monarquía parlamentaria como «forma política del Estado», según la equívoca expresión –pues, en rigor, es una forma de gobierno– del artículo 1.3, y, en fin, Europa como lugar natural para proyectar la presencia de España en el mundo, sin perjuicio de la irrenunciable vocación iberoamericana. A partir de ahí, queda un amplio margen para el debate partidista sobre

políticas públicas y sobre la mayor o menor intensidad en los focos más relevantes de la acción pública: educación, sanidad y un largo etcétera. Así ha ocurrido en las etapas de razonable consenso sociopolítico. Todo lo contrario sucede, en cambio, en momentos como el actual, en los que se ha abierto un debate sobre los fundamentos del Estado constitucional que entronca con la peligrosa deriva «iliberal» de muchas democracias actuales.

Los conflictos entre poderes públicos tienden a establecerse en casos de discrepancia ideológica entre los partidos políticos al frente de dichos poderes y solo en casos excepcionales hay una formalización jurídica de conflictos entre instituciones gobernadas por el mismo partido. Como es notorio, la polarización dificulta –y, en situaciones extremas, imposibilita– los acuerdos sobre intereses comunes, salvo que una presión extrema de la opinión pública obligue al acercamiento de posiciones (Dalton, 2008, pp. 899 y ss.). Dicho de otro modo: la polarización «emocional» (Iyengar, Sood y Lelkes, 2012, pp. 405 y ss.) solo cede ante intereses transversales muy fuertes, como pueden ser el sistema de pensiones o la política sanitaria. La influencia de estas cuestiones sobre el *cierre* del sistema de partidos ha sido bien estudiada en los últimos tiempos (Casal Bértoa y Enyedi, 2024).

66.2. Los conflictos entre órganos del Estado. Precedentes dogmáticos y trasfondo político

La aportación de Von Gerber (2022) es valiosa no solo por su visión jurídica del Estado, sino porque supo ver que ese Estado actúa a través de órganos que aplican su poder con diversas formas de eficacia y, sobre todo, con determinados límites. Cuando describía las formas a través de las cuales se manifiesta el poder del Estado (legislación, administración, jurisdicción), estaba señalando cómo actúan unos órganos estatales que, precisamente por tener límites en su actividad, pueden entrar en conflicto con otros órganos. Por el camino marcado por Von Gerber, en 1900 Jellinek no solo enriqueció la visión de aquel, todavía sumaria, sobre los órganos del Estado, sino que describió sus relaciones, la oposición que enfrenta a unos y a otros y las formas de dependencia que los vinculan. La dependencia es un tanto más peculiar, ya que caracterizó a los órganos inmediatos por su independencia:

Cuando hay varios órganos independientes [...] se necesita establecer una limitación recíproca entre los órganos, o de lo contrario adviene inevitable una lucha política entre ellos (Jellinek, 1978, p. 416).

Precisamente esa relación de dependencia/independencia de los órganos del Estado llevó a Jellinek a hablar de los derechos de estos, con una concepción polémica pero de cierta utilidad para entender la dinámica política y la expresión jurídica de la misma.

De forma casi simultánea a Jellinek, en 1898, Santi Romano (1990, pp. 1-49) aportó un enfoque aún más enriquecedor con su teoría de los

órganos constitucionales que, en realidad, era una visión más depurada de la noción de los órganos inmediatos de Jellinek. A los efectos del presente estudio, iniciaba su monografía señalando que uno de los problemas más importantes y difíciles de la moderna ciencia del Derecho Público era la relación entre el Estado y sus órganos, pues en la bibliografía existente se estudiaba cada órgano en sí mismo, pero no en su conjunto, por lo que no se analizaban las relaciones entre ellos ni la posición que ocupaban respecto a los restantes.

Para Romano, la clasificación de los órganos constitucionales se explicaba más que por sus funciones y por su posición dentro del Estado. De ahí derivan su necesidad, su no subordinación entre sí (lo contrario al principio jerárquico), su posición superior y la voluntad que expresa cada uno conforme a las competencias que tiene atribuidas. Precisamente porque los órganos constitucionales tienen atribuidas competencias y expresan su propia voluntad mediante su autonomía, se pueden colocar en situaciones contradictorias y entrar en conflicto con los restantes órganos. En pocas palabras, la autonomía de que disfrutaban los órganos constitucionales para ejercitar sus competencias produce conflictos con otros órganos, en parte por razones jurídicoformales, de ejercicio e invasión de competencias, en parte por las inevitables concepciones políticas e ideológicas que emergen del pluralismo (Giannini, 1984, pp. 37-38). Todo cuanto se puede decir de los órganos constitucionales se puede predicar de otros órganos del Estado, ya sean los que la doctrina italiana denominó órganos auxiliares o de relevancia constitucional en la década de los cincuenta del pasado siglo, ya sean los órganos que corresponden a la estructura territorial del Estado (comunidades autónomas y entidades locales).

Además de la acción para defender sus competencias jurídicas, los órganos del Estado entran en conflicto por razones políticas e ideológicas, ya que expresan intereses políticos e ideologías diferentes. Pero lo característico de estos conflictos es que siguen cauces jurídicos, procedimientos preestablecidos por el ordenamiento; porque lo relevante de la dinámica de los órganos del Estado es que son entes jurídicos que se relacionan con otros entes a través de cauces jurídicos.

Sin embargo, la evidente dimensión jurídica de los conflictos entre órganos no debe ocultar su trasfondo político. Los órganos del Estado no provocan conflictos solo en defensa del ordenamiento: hay intereses políticos detrás de cada conflicto; es decir, intereses que provienen de concepciones del mundo distintas e intereses materiales específicos. Decía Marcel Prélot (1965, p. 91) que, al colocar la institución estatal como centro del conocimiento político, se pone de relieve la primacía que para la Ciencia Política tiene el poder estabilizado, organizado e impersonal. Quiere ello decir que, previamente a los procedimientos jurídicos que permiten suscitar conflictos ante el Tribunal Constitucional o ante cualquier instancia judicial, hay un conflicto político puro, que solo después de exteriorizarse acaba desembocando en un conflicto de forma jurídica. Los conflictos que se examinan en este capítulo se han clasificado conforme a una tipología jurídica porque permite mejor su estudio, pero todos tienen en común el sustrato político de los que trae causa.

66.3. Tipos de órganos y de conflictos

No todos los conflictos entre órganos del Estado son conflictos entre poderes porque no todos los órganos del Estado expresan el poder de este. Conforme a la tipología de Romano (1990, pp. 6-7), hay órganos constitucionales que derivan directamente de la Constitución y órganos administrativos que están en relación de subordinación jerárquica con los primeros, y solo los órganos constitucionales son susceptibles de entrar en conflictos de poderes. En España, estos conflictos de poderes se han regulado en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC), cuyo artículo 59.1.c) relaciona los conflictos constitucionales que oponen «al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí» (García-Pelayo, 1981, p. 13). Lógicamente, no se incluye entre los órganos constitucionales susceptibles de entrar en conflicto al propio Tribunal Constitucional, pero, en el periodo que estudiamos, el tribunal fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad que pusieron en cuestión sus nuevas atribuciones de ejecución de sentencias y también sus funciones de control de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los primeros, planteados por los Gobiernos vasco y catalán, fueron desestimados por SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, a los que nos referiremos más adelante. El que se refería a los actos de los territorios históricos vascos se sustanció en la STC 118/2016, de 23 de junio.

Además de los órganos constitucionales, la doctrina italiana añadió los órganos auxiliares (Vergottini, 1986, pp. 509-520) o de relevancia constitucional (Cheli, 1965), que son los que la Constitución alude de forma sumaria, pero cuyo estatuto se regula ulteriormente en la legislación ordinaria¹. ¿Los órganos auxiliares o de relevancia constitucional pueden participar en conflictos entre poderes? Para la doctrina española que acepta la última terminología, los órganos de relevancia constitucional son el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado y el Ministerio Fiscal (por definición de la propia ley), lo que significa que se trata de órganos subordinados a otros. Por ende, donde rigen relaciones de dependencia –aunque no necesariamente de jerarquía– es conceptualmente difícil hablar de conflictos de poderes, aunque en la práctica se pueden dar. Por ese motivo no vamos a tratarlos aquí.

El citado artículo 59.1 de la LOTIC se refiere también a otros conflictos constitucionales, que son los que oponen al Estado con las comunidades autónomas y a estas entre sí. Además, la propia ley orgánica regula en el capítulo IV de su título IV los conflictos en defensa de la autonomía local, donde se pueden ver enfrentados los municipios y provincias con los parlamentos estatal o autonómicos, pues se sustancian frente a las leyes o disposiciones con rango de ley del Estado o de una comunidad autónoma (como los decretos-leyes). Asimismo, sin

¹ La legislación española ha acogido esta denominación que tampoco está generalizada en la doctrina italiana y, así, la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, describe a este en su artículo 2.1 como órgano de relevancia constitucional.

denominarlos conflictos, la propia Ley Orgánica 2/1979 establece otro procedimiento que encauza conflictos entre órganos; nos referimos a la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las comunidades autónomas por parte del Gobierno de la nación que, en ocasiones, se han dirigido contra actos parlamentarios².

Es decir, los órganos que, según la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pueden suscitar conflictos en sentido activo y pasivo son el Gobierno de la nación, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, los Gobiernos autonómicos y los parlamentos de las comunidades autónomas. En sentido activo, pero no pasivo, y solo contra las leyes y disposiciones con rango de ley, tenemos los órganos de gobierno de los municipios y de las provincias.

Extramuros de la LOTC, la Constitución ha establecido también un procedimiento que conlleva un conflicto de poderes territoriales, que es el previsto en su artículo 155, que habilita al Gobierno de la nación, previa aprobación del Senado por mayoría absoluta, a intervenir en una comunidad autónoma que incumpla sus obligaciones constitucionales o legales o actúe de forma que atente de forma grave al interés general de España. Desde un planteamiento puramente dogmático, la actuación estatal (del Senado y del Gobierno) en aplicación del artículo 155 es posterior al conflicto político, que es el presupuesto habilitante de la actuación estatal, pero en un trabajo como el presente no se debe prescindir de los conflictos políticos que dan lugar a la aplicación de la intervención extraordinaria del Estado en una comunidad autónoma, aunque el conflicto propiamente dicho sea el presupuesto del acto jurídico.

Sobre los tipos de conflicto hay que aplicar el criterio de la naturaleza del acto jurídico que lo provoca. Antes de avanzar hay que señalar, en sentido negativo, que las leyes no pueden ser objeto de ningún conflicto constitucional porque el cauce para impugnarlas es única y exclusivamente el recurso de inconstitucionalidad. Es obvio que, en sentido político, todo recurso de inconstitucionalidad –sobre todo los recursos del Presidente del Gobierno frente a las leyes autonómicas y los recursos de los Gobiernos y de los parlamentos autonómicos frente a las leyes estatales– es un conflicto de poderes, tanto por la vindicación de una competencia como por razones de calado más axiológico y por discrepancias políticas, pero, en sentido jurídico, las leyes no pueden impugnarse en un conflicto entre órganos constitucionales, como estableció la STC 45/1986, de 17 de abril, que resolvió varios conflictos planteados por el Consejo General del Poder Judicial frente a una ley orgánica³. Así pues, los conflictos a los que se aplica esta denominación no tienen como objeto la

² Desde el primer conflicto, resuelto por la STC 16/1984, de 6 de febrero, contra la propuesta de nombramiento de un Presidente autonómico, hasta el más reciente, contra la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular de contenido claramente inconstitucional, resuelto por la STC 143/2024, de 20 de noviembre.

³ Por el contrario, el conflicto político contra esa ley orgánica se sustanció correctamente en un recurso de inconstitucionalidad, que se resolvió con la STC 108/1986, de 29 de julio.

impugnación constitucional de las leyes y se han de dirigir, conforme a la LOTC, a actos jurídicos sin rango de ley de los poderes del Estado. Eso no quiere decir que, como acabamos de apuntar, los recursos de inconstitucionalidad no comporten un conflicto de poderes. Todo lo contrario, pues, sobre una base jurídica, los recursos de inconstitucionalidad suelen tener una clara vocación política, de conflicto por valores y por concepciones políticas, si bien solo se invoca, necesariamente, la vulneración de la Constitución.

Así pues, los conflictos de poderes en España son de dos categorías:

- Conflictos entre órganos constitucionales del Estado, que pueden enfrentar al Gobierno de la nación, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial entre sí, siempre que el acto objeto del conflicto no tenga naturaleza legislativa.
- Conflictos territoriales donde el Gobierno de la nación puede impugnar actos jurídicos no legislativos de las comunidades autónomas y viceversa, además de conflictos en defensa de la autonomía local donde, por el contrario, se impugnan actos legislativos por parte de ayuntamientos y diputaciones provinciales. Los actos jurídicos no legislativos de las comunidades autónomas pueden ser impugnados por el Gobierno por tres cauces distintos, a saber:
 - Por el cauce de los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades o entre estas entre sí, regulados en el capítulo II del título IV de LOTC.
 - Por el cauce de la impugnación de las disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las comunidades autónomas que regula el título V de la misma ley.
 - Por la vía extraordinaria del artículo 155 de la Constitución.

Sin embargo, más allá de su calificación formal, tienen naturaleza material de conflictos de poderes una parte de los recursos de inconstitucionalidad, en concreto los que suponen una reivindicación de competencias estatales o autonómicas. Por lo general, cuando los diputados o senadores interponen un recurso de inconstitucionalidad, aunque formalmente se fundamente en cuestiones competenciales, suele tener un trasfondo ideológico o axiológico donde los recurrentes sostienen una determinada visión política⁴. También tienen con frecuencia un trasfondo local, esto es, los partidos en las comunidades autónomas, cuando tienen suficientes Diputados o Senadores para recurrir en inconstitucionalidad, requieren a su dirección nacional que recurra una ley

⁴ Por ejemplo, la Sentencia 17/2023, de 9 de marzo, recaída en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Diputados en relación con el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, o la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. En este recurso, la principal vindicación es político-programática, en torno a la concepción que tiene el partido recurrente sobre el impuesto de la plusvalía.

autonómica con el fin de reforzar su imagen opositora local. En ambos casos, la invocación de la inconstitucionalidad o la invasión competencial es instrumental, pues se trata de utilizar el Tribunal Constitucional con fines bien programáticos axiológicos, bien de política local.

Pero cuando el Presidente del Gobierno, un Gobierno o un parlamento autonómico interponen un recurso de inconstitucionalidad, hay muchas posibilidades de que se trate de una vindicación efectivamente competencial por causa de una norma con fuerza de ley que consideran invasora de sus propias competencias. Como tendremos ocasión de ver más abajo, en la actualidad el recurso de inconstitucionalidad es el cauce más utilizado en los conflictos territoriales, donde bien el Estado o bien las comunidades autónomas reivindican competencias que consideran vulneradas por la otra parte (Tomás y Valiente, 1988; Quadra-Salcedo Janini, 2024).

Por último, hay que recordar otros cauces para los conflictos entre poderes. Nos referimos, en primer lugar, a los conflictos jurisdiccionales regulados, a partir del artículo 38 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales. Además de los Delegados y Subdelegados del Gobierno y los mandos militares superiores, pueden plantear conflictos con el Poder Judicial los miembros del Gobierno de la nación, los Gobiernos autonómicos y los órganos superiores de la Administración local. Aunque la práctica nos enseña que se trata de conflictos de marcado sentido técnico-jurídico, la legitimación activa de que gozan los miembros del Gobierno de la nación y los Gobiernos autonómicos abre la eventualidad de un conflicto claramente político⁵. En segundo lugar, hablamos de todo el orden contencioso-administrativo, donde se solventan multitud de conflictos de poder que darían lugar a una monografía muy amplia

66.4. Conflictos entre órganos constitucionales entre 2015 y 2024

Entre 2015 y 2024 solo se dictaron tres sentencias en los procedimientos regulados por el capítulo del título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las tres dictadas en 2018⁶. Es significativo que los tres conflictos denotan una elevada carga política. La primera y la segunda sentencia⁷ versan sobre el tema siempre problemático del veto presupuestario del Gobierno a iniciativas parlamentarias. La tercera sentencia se refiere al control

⁵ Por poner algunos ejemplos, las Sentencias de la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2001; 1/2022, de 29 de noviembre de 2022, y 2/2024, de 17 de diciembre de 2024, que enfrentaron a la jurisdicción militar y a Juzgados de Instrucción.

⁶ Según el Avance estadísticas jurisdiccionales de 2024 que publica el Tribunal Constitucional, hay un conflicto pendiente de sentencia y otro pendiente de admisión.

⁷ SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril.

del Gobierno en funciones⁸ (Fernández-Fontecha, 2019; Aragón Reyes, 2020). En los tres casos, el conflicto enfrentó al Gobierno con una cámara, precisamente en momentos en que el Gobierno disponía de apoyos parlamentarios débiles, lo que sugiere que el conflicto de órganos constitucionales es un procedimiento que se aplica cuando pende un conflicto político previo. Así pues, en ese periodo 2015-2024 no ha habido sentencias sobre conflictos intraparlamentarios, entre ambas cámaras, pero en la actualidad empieza a haber algún conflicto entre el Senado y el Congreso, conflictos que, bajo veste jurídica, se originan por la diferencia de composición política de ambas cámaras.

Además, bajo la forma de un recurso de amparo se puede señalar lo que se asemeja a conflictos entre órganos cuando el Tribunal Constitucional suspendió mediante el Auto 177/2022, de 19 de diciembre, la tramitación parlamentaria de una proposición de ley (García Martínez, 2023, pp. 143 y ss.; Rallo Lombarte, 2024, pp. 315 y ss.) o cuando declaró, también en un recurso de amparo, la vulneración del *ius in officio* de los parlamentarios tras la aplicación del veto presupuestario en el Senado (STC 167/2023, de 2 de noviembre) (Nieto-Jiménez, 2024, pp. 449 y ss.; Ortega García, 2024, pp. 271 y ss.).

La conclusión que se puede avanzar es que los conflictos entre órganos constitucionales –un tipo de conflicto no previsto en la Constitución, sino incorporado en la LOTC– son una categoría residual que, cuando se produce, se fundamenta en un presupuesto claramente político-ideológico, entre órganos de composición partidaria muy opuesta. Aunque los comentaristas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional tratan de identificar la *vindicatio potestatis* en que se basaría el conflicto y a la que se refiere el artículo 73.1 de la ley orgánica, lo cierto es que no siempre es fácil encontrar una potestad que mueva al conflicto; más bien parece que se trata de enfrentamientos de carácter esencialmente político, de cuño ideológico-programático. En cierto sentido, es un procedimiento de reserva que solo se utiliza cuando los contendientes carecen de otros medios de lucha política. Hay que recordar, en fin, que, en ocasiones, esa lucha política entre órganos circula por otros cauces, de los cuales el ejemplo más representativo es la STC 167/2023, de 2 de noviembre, recaída en un recurso de amparo, aunque materialmente se podría considerar un conflicto entre órganos constitucionales.

Por último, hay que señalar una circunstancia que suele pasar desapercibida. La LOTC, en su artículo 59.1.c), se refiere a conflictos entre el Gobierno, las cámaras de las Cortes y el Consejo General del Poder Judicial. Esta ley no contempla, como es lógico, los conflictos de todos estos órganos con el propio Tribunal Constitucional, pero tales conflictos pueden darse, aun sin cauces procedimentales, como se desprende del citado Auto 177/2022, de 19

⁸ STC 124/2018, de 14 de noviembre. Sobre esta sentencia, Fernández-Fontecha Torres, Manuel (2019). «Un gobierno en funciones: su responsabilidad. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre, en el conflicto entre órganos constitucionales 3102-2016 (BOE n.º 301, de 14 de diciembre de 2018)», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 106, pp. 595-607; Aragón Reyes, Manuel (2020). «El Gobierno en funciones: su ámbito competencial y su control parlamentario. Comentario a la STC 124/2018, de 14 de noviembre», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 119, pp. 269-292.

de diciembre, que, en realidad, enfrentó al propio tribunal con una cámara de las Cortes.

66.5. Conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas y entre estas entre sí

Si pasamos al ámbito territorial (Terol Becerra, 1988), la Constitución –artículo 161.1.c)– y la LOTC (capítulo II del título IV) han configurado un cauce específico para resolver estos conflictos. Según nuestros cálculos, entre 2015 y 2025 se dictaron cuarenta y nueve sentencias en este tipo de procedimiento⁹. Además, se inadmitieron por auto del Pleno del Tribunal dos conflictos negativos de competencia incorrectamente suscitados por quien no tenía legitimación para hacerlo¹⁰.

El Gobierno de la nación suscitó once conflictos contra actos jurídicos del País Vasco (2), Cataluña (4), Galicia (1), Andalucía (2), Comunidad Foral de Navarra (1) y Canarias (1). El resto fue suscitado frente al Gobierno de la nación por los Gobiernos del País Vasco (8), Cataluña (21), Galicia (1), Andalucía (3), Aragón (1), Canarias (3) y Castilla-La Mancha (1)¹¹. En sentencia se reconoció la competencia del Estado en veinte ocasiones y se dio la razón a las comunidades autónomas en veintiséis. Tres recursos declararon extinguido el conflicto por desaparición sobrevenida de su objeto.

Las cifras no dejan de ser reveladoras. Casi cuarenta años después de entrar en vigor la Constitución, falta el suficiente consenso técnico-jurídico sobre el alcance y contenido de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, sobre todo porque, como veremos a continuación, se trataba en casi todos los casos de discrepancias técnico-jurídicas, no políticas, pues muy pocos conflictos tenían sesgo auténticamente político. De los cuarenta y nueve conflictos, solo se percibe un enfrentamiento político o un intento de imponer una opción político-partidista en siete sentencias, aunque es verdad que toda vindicación competencial tiene un cierto trasfondo político. Ello quiere decir que toda organización burocrática (un ministerio, una consejería autonómica) ha creado sus hábitos, sus criterios y sus modos de gestión y no intenta llegar a consensos con otras organizaciones cuando el Estado autonómico exige converger en la misma consideración jurídica sobre las competencias estatales y autonómicas más allá de las legítimas discrepancias políticas y partidistas. Porque el contenido de los conflictos se extiende, entre 2015 y 2025, por ámbitos manifiestamente técnicos, como eran los productos farmacéuticos, la regulación de las becas, los residuos industriales, la Seguridad Social, la ordenación de la energía o aspectos secundarios de la educación.

⁹ Cuatro sentencias en 2015, doce en 2016, doce en 2017, doce en 2018, dos en 2019, dos en 2020, cinco en 2021, una (conflicto negativo) en 2022, una en 2023 y una en 2024.

¹⁰ AATC 8/2021, de 28 de enero y 39/2022, de 10 de febrero.

¹¹ Según el Avance estadísticas jurisdiccionales de 2024 que publica el Tribunal Constitucional, hay dos conflictos pendientes de sentencia y otro pendiente de admisión.

Eso no impide que se tenga en ocasiones la sensación de que, detrás de conflictos de competencia por motivos aparentemente técnico-jurídicos, está latiendo un pulso político. El hecho de que sean Cataluña, País Vasco y Andalucía las comunidades que más reclamaciones han recibido del Gobierno de la nación es un indicio de ese sustrato político de los conflictos. Lo mismo nos enseña el dato de que sea Cataluña la comunidad autónoma que, con mucho, más veces ha reivindicado competencias presuntamente vulneradas por el Estado, detrás de la cual va –pero a mucha distancia– el País Vasco.

En cambio, tenían una carga política indudable los conflictos resueltos en las SSTC 7/2017, de 19 de enero; 16/2017, de 2 de febrero; 52/2017, de 10 de mayo; 77/2017, de 21 de junio; 76/2018, de 5 de julio; 135/2020, de 23 de septiembre de 2020, y 185/2021, de 28 de octubre de 2021.

No puede tener más contenido político la STC 52/2017, de 10 de mayo de 2017, que resolvió un conflicto planteado por el Gobierno de la nación respecto del decreto catalán que creó el Comisionado para la Transición Nacional y los planes ejecutivos para la preparación de las estructuras de Estado y de infraestructuras estratégicas, que era uno de los primeros actos jurídicos del intento de proclamación de la independencia. También al servicio del *procés* estaba el decreto catalán de creación del Departamento de Asuntos Exteriores, donde la STC 77/2017, de 21 de junio de 2017, declaró la nulidad de los preceptos reglamentarios autonómicos referidos a la acción exterior autonómica sin conexión con el ámbito de competencias de la comunidad autónoma. Lo mismo puede decirse de la STC 135/2020, de 23 de septiembre, dictada en el conflicto planteado por el Gobierno de la nación, en relación con el acuerdo del Gobierno catalán que aprobó el plan estratégico de acción exterior que pretendía incluso la internacionalización de infraestructuras portuarias y aeroportuarias de titularidad estatal. Los tres conflictos poseían una gran carga política porque políticos eran los fines del Gobierno catalán (la independencia) al aprobarlos.

También fueron políticos los tres conflictos cruzados Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía resueltos en las SSTC 7/2017, de 19 de enero; 16/2017, de 2 de febrero, y 76/2018, de 5 de julio, donde, bajo un tema aparentemente técnico, los precios de los medicamentos y la forma de sacarlos a concurso por parte de la Administración sanitaria latían visiones muy distintas de la gestión sanitaria. Este conflicto tendría también más derivaciones mediante el recurso de constitucionalidad que suscitó el Presidente del Gobierno que resolvió la STC 210/2016, de 15 de diciembre, que lo desestimó, y el recurso interpuesto por el Gobierno andaluz, que también lo desestimó, en la STC 33/2017, de 1 de marzo.

Para terminar, también era político el conflicto de competencia resuelto en la STC 185/2021, de 28 de octubre, dictada tras la impugnación por el Gobierno de la nación del decreto del Presidente de Canarias, que estableció el cierre perimetral de la comunidad autónoma en aplicación del R. D. 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma. Como tendremos ocasión de ver, la pandemia fue la ocasión en que afloraron visiones muy distintas de

gestionarla entre el Gobierno y la oposición, visiones que llegaron al Tribunal Constitucional, aunque generalmente a través de recursos de inconstitucionalidad y de amparo. Este caso, suscitado por el Gobierno de la nación, es el único que siguió el cauce de los conflictos de competencia.

Como conclusión, el conflicto de competencia es, junto con el recurso de inconstitucionalidad, el principal cauce jurídico de conflictos políticos, en este caso de conflictos territoriales. Pero, sin embargo, es un cauce utilizado de forma parcial, pues en el periodo 2015-2016 nueve comunidades autónomas¹² no lo utilizaron para recurrir actos jurídicos del Gobierno de la nación, y tampoco este suscitó ningún conflicto. Además, en este periodo no se ha producido ningún conflicto entre comunidades autónomas.

En definitiva, partiendo del presupuesto de que toda vindicación competencial conserva un trasfondo político, lo cierto es que, en la mayoría de los casos, las discrepancias Estado-comunidades autónomas afloran más bajo la forma de conflictos técnicos o jurídicos, antes que político-ideológicos.

66.6. Impugnación estatal de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley

Previsto este procedimiento en el artículo 161.2 de la Constitución, según sus distintas memorias, entre 2015 y 2025 el Tribunal Constitucional ha dictado trece sentencias en procedimientos donde el Gobierno de la nación ha impugnado disposiciones autonómicas sin fuerza de ley. Específicamente, en 2015 dictó cinco sentencias, en 2017 dictó tres, en 2018 dictó una, en 2020 dictó tres y en 2024 dictó una¹³. Solo un acto jurídico impugnado provenía de Canarias, pues los doce actos restantes se aprobaron en Cataluña. La forma de los actos impugnados fue muy variada, a saber, decretos de Gobierno y de Presidentes autonómicos, mociones y resoluciones de parlamentos autonómicos, acuerdos de la mesa de un parlamento y hasta algo tan abierto como «actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014». Todas las impugnaciones fueron estimadas por el Tribunal Constitucional.

A diferencia de lo que señalábamos en el epígrafe anterior, todos los procedimientos tienen un contenido claramente político. La única impugnación que no iba contra actos de las autoridades catalanas, la que se dirigió contra un decreto del Presidente de Canarias, versaba sobre la convocatoria de una consulta ciudadana (STC 147/2015, de 25 de junio). Todas las restantes sentencias se dictaron en relación con actos de las autoridades catalanas, ya sea con

¹² Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León.

¹³ Según el Avance estadísticas jurisdiccionales de 2024 del Tribunal Constitucional, hay un conflicto pendiente de sentencia y ninguno pendiente de admisión.

ocasión del intento de referéndum de 2014 o en la operación de declaración de independencia de septiembre y octubre de 2017, que, como se sabe, revisitó formas jurídicas (García Fernández, 2017, 2018). Asimismo, hay varias impugnaciones posteriores a la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

Las sentencias se refieren a actos emanados del Gobierno o del parlamento catalán, en tres momentos históricos diferentes:

- *En relación con el intento de referéndum de 9 de noviembre de 2014*: impugnación del decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña (STC 32/2015, de 25 de febrero), impugnación de las actuaciones relativas a la convocatoria a los catalanes para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre de 2014 (STC 138/2015, de 11 de junio), impugnación de resolución del Parlamento de Cataluña sobre el inicio del proceso político en Cataluña (STC 259/2015, de 2 de diciembre).
- *En relación con el intento de declaración de independencia y de celebración de referéndum entre septiembre y octubre de 2017*: impugnación de resolución del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (STC 120/2017, de 31 de octubre); impugnación de decreto de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación (STC 121/2017, de 31 de octubre); impugnación de decreto de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña (STC 122/2017, de 31 de octubre).
- *En relación con actuaciones posteriores al intento de declaración de independencia*: impugnación de moción del Parlamento de Cataluña sobre la normativa del parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional (STC 136/2018, de 13 de diciembre), impugnación de resoluciones del Presidente del Parlamento de Cataluña en las que se proponía candidato para la investidura como Presidente de la Comunidad Autónoma (STC 19/2019, de 12 de febrero), impugnación de resolución del Parlamento de Cataluña de priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia (STC 98/2019, de 17 de julio), impugnación de resolución del Parlamento de Cataluña de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía (STC 111/2019, de 2 de octubre) e impugnación de acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, por el que se admite a trámite una iniciativa legislativa popular (STC 143/2024, de 20 de noviembre).

Como puede verse, la impugnación estatal de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley es un procedimiento que utiliza el Estado en conflictos de claro sesgo político. No se trata de reivindicar una competencia, sino de oponerse a una decisión jurídicamente inconstitucional emanada de una autoridad autonómica (no solo el Gobierno, también el Parlamento) con gran contenido político. Por eso, no ha de extrañar que el Gobierno haya recurrido a este procedimiento cuando las autoridades de la Comunidad Autónoma de Cataluña han dictado resoluciones orientadas a la declaración de independencia en 2014, 2017 y

todavía después de la aplicación del artículo 151 de la Constitución (Virgala Foruria, 2020, pp. 319 y ss.; Miguel Bárcena, 2018, pp. 199 y ss.), *a fortiori* cuando, en este caso, el Gobierno tiene el privilegio de que la formulación de la impugnación conlleva la suspensión del acto autonómico. Es un procedimiento jurídico que se resuelve con criterios igualmente jurídicos, pero es pleno de efectos políticos para la defensa de la Constitución.

66.7. Conflictos en defensa de la autonomía local

Se trata de un procedimiento no previsto en la Constitución, que se reguló en 1999, donde solo los ayuntamientos y diputaciones están legitimados para interponerlo y solo frente a las disposiciones con rango de ley, tanto estatales como autonómicas. Es, pues, un conflicto que enfrenta a las entidades locales con los parlamentos, por lo que quedan al margen los Gobiernos, si bien lo usual será que la ley impugnada proceda de la iniciativa legislativa gubernamental.

Según las memorias del Tribunal Constitucional, entre 2015 y 2025 se han dictado cinco sentencias en este tipo de conflictos, una en 2015 y dos en 2016 y 2017. El *Avance estadísticas jurisdiccionales* de 2024 informa que actualmente no pende ningún conflicto de esta clase. De estos, cuatro conflictos fueron planteados frente a leyes autonómicas (dos andaluzas, otra cántabra y otra canaria) y solo una contra una ley del Estado. Ninguno de los cinco conflictos fue estimado y varios se declararon total o parcialmente extinguidos.

El hecho de que la última sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local sea de 2017 y que actualmente no haya ninguno pendiente en el Tribunal Constitucional es revelador de la poca eficacia y del poco atractivo de este procedimiento. Quizá porque sea compleja su interposición con excesivas exigencias para las entidades locales, quizá porque las comunidades autónomas han establecido cauces de diálogo con ayuntamientos y diputaciones, los conflictos en defensa de la autonomía local ocupan un lugar residual en los conflictos entre poderes del Estado.

66.8. Los recursos de inconstitucionalidad como cauce para conflictos entre órganos constitucionales y territoriales

Entre 2015 y 2025, el Tribunal Constitucional ha resuelto por sentencia cuatrocientos seis recursos de inconstitucionalidad, sin incluir en esta cifra las cuestiones de inconstitucionalidad que no son cauce de conflictos entre poderes¹⁴. No todas estas sentencias responden a conflictos de poderes porque,

¹⁴ Cincuenta y seis sentencias en 2015, ochenta y cuatro en 2016, setenta en 2017, cincuenta y dos en 2018, catorce en 2020, veintitrés en 2021, trece en 2022, treinta y cuatro en 2022 y veintiocho en 2024.

como hemos apuntado más arriba, los recursos de inconstitucionalidad promovidos por Diputados o por Senadores reflejan más bien conflictos político-ideológicos, de discrepancia programática. Tampoco suelen reflejar conflictos de poderes los recursos que promueven Diputados o Senadores frente a leyes autonómicas, que más bien expresan un conflicto político territorial del partido de los recurrentes que está en la oposición en una comunidad autónoma; el recurso sirve como instrumento adicional de oposición salvo en los contados casos en que la situación de una comunidad autónoma es propia de una crisis constitucional como ocurrió en Cataluña en 2017 (García Fernández, 2017), en cuyo caso el recurso de inconstitucionalidad de Diputados o Senadores constituye una aportación del partido de los recurrentes a la estrategia política aplicada a esa crisis.

También entre 2015 y 2025, el Tribunal Constitucional resolvió ciento veintidós recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno en relación con normas autonómicas con fuerza de ley. En concreto:

- Cataluña, 50.
- Navarra, 13.
- Aragón, 10.
- Comunidad Valenciana, 9.
- Galicia, 5.
- Andalucía, 5.
- Canarias, 5.
- País Vasco, 4.
- Asturias, 4.
- Comunidad de Madrid, 4.
- Región de Murcia, 3.
- Castilla-La Mancha, 3.
- Islas Baleares, 3.
- Extremadura, 3.
- Castilla y León, 1.

Los datos son significativos. La distancia de los recursos contra disposiciones catalanas con los de las restantes comunidades autónomas evidencia lo que luego afloró en 2017; esto es, una vocación de confrontación con el Estado y una paralela vocación de creación de «estructuras de Estado» para declarar la independencia. Como es lógico, no todos los recursos del Presidente del Gobierno fueron estimados, pero la cifra de los desestimados es muy baja, siete sobre cincuenta. Al lado de estas cifras, los conflictos por leyes del resto de las comunidades autónomas, incluso en los casos más elevados (Navarra, Aragón y Comunidad Valenciana), parecen muy mesurados y muestran una conflictividad asumible en cualquier Estado compuesto.

También llama la atención la escasa conflictividad de las leyes vascas y andaluzas, así como que dos comunidades autónomas, Cantabria y La Rioja, no fueron objeto de ningún recurso por parte del Presidente del Gobierno.

En cuanto al contenido material de las disposiciones recurridas, dejando aparte Cataluña, los temas más recurrentes son: unidad de mercado, urbanismo, vivienda, ordenación del territorio y del litoral, consumo y comercio,

medioambiente y aguas, función pública (especialmente retribuciones), potestad tributaria autonómica, procedimiento administrativo, régimen local, sanidad, asistencia social y Derecho Civil. Estas materias son muy indicativas de las tensiones del Estado autonómico desde la perspectiva del propio Estado; es decir, reflejan muy bien cómo ha valorado el Gobierno de la nación (y el ministerio encargado de la Administración territorial) el ejercicio de las competencias estatutarias por parte de las comunidades autónomas. En realidad, se trata del ejercicio de competencias que influyen en el modo de vivir de los ciudadanos y no siempre se detectan discrepancias político-ideológicas, sino la manera de entender la gestión pública. Llama mucho la atención que en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Presidente del Gobierno (y también los que promueven los Gobiernos y los parlamentos autonómicos) no haya conflictividad a propósito de la cultura, pues los pocos recursos de inconstitucionalidad que versan sobre leyes culturales han sido interpuestos por Diputados y Senadores.

En lo que se refiere a los recursos de inconstitucionalidad suscitados por las comunidades autónomas frente a normas del Estado con fuerza de ley, entre 2015 y 2025 se resolvieron por sentencia ciento veintiocho recursos de inconstitucionalidad¹⁵:

- Gobierno catalán, 27.
- Gobierno canario, 19.
- Gobierno vasco, 18.
- Gobierno andaluz, 14.
- Parlamento catalán, 10.
- Gobierno asturiano, 6.
- Parlamento navarro, 5.
- Gobierno aragonés, 5.
- Gobierno gallego, 4.
- Gobierno extremeño, 4.
- Gobierno valenciano, 2.
- Parlamento canario, 2.
- Parlamento extremeño, 2.
- Parlamento andaluz, 1.
- Parlamento riojano, 1.
- Gobierno riojano, 1.
- Gobierno murciano, 1.
- Parlamento aragonés, 1.

¹⁵ En puridad, algunos recursos más, por la acumulación de varios recursos en una sola sentencia: la STC 118/2016, de 23 de junio, resolvió cuatro recursos acumulados del Parlamento y del Gobierno de La Rioja y del Parlamento y del Gobierno de Castilla y León respecto de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, que reguló las potestades jurisdiccionales del Tribunal Constitucional y del orden contencioso-administrativo ante las resoluciones de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la STC 152/2017, de 21 de diciembre, acumuló los recursos del Parlamento y del Gobierno de Cataluña en relación con el Real Decreto-Ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares (también se acumuló el recurso de cincuenta Diputados).

- Gobierno navarro, 1.
- Parlamento canario, 1.
- Gobierno madrileño, 1.
- Parlamento extremeño, 1.
- Gobierno extremeño, 1.
- Parlamento castellanoleonés, 1.
- Gobierno castellanoleonés, 1.

Estas cifras parecen más equilibradas que las que hemos visto respecto a los recursos interpuestos por el Presidente del Gobierno y, a diferencia de estos, los recursos interpuestos por el Gobierno y por el Parlamento de Cataluña no se distancian mucho (aun siendo más elevados) y están casi a la altura de los que han interpuesto los Gobiernos vascos y canario, que son los que más conflictividad han llevado al Tribunal Constitucional.

Hay más sentencias y más recursos que cuando los plantea el Presidente del Gobierno porque el artículo 162.1.a) de la Constitución y, en su desarrollo, el artículo 32.2 de la LOTC otorgan legitimación activa a los parlamentos autonómicos, de modo que, en este periodo de 2015-2025, encontramos, como acabamos de ver, que los parlamentos autonómicos interpusieron un total de veinticinco recursos, una cifra considerable (Canosa Usera, 1992; Torres Muro, 2007).

En cuanto al contenido de las reclamaciones autonómicas frente al Estado, las más frecuentes se refieren a urbanismo, ordenación del territorio y del litoral, medioambiente, agua y energía, educación, comercio interior, potestad tributaria y financiación autonómica, régimen local, sanidad, función pública y legislación laboral. Sorprende la gran cantidad de recursos a propósito de la energía y el sistema eléctrico y del régimen local.

La conclusión que se obtiene al analizar los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los órganos constitucionales o territoriales es que, a diferencia de los que suscitan los parlamentarios y con una excepción que veremos a continuación, son en realidad una prolongación de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas y entre estas entre sí por otros medios. Queremos decir que, en los recursos de inconstitucionalidad que presentan Diputados y Senadores, se suele percibir la tensión en defensa de la Constitución, tanto por razones teleológicas (se considera que ha sido vulnerada por una norma con fuerza de ley) como por el cauce procesal que se dirige a enjuiciar la conformidad o disconformidad con la constitución de leyes, disposiciones o actos impugnados, como establece el artículo 27.1 *in fine* de la de la LOTC. En esta clase de recursos, cuando los interponen Diputados y Senadores, se suele percibir el problema de la regularidad de la legislación, de la creación del Derecho, como diría Kelsen (1988, pp. 109 y ss.), y su encaje abstracto en la Constitución como norma superior. La excepción en este periodo estudiado en que los recursos de inconstitucionalidad sí son un instrumento intensísimo de defensa de la Constitución se da en las crisis constitucionales como la que sufrió Cataluña en 2017. En este caso, con un parlamento autonómico que quería asumir un poder soberano de secesión del Estado y de proclamación de una república, los recursos interpuestos por el Presidente del Gobierno retomaron toda su *vis* de defensa de la Constitución y la controversia se alejó de los

aspectos técnicos de las competencias para volver a contrastar las disposiciones legislativas autonómicas contra la Constitución.

Por el contrario, en gran parte de las sentencias dictadas en recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Presidente del Gobierno frente a leyes autonómicas o interpuestos por Gobiernos y parlamentos frente a leyes estatales, la defensa de la Constitución y su posible vulneración parecen quedarse en un segundo plano y la controversia gira más bien sobre el *quantum* de competencia que ha arrebatado la ley recurrida al Estado o a la comunidad autónoma. En cierto modo, es lógico que así ocurra porque, frente a los términos precisos y cerrados de la mayor parte de los preceptos constitucionales, la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución y los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía contiene enunciados muy abiertos que solo el propio Tribunal Constitucional ha precisado con cierta exactitud.

Es decir, el sentido teleológico de gran parte de estos recursos de inconstitucionalidad no es tanto la defensa de la Constitución como la defensa de la competencia que se entiende vulnerada. Pero esa supuesta vulneración se efectúa a través de la ley, no a través de reglamentos o de actos administrativos, por lo que el recurrente ha de acudir al recurso de inconstitucionalidad.

Eso no quita tensión a los fallos y a las eventuales discrepancias. La línea de actuación del Tribunal Constitucional no fue unánime en su seno, sobre todo en los años 2015 y 2017, cuando las sentencias que fallaron en favor del Estado fueron acompañadas de la emisión de votos particulares, generalmente de tres magistrados (más tarde hasta cinco) con apoyo eventual de otros, que ofrecían una visión algo distinta, más descentralizadora, del Estado autonómico. Las decenas de votos particulares que acompañan a tantas sentencias muestran que, en aquellos años, el Tribunal fue un duro campo de batalla entre dos concepciones enfrentadas sobre el alcance las competencias estatales y autonómicas, y probablemente bajo las visiones distintas sobre la descentralización latían visiones político-ideológicas muy diferentes. El enfrentamiento se agudizó tanto que, cuando se produjo una cierta inflexión en la jurisprudencia, en sentido algo más favorable a las competencias autonómicas (a partir de mediados de 2017, coincidiendo con el cambio de Presidente del Tribunal, con algún caso en 2019), en las no muy numerosas sentencias que fallaron a favor de competencias autonómicas a veces se deslizaron votos particulares contrarios a ese reconocimiento. Sin embargo, esta inflexión duró poco y, a partir de mediados de 2018, se volvió a la jurisprudencia que podríamos llamar de bloques, con sentencias aprobadas por una mayoría y votos particulares en contra de cuatro magistrados.

Por otra parte, ayuda a entender la conexión entre lo jurídico-competencial y lo político-ideológico el hecho de que, tras el acceso de Pedro Sánchez a la Presidencia del Gobierno, en junio de 2018, el abogado del Estado desistió parcialmente (no del todo) en algunos recursos de inconstitucionalidad, lo que se reflejó en algunas sentencias a partir de la STC 8/2019, de 17 de enero.

Antes de entrar en el conflicto de poderes motivado por las potestades del propio Tribunal Constitucional, hemos de referirnos a otro conflicto atípico

que se resolvió con una sentencia de inadmisión, la STC 176/2019, de 18 de diciembre, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja frente a una ley del Parlamento de La Rioja. Con base en el artículo 32.2 de la LOTC, que no contempla los recursos de inconstitucionalidad de los Gobiernos autonómicos contra leyes de su comunidad autónoma, la referida STC 176/2019, de 18 de diciembre, inadmitió el recurso. Tres votos particulares debidos a magistrados muy alejados ideológicamente entre sí discreparon de la inadmisión.

Por último, a medio camino entre conflicto territorial y conflicto sobre las potestades de los órganos constitucionales (referido, en esta ocasión, al Tribunal Constitucional), hay que señalar las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad planteados por los Gobiernos vasco y catalán frente a la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Estas sentencias son importantes porque resuelven recursos que precisamente ponían en cuestión las atribuciones del propio Tribunal Constitucional con un trasfondo en la secesión catalana. Las sentencias desestimaron los recursos de inconstitucionalidad, si bien con tres votos particulares. El tribunal también tuvo que pronunciarse sobre su propia competencia en la STC 118/2016, de 23 de junio, cuando los parlamentos y los Gobiernos de La Rioja y de Castilla y León impugnaron una Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que modificó, entre otras, la LOTC, que asumió potestades jurisdiccionales del Tribunal Constitucional con relación a las resoluciones de los Territorios Históricos del País Vasco (Fernández Farreres, 2018, pp. 15 y ss.).

66.9. Conflictos en relación con la aplicación del artículo 155 de la Constitución

El artículo 155 de la Constitución contiene un instituto mixto para hacer frente a crisis constitucionales de naturaleza territorial, pero por ello mismo también sirve para resolver conflictos de poderes igualmente territoriales. En el periodo objeto del presente estudio, el artículo 155 se aplicó por primera y única vez a través del Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017 que aprobó las medidas requeridas por el Gobierno¹⁶.

El acuerdo del Senado fue precedido del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que esta proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado

¹⁶ Resolución de la misma fecha del Presidente del Senado que publica el Acuerdo, *BOE*, n.º 260, 27 de octubre de 2017.

para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general¹⁷. Con la autorización del Senado, el Gobierno dictó varios decretos y órdenes ministeriales, de los que debe citarse por su relevancia el Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017¹⁸; los decretos de cese del Presidente de la Comunidad Autónoma y de los Consejeros, el decreto de disolución del Parlamento de Cataluña y de convocatoria de elecciones, y dos decretos de reorganización del Gobierno autonómico y de cese altos cargos (García Fernández, 2019, pp. 133 y ss.). Todas estas decisiones tuvieron reflejo en la acción del Tribunal Constitucional.

Antes de entrar en las consecuencias jurisdiccionales de la aplicación del artículo 155, se debe recordar que, junto con los casos que son manifiestamente precedentes del intento de declaración de la independencia, existen otros casos previos (Castellá Andreu, 2016, pp. 561 y ss.). Ya nos hemos referido más arriba a las SSTC 52/2017, de 10 de mayo de 2017 (conflicto planteado por el Gobierno de la nación respecto del decreto catalán que creó el Comisionado para la Transición Nacional y los planes ejecutivos para la preparación de las estructuras de Estado y de infraestructuras estratégicas, que era uno de los primeros actos jurídicos del intento de proclamación de la independencia); 77/2017, de 21 de junio de 2017 (nulidad de los preceptos reglamentarios autonómicos referidos a la acción exterior autonómica sin conexión con el ámbito de competencias de la comunidad autónoma), y STC 135/2020, de 23 de septiembre (conflicto planteado por el Gobierno de la nación, en relación con el acuerdo del Gobierno catalán que aprobó el plan estratégico de acción exterior). También hemos hecho referencia a varios casos catalanes en los que se produjo la impugnación estatal de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley (epígrafe 66.6); sin embargo, ahora hay que recordar, en primer lugar, un caso que suele pasar desapercibido, pero que tiene relevancia en la operación política que se inició con el pseudorreferéndum de noviembre de 2014. La STC 128/2016, de 7 de julio, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, declaró inconstitucionales cinco preceptos de la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que en realidad venían a regular «estructuras de Estado», en el lenguaje independentista catalán (apoyo a la navegación aérea, ocupación autonómica de puertos del Estado, infraestructuras estratégicas y planes directores de los sectores de energía, telecomunicaciones, sistemas de información y transporte ferroviario; hasta una Agencia Catalana de Protección Social que la sentencia declaró conforme a la Constitución si el artículo que la regulaba se interpretaba según la doctrina del tribunal). Esa vocación de creación de «estructuras de Estado» estaba presente en la

¹⁷ Publicado por Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, del Ministro de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, *BOE*, n.º 260, 27 de octubre de 2017.

¹⁸ *BOE*, n.º 201, 28 de octubre de 2017.

Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la administración tributaria de la Generalitat, once de cuyos preceptos fueron declarados inconstitucionales por la STC 65/2020, de 18 de junio.

Más conocidas y comentadas son las SSTC 31/2015, de 25 de febrero, sobre consultas populares, y la 51/2017, de 10 de mayo, que interpuso el Presidente del Gobierno frente a la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum (Álvarez Vélez, 2018, pp. 335 y ss.; Vergottini, 2019, pp. 103 y ss.). Como se ve por la fecha de la ley recurrida, el Tribunal Constitucional exhumó un recurso de inconstitucionalidad que parecía olvidado para sentar la doctrina pertinente sobre las competencias autonómicas en materia de referéndum y declaró inconstitucional la mayor parte de la ley que, si bien era muy anterior a los intentos secesionistas de 2017, respondía a los planteamientos defendidos por cierta doctrina catalana del «derecho a decidir». Igualmente premonitoria fue la STC 90/2017, de 5 de julio de 2017, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con una disposición adicional y diversas partidas presupuestarias de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017, donde dichas partidas estaban pensadas para hacer frente a los gastos derivados de la organización, gestión y convocatoria del proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña. Además, antes de la declaración de independencia –pero con el pseudoreferéndum celebrado–, la STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017, declaró inconstitucional, a instancia del Presidente del Gobierno, la Ley catalana 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación». Esta sentencia ha de ponerse en conexión –porque responden al mismo momento político– con la STC 124/2017, de 8 de noviembre de 2017, en recurso de inconstitucionalidad también promovido por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley catalana 20/2017, de 8 de septiembre, denominada «de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», que pretendía dar forma jurídica, de manera transitoria, a los elementos constitutivos básicos del nuevo Estado tras la declaración unilateral de independencia por el Parlamento de Cataluña. Por último, entre las normas previas a la declaración de independencia, pero dictadas para facilitarla, se debe citar la STC 139/2017, de 29 de noviembre de 2017, también recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con un nuevo precepto del Reglamento del Parlamento de Cataluña que, sin embargo, el tribunal declaró conforme a la Constitución según su propia interpretación.

Un año más tarde, pero con referencia a la legislación preparatoria de las «estructuras de Estado» y la declaración de independencia, la STC 142/2018, de 20 de diciembre de 2018, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto también por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley catalana 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, en la que se declararon inconstitucionales varios artículos que invadían las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, defensa y seguridad pública. Para culminar la jurisprudencia sobre la creación de «estructuras de Estado», la STC 65/2020, de 18 de junio de 2020, dictada en el recurso de

inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, declaró inconstitucionales algunos preceptos de la ley catalana que reformó el Código tributario de Cataluña.

Volviendo a las consecuencias del Acuerdo del Senado de 27 de octubre de 2017, el Gobierno catalán lo impugnó por la vía del recurso de inconstitucionalidad, pero este recurso fue inadmitido por Auto del Pleno 142/2017, de 31 de octubre de 2017, porque fue presentado por el Gobierno catalán antes de aprobar el Senado el Acuerdo, «a las 14:23 horas del 27 de octubre de 2017, [cuando] no existía siquiera el acto con fuerza de ley que se pretende recurrir». También fue relevante el Auto 144/2017, de 8 de noviembre de 2017, que estimó los incidentes de ejecución promovidos por el Presidente del Gobierno en relación con las resoluciones dictadas por el pleno del Parlamento de Cataluña, en sesión de 27 de octubre de 2017, denominadas «Declaración de los representantes de Cataluña» y «Proceso constituyente».

Con el antecedente de estos dos importantes autos, la doctrina constitucional sobre el alcance y efectos del artículo 155 se pudo expresar en la STC 89/2019, de 2 de julio de 2019, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Diputados respecto del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017. La sentencia avaló la constitucionalidad de la decisión del Senado, si bien declaró la nulidad de la previsión de falta de vigencia de las normas o de validez y efectos de los actos, acuerdos o resoluciones publicados en los diarios oficiales de la Generalitat sin autorización o en contra de lo acordado por los órganos o autoridades designados por el Gobierno de la nación (un párrafo de un apartado). En todo caso, la aplicación del artículo 155 fue considerada acorde con la Constitución a la vista de las sucesivas actuaciones del parlamento y Gobierno autonómicos. En coherencia con esa sentencia, la STC 90/2019, de 2 de julio de 2019, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 (García Roca, 2019, pp. 503 y ss.; Requejo Pagès, 2020, pp. 231 y ss.).

Todavía tendría secuelas la aplicación del artículo 155. Tras la celebración de las elecciones, el nuevo parlamento intentó elegir a distancia Presidente de la Comunidad Autónoma a una persona que no estaba presente en la sesión de investidura, para lo cual se intentó modificar la Ley catalana 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, modificación que fue recurrida por el Presidente del Gobierno y dio lugar a la STC 45/2019, de 27 de marzo de 2019, que declaró inconstitucionales los artículos nuevos que posibilitan la investidura no presencial del candidato.

Por cerrar este epígrafe, la aplicación del artículo 155 de la Constitución es un instrumento extraordinario de resolución de conflictos entre órganos. Es extraordinario por el supuesto de hecho desencadenante de su aplicación, por el procedimiento igual de excepcional y por los efectos jurídicamente abiertos que tiene la decisión del Senado. En la escasa bibliografía producida sobre este procedimiento no se suele destacar esta dimensión relacionada con la resolución de conflictos de poderes, de naturaleza *radicalmente* política.

66.10. Conflictos en torno a la declaración del estado de alarma

Por último, hay otro tipo de conflictos de poderes motivados por la declaración del estado de alarma a causa de la pandemia COVID-19. Este conflicto se basaba en el *quantum* de las atribuciones del Gobierno y de las Cortes para establecer limitaciones a los derechos fundamentales y tuvo como vehículo diversos recursos ante el Tribunal Constitucional sustanciados por la vía del recurso de amparo y del de constitucionalidad. Más en concreto, la declaración del estado de alarma dio lugar a las siguientes sentencias constitucionales:

- STC 110/2021, de 13 de mayo (recurso de inconstitucionalidad de Diputados en relación con el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo).
- STC 111/2021, de 13 de mayo (recurso de inconstitucionalidad de Diputados en relación con el Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril).
- STC 124/2021, de 3 de junio (recurso de inconstitucionalidad de Diputados en relación con el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo).
- STC 148/2021, de 14 de julio (recurso de inconstitucionalidad de Diputados en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior, y los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19).
- STC 183/2021, de 7 de octubre (recurso de inconstitucionalidad de Diputados en relación con el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV2; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020. Estado de alarma).
- STC 185/2021, de 28 de octubre (conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la nación en relación con el decreto del Presidente de Canarias que estableció el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma).
- STC 166/2023, de 22 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad de Diputados en relación con algunos preceptos del Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional por aplicar tras la finalización del

estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV2).

- STC 141/2024, de 19 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad de Diputados en relación con varios preceptos del Decreto-Ley del Gobierno de las Islas Baleares 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-Ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por el COVID-19).

Todos estos recursos de inconstitucionalidad y sus sentencias –acompañadas de votos particulares que muestran discrepancias de varios magistrados– reflejan también un intenso conflicto de poderes entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria, por un lado, y la minoría parlamentaria, de otro (García Fernández, 2022, pp. 605 y ss.; López Basaguren, 2022, pp. 232 y ss.; Recuerda Girela, 2022, pp. 283 y ss.). El conflicto tuvo más expresión dogmática que práctica, ya que todas las disposiciones y preceptos declarados inconstitucionales ya estaban derogados o habían perdido su vigencia. En todo caso, es un ejemplo muy ilustrativo de conflicto de poderes, en particular el criterio del Tribunal Constitucional sobre la insuficiencia del estado de alarma para suspender derechos fundamentales.

Se refleja así, una vez más, la condición propia del Estado constitucional: encauzar los conflictos de orden político mediante reglas y procedimientos jurídicos. El trasfondo político es evidente, pero el cauce jurídico contribuye a llevar el conflicto a un marco democrático.

Bibliografía

- Álvarez Vélez, María I. (2018). «Cataluña, las consultas populares y el referéndum. Comentario a la STC 51/2017». *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, pp. 335-446.
- Aragón Reyes, Manuel (2020). «El Gobierno en funciones: su ámbito competencial y su control parlamentario. Comentario a la STC 124/2018, de 14 de noviembre». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, pp. 269-292.
- Canosa Usera, Raúl (1992). *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*. Madrid: Trivium.
- Casal Bértoa, Fernando y Enyedi, Zsolt (2024). *Cierre del sistema de partidos. Alianzas entre partidos, alternativas de gobierno y democracia en Europa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Castellá Andreu, Josep M.^a (2016). «Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, pp. 561-592.
- Cheli, Enzo (1965). «Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale». *Archivio Giuridico*, 34.

- Dalton, Russell J. (2008). «The Quantity and Quality of Party Systems: Party System Polarization, its Measurement, and its Consequences». *Comparative Politics*, 41(7), pp. 899-920.
- Duverger, Maurice (1968). *El concepto de la política* (trad. J. de Esteban). Barcelona: Ariel.
- Fernández Farreres, Germán (2018). «Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, pp. 15-44.
- Fernández-Fontecha, Manuel (2019). «Un Gobierno en funciones: su responsabilidad. Comentario a la STC 124/2018, de 14 de noviembre». *Revista de las Cortes Generales*, 106, pp. 595-607.
- García Fernández, Javier (2017). «¿Cómo hacer frente a una rebelión territorial? (Técnicas contra el golpe de Estado)». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72, pp. 88-91.
- García Fernández, Javier (2017, 2018). «Itinerario jurídico de la secesión». *Temas para el Debate*, 2077, pp. 278-279, 282 y 283.
- García Fernández, Javier (2019). El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a la crisis catalana de 2017. En: Martínez Cuadrado, Miguel (dir.). *Reforma constitucional en la Unión Europea y en España* (pp. 133-140). Madrid: Marcial Pons.
- García Fernández, Javier (2022). Efectos de la pandemia en la gestión pública. El Parlamento y el Gobierno. En: Tezanos, José F. (ed.). *Cambios sociales en tiempos de pandemia* (pp. 655-702). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García Martínez, Asunción (1992). *El recurso de inconstitucionalidad. El proceso directo de inconstitucionalidad*. Madrid: Trivium.
- García Martínez, M.^a Asunción (2023). «Las garantías de los derechos de los parlamentarios. el caso singular del ATC 177/2022». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 115, pp. 143-190.
- García Roca, Javier (2019). «El tempo moderato de la intervención coercitiva del Estado (artículo 155 CE) en Cataluña: un comentario a las SSTC 89 y 90/2019, en particular, proporcionalidad y test de necesidad o razonabilidad de las medidas». *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, pp. 503-524.
- García-Pelayo, Manuel (1981). «El status del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1.
- Gerber, Carl F. (1865 [2022]). *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*. London: Legare Street Press.
- Giannini, Massimo S. (1984). *Introduzioni al diritto costituzionale*. Roma: Bulzoni ed.
- Ibáñez Ruiz, Pedro (2010). Artículos 60 y 61. En: González Rivas, Juan J. (dir.). *Comentarios a la LOTC* (pp. 677 y ss.). Madrid: Boletín Oficial del Estado y otros.
- Iyengar, Shanto; Sood, Gaurav y Lelkes, Yphtach (2012). «Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization». *Public Opinion Quarterly*, 76(3), pp. 405-431.
- Jellinek, Georg (1900) [1978]. *Teoría General del Estado* (trad. Fernando de los Ríos). Buenos Aires: Albatros.
- Kelsen, Hans (1928) [1988]. *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*. *Escritos sobre la democracia y el socialismo* (trad. J. Ruiz Monero). Madrid: Debate.

- López Basaguren, Alberto (2022). «El TC frente a la emergencia pandémica». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, pp. 232-282.
- Miguel Bárcena, J. de (2018). «La persistencia del proceso secesionista ante el TC». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, pp. 199-230.
- Nieto-Jiménez, José C. (2024). «Controversias sobre la calificación de enmiendas con repercusiones presupuestarias en el Senado». *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, pp. 449-483.
- Ortega García, Enrique (2024). «STC 167/2023: los límites a la presidencia del Senado en la resolución de controversias presupuestarios». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 32, pp. 271-295.
- Pendás, Benigno (2020). Pandemia: perspectiva política y Pandemia: perspectiva jurídica. En: Pendás, Benigno (dir.). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Prélot, Marcel (1965). *La Ciencia Política* (trad. T. M. Simpson). Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires.
- Quadra-Salcedo Janini, Tomás de la (2024). «El papel del Tribunal Constitucional en la constitución del Estado autonómico». *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, pp. 371-402.
- Rallo Lombarte, Artemi (2024). «La insólita suspensión de la potestad legislativa del Senado: el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, pp. 315-347.
- Recuerda Girela, Miguel Á. (2022). «Las garantías jurisdiccionales de los estados de emergencia». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, pp. 283-325.
- Requejo Pagès, Juan L. (2020). «Consideraciones generales en torno a las sentencias del TC 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 120, pp. 231-257.
- Romano, Santi (1990) [1898]. *Nozione e natura degli organi costituzionale dello stato, scritti minori*. Milano: Giuffrè ed.
- Terol Becerra, Manuel (1988). *Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Tomás y Valiente, Francisco (1988). *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Torres Muro, Ignacio (2007). *La legitimación en los no usos constitucionales*. Madrid: Reus.
- Vergottini, Giuseppe de (1986). Gli organi ausiliari. En: Amato, Giuliano y Barbera, Augusto (eds.). *Manuale di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino.
- Vergottini, Giuseppe de (2019). «Referéndum y secesión» (trad. Y. Gómez Lugo). *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, pp. 103-119.
- Vírgala Foruria, Eduardo (2020). «El TC y el proceso secesionista en Cataluña». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, pp. 319-332.

67. Poder, política, conflictos y agregaciones sociales. Viejos y nuevos movimientos sociales

José Ramón Flecha García
Catedrático Emérito de Sociología
Universitat de Barcelona

67.1. La transformación de los movimientos sociales

La frecuente afirmación en medios de comunicación y redes sociales de que ahora los movimientos sociales tienen poca participación queda refutada por datos como los del Flash *Eurobarometer FL545: Youth and democracy* (2024), hecho que demuestra que la mitad de jóvenes en España *afirma haber emprendido alguna acción para cambiar la sociedad, como firmar una petición, participar en una manifestación o enviar una carta a un político, en el último año*. Además, exactamente la misma cifra (49 %) es la del conjunto de la Unión Europea, en un abanico que va desde un máximo de 57 %, en Rumanía, a un mínimo de 31 %, en Chipre. Por lo tanto, hay en todos los países de la UE una importante participación en movimientos sociales que se convierte así en un importantísimo objetivo de análisis sociológico (Daphi, Flesher y Romanos, 2024).

Para elaborar este capítulo se han priorizado cinco fuentes. La primera y principal referente han sido los valiosos estudios del CIS, a los que a veces se han añadido datos de Eurobarometer y Eurostat. La segunda ha sido la revisión, hasta noviembre de 2024, de los artículos científicos sobre movimientos sociales publicados en revistas indexadas en la *Web of Science* y en *Scopus*, especialmente de los cincuenta y uno seleccionados como clave. La tercera fuente ha sido la revisión de los diálogos previa lectura directa de los libros más citados en Sociología en el seminario mensual «con el libro en la mano» de la Asociación Catalana de Sociología desde 1995 hasta 2024. La cuarta son las entrevistas a especialistas y participantes en los diversos movimientos sociales analizados. La quinta y última es el *Social Impact in Social Media* (SISM) de las diversas redes sociales.

Con un cuarto de nuevo siglo ya recorrido, con grandes transformaciones sociales y la revolución científica más acelerada de la historia, los movimientos sociales analizados en el pasado siglo como nuevos son ahora ya antiguos y la fecha para clasificar antiguos y nuevos ya no es los años sesenta, sino el siglo **xxi**. Las nuevas prioridades científicas y sociales, como el

impacto social orientado a los ODS y su cocreación, generan en el siglo actual un contexto en el que surgen nuevos movimientos sociales y los de los dos siglos anteriores toman nuevas formas (Stojilovska, Yoon y Frankowski, 2024; Toğral Koca, 2024).

Si definimos el movimiento social como el conjunto de acciones diferentes realizadas por sujetos diversos de la ciudadanía con un objetivo compartido, podemos afirmar que ya existían hace milenios algunos muy famosos como el liderado por Espartaco para liberarse de la esclavitud. Sin embargo, las Ciencias Sociales y Humanas han considerado como movimientos sociales los surgidos a partir de las revoluciones democráticas. De hecho, muchas de las investigaciones y publicaciones sobre el tema solo consideran como movimientos sociales los que tienen finalidades relacionadas o vinculadas a esas revoluciones, como por ejemplo la igualdad, la libertad, la fraternidad.

Hay quienes han dado por caducos los movimientos de este tipo que Habermas denominó movimientos por la distribución de los recursos. Sin embargo, no piensa lo mismo la ciudadanía, según los datos disponibles. Por ejemplo, según el *Special Eurobarometer SP546: Social Europe* (2024), en España, se considera que unas condiciones de trabajo justas (58 %), la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral (51 %), el acceso a una atención sanitaria de calidad (43 %) y el nivel de vida (40 %) son elementos clave para el desarrollo social y económico de la UE. Parecidos datos se obtienen en el conjunto de la Unión Europea, con excepción de la mayor importancia que se da en España a la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral: el nivel de vida (45 %), unas condiciones de trabajo justas (44 %) y el acceso a una atención sanitaria de calidad (44 %) son elementos clave para el desarrollo social y económico de la UE.

A esos movimientos sociales «viejos» se añadieron, principalmente a partir de los años sesenta, los entonces considerados movimientos sociales nuevos, los que Habermas denominaba movimientos por el cambio de la gramática de la vida cotidiana. Estos movimientos planteaban objetivos diferentes a los anteriores, como el ecologista (Rosset y Martínez-Torres, 2012), o los ampliaban, como el feminismo.

Una tendencia mayoritaria en el análisis de esos dos tipos de movimientos establecía que solo lo eran los que compartían o ampliaban los objetivos de las transformaciones democráticas e igualitarias y no los que se oponían a ellas. Sí que era considerado como tal el movimiento de los derechos civiles y no el movimiento racista. En esa perspectiva se situaba el gran sociólogo de los movimientos sociales Alain Touraine. En su ponencia en el Congreso Mundial de Sociología de Montreal en 1998 expuso una interesante clasificación. La demanda social sería una acción que persigue un objetivo instrumental que no es propiamente colectiva, sino una llamada de los líderes a los intereses individuales; por ejemplo, algunas de las demandas de incrementos salariales. La presión política es ya una acción que busca un reconocimiento que facilita la lucha por objetivos instrumentales; es decir, la legalización de los sindicatos. Sin embargo, Touraine reservaba el nombre de movimiento societal a la acción que conjugaba los intereses de algunos

colectivos con los intereses generales de la sociedad –por ejemplo, un movimiento obrero que luchaba por el progreso– y situaba en esa perspectiva el conjunto de sus reivindicaciones.

En el siglo xxi, la característica principal que se prioriza en el análisis de los movimientos sociales no es ya si conjuga intereses concretos a objetivos generales de la sociedad, sino si contribuye de forma efectiva a lograrlos o a acercarse a los mismos. Las ya citadas nuevas prioridades de impacto social y cocreación superan la clasificación tradicional de movimientos sociales según sus objetivos explícitos para clasificarlos por esas dos prioridades; es decir, por el impacto social que efectivamente logran y por el grado de cocreación con el que lo consiguen. Esta dinámica es la que ya se ha impuesto en los programas científicos y comienza a implantarse en el conjunto de la sociedad, y lo va a hacer más todavía en el futuro próximo dado el cuestionamiento científico y social de los análisis del siglo anterior de los movimientos con relación a sus objetivos.

Por lo tanto, este análisis no se basa principalmente en lo que los movimientos o sus líderes dicen de sí mismos, sino en las consecuencias reales que tiene en la sociedad; a saber, en las evidencias científicas de impacto social. Aunque se tiene en cuenta la diferencia weberiana entre ética de la convicción y ética de la responsabilidad, el enfoque de este capítulo, elaborado un siglo después, no es exactamente lo mismo, puesto que aquí lo principal no es la ética, sino el análisis científico de las consecuencias, sea cual sea la ética de las personas o movimientos que las generan. También se tiene en cuenta la importante aportación en Sociología de Merton sobre la función manifiesta y la función latente, pero tampoco es lo mismo porque aquí lo principal son las evidencias científicas del impacto social logrado y no si son o no intencionadas o conocidas por quienes las generan.

En esta perspectiva, el criterio principal para su clasificación es si su impacto social es negativo o positivo en relación con los objetivos acordados por la sociedad, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible universales o las constituciones democráticas de cada país. También se contemplan los numerosos casos y acciones en que no hay acuerdo al respecto, sino controversia científica.

Con esta nueva perspectiva de análisis, la Sociología genera un impacto social positivo científicamente validable y ya ha iniciado ese proceso de validación. En el siglo xx, algunas Sociologías consideraban que su contribución a la transformación y mejora social dependía de su subordinación a los objetivos y dinámicas de la opción política en la que se alineaban. En la actualidad, la exigencia de impacto social está reorientando las Sociologías hacia una aportación científica al señalar los caminos que transforman y mejoran la sociedad para lograr sus propios objetivos. Esa dinámica está aumentando de forma acelerada el prestigio de la Sociología en el conjunto de las Ciencias y en la propia sociedad, lo que contribuye mucho más que antes a la transformación. El conjunto de otras Ciencias, incluidas las naturales, los programas de investigación científica, las empresas, las organizaciones y los movimientos sociales están comenzando a valorar ya

mucho más que antes la diversidad de Sociologías que se están reorientando hacia esa labor que eleva exponencialmente tanto su transformación social como su nivel teórico y científico.

67.2. El movimiento científico-ciudadano (MCC)

Si se tienen como referencia los discursos dominantes en los medios, se piensa que a la ciudadanía le interesa poco la Ciencia y muchísimo el deporte, que la gente no lee artículos o libros científicos, sino solo la prensa o publicaciones divulgativas. Sin embargo, los datos cuantitativos y cualitativos no avalan esa visión. Por ejemplo, el Estudio CIS 3476 (2024) sobre Cultura y estilos de vida dice que al 34,5 % de la ciudadanía española le interesa mucho la Ciencia, por encima del deporte (32,5 %) y el cine (26,1 %) (CIS, 2024a). Otros estudios, también del CIS, muestran que el 68,9 % de la ciudadanía española está muy interesada o bastante interesada en la Ciencia y la Tecnología (CIS, 2023a).

Podríamos pensar que ese tipo de datos se corresponden con la visión que la ciudadanía quiere dar de sí misma o incluso que se quiere creer, pero ese cuestionamiento no se corresponde con la realidad; hay otros datos que también contribuyen a refutarlo. Por ejemplo, hay artículos científicos que llegan a tener un número de lecturas muy superior a los artículos de cualquier periódico del mundo. Según los datos del mencionado Estudio CIS 3406, al 47,5 % de ciudadanía española le parece muy interesante leer noticias sobre nuevos descubrimientos científicos. Ese proceso va en aumento; la reacción humana ante la pandemia COVID-19 y los bulos que durante los primeros meses difundieron los Gobiernos occidentales y los medios han generado una motivación creciente de la ciudadanía por tener acceso directo a las fuentes científicas e incluso diálogo con ellas. De hecho, según el Estudio CIS 3406 sobre Percepción de la ciencia y la tecnología (2023a), al 65,1 % de ciudadanía española le resultan muy útiles los conocimientos sobre Ciencia y Tecnología para cuidar de la salud y prevenir enfermedades en su vida cotidiana.

La cocreación, iniciada en la investigación científica desde finales del siglo pasado, pero solo incorporada como requisito poco antes de la pandemia, supo anticiparse a esa dinámica no como predicción basada en la conjetura, sino en el conocimiento fundado en el análisis científico de los movimientos sociales. De hecho, los requisitos de impacto social y cocreación fueron resultado de un movimiento científico-ciudadano (MCC) que logró su éxito cuando salvó programas de investigación científica como el europeo (y otros) de su desaparición para disolverse en programas dependientes de cada uno de los ministerios. La mayoría de las voces ciudadanas, de movimientos sociales, de empresas y de Gobiernos que habían defendido esa posición cambiaron cuando, en diálogo con personas de Ciencia de las diferentes áreas, decidieron reorientar esos programas, en lugar de disolverlos, a los criterios de impacto social y cocreación. Como dijo públicamente el responsable de ese

programa de la CE en un congreso en el que participaron premios nobel de Medicina, Física y Química al referirse a esos criterios, «encontramos la maquinaria que necesitábamos, ya perfectamente engrasada, justo cuando la necesitábamos más».

Desde la creación de las redes sociales a principios del presente siglo, no han parado de surgir iniciativas para lograr una relación directa, dialógica, entre la ciudadanía y la Ciencia. La cocreación convierte en requisito la dinámica de creación conjunta de conocimientos científicos a través del diálogo continuo entre personas de Ciencia y ciudadanía. Esa iniciativa está acompañada en el caso de Horizon Europe por el también requisito de ofrecer en abierto y de forma gratuita los conocimientos que se obtengan con su presupuesto.

El MCC tiene en las redes sociales su principal campo de actividad. Más de la mitad (56,3 %) de ciudadanía europea (entre dieciséis y setenta y cuatro años) utiliza Internet para buscar información sobre salud, según Eurostat (2024). Para la juventud europea, la segunda forma más efectiva de hacerse escuchar por responsables de la toma de decisiones es participar en redes sociales, ya sea expresando opiniones, utilizando *hashtags* o modificando su foto de perfil, entre otras acciones. Esta opción fue elegida por el 32 % de participantes de la encuesta *Youth and Democracy* del *Flash Eurobarometer* (2024).

El MCC es el que está transformando todos los movimientos sociales, tanto los que en el siglo xx se llamaban nuevos como los que se llamaban antiguos. Ya no hay ninguno que funcione como lo hacía antes de este siglo; todos se están transformando y, por lo tanto, todos son ya nuevos. Una de las características de la novedad es su progresiva participación en el diálogo *online* con la ciudadanía, donde se incluye cada vez más la Ciencia.

Una confusión típica es considerar que el MCC en concreto es la presencia de los movimientos sociales en Internet o el uso de Internet por parte de los movimientos sociales, cuando, en realidad, la clave es la creciente presencia en los diálogos de las evidencias científicas de impacto social.

Hay redes sociales, como por ejemplo Reddit, donde se dan debates científicos con gran participación ciudadana. Son grupos que comparten el objetivo general del MCC en temas concretos. Por ejemplo, el grupo *Science* tiene tres millones de miembros; el de *Organic Chemistry*, 88 000 miembros; el de *Mathematics*, 153 000 miembros, y el de *Sociology*, 140 000. En Goodreads, hay grupos de lectura conjunta y diálogo sobre libros científicos. En este sentido, la literatura científica señala la necesidad de analizar redes como Reddit o Instagram (poco exploradas hasta ahora) e ir más allá de Facebook y Twitter (X) (Clark *et al.*, 2024). Se pretende hoy y se promueve una comunicación inclusiva de la Ciencia que cada vez más es *bottom-up* en lugar de *top-down*. Por ejemplo, según los datos de la publicación de la FECYT (2021), *Hacia una Comunicación Inclusiva de la Ciencia: Reflexiones y Acciones de Éxito*, la mayoría de los perfiles en Twitter que comparten evidencias científicas pertenecen a colectivos y personas como los siguientes: discapacidad (65 %), personas LGTBI+ (52 %) y género y situación sociocultural (44 %). En contraste,

los perfiles de las Administraciones públicas representan menos del 10 % en estos tres ámbitos. En esta publicación, en cuya elaboración se usó, entre otras, la metodología SISM, se presentan datos que demuestran que estos colectivos llegan a las evidencias científicas internacionales en su ámbito de interés antes que los Gobiernos e incluso que las universidades.

Esa situación la han hecho posibles iniciativas *bottom-up* como el *Public Knowledge Project*. Fundado en 1998 por John Willinsky, una de las principales estrategias del proyecto fue implementar los principios del *software* de código abierto para desarrollar *Open Journal Systems* (OJS), una plataforma dedicada a la gestión y publicación de revistas académicas. Para 2023, más de cincuenta mil revistas activas utilizaban OJS para proporcionar acceso abierto a publicaciones de 156 países diferentes, incluyendo investigaciones en sesenta idiomas y con doce millones de artículos publicados.

Otra iniciativa con mucho futuro la constituyen las plataformas científicas ciudadanas, algunas de ellas creadas desde los programas de investigación científica europea. Tomando como ejemplo la plataforma Sappho, ciudadanía y personas de Ciencia de diferentes partes del mundo participan en un diálogo universal basado solo en argumentos y evidencias que permite la clarificación de las afirmaciones que son bulos, las que son evidencias y en las que hay controversia o todavía necesitan más investigación. Un claro ejemplo de su funcionamiento ocurrió en el debate en torno a la afirmación «No existe una relación causal entre haber sufrido violencia de género en la infancia y la violencia futura». Al leer el *post* que contenía esta oración, un investigador australiano respondió con diversos artículos científicos que esa afirmación era incorrecta y que sí que se había descubierto que la exposición a la violencia doméstica y familiar durante la infancia aumenta la probabilidad de perpetrar la violencia en la adultez, especialmente en el caso de los niños. Otra investigadora de la Universidad de Berkeley le respondió que no había encontrado en los artículos científicos que él había mencionado ninguna relación causal y que, por favor, indicara dónde se hacía dicha afirmación en los artículos. El investigador australiano no pudo proporcionar esa información y, por tanto, se clarificó que no había ninguna demostración científica de la relación causal entre haber sufrido violencia de género en la infancia y la violencia futura. Ese bulo pone la etiqueta de posibles futuros maltratadores a niños que están sufriendo la violencia doméstica y que incluso a veces mueren defendiendo a sus madres; es una revictimización muy cruel que no conocen científicos que no dialogan continuamente con la ciudadanía. Evidencias científicas posteriores han corroborado que el debate y resolución científico-ciudadana en este tema estaba acertado. Un estudio cuantitativo realizado en España con 1541 personas adultas mostró que:

Las personas cuyas madres fueron víctimas de violencia de género han construido una identidad posicionada en contra de la violencia de género en mayor medida que la población general. Esta identidad se pone de manifiesto a través de su activismo social en la lucha contra la VG y su tendencia a ayudar cuando son testigos o tienen conocimiento de situaciones de VG (Merodio *et al.*, 2024).

Otro tipo de iniciativas son las denominadas tertulias científicas dialógicas (Ruiz-Eugenio *et al.*, 2023), que forman parte de la comunicación inclusiva de la Ciencia, en las cuales personas, incluidas las de niveles educativos más bajos, aulas de primaria u otros grupos, leen y debaten un artículo o un libro científico. Otra modalidad son los *Sciencethons* o *Hackathons* de Ciencias. Hay muchísimas iniciativas y muy diversas, pero todas ellas contribuyen a la extensión y riqueza de un MCC que ha venido para quedarse y colaborar en la acelerada y profunda transformación de la Ciencia y la sociedad.

España está en el número cinco de países con más revistas en la base de datos JCR (731 revistas en 2023). Aunque el discurso dominante de los medios afirma que nadie lee revistas científicas, los datos no avalan esa suposición. En España, según el Estudio CIS 3406 (2023a), al 57,6 % le parece muy interesante «entender el mundo, cómo funciona y los porqués». Asimismo, el 25,4 % busca información sobre noticias relacionadas con la Ciencia y la Tecnología muy a menudo y el 21,1 % comparte muy a menudo o con frecuencia en redes sociales noticias sobre estas disciplinas.

Los desarrollos actuales de la inteligencia artificial, la inteligencia artificial generativa y la inteligencia artificial validada amplían de forma exponencial el papel de Internet en el conjunto de la sociedad y en cada uno de los nuevos movimientos sociales. Se hacen ahora todavía más imposibles teorías o análisis excelentes de los movimientos sociales sin dar una importancia adecuada a esta nueva realidad y desarrollar nuevas metodologías para analizarla. Los MCC ya se están movilizando cada vez más para exigir e incluso desarrollar de manera autónoma instrumentos de validación científica de los contenidos que la inteligencia artificial nos devuelve; en otras palabras, que diferencien clara y abiertamente qué afirmaciones son bulos y cuáles son evidencias.

Las lentes tradicionales con las que se miraban y analizaban los antiguos movimientos sociales resultan opacas para poder analizar los movimientos sociales del siglo XXI, entre otras cosas, porque tienen dificultades para ver tanto el funcionamiento *online* de los movimientos sociales como sus impactos sociales. Solo pueden mirarlos y analizarlos con un mínimo rigor científico quienes lo hagan tanto en las relaciones presenciales como en las *online*, incluyendo las redes sociales.

En los primeros meses de 2020, se publicaron datos en revistas científicas que demostraban que en las redes sociales occidentales había más bulos y menos evidencias sobre el COVID que en las redes sociales chinas (Pulido *et al.*, 2020), pero que los *posts* basados en evidencias se *repostearan* más que los basados en bulos (Pulido *et al.*, 2020). Eso permitió identificar activistas *online* a favor de la Ciencia que multiplicaban su impacto cuando se les aportaban evidencias científicas. Un artículo de la importante revista científica *International Sociology* sobre ese hecho ya tiene más de 32 000 vistas y doscientas cincuenta citas en la *Web of Science* (Pulido *et al.*, 2020), cuando el artículo de los tres últimos años en esa misma revista con más citas tiene once. El primer artículo sobre la metodología *Social Impact in Social Media* con la que se hacen esos análisis, publicado en 2018, ya ha tenido 148 000 vistas, más que los artículos de cualquier periódico (Pulido *et al.*, 2018).

La cocreación posibilitada por esos nuevos diálogos científico-ciudadanos no solo permite a los movimientos generar más transformación social, sino también elevar de forma considerable su nivel teórico y científico. La mayoría de las pocas personas que leen íntegramente libros como *Economía y sociedad*, de Max Weber, o la *Teoría de la Acción Comunicativa*, de Habermas, mejoran mucho no solo la comprensión de sus conceptos, sino también la creación de otros nuevos si los dialogan con la diversidad de la ciudadanía. Por ejemplo, al leer lo que Habermas escribe sobre los actos de habla ilocucionarios, se sabe que dice que Austin les atribuye la característica del entendimiento y que, por tanto, el autor basa en ellos la acción comunicativa y el consenso. Cuando se comenta en diálogo abierto, hay personas, a veces sin estudios universitarios, que quieren entenderlo en su práctica y hacen preguntas clave. Por ejemplo, «¿Qué quiere decir Habermas por entendimiento?, ¿que si alguien me propone acostarme con él yo entienda lo que me quiere decir o que estoy de acuerdo en hacerlo?». Para responder esa pregunta, es necesario acudir a los escritos de Austin, donde se ve que el acto de habla ilocucionario incluye solo la primera acepción del entendimiento y, desde luego, no el consenso. Para ver por qué Habermas incluye ambas acepciones y se las atribuye a Austin, se puede volver sobre la teoría de la acción comunicativa y ver que, en realidad, se basa en Searle, el principal alumno de Austin. Pero Searle escribe sobre los conceptos de Austin y supone que quien lo lee ya ha leído previamente a Austin y así evitará esa confusión. Como no es el caso, Searle ya dejó escrito que Habermas no entiende ni su obra ni la de Austin.

Ese mismo tipo de diálogo del MCC no solo corrige esos errores en las teorías ya existentes, sino que cocrea otras mejores. Puesto que el entendimiento y los actos de habla ilocucionarios no bastaban para que hubiera acuerdo, se planteó el tema del consentimiento y pronto se vio que no se podía resolver con actos de habla. Decir que sí a esa propuesta de sexo no era consentimiento si iba acompañada de la amenaza de un cuchillo o de perder el empleo. Por lo tanto, había que pasar a analizar el conjunto de elementos que forman la comunicación humana; había que considerar los actos comunicativos y no solo el habla. El impacto social de ese nuevo concepto está siendo universal.

Las Sociologías que en el siglo xx consideraban la distancia como un requisito de la objetividad del análisis han quedado refutadas por completo; lo que se necesita es diálogo continuo con toda la ciudadanía. Eso sí que lo escribió bien Habermas: que la objetividad no se alcanzaba con la distancia, que no había desnivel metodológicamente relevante y que la objetividad se conseguía con el diálogo basado en argumentos hasta llegar a consenso. Habermas trabajaba de forma individual y en el siglo xxi es imposible hacer una teoría de nivel sobre los movimientos sociales sin dialogar continuamente con sus protagonistas y sin hacerla en equipos científicos interdisciplinares.

El conjunto de todas estas diversas actuaciones constituye el MCC, que tiene tres dimensiones. En primer lugar, da pasos importantes para la realización de su objetivo común, el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: el derecho «a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten». En segundo lugar, eleva el nivel intelectual y

científico de los conocimientos gracias a que, en esa cocreación, se aportan argumentos y evidencias que no pueden lograr solo las personas de Ciencia. En tercer y último lugar, es un movimiento social que transforma todos los demás movimientos sociales porque todos ellos tienen una presencia creciente *online*, sin por ello abandonar la presencialidad.

67.3. Movimientos feministas

En las últimas décadas del siglo xx se consideró como movimiento feminista antiguo el denominado «feminismo de la igualdad» y como nuevo el «feminismo de la diferencia». Sin embargo, desde la perspectiva actual, ambos feminismos históricos son ya antiguos, mientras que el nuevo ha incluido a ambos, pero también ha desarrollado el nuevo movimiento #MeToo, las actuaciones contra la violencia machista. Por primera vez en la historia, España y la Sociología española están desarrollando un papel de coliderazgo en el feminismo mundial, precisamente por el intenso tratamiento científico, institucional y social de la violencia de género.

Entre otras, cuatro características del #MeToo contribuyen a transformar profundamente el feminismo heredado de las etapas anteriores, tanto recogiendo sus mejores aportaciones como cocreando otras nuevas. La primera característica es su progresiva consideración de las voces, no solo de su antigua élite dirigente tanto del feminismo de la igualdad como de la diferencia, sino de todas las mujeres. Su segunda característica es superar el enfrentamiento que anteriormente se planteaba a veces entre todas las mujeres en un lado y todos los hombres en el otro; el #MeToo incluye a todas las personas de cualquier género que estén en contra de los acosos frente a quienes acosan, sean del género que sean. La tercera característica es su desarrollo autónomo que supera la subordinación a intereses electorales o de otro tipo de una determinada ideología.

No obstante, su cuarta característica es la más importante y transformadora: es precisamente la incorporación de una parte creciente del mismo a la sustitución de los bulos anteriores por las ahora ya conocidas evidencias científicas de impacto social; es decir, su colaboración en la cocreación del MCC. Uno de los muchos bulos que han tenido nefastas consecuencias para la mayoría de las niñas y adolescentes ha sido la identificación de la violencia machista con la pareja o la expareja. En un programa de Radio 4, la iniciadora del reciente movimiento #MeToo Escuelas explicaba los acosos digitales que sufrieron las estudiantes de su escuela e IES. A los once años, una niña hizo fotos de las demás en el vestuario y las compartió. A los dieciséis, vio al irse a dormir que habían creado una cuenta de Twitter a su nombre donde se intentaba hacer ver que ella decía que se había depilado y que ya estaba preparada para el sexo, que podían venir a por ella. La periodista preguntó qué hacía el profesorado. Ella respondió que, en 2007 –cuando tenía once años–, legislaciones, formaciones e institutos de la mujer decían que la violencia de género era de la pareja o expareja. Así llevaban al profesorado a preocuparse de

cuando ellas se enamoraban o tenían pareja, mientras que todos esos acosos los consideraban libertad sexual. La siguiente pregunta de la Periodista fue a la Directora del Instituto de la Mujer autonómico, que había apoyado solidariamente a la chica, y ratificó su declaración con el dato de que el 80 % de jóvenes han sufrido acoso.

Las entrevistas a feministas realizadas para la elaboración de este capítulo han aportado numerosas y diversas evidencias de que no es que en 2007 no se supiera que la violencia machista no se daba solo en la pareja o expareja. La investigación científica lo dejaba muy claro, pero el discurso dominante en las referencias y formaciones de género invisibilizaba a las principales científicas feministas y a las evidencias científicas de impacto social, incluso se llegaba a afirmar que el feminismo tenía que rechazar la Ciencia porque esta era patriarcal.

Las mismas entrevistas y la documentación científica revisada demuestran que fue el diálogo entre los movimientos de mujeres y las científicas feministas el que revirtió la situación. La plataforma contra las violencias de género, en diálogo con las científicas en tema de violencia de género situadas en los primeros lugares a nivel internacional, incluyeron, ya en 2008, en la ley catalana para los derechos de las mujeres a erradicar la violencia machista (Ley 5/2008), que las violencias machistas se daban también fuera de la pareja o expareja.

Según van avanzando las evidencias científicas de impacto social en el feminismo, se van superando bulos con dos consecuencias. La primera de ellas es que se dan así pasos decisivos hacia los objetivos explícitos del movimiento y de la propia sociedad, mientras que, antes, con los bulos, no se mejoraba y, con frecuencia, se empeoraba la situación. La segunda consecuencia es que hay más proporción de personas, tanto mujeres como hombres, que desarrollan simpatía por el feminismo, sentimiento que anteriormente solo tenía una pequeña parte de la población. Las frecuentes afirmaciones de que el feminismo está en retroceso respecto de su época gloriosa en el siglo pasado quedan refutadas por los datos. Solo un 1 % de mujeres europeas decía pertenecer al movimiento feminista en 1983, según el Eurobarómetro (1984). Como muestran los datos del Estudio CIS 3428 (2023b) sobre Percepciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres y estereotipos de género, en España un 16,1 % de mujeres se autoconsideran muy feministas. Además, los hombres presentan de media un 5,63 (de 10) de simpatía hacia el movimiento feminista y las mujeres de media un 6,62.

Basarse en bulos no solo impide mejorar la realidad (que se mide en impacto social, en resultados efectivos), sino que también impide analizarla y comprenderla. En el siglo XVI, poner la tierra en el centro impedía comprender los movimientos de los astros y, en lugar de superar el geocentrismo, la mayoría seguía recurriendo a supuestos epiciclos para encajar en su error de perspectiva los movimientos que no cabían en él. Así han venido actuando algunos analistas de movimientos sociales como el feminismo. Pero los datos y las teorías científicas presentan evidencias que, al final, acaban llegando a toda la sociedad. La diferencia ahora es que esas evidencias llegan muy rápidamente,

están disponibles *online* de forma gratuita y hay activistas a favor de la Ciencia que se aseguran de que lleguen. Asimismo, un número creciente de esas activistas son feministas y muchas de ellas han sufrido en su propia adolescencia las terribles consecuencias de los bulos sobre género.

La mayoría de los comentarios sobre el origen de la ruptura del silencio sobre la violencia de género en la universidad y del sistema de acreditaciones invisibiliza el papel de liderazgo que tuvieron organizaciones y sociólogas feministas. En 2003 inicia oficialmente su actuación la plataforma de organizaciones contra la violencia de género y, durante tiempo, su eslogan más frecuente es «Rompamos el silencio». El grupo de investigación universitario que formaba parte de la plataforma rompió el silencio en la universidad frente a comunidades universitarias y rectores que afirmaban que nunca habría ni protocolos ni comisiones porque estudiantes, profesoras y otro personal eran mayores de edad y porque «si había algún delito, que lo llevaran a la justicia».

Esas científicas feministas solo recibieron amenazas y ataques mientras elaboraban en 2003 un plan I+D que se aprobó en 2005 y logró, en 2007, dos impactos políticos y sociales clave. El 12 de abril (LO 4/2007) se obligó a las universidades a reconocer el problema y tomar medidas. Menos de medio año después, el 5 de octubre (RD 1312/2007), se estableció la acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.

Desde 2004, miembros de diversas opciones políticas de parlamentos y Gobiernos se interesaron mucho por las evidencias que esas científicas feministas presentaban de la vinculación del silencio universitario con el sistema feudal de selección y promoción del profesorado. Uno de los Senadores que contribuyó fue una excelente persona y Catedrático de Sociología de la UPV/EHU. Entre las opciones que presentaron las científicas, se escogió basarse en el sistema ya consolidado que habían creado los sexenios y por eso se eligieron las acreditaciones en lugar de modelos anglosajones que eran más rupturistas. Aunque no es un sistema ni mucho menos perfecto, sí que eliminó la arbitrariedad total de los acosadores para seleccionar y promocionar a quienes colaboraban activamente con sus acosos o callaban ante ellos, en lugar de a las personas brillantes que no se sometían. A pesar de la gran crisis económica que precisamente en ese momento sustituyó a un periodo de bonanza, las universidades españolas comenzaron a mejorar muchísimo de forma conjunta en la disminución de la impunidad ante el acoso sexual y en su productividad científica internacional. Frente a los Rectores y otras autoridades que decían que introducir ese tema era un lío que desviaría la atención de las universidades de su tarea intelectual y científica, se comprobó una vez más lo que dice la evidencia científica internacional: el acoso genera mediocridad científica y su denuncia genera nivel intelectual, científico y humano.

Ese impacto se logró por el diálogo continuo entre la plataforma de organizaciones y las evidencias científicas presentadas por ese grupo de investigación; es decir, por la inicial transformación del movimiento feminista del siglo XXI con las características del MCC. Las redes sociales han ayudado mucho en esa tarea, como en muchas otras dimensiones de los movimientos feministas, como en su sostenibilidad más allá de un acto concreto como la

Women's March Movement (Syed y Silva, 2023) o el movimiento de mujeres *bottom-up* que ha demandado más investigación en campos como la salud, lo que ha conseguido un mayor acceso a la información de salud femenina (Brown *et al.*, 2004).

El movimiento contra la violencia de género ha logrado una aceptación más mayoritaria que el de la igualdad. En 2024, el 56,8 % estaba a favor de lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida en España (CIS, 2024b). En 2012, el 92 % de ciudadanía española estaba en contra de toda violencia de género (CIS, 2012). Desde el principio, las principales científicas feministas del mundo en violencia de género han seguido una de las características de los movimientos de mujeres que promovió Jane Addams, la principal fundadora de la Sociología según las evidencias y los argumentos que ya he publicado (Flecha, 2022) y única colega de nuestra profesión que recibió un Premio Nobel: el pluralismo. Las científicas feministas pioneras de la investigación y las acciones contra la violencia de género han resistido y superado todos los intentos de instrumentalizar este tema a favor de unas opciones políticas o ideológicas y en contra de otras. Este logro ha sido favorecido por el hecho de que tanto las víctimas y supervivientes como los agresores pertenecen a todas esas opciones.

En ausencia de análisis sociológico, se cae en el error de afirmar que el #MeToo nació en 2017 en el mundo del cine. Las evidencias demuestran que surgió (con otros nombres) en las universidades en los años noventa, en concreto de forma simultánea y coordinada en universidades estadounidenses y españolas. Tardaron dos décadas en lograr con su intenso trabajo su reconocimiento oficial que, al final, llegó también de forma simultánea a ambos países durante 2014, en EE. UU. por el Gobierno de Obama y en España como buena práctica por el Observatorio de Violencia de Género, subvencionado por el Gobierno de España (Joanpere *et al.*, 2022). A partir de ese momento, fueron impactando con rapidez en todo tipo de contextos y, en 2017, la actuación de estrellas de Hollywood los lanzó definitivamente al debate público mundial con la expresión *Me too*. De nuevo, en ambos casos las evidencias emergen del papel destacado que tuvieron colegas de Sociología.

Cuando el movimiento feminista ha asumido como actividad prioritaria la superación de las violencias de género, ha obtenido mucho más apoyo social y ha realizado transformaciones más globales y profundas en la sociedad. El bulo de que la violencia de género no necesita tratamiento ni organizaciones específicas porque ya está incluida en la igualdad ha quedado totalmente refutado por las evidencias. Desde entonces, superar la violencia de género y lograr la igualdad son dos objetivos complementarios del feminismo, que se abordan de manera simultánea.

El feminismo que incluye a todas las mujeres, sobre todo las históricamente silenciadas, va en la línea de las grandes sociólogas cofundadoras de la disciplina, como Jane Addams. En su principal obra, ensalzaba la unión entre diversas mujeres para conseguir diversos objetivos: «Durante la campaña en la que presidí la federación de un centenar de organizaciones de mujeres, nada me impresionó tanto como el hecho de que la respuesta procediera de organismos de

mujeres que representaban las tradiciones más variadas» (Addams, 1911, p. 339). El movimiento feminista transformado por la MCC también incluye a todas las mujeres en el feminismo dialógico (Puigvert, 2001).

67.4. Movimientos por la igualdad económica

Es un lugar común de crecientes discursos afirmar que la clase obrera ya no existe, que ya no se moviliza o que ha caído en manos de la extrema derecha. En otras palabras, que el movimiento obrero ya no existe, que ahora hay un conjunto de movimientos atomizados incapaces de vencer al capitalismo e incluso de forzarlo a obtener mejoras que disminuyan la desigualdad económica. De nuevo, cualquier interpretación científica de los datos disponibles demuestra que esos discursos caen en una serie de errores elementales.

Ese determinismo es continuamente refutado por los datos. Por ejemplo, según el Estudio CIS 3466 sobre Desigualdades y tendencias sociales (2024c), el 65,6 % de ciudadanía española dice estar «poco de acuerdo» o «nada de acuerdo» con que no tiene sentido luchar contra la pobreza porque siempre habrá ricos/as y pobres. Incluso se preocupan por las actuaciones que creen que pueden tener éxito en disminuir esa desigualdad económica, entre las que resaltan los impuestos para la redistribución de la riqueza. Según el mismo Estudio, un 53,1 % afirma que el Gobierno tiene que garantizar que la riqueza se distribuya de forma justa entre toda la ciudadanía española. Siguiendo con el mismo estudio, solo el 10,4 % está de acuerdo en que no tiene sentido luchar contra la pobreza porque siempre habrá personas ricas y pobres (CIS, 2024c).

Esos y otros muchos datos de muy diversas fuentes permiten ver que el determinismo de algunos «intelectuales críticos», algunos de ellos Sociólogos, no es ni mucho menos compartido ni por las mejores autorías científicas de diferentes áreas ni por la ciudadanía (Sen, 1999). Las Sociologías que ahora demandan todas las Ciencias, la ciudadanía, los movimientos sociales y ahora cada vez más las diferentes opciones políticas son las que superan ese determinismo y aportan no solo análisis de las mejoras que ya está haciendo la sociedad, sino también las actuaciones con las que las están logrando y sus condiciones de replicabilidad en otros contextos.

El cuestionamiento del programa científico europeo tuvo su momento más álgido durante la conferencia europea «Ciencia contra la pobreza». En la sesión de conclusiones, una importantísima personalidad internacional dijo: «No volveré a ir a una Conferencia donde se hagan diagnósticos sobre la pobreza, porque el mejor diagnóstico es la autopsia y ya es demasiado tarde. Necesitamos soluciones basadas en evidencias y las necesitamos ya». La situación se salvó tiempo después gracias al impacto social y la cocreación. Poco después se decía: «Si dedicamos dos millones de euros a investigar la pobreza, el equipo investigador tiene que presentar evidencias de que así la pobreza disminuye más que si diéramos directamente esos dos millones a las personas pobres».

Colegas de Sociología que trabajan conjuntamente con otras Ciencias habían creado ya al final del siglo xx la perspectiva que tenía la respuesta a ese cuestionamiento y también habían participado en el MCC que lo impulsaba. Ya en el siglo xxi, el conjunto de las Ciencias y la sociedad fueron confluyendo con esa dinámica. Una de las primeras Sociologías que se reorientó en esa perspectiva fue la de Erik Olin Wright. Erik realizó durante el último periodo del siglo xx un valioso trabajo de clarificación y reelaboración del concepto y realidad empírica de las clases sociales. Sin embargo, en el presente siglo y hasta sus últimos momentos, cambió de orientación hacia lo que hoy son las Ciencias Sociales. Lejos de decir él por dónde tiene que ir la sociedad desde su propia ideología, se dedicó a analizar de forma científica las soluciones que ya estaba aportando la ciudadanía, principalmente con sus movimientos sociales.

Erik se llenó de esperanza y mejoró mucho la calidad científica de sus análisis cuando descubrió que el movimiento cooperativo del Grupo Mondragón lograba no solo un índice de Gini (28,2) casi tan bajo como en países capitalistas igualitarios como Finlandia (27,3), sino también mucha menor desigualdad económica que los llamados países socialistas que se suponía que habían suprimido el capitalismo. Dijo que por fin había encontrado una Sociología que no se limitaba solo a interpretar el mundo, sino que lo transformaba. También descubrió que esas interpretaciones deterministas del mundo son de una calidad teórica y científica muy inferior a la de las interpretaciones que también lo transformaban.

Las teorías científicas y las metodologías investigadoras de más alto nivel son capaces de realizar de forma simultánea análisis macro y micro. Una empresa del Grupo Mondragón, famosa por sus bicicletas, ha multiplicado rápidamente por cuatro sus ingresos, al mismo tiempo que ha logrado que el índice Gini de su comarca (26,1) se sitúe por debajo incluso del general en el área de más influencia del grupo y del de la propia Finlandia. Las conversaciones informales entre personal empleado cuando salen los sábados en bici derivan frecuente e informalmente en debates superdetallados sobre cada una de las características de la bicicleta, de forma que se obtienen ideas que mejoran el proceso de producción. Es decir, más o menos conscientemente están aplicando los criterios actuales de impacto social y cocreación, así como desarrollando los *dialogic quality talks* que mejoran en mucho los antiguos círculos de calidad.

Erik debatió mucho con todo tipo de personas, intelectuales, sindicatos y otros colectivos sobre el carácter transformador del sistema de ese tipo de actuaciones y de análisis. Eran tan incapaces de ver que ese movimiento cooperativo fuera un movimiento social como lo eran los geocentristas del siglo xvi. Se resistían tanto a poner el sol en el centro que no paraban de añadir epiciclos para mantener las ortodoxias de sus concepciones. Con frecuencia, herederos del marxismo estructuralista de Althusser (quien escribió *Para leer El Capital* sin haber leído *El Capital*) afirmaban rotundamente que eso era lavar la cara al sistema, que limitaba la fuerza de los verdaderos movimientos sociales como los sindicatos. No solo no habían leído *El Capital*, sino tampoco las palabras de Marx acerca de su admiración sobre cómo determinadas cooperativas demostraban que no eran necesarios los capitalistas para que las empresas tuvieran éxito.

Quienes afirman que la clase y el movimiento obreros ya no existen es que buscan un concepto de clase obrera propio del realismo socialista de Stalin que no solo no existe ahora, sino que no ha existido nunca. No lo saben porque, como deterministas, han preferido hacer análisis «objetivos» en lugar de la co-creación en diálogo continuo y abierto con la diversidad de grupos y personas obreras. Son muchos y muy diversos hoy los movimientos sociales que no solo se orientan a disminuir las desigualdades económicas (López, Fernández y Piper, 2024), sino que logran dar pasos hacia ese objetivo. Además de los movimientos sindicales, es destacable la actuación de otros movimientos como el de afectados por las hipotecas, los movimientos por la igualdad salarial y de condiciones laborales entre mujeres y hombres, los movimientos para la acción afirmativa del empleo de personas con diferentes discapacidades, los movimientos contra la discriminación económica de las personas mayores, incluyendo la discriminación edadista a partir de la edad habitual de jubilación. Tal y como afirmó el citado sociólogo Touraine:

En las sociedades industriales los movimientos urbanos no son más que presiones institucionales. Hoy los problemas urbanos son discutidos al nivel de la organización: de un lado, problemas de acondicionamiento, del otro, problemas de segregación, de exclusión y de reproducción de desigualdades. En los dos casos se está más lejos del lugar de las relaciones de clase que se desplazan, primero sobre la empresa industrial y luego sobre la oposición a las industrias culturales y los públicos a las cuales imponen su poder (Touraine, 2006, p. 277).

El MCC también está orientando a las empresas hacia una mejora de la sociedad. La nueva Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, establece que todas las empresas de la Unión Europea que tengan más de quinientos empleados deberán dar cuenta de su impacto social. Hasta el momento, la atención de este tipo de informes se había centrado principalmente en el impacto ambiental, mientras que el impacto social había quedado en un segundo plano. Con la nueva legislación, este último pasa a ocupar un lugar prioritario en los informes. Esto afecta a once mil setecientas empresas y grupos en la UE con esas características. Según la literatura científica, hay indicios de una dependencia entre la aparición y la masa crítica de determinados movimientos globales sociales y los cambios simultáneos en el panorama de la gobernanza empresarial, como se ha visto en este caso (Clark *et al.*, 2024).

67.5. Movimientos educativos

Parsons es el sociólogo clásico que mejor supo ver la trascendental importancia de la educación en la transformación social y desdeir *avant la lettre* a los autores de la reproducción como Althusser y sus seguidores, así como a Coleman y sus seguidores. En su teoría de la comunidad societal, a la que dedicó especialmente sus quince últimos años, destacó las tres grandes revoluciones de la modernidad: la Revolución Industrial que desgajó el subsistema

económico de la comunidad societal tradicional, la revolución democrática que desgajó el subsistema político y la revolución educativa que desgajó el subsistema cultural.

Por desgracia, muy pocas personas han leído directamente los últimos libros de Parsons y, por eso, incluso los mejores intelectuales de nuestra disciplina como Habermas tienen errores elementales. Sin hacer esas lecturas de forma directa y debatirlas intensamente, es inevitable atribuirle análisis y concepciones que no son suyas. Entre ellas están la de que negaba toda importancia a los movimientos sociales. Se desconoce así que, especialmente desde que la gran socióloga Marianne Weber invitó al joven Parsons a participar en sus tesis sociológicas con su vuelta a Alemania en 1930, fue quien mejor supo interpretar a dónde llevaban el mundo el movimiento nazi y otros movimientos contrarios a la democracia. Además, basta leer la lista de sus obras publicadas para encontrar, por ejemplo, el libro coeditado *The Negro American*, pero la mayoría parece no mirarlo nunca o quizá lo miran con las lentes opacas de sus prejuicios sobre el autor.

Pero el error más grave para la educación y para la propia Sociología de no tener en cuenta las mejores teorías sociológicas como base de los análisis empíricos o teóricos es la recurrente confusión entre correlación y relación causal. Esa confusión lleva a interpretaciones deterministas de las estadísticas que impiden ver las profundas transformaciones sociales y económicas que generan los movimientos sociales educativos. Al ver la correlación de las estadísticas generales de resultados educativos con variables como el nivel socioeconómico de las familias, sacan la conclusión de que «la escuela no es responsable de las desigualdades y tampoco las cambia». Las escuelas y las actuaciones educativas que ejercen el efecto contrario son consideradas como meras excepciones que confirman la regla. Los rigurosos análisis estadísticos como los presentados en una colección de artículos de la revista de educación de la primera universidad del mundo (*Harvard Educational Review*) en 1973 que refutan con argumentos y evidencias ese determinismo son con frecuencia desconocidos e incluso ocultados a profesionales y estudiantes de las universidades.

La cocreadora de la Sociología, Jane Addams, fue mucho más inteligente y supo ver que en la educación había un campo muy fructífero de transformación social. Aunque en la Sociología Académica no ha hecho caso hasta ahora de sus aportaciones, su influencia social, política, intelectual y científica en su época fue muy superior a la de cualquier autor de la Sociología, incluyendo a los a veces denominados «padres fundadores». Con su análisis y su práctica logró que muchísimas personas transformaran no solo su formación, sino también su situación económica. Entrada ya la segunda mitad del siglo xx, la teoría del capital humano supo interpretar el ascenso social de su infancia que lograron aquellas familias que decidieron no dejar una herencia basada en tierras, en máquinas u otros recursos materiales, sino basada en el nivel educativo. De padres y madres en situación de analfabetismo, que se esforzaban muchísimo en sus trabajos frecuentemente manuales, salieron millones de profesionales con título universitario y gran parte de las personas top de las diferentes Ciencias.

La Sociología althusseriana logró que algunos movimientos sociales que habían trabajado con ilusión y rigor en la educación promoviendo mejoras sociales creyeran que la Ciencia decía que esos esfuerzos eran inútiles, de forma que o bien abandonaban todo movimiento social o bien solo participaban en los destinados a mejorar sus propias condiciones salariales y laborales, lo que Touraine denominó demanda social. Así se perjudicaron notablemente los resultados educativos, sobre todo de los sectores más desfavorecidos, y se perjudicó muchísimo también a la Sociología, puesto que quienes solo o principalmente conocían esa Sociología afirmaban que no servía para la mejora ni de la educación ni de la sociedad y tampoco para el impacto social.

Sin embargo, hay un número y diversidad crecientes de escuelas, familias y políticas que saben, como Jane Addams o Amartya Sen, que la educación es con frecuencia la única oportunidad de que familias de muy bajo nivel socioeconómico pasen a mejorar de forma significativa su situación. Las Sociologías demandadas por todos esos sectores son las que saben analizar qué actuaciones hacen las escuelas que superan las desigualdades económicas en lugar de reproducirlas, así como las que analizan las condiciones para la replicación de esas mejoras en diferentes contextos y las políticas necesarias para fomentar esas actuaciones.

Los datos de PISA y de la mayoría de grandes estadísticas educativas sirven como fotografía de la situación en que está un determinado país o escuela. Para poder realizar una interpretación científica de esas estadísticas se requiere un análisis riguroso de las actuaciones que se están realizando en las escuelas que más mejoran resultados y en las que más los empeoran. Eso es, por ejemplo, lo que interesa al programa de investigación científica *Horizon Europe* de la CE y también a su Dirección General de Educación, además de a las familias, al profesorado, al alumnado y a todas las personas y grupos que sí quieren contribuir a mejorar los resultados educativos de todo el alumnado.

Perjudica mucho a la Sociología ver continuamente en la prensa y en los medios que se dedican recursos públicos a un nuevo estudio que ha descubierto que los pobres tienen peores resultados educativos que los ricos; es decir, lo que ya sabía cualquier obrero en situación de analfabetismo en el siglo XXI. Por el contrario, la mayoría de los movimientos educativos colaboran ya con las muchas investigaciones y artículos científicos, incluyendo los de máximo nivel, que clarifican con qué actuaciones educativas deja de ser verdad que los pobres sacan malos resultados y que logran que se desarrollen políticas que replican esas mismas actuaciones en muy diferentes contextos. El objetivo al que cada vez se acercan más estos movimientos es que las estadísticas incluyan no solo los resultados según variables como el nivel socioeconómico de las familias, sino también las actuaciones que logran resultados totalmente distintos con el mismo nivel socioeconómico.

Como escribió Parsons, la educación es una de las cuatro grandes revoluciones que ha transformado y seguirá transformando la sociedad; hoy principalmente a través de los movimientos MCC educativos en los que tiene un papel importante la Sociología de la educación de calidad. En 2011, en plena ofensiva para eliminar el programa de investigación científica europea porque

no tenía impacto social, la CE hizo un comunicado de prensa con diez investigaciones científicas exitosas que sí tenían mucho impacto científico y social que sirvieron como ejemplo de lo que tenían que hacer las demás investigaciones. Solo una de las diez es de Ciencias Sociales y Humanidades, el ámbito que estaba más cuestionado, investigación que no solo presentaba argumentos y evidencias del impacto social negativo y la mediocridad intelectual y científica del determinismo, sino que aportaba las actuaciones educativas de éxito que sí superaban las desigualdades. Ese estudio se había hecho de forma conjunta con MCC de educación y, por tanto, con los criterios de impacto social y cocreación que terminaron siendo requisitos de programas científicos como el europeo.

Las conclusiones del estudio fueron presentadas ese mismo año en la sede del Parlamento Europeo ante una muy numerosa e importante audiencia y las presentaron personas muy diversas de ese MCC educativo, entre los que se incluyeron profesorado de escuelas, familiares, estudiantes de primaria y secundaria, representantes de organizaciones sociales, Gobiernos y miembros del Parlamento Europeo de diferentes ideologías. Ese encuentro en la sede del Parlamento Europeo fue la señal pública de salida de la alternativa que transformó el programa europeo de investigación y está ahora transformando la Ciencia y la sociedad.

67.6. Movimientos culturales

El premio nobel de Economía Amartya Sen tituló su libro más globalmente sociológico *The Argumentative Indian*. Sen (2005, p. 3) analiza los avances (y retrocesos) de la dinámica argumentativa en un conjunto muy diverso de relaciones humanas, que van desde el sistema político hasta las más personales. Su obra deja claro que dos posiciones aparentemente opuestas sobre las relaciones entre culturas son, en realidad, dos caras de la misma moneda. El etnocentrismo afirma que la cultura clásica, el arte, la Ciencia, la democracia y los derechos humanos son creaciones occidentales que se han aportado al resto del mundo. El relativismo afirma que la Ciencia, la democracia y los derechos humanos son creaciones occidentales que se han impuesto al resto del mundo. Sen demuestra que ambas posiciones, ambas caras de la misma moneda, no resisten el análisis y que todas esas creaciones y otras como la convivencia entre diferentes culturas y religiones tienen su origen en muy diferentes países, como, por ejemplo, la India: «Las antiguas epopeyas sánscritas del Ramayana y el Mahabharata, que a menudo se comparan con la Ilíada y la Odisea, son colosalmente más largas que las obras que pudo escribir el modesto Homero. De hecho, el Mahabharata es siete veces más largo que la Ilíada y la Odisea juntas».

Quienes desde posturas etnocentristas o relativistas afirman que la literatura clásica es occidental demuestran una gran ignorancia de la literatura y de las culturas. Numerosas aportaciones científicas han demostrado que los movimientos sociales culturales refutan el bulo de atribuir las mejores creaciones

de la humanidad e incluso el gusto por las mismas a una minoría de población blanca de altos niveles socioeconómicos. Las organizaciones y dinámicas de esos movimientos culturales que primero han asumido las características del MCC han logrado realizaciones que liberan a la ciudadanía de todas partes del mundo de los prejuicios fomentados por esos bulos.

Según el Estudio CIS 3476 (2024a), el 74,9 % de la ciudadanía española está «poco de acuerdo» o «nada de acuerdo» con la afirmación «Se da demasiada importancia a la literatura clásica, lo que no tiene mucho sentido en el mundo actual». *Nature* publicó un estudio (Lenhart *et al.*, 2023) que demostraba que, entre las diferentes opciones de lectura de obras literarias, eran las clásicas las que estaban asociadas positivamente con la conducta prosocial. La mayoría de la población no está de acuerdo con los muy diversos cuestionamientos que se hacen del derecho de toda la infancia y de todas las personas a tener la oportunidad de disfrutar de las mejores creaciones culturales de la humanidad.

Alain Touraine quedó muy gratamente sorprendido, igual que Ulrich Beck y Erik Olin Wright, al descubrir el movimiento de tertulias literarias dialógicas que se había extendido por todo el mundo. Personas de todas las culturas y de todos los niveles socioeconómicos, incluyendo los más bajos, disfrutaban de la lectura directa y diálogo de las consideradas como mejores obras literarias de la humanidad, desde *Ulises* –de James Joyce– o *Mahabharata* hasta los poemas de Safo o *Rayuela* –de Cortázar–. Miguel Siguán, al conocerlas, terminó así un artículo en *La Vanguardia*: «Lo sorprendente es que estas personas disfrutan de los libros que se supone debíamos leer los universitarios y no lo hacemos». Touraine escribió: «A veces [...] el conocimiento fluye de abajo arriba, cuando individuos sin título ni formación académica “producen” e “inventan” análisis culturales a partir de su propia experiencia, sus pensamientos y el intercambio con creadores de su propia cultura».

Son significativas las palabras escritas sobre este movimiento cultural por el premio nobel de literatura José Saramago: «Me encanta saber que una Tertulia Literaria interese tanto a las gentes y tenga alcanzado tanto éxito. [...] Vuestro plan de trabajo es tan extraordinario y tan necesario para tornar consciente la individualidad de cada uno en una sociedad que intentamos sea más y más solidaria». También lo son las de Eduardo Galeano: «Ustedes confirman, haciendo lo que hacen, que escribir no es una pasión inútil, y que esta tentativa de comunicación merece la pena. [...] Y estoy seguro [de] que Onetti y Joyce están muy contentos de estar aquí, hablando con vosotros, vivos en las palabras que escribieron y en los libros que dejaron». Erik Olin Wright, después de conocer este movimiento cultural y conversar con mujeres participantes que en su infancia no asistieron a la escuela, afirmó: «Las tertulias literarias dialógicas demuestran que Bourdieu estuvo equivocado en *La Distinción*». Seguidamente, organizó en el muy prestigioso Havens Wright Center for Social Justice de la Universidad de Wisconsin-Madison la conferencia titulada «Beyond Bourdieu».

En entrevistas realizadas para la elaboración de este capítulo, especialistas en música manifiestan que participantes de bajos niveles económicos y

académicos, en las tertulias musicales dialógicas, demuestran tener más conocimiento y gusto musical que el que se expresa en ese libro. Por ejemplo, la clarinetista titulada en el conservatorio superior dice:

Bourdieu utiliza *El clave bien temperado* de Bach como ejemplo de distinción, contrastándolo con obras como *La danza del sable*, o *El Danubio azul*, a la que describe como una música devaluada. Cuando lo leí, no pude hacer más que reír. Bourdieu podría haber encontrado innumerables ejemplos más apropiados de música más desconocida para respaldar sus argumentos. Sin embargo, elegir como ilustración de su criterio de distinción *El clave bien temperado* de Bach evidencia que escribía sobre temas en los que no era especialista y que no se tomó la molestia de dialogar con especialistas en música o con la ciudadanía, lo que habría demostrado lo desacertadas que eran algunas de sus conclusiones. Habría descubierto que *El clave bien temperado* es ampliamente conocido y disfrutado por una gran diversidad de públicos, no solo por aquellos que él considera «distinguido». Por ejemplo, su *Preludio en Do mayor* aparece incluso en películas de Hollywood (Ane López de Aguilera, 2024).

Los determinismos de origen social sobre el gusto y la actividad cultural no solo obvian la cocreación, sino también la riquísima literatura de las Ciencias Sociales sobre el interaccionismo tan importante en las teorías sociológicas actuales como la aportación de Herbert Mead, amigo y colaborador de Jane Addams. Mucho más que el origen social influyen en el gusto musical las interacciones. Las evidencias científicas demuestran que en la infancia de familias de bajos niveles socioeconómicos a quienes se da oportunidad de disfrutar de las mejores creaciones musicales de la humanidad se desarrolla el gusto por ellas, mientras que no se desarrolla en la infancia de familias de los más altos niveles socioeconómicos que no disfrutaban de esa oportunidad. Si bien los análisis deterministas carecen totalmente de impacto social positivo, los que tienen en cuenta el conjunto de aportaciones de las Ciencias Sociales, incluido el interaccionismo, y lo hacen en cocreación con movimientos sociales culturales, generan políticas y actuaciones que transforman las desigualdades al mejorar las prácticas culturales.

Tras estas transformaciones del movimiento cultural realizadas con las características del MCC y analizadas por las Ciencias Sociales que se reorientan hacia el impacto social y la cocreación, otros estudios también han comenzado a aflorar con similar orientación no determinista. La investigación de Bone *et al.* (2021) recopiló datos entre 1993 y 2016, organizados en cuatro muestras analíticas: 8684 participantes en eventos artísticos, 4372 en actividades artísticas, 4268 en grupos creativos y 2061 en personas interesadas que no asistieron. Por eventos artísticos entendían, por ejemplo, conciertos de música clásica o museos. Sus resultados no encontraron que los ingresos, la clase social, la salud o la urbanidad se asociaran a la participación en actividades y grupos artísticos. No encontraron tampoco evidencias de que ser una persona interesada no asistente en actividades artísticas estuviera asociado con el sexo, el estado civil, la situación laboral, los ingresos familiares, la clase social, la

educación de los padres, el nivel de urbanidad, el tamaño del hogar o la calificación general de la salud.

El MCC ha deshecho muchos prejuicios de la sociedad e incluso de la Sociología. Cada vez más ciudadanía y personas de Ciencia rechazan el determinismo que, durante tantos años, ha limitado el impacto social y la cocreación en este ámbito. Así, cada vez más personas defienden el derecho de todas a poder leer, escuchar, ver y disfrutar las mejores creaciones culturales de la humanidad.

67.7. La pluralidad y riqueza actual de los movimientos sociales

Una de las características de los movimientos sociales del siglo **xxi** es su gran diversidad en comparación con la mucha mayor homogeneidad que se dio en los movimientos sociales de los siglos anteriores. Su enumeración ocuparía más extensión de la dedicada a este capítulo e, incluso así, se dejarían fuera algunos también importantes. No es esa la pretensión de esta publicación, sino un análisis sociológico de las características y tendencias más comunes a todos los movimientos sociales actuales. Los cinco ya analizados sirven para ese objetivo y nos permiten también analizar y reflexionar sobre los demás movimientos que no son menos importantes. No obstante, incluimos aquí referencias a otros que también ejemplifican cómo se están transformando en una similar orientación.

Los movimientos por la eliminación del racismo, la xenofobia y los discursos de odio se están transformando como resultado de la inclusión del diálogo igualitario entre personas de Ciencia y ciudadanía. Tras el movimiento por los derechos civiles y sus múltiples logros, el movimiento para eliminar la discriminación racial se ha valido de las evidencias científicas y el diálogo entre diversos agentes para conseguir su objetivo. En ese sentido, se están creando algoritmos que identifican activistas en las redes sociales a favor de la Ciencia y se les provee con evidencias científicas que usan para multiplicar su impacto en la superación del racismo, la xenofobia y el discurso del odio.

En 1991, según el Estudio CIS 1964, en España, el 33,1 % de la población pensaba que había demasiados extranjeros y el 61,4 % estaba de acuerdo en limitar la entrada de inmigrantes en busca de trabajo en España. También se indicaba en el mismo estudio que los/as trabajadores/as extranjeros/as podían mantener sus costumbres y cultura, pero no había que prestarles ayuda en ello (un 42,2 % de acuerdo con la afirmación) y que los/as trabajadores/as extranjeros/as debían adaptarse a las costumbres y forma de vida de los/as españoles/as (con un 33,2 % de acuerdo). En cambio, en el Estudio CIS 3000 (2013), un 53,1 % prefería vivir en una sociedad con personas de diferente origen, cultura y religión, y esa cifra aumentó hasta un 58 % en 2016 como respuesta a la misma pregunta (CIS, 2016).

En España, la discriminación hacia el pueblo gitano ha sido ampliamente documentada. A su vez, también ha sido un colectivo que se ha involucrado

de forma estrecha al MCC. Por ejemplo, la metodología comunicativa que llevó los criterios de cocreación y de impacto social al ámbito de investigación científica europea fue precisamente cocreada con la participación de personas gitanas de muy diversas situaciones y orígenes. En el mencionado Estudio CIS (2016) se señala cómo también disminuyó la discriminación racial en contra del pueblo gitano. Mientras que, en 2013, al 18,3 % le molestaría mucho o bastante tener como vecinas a personas gitanas (CIS, 2013), en 2016 se redujo al 17, 5 % (CIS, 2016). El movimiento liderado por las mujeres gitanas también en diálogo con personas de Ciencia gitanas y no gitanas está consiguiendo importantes transformaciones, como la mejora de su acceso a la universidad (Valero *et al.*, 2021) y a otros derechos, como la salud (Abella *et al.*, 2024).

El movimiento por los derechos de la diversidad sexual es de los más dinámicos y de los que accede a las evidencias científicas mucho antes que muchas universidades y Gobiernos. También es de los que ha logrado una mayor y más rápida transformación social, aunque también es de los que sufre todavía mayor discriminación. En el Estudio CIS 3150 (2016), el 64 % aprobaba por completo que dos personas del mismo sexo puedan casarse.

El número y diversidad de movimientos sociales no para de crecer. Algunos tienen objetivos compartidos, otros diferentes y otros opuestos. Actualmente, todos solo tienen un elemento común: su transformación por la irrupción del mundo *online*, que incluye la creciente influencia del diálogo continuo entre ciudadanía y Ciencia, bien para afirmar esta última o bien para negarla.

67.8. Conclusiones

El MCC está transformando en el siglo *xxi* tanto los movimientos sociales que, en el siglo *xx*, se denominaban antiguos como los que se denominaban nuevos. Las nuevas prioridades de las Ciencias y sociedades que se concretan en el impacto social y en la cocreación, así como las posibilidades que abre la comunicación simultánea presencial y *online*, llevan al éxito a aquellas dinámicas y organizaciones de los movimientos sociales que se transforman, mientras disminuyen y desaparecen las que se resisten o no logran el cambio. El agua requiere tanto hidrógeno como oxígeno, las transformaciones hacia la mejora social requieren Ciencia y ciudadanía en cocreación, en continuo diálogo.

La Sociología está iniciando la mejor época de su historia. La diversidad de Sociologías que se están reorientando hacia el impacto social y la cocreación están siendo demandadas por todas las Ciencias, los movimientos sociales, las políticas, las empresas y las organizaciones de una forma mucho más generalizada e intensa que en los dos siglos anteriores. Son esas mismas Sociologías las que están logrando y lograrán los análisis de más nivel científico, teórico y que más potencien los movimientos sociales. Para conseguirlo, también se están transformando como los propios movimientos sociales: reformulan sus metodologías anteriores y crean otras nuevas. Todos esos análisis se realizan ya no desde la distancia, sino en diálogo continuo con los propios movimientos; no solo con sus líderes, sino con toda la diversidad de sus participantes.

Bibliografía

- Abella, Paula; Aubert, Adriana; Matulič, María V. y Munté-Pascual, Ariadna (2024). «Roma Women's Role in the Health Preservation of Their Communities during the COVID-19 Pandemic». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 21(8), p. 985. doi: 10.3390/ijerph21080985
- Addams, Jane (1911). *Twenty Years at Hull-House*. New York: The Macmillan Company.
- Bone, Jessica K.; Bu, Feifei; Fluharty, Meg E.; Paul, Elise; Sonke, Jill K. y Fancourt, Daisy (2021). «Who engages in the arts in the United States? A comparison of several types of engagement using data from The General Social Survey». *BMC Public Health*, 21(1). doi: 10.1186/s12889-021-11263-0
- Brown, Phil; Zavestoski, Stephen; McCormick, Sabrina; Mayer, Brian; Morello-Frosch, Rachel y Gasior Altman, Rebecca (2004). «Embodied health movements: New approaches to social movements in health». *Sociology of Health & Illness*, 26(1), pp. 50-80. doi: 10.1111/j.1467-9566.2004.00378.x
- CIS (1991). *Inmigración y racismo (II)*. Estudio 1964. Madrid: CIS.
- CIS (2012). *Percepción social de la violencia de género*. Estudio 2968. Madrid: CIS.
- CIS (2013). *Percepción de la discriminación en España*. Estudio 3000. Madrid: CIS.
- CIS (2016). *Percepción de la discriminación en España (II)*. Estudio 3150. Madrid: CIS.
- CIS (2020). *Macroencuesta de violencia contra la mujer 2019*. Estudio 3235. Madrid: CIS.
- CIS (2023a). *Percepción de la ciencia y la tecnología*. Estudio 3406. Madrid: CIS.
- CIS (2023b). *Percepciones sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres y Estereotipos de Género*. Estudio 3428. Madrid: CIS.
- CIS (2024a). *Cultura y estilos de vida*. Estudio 3476. Madrid: CIS.
- CIS (2024b). *Felicidad y valores sociales*. Estudio 3473. Madrid: CIS.
- CIS (2024c). *Desigualdades y tendencias sociales*. Estudio 3466. Madrid: CIS.
- Clark, Cynthia E.; Arora, Punit; Gabaldón, Patricia y Jain, Tanusree (2024). «Global social movements and the governance of the firm: Past, present, and future». *Corporate Governance an International Review*. doi: 10.1111/corg.12625
- Daphi, Priska; Flesher Fominaya, Cristina y Romanos, Eduardo (2024). «Introduction: Mobilizing during COVID-19: social movements in times of crisis». *Social Movement Studies*, 23(6), pp. 667-675. doi: 10.1080/14742837.2024.2406697
- European Commission (1984). *European Women and Men in 1983. (Eurobarometer 19/ EBS22)*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024a). *Flash Eurobarometer FL545: Youth and democracy (v1.00)*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024b). *Special Eurobarometer SP546: Social Europe (v1.00)*. Brussels: European Commission.
- Eurostat (2024). *ICT usage in households and by individuals (isoc_i)*. Eurostat, the statistical office of the European Union.

- Flecha, Ramón (2022). *La Sociedad Dialógica. La sociología que gusta y usan personas de ciencia y ciudadanía*. Barcelona: Hipatia Press.
- Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) (2021). *Hacia una comunicación inclusiva de la ciencia: Reflexiones y acciones de éxito*. Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.
- Joanpere, Mar; Burgués-Freitas, Ana; Soler, Marta y Aiello, Emilia (2022). «History of MeToo University movement in Spain». *Social and Education History*, 11(2). doi: 10.17583/hse.10545
- Lenhart, Jan; Richter, Tobias; Appel, Markus y Mar, Raymond A. (2023). «Adolescent leisure reading and its longitudinal association with prosocial behavior and social adjustment». *Scientific Reports*, 13(1). doi: 10.1038/s41598-023-35346-7
- López González, Loreto; Fernández Droguett, Roberto y Piper Shafir, Isabel (2024). «Del cruce entre Los Campos de estudios de Las memorias y Los movimientos sociales a Las memorias políticas». *Universum (Talca. Impresa)*, 39(1), pp. 283-302. doi: 7/s0718-23762024000100283
- Merodio, Guiomar; Sabater, Albert; Melgar Alcantud, Patricia y Sánchez-Miret, Cristina (2024). «Responses to gender-based violence by individuals who were exposed to it during childhood in Spain». *Journal of Child and Family Studies*, pp. 1-12. doi: 10.1007/s10826-024-02926-8
- Parsons, Talcott y Clark, Kenneth B. (1967). *The Negro American*. Boston: Beacon Press.
- Puigvert, Lúdia (2001). Dialogic Feminism: «Other Women's» Contributions to the Social Transformation of Gender Relations. En: Beck-Gernsheim, Elizabeth; Butler, Judith y Puigvert, Lúdia (eds.). *Women and Social Transformation*, 242, pp. 29-60. New York: Peter Lang AG.
- Pulido, Cristina M.; Redondo-Sama, Gisela; Sordé-Martí, Teresa y Flecha, Ramón (2018). «Social impact in social media: A new method to evaluate the social impact of research». *PloS One*, 13(8). doi: 10.1371/journal.pone.0203117
- Pulido, Cristina M.; Villarejo-Carballido, Beatriz; Redondo-Sama, Gisela y Gómez, Aitor (2020). «COVID-19 infodemic: More retweets for science-based information on coronavirus than for false information». *International Sociology*, 35(4), pp. 377-392. doi: 10.1177/0268580920914755
- Pulido, Cristina M.; Villarejo-Carballido, Beatriz; Redondo-Sama, Gisela; Guo, Mengna; Ramis, Mimar y Flecha, Ramón (2020). «False news around COVID-19 circulated less on Sina Weibo than on Twitter. How to overcome false information?». *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 9(2), pp. 107-128. doi: 10.17583/rimcis.2020.5386
- Rosset, Peter y Martínez-Torres, María E. (2012). «Rural Social Movements and Agroecology: Context, Theory, and Process». *Ecology and Society*, 17(3). doi: 10.5751/ES-05000-170317
- Ruiz-Eugenio, Laura; Munte-Pascual, Ariadna; Khalfaoui, Andrea y Serradell, Olga (2023). «Dialogic scientific gatherings with mothers and teachers from a primary school: raising awareness about the impact of gender and education research». *Humanities and Social Sciences Communications*, 10(1), pp. 1-11. doi: 10.1057/s41599-023-02224-6
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

- Sen, Amartya (2005). *The Argumentative Indian*. New York: Picador.
- Sen, Amartya (2007). *India contemporánea. Entre la modernidad y la tradición*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Stojilovska, Ana; Yoon, Hyerim y Frankowski, Jan (2024). «Enough pain, cold, and illness! Social movements in response to energy poverty in Europe». *Energy Research & Social Science*, 115(103 627). doi: 10.1016/j.erss.2024.103627
- Syed, Romilla y Silva, Leiser (2023). «Social movement sustainability on social media: An analysis of the Women's march movement on Twitter». *Journal of the Association for Information Systems*, 24(1), pp. 249-293. doi: 10.17705/1jais.00776
- Toğral Koca, Burcu (2024). «Refugee rights movements in Berlin as “new social movements”? A theoretical and empirical intervention». *International Journal of Politics Culture and Society*. doi: 10.1007/s10767-024-09496-z
- Touraine, Alain (2006). «Los movimientos sociales». *Revista Colombiana de Sociología*, (27), pp. 255-278. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551556292011>, acceso 23 de junio de 2025.
- Valero, Diana; Elboj, Carmen; Plaja, Teresa y Munté Pascual, Ariadna (2021). «Social work and the Roma community: elements to improve current practices». *European Journal of Social Work*, 24(6), pp. 978-989. doi: 10.1080/13691457.2020.1857705

Parte III.
Partidos políticos y
comportamiento electoral

68. Los partidos políticos

Ángel Cazorla

Profesor del Departamento de Ciencia política y de la Administración
Universidad de Granada

Erika Jaráiz

Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y Sociología
Universidade de Santiago de Compostela

68.1. Continuidades y cambios de un sistema de partidos en evolución

Los últimos diez años representan una etapa muy relevante en la evolución de los partidos políticos y el sistema de partidos en España. Desde el origen del actual sistema, surgido tras la dictadura y las primeras elecciones democráticas de 1977, hasta la actualidad se han inscrito en España 4210 partidos, de los cuales 1793 lo hacen a partir del 1 de enero de 2014. De este modo, del total de los partidos presentes en el registro de partidos políticos del Ministerio de Interior el 42,6 % surgen en los últimos diez años, mientras que el resto lo han hecho a lo largo de los treinta y siete años de democracia anteriores. Este dato muestra a las claras la importancia del periodo analizado, en el cual se produce una auténtica transformación del sistema de partidos español, que pasa de ser considerado un sistema bipartidista imperfecto (Sartori, 1976), y en el cual el PP y el PSOE, como partidos hegemónicos, se alternaban en el Gobierno, a convertirse en un sistema multipartidista en el que fuerzas nacientes, como Podemos o Ciudadanos y, posteriormente, Vox, jugarán un papel muy relevante en la conformación de los Gobiernos y en el equilibrio de fuerzas parlamentarias, tanto a nivel autonómico como nacional y local, gobernando en múltiples municipios.

Esta última etapa de transformación del sistema de partidos surge a partir del año 2015, momento en el cual dos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, alcanzan su primer éxito electoral, primero en elecciones europeas y, posteriormente, en generales y municipales, a la vez que un tercero, Vox, se convierte en creciente fuerza política unos pocos años después.

En este sentido, España no es ajena a la crisis de la democracia representativa señalada por Peter Mair (2009) ni al progresivo desalineamiento de los ciudadanos con los partidos tradicionales en Europa, un hecho que ha dado lugar al surgimiento de nuevos partidos y en el que algunos de los cuales se sitúan, según la literatura especializada, en los extremos del

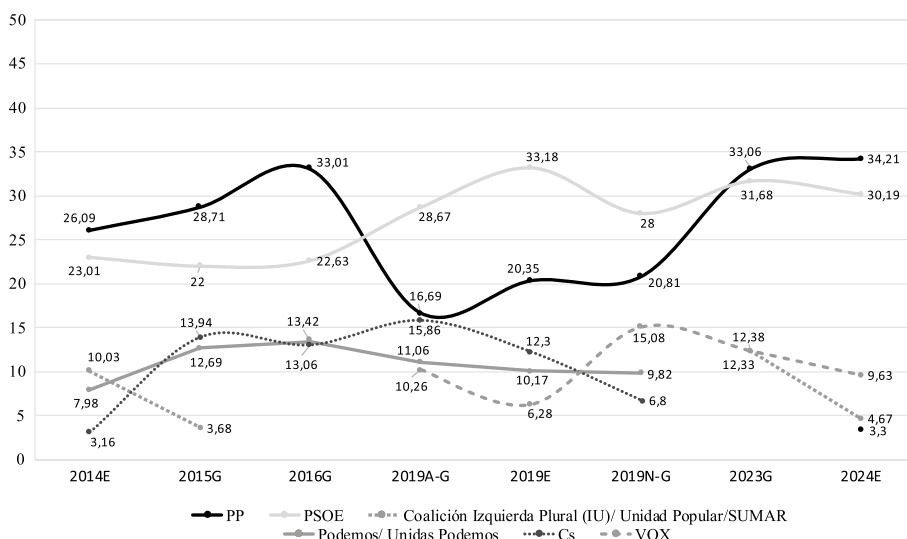
espectro ideológico. De este modo, podemos entender que el contexto económico y político de los últimos años ha generado un profundo cambio, que ha derivado en una transformación sin precedentes de la cultura política española y de los rasgos que definen su sistema de partidos. Así, en paralelo a la evolución de la denominada Gran Recesión, se ha producido un creciente debilitamiento de las bases de unos partidos tradicionales que, a la vez que derivaban hacia un creciente bipartidismo, no alcanzaban a dimensionar algunos de los cambios que se les avecinaban. De igual modo, la inoperancia ante la crisis de estos partidos tradicionales, así como la creciente extensión de los casos de corrupción y la consecuente pérdida de confianza en estos (Villoria y Jiménez-Sánchez, 2011), derivarán en los cambios más sustantivos en el sistema de partidos de todo el periodo democrático.

De manera premonitoria, la anterior monografía de esta serie, *España 2015: Situación social*, tomaba como cierre el año 2015, justo el momento en el cual comienzan a desarrollarse algunos de estos importantes cambios en el sistema de partidos español. De este modo, podemos señalar que el periodo inmediatamente anterior se definiría como el de un sistema de partidos cristalizado alrededor de los ejes ideológico y centro-periferia, a la vez que marcado por unos espacios de competencia interpartidista que derivaron en una creciente concentración alrededor de las dos principales fuerzas políticas del eje izquierda-derecha, PP y PSOE. Sin embargo, el periodo posterior a este 2015 se va a ver marcado por una fuerte convulsión que alterará esta deriva y que situará un nuevo escenario de competencia partidista muy alejado de aquello que entendemos como las características tradicionales del sistema español.

68.2. Estructura organizativa y evolución de un nuevo sistema de partidos marcado por la fuerza electoral de los partidos emergentes

Como ya se ha avanzado, estos cambios hay que entenderlos como los efectos políticos de la crisis económica iniciada en 2008 y que, a partir de 2011, va a impactar con enorme contundencia sobre el mercado laboral, la reducción de los servicios públicos esenciales y el debilitamiento del Estado de Bienestar, desencadenando un periodo de profunda insatisfacción con respecto al sistema clásico de partidos políticos en España (Cazorla y Recuero, 2019). Es en este momento cuando surge el debate entre vieja y nueva política (Jaráiz y Cazorla, 2019), en paralelo a un crecimiento del escepticismo político y el deterioro de la confianza en las instituciones y, en especial, con respecto a unos partidos políticos tradicionales acosados por incesantes casos de corrupción política.

En clave de respuesta electoral, la activación de mecanismos de atribución de responsabilidad en este periodo se traduce en un castigo creciente a las dos principales fuerzas políticas tradicionales, el PSOE y el Partido Popular.

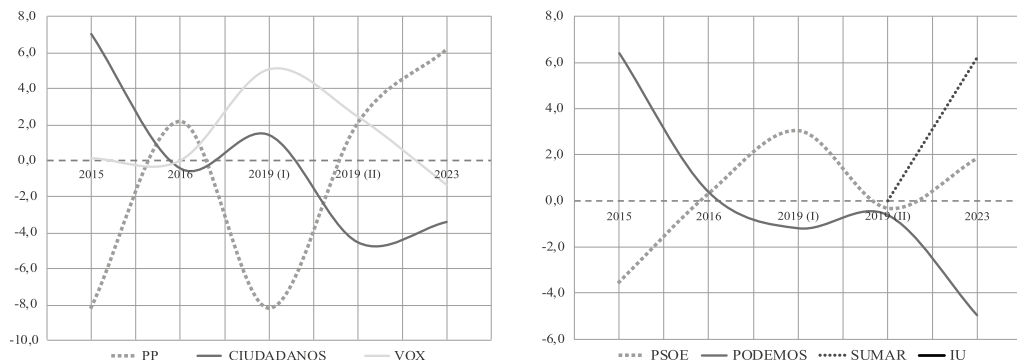
GRÁFICO 68.1. *Evolución de los resultados electorales de los PAE con representación parlamentaria (2014-2024)*

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

En el caso del PSOE, este correctivo se va a iniciar en las elecciones generales de 2011¹, hecho que le permite al PP ganar de manera contundente en estos comicios. A partir del año 2011 y hasta las elecciones de 2016 los populares incrementarán sus apoyos, produciéndose su mayor castigo en las primeras elecciones generales de 2019, momento en el cual, tras el triunfo de la moción de censura contra Mariano Rajoy, se produce una auténtica sangría en su voto, perdiendo prácticamente la mitad de sus apoyos en un momento en el cual los dos partidos emergentes en su espectro ideológico, Ciudadanos y Vox, son los grandes beneficiarios de esta hecatombe electoral. De este modo, podemos entender que, en paralelo a la erosión de los apoyos a los partidos tradicionales, se va a abrir la puerta de entrada a nuevas formaciones, que ofrecerán alternativas a un bipartidismo con más que evidentes síntomas de agotamiento y sobre el que actúan como auténticas válvulas de escape, canalizando un voto de descontento en clave de desafección punitiva, tal y como podemos observar en las transferencias electorales intrabloque (gráfico 68.2).

¹ Con respecto a las elecciones generales de 2008, el PSOE desciende de un 43,8 % a un 28,8 % de votos, perdiendo quince puntos porcentuales y un total de cincuenta y nueve escaños en el Congreso. Esta es la mayor derrota electoral de los socialistas, fruto de un contexto de inicio de recesión económica y creciente descontento social. En el caso del Partido Popular, los descensos en sus apoyos se materializarán un poco más tarde, tras las elecciones generales de 2016, pasando de un 33,1 % de votos en estos comicios a un 16,9 % en los primeros comicios de 2019, justo tras el triunfo de la moción de censura contra Mariano Rajoy.

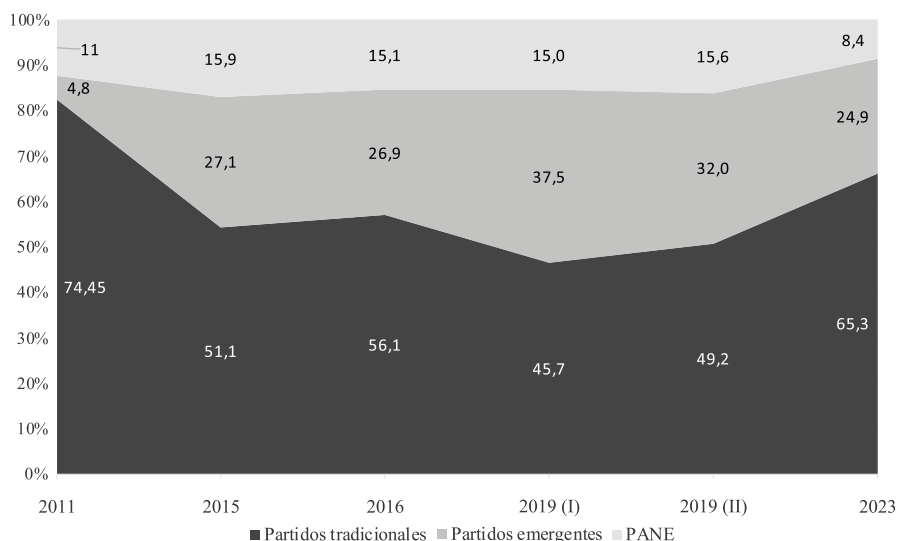
GRÁFICO 68.2. *Transferencias en la volatilidad intrabloque en el periodo 2015-2023*



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

Si analizamos la evolución del peso que partidos tradicionales, partidos emergentes y PANE muestran en las elecciones generales del periodo 2015-2023 (gráfico 68.3), podemos observar cómo el año 2015 es el punto de inflexión en el sistema, marcado por una pérdida de más de treinta puntos porcentuales en el apoyo a unos partidos tradicionales que representan el 81,3 % en el año 2011 y que van a pasar al 51,1 % en el año 2015. Este será el momento en el cual se materializa la puesta de largo de los partidos emergentes, un poco después de que Podemos y Ciudadanos consigan cinco y dos escaños en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014,

GRÁFICO 68.3. *Evolución del apoyo a partidos tradicionales, partidos emergentes y PANE en las elecciones al Congreso de los Diputados en el periodo 2011-2023*



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

irrumpiendo definitivamente en un sistema de partidos que se fragmenta, se vuelve menos concentrado, más competitivo y, sobre todo, más volátil².

68.2.1. Los partidos emergentes

Como se ha apuntado con anterioridad, el nacimiento de los denominados «partidos emergentes» se produce en un momento de crisis económica y política que pone a una parte importante de la ciudadanía en una situación insostenible. De este modo, la consolidación de estas formaciones supone la expresión de un descontento que muta la indignación social (15M) y que finalmente se traduce en desafección política hacia unos partidos tradicionales que se muestran ineficaces a la hora de aportar soluciones a las demandas de regeneración y cambio de la sociedad. Este nuevo escenario, marcado por el creciente peso de estas formaciones, se va a mantener hasta las elecciones generales de 2019 y su repetición poco después, derivando en una relativa vuelta al viejo sistema tras las elecciones generales de 2023, principalmente debido a la no concurrencia de Ciudadanos, el desgaste de Podemos y su integración en otra nueva coalición, Sumar, así como la relativa desinflamación del conflicto en Cataluña y la pérdida de peso de los PANE en este territorio. Además, debemos reseñar que el panorama de cambio en el sistema de partidos se va a extender del ámbito nacional al regional, con un creciente protagonismo de fuerzas políticas como Vox, que se convierte en apoyo de Gobierno en comunidades como Castilla y León, Murcia y Andalucía, o el caso de Compromís en la Comunidad Valenciana.

Del mismo modo, a nivel local resulta importante resaltar el papel de las denominadas «confluencias», que permitieron conquistar los ayuntamientos de Madrid (Ahora Madrid), Barcelona (Barcelona en Comú), A Coruña (Marea Atlántica) o Santiago de Compostela (Compostela Aberta). Estas, partiendo de propuestas muy vinculadas con las plataformas ciudadanas y el municipalismo, lograron cierta relevancia entre el año 2015 y el año 2019, si bien han ido perdiendo peso progresivamente.

Por último, debemos destacar, más recientemente, el surgimiento de un nuevo partido, Se acabó la fiesta (SALF), una formación –en realidad una agrupación electoral–, fundada por Alvisé Pérez y que desde posiciones muy críticas con los partidos tradicionales ha ido aumentando sus apoyos gracias a una estrategia de posicionamiento en redes sociales y discurso antisistema y euroescéptico.

A continuación, analizaremos con mayor profundidad algunas las características estructurales, organizativas, de liderazgo y programáticas de los tres principales partidos emergentes, Podemos, Ciudadanos y Vox.

² Tal y como se analiza en profundidad en otro capítulo de la monografía, España pasa de un NEP cercano a tres partidos en el año 2011 al doble en 2019, una volatilidad media en el periodo del 20 % y un descenso en el índice de concentración de casi treinta puntos entre ese mismo periodo de 2011-2023.

68.2.1.1. *Podemos y sus confluencias*

El periodo que transcurre entre los años 2011 y 2016, se caracteriza por una fuerte movilización política y social en toda Europa como respuesta a las férreas medidas de austeridad tomadas por muchos Gobiernos a consecuencia de la Gran Recesión de 2008. Estas movilizaciones darán lugar, en algunos países, a nuevos partidos políticos de izquierda –considerados por algunos de izquierda radical (Amini, 2016)–, al crecimiento electoral de partidos preexistentes, cuyos elementos en común son su firme posicionamiento en contra de los profundos recortes de gasto público, y a una nueva forma de hacer política, en ocasiones populista, pero que les aleja de la *performance* propia de los viejos partidos comunistas o de izquierda radical tradicional (Castaño, 2019).

En este contexto surge en España en mayo de 2011 el 15M, o movimiento de los indignados, algunos de cuyos impulsores militaban en partidos como IU o Izquierda Anticapitalista, y que representa la disconformidad de un amplio sector de la sociedad con las políticas anticrisis adoptadas por el entonces Gobierno del PSOE. Este movimiento, aunque pierde fuerza a partir del año 2013, supone el germen de un nuevo partido que adopta el nombre de Podemos y que es inscrito en el registro de partidos políticos en marzo de 2014, con la intención de poder presentar su candidatura a las elecciones al Parlamento Europeo de ese mismo año, con Pablo Iglesias Turrión a la cabeza. La gran sorpresa fue el éxito electoral alcanzado por esta formación política recién creada, que, con solo unos meses de existencia, consiguió ser la cuarta fuerza política a nivel nacional con más de 1,25 millones de votos, y ocupando cinco escaños en el Parlamento Europeo. Además, en torno a Podemos también surgen, o cobran fuerza, otras agrupaciones llamadas mareas ciudadanas, dando lugar a formaciones políticas o a agrupaciones de electores que conformarán lo que se denominó Podemos y sus confluencias³.

El primer gran éxito electoral de Podemos en las elecciones europeas de 2014 se produce tras una campaña electoral muy personalista (Lagares, Pereira y Rivera, 2018), centrada en la figura de Pablo Iglesias, que marcará la estrategia de los primeros años del partido, a saber, una fuerte presencia mediática del líder, unida a la personificación de la marca, lo que posteriormente desencadenará en una fuerte crisis de liderazgo tras su marcha en 2021.

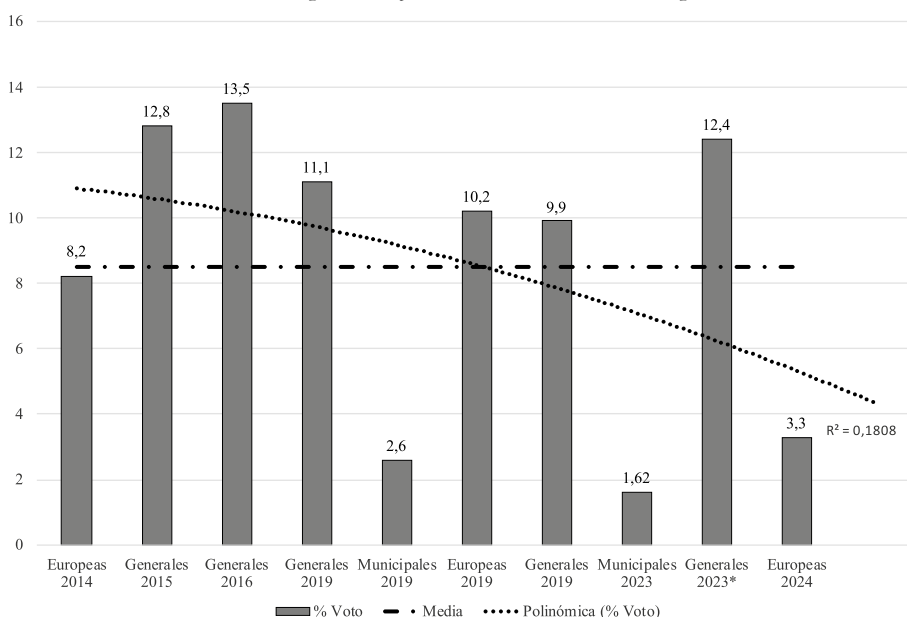
El año 2015 será el del éxito y consolidación de Podemos en todos los niveles territoriales nacional, autonómico y local (aunque en este último no se presentará como partido con el nombre de Podemos, sino mediante agrupaciones de electores que denomina Candidaturas de Unidad Popular). A nivel autonómico, el partido morado consigue ser tercera o cuarta fuerza en prácticamente todas las comunidades autónomas que celebran sus comicios en 2015, a excepción de Valencia donde ocupa la quinta posición. Poco después, en las elecciones generales celebradas en diciembre de ese mismo año, Podemos se sitúa como tercera fuerza con

³ Fundamentalmente, En Comú Podem en Catalunya, Podem en País Valencià y En Marea en Galicia.

más de 3 millones y un 12,67 % de los votos, y solo unos meses después en la repetición electoral de junio de 2016, la coalición de Unidos Podemos (que incluía, entre otros partidos a IU y Podemos), consigue más de cinco millones de votos y setenta y un diputados. Sin embargo, no será hasta 2019, cuando, finalmente, Podemos forme parte de un Gobierno en coalición con el PSOE a nivel nacional, a pesar de que los resultados electorales de la coalición, ahora denominada Unidas Podemos, son peores en ese momento que en comicios anteriores, logrando treinta y cinco diputados.

Tras poco más de un año en el Gobierno, en marzo de 2021, Pablo Iglesias abandona sus cargos para ser el candidato de Podemos en las elecciones autonómicas de ese mismo año, y le sucede en el cargo al frente del partido Ione Belarra. En los posteriores comicios en todos los niveles territoriales, Podemos sufre un importante descenso electoral y en las elecciones generales de 2023 se integra en la coalición Sumar, dentro de la cual obtiene únicamente cinco diputados (de los treinta y uno que obtiene la coalición de Yolanda Díaz), aunque finalmente abandona también la coalición y renuncia a formar parte del Gobierno con el PSOE, al que sí se incorpora Sumar.

GRÁFICO 68.4. *Evolución del porcentaje de voto a Podemos en el periodo 2014-2024*



Nota: *En las elecciones generales de 2023 integrado en la coalición Sumar.

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

En términos de análisis político, existe un amplio consenso en la literatura especializada en caracterizar a Podemos como un «partido-movimiento», al menos en sus orígenes, según la definición propuesta por Herbert Kitschelt

(2006), debido a su mencionada vinculación con el movimiento 15M. Kitschelt propone este concepto para referirse a los partidos de izquierda libertaria surgidos en Europa a principios de los ochenta, entendiendo que representa un proceso de transición por el que pasan los movimientos sociales que acaban cristalizando en partidos políticos. Esta forma de partido-movimiento se caracteriza por el papel secundario de la organización del partido en favor de los aspectos programáticos, al menos en sus inicios, y la toma de decisiones horizontal, propia de los movimientos sociales y que, en ocasiones, como es el caso de Podemos, coexiste con un líder carismático, Pablo Iglesias. Son partidos con una base democrática, ampliamente participativa al modo de los movimientos sociales, y un sistema de coordinación horizontal, menos jerárquico que el de otros partidos, aunque cabe recordar que para Kitschelt, el partido-movimiento es una etapa de transición (Kitschelt, 2006), ya que, para su supervivencia a largo plazo y éxito electoral estos partidos deben transformarse en otro tipo de partidos más atractivos para un electorado más amplio, capaces de competir con actuales partidos «cartel» (Katz y Mair, 2004) que predominan en los sistemas democráticos europeos.

La transformación de Podemos comienza en 2017, con la centralización de la toma de decisiones en sus órganos de dirección aprobada en la Asamblea Ciudadana (máximo órgano de decisión en el que participan todos los inscritos directamente) de Vistalegre II. Desde el primer momento el modelo organizativo y el mayor o menor énfasis en la participación de los círculos (unidad básica de acción en que se integran los militantes) frente a la capacidad de decisión del Secretario General y el Consejo Ciudadano, principales órganos de dirección del partido, han sido motivo de desacuerdo entre los líderes del partido (Martín, 2015). Para su expansión territorial por todo el territorio español, Podemos crea alianzas con partidos o con movimientos sociales ya existentes a nivel local o autonómico, lo que le permite tejer una amplia red de apoyo en poco tiempo, llegando a alcanzar buenos resultados electorales en todos los niveles territoriales. Sin embargo, esa estructura de difusión y no penetración en el territorio, aunque le asegura el éxito electoral en poco tiempo y evita el surgimiento de liderazgos territoriales alternativos a Pablo Iglesias dentro del partido, a medio plazo dificulta la construcción de una base territorial estable que garantice la supervivencia de Podemos como partido político. La sostenibilidad de los partidos depende de su grado de institucionalización (Rivera *et al.*, 2003), mediante la cual la supervivencia se convierte en una meta en sí misma (Panbianco, 1988).

Inicialmente, en la estructura organizativa de Podemos no se contemplaba la existencia de afiliados con obligación de pagar cuotas para sostener la financiación del partido. La militancia no iba ligada a una aportación económica, y cualquier ciudadano podía registrarse a través de la web, adquiriendo la condición de «inscrito», lo que le permitía «votar en los procesos electorales internos de Podemos y participar en el debate político en la red o en los círculos»⁴. Sin embargo, este sistema hacía muy difícil establecer un censo de

⁴ Véase la web de la formación política Podemos – Preguntas Frecuentes. Disponible en: <https://transparencia.podemos.info/preguntas-frecuentes>, acceso 10 de diciembre de 2024.

militanes de la formación morada, por lo que en la Tercera Asamblea Ciudadana celebrada en 2020, se aprueba la «transformación de Podemos de una “máquina de guerra electoral” a una organización democrática», lo que implica la creación de la figura del militante, como «personas inscritas de pleno derecho que, en su realidad local, decidirán los órganos de gobierno de Podemos en su municipio», y que deben abonar una cuota mínima de tres euros, siendo su militancia incompatible con la de otra formación política.

En el momento de su creación, este nuevo censo contaba con cerca de diecinueve mil afiliados. El establecimiento de la figura del militante responde a un intento de consolidación de la estructura organizativa del partido, dejando atrás la etapa de partido-movimiento y tratando de afrontar los inconvenientes de no contar con una estructura y una base de apoyo estables, lo que influyó decisivamente en el empeoramiento de sus resultados electorales. Además, esta transformación organizativa supone también un paso hacia la verticalidad, propia de los partidos mainstream, en detrimento de los modelos de decisión horizontales más habituales en los movimientos sociales o en los partidos-movimiento.

La participación de los –antes inscritos– ahora simpatizantes en las Asambleas Ciudadanas y en las consultas populares llevadas a cabo por la formación morada es, sin embargo, mucho mayor que el censo de afiliados, aunque ha ido decreciendo hasta alcanzar la mínima participación registrada en las primarias de 2024, con cerca de 36 000 participantes, frente a los 188 000 de la consulta de mayor participación, en 2018, en la que se preguntaba sobre la continuidad de los líderes Pablo Iglesias e Irene Montero. Hasta la fecha, Podemos ha celebrado cuatro Asambleas Ciudadanas de carácter estatal, siendo la última, celebrada en 2021, la de menor participación con cerca de 53 000 inscritos, de un censo que la dirección del partido cifró en 139 000 militantes. Por lo tanto, aunque no existen datos oficiales del número de militantes de Podemos, las asambleas y las consultas populares son una muestra de la pérdida de simpatizantes de la formación morada en los últimos años.

La estrategia de comunicación de Podemos transcurre paralelamente y en consonancia con la evolución de su estructura organizativa interna. En los primeros años, resulta decisiva la participación de Pablo Iglesias de forma habitual en programas de TV en medios alternativos *online*, *La Tuerka* y *Fort Apache* (HispanTV), producidos por él mismo, y que alcanzan entre quince mil y setenta mil espectadores en *streaming*; y en programas de tertulia en televisiones privadas, como la Sexta o Intereconomía, lo que le permite llegar al gran público, al mismo tiempo que genera contenido en las redes sociales y acumula una mayor presencia en los medios de comunicación convencionales, siguiendo una estrategia híbrida transmedia (Casero-Ripollés, Feenstra y Tormey, 2016). En su discurso, Pablo Iglesias utiliza una retórica de corte populista, al igual que hará la extrema derecha, haciendo uso de la tradicional división maniquea entre la clase política tradicional, la «casta», y el «pueblo», lo que lo sitúa en la familia de partidos populistas de izquierdas, al igual que los surgidos en otros países europeos, como Syriza en Grecia o FI en Francia. Sin embargo, con el paso del tiempo Podemos fue abandonando ese componente populista (Arias-Maldonado, Olivas y Barrio, 2022).

Además de la participación en medios de comunicación tradicionales, Podemos sigue en sus primeros años también una estrategia comunicativa muy intensa en las redes sociales, fundamentalmente en Twitter (ahora X), propia de los nuevos *cyber parties* (Margetts, 2006) o *digital parties* (Barberà *et al.*, 2021), que buscan canales de comunicación con sus simpatizantes alternativos a los canales tradicionales, como las páginas web o las redes sociales, llegando a fórmulas híbridas de organización (Chadwick, 2007), en las que incluso algunas decisiones se toman utilizando recursos digitales, como es el caso de las consultas *online* impulsadas por Podemos.

En cuanto al contenido, el discurso de Podemos evoluciona desde sus inicios más «antagonistas» y reivindicativos (Franzé, 2017) a un reconocimiento del orden democrático actual y a la utilización de determinados *issues* representativos, entre los que destaca la defensa del feminismo, que en los últimos años se ha convertido en el principal elemento vertebrador del discurso de la formación morada, y un elemento de polarización política, marcada por ese enfrentamiento con Vox en torno a esta cuestión.

A pesar de las estrategias organizativa y comunicativa, Podemos pierde rápidamente gran parte de su electorado en los últimos años, dejando espacio para el surgimiento de otras formaciones políticas a la izquierda del PSOE. Así, entre los años 2021 y 2023, tras la salida de Pablo Iglesias, parte de las élites de Podemos y sus confluencias se organizan en torno a la figura de Yolanda Díaz, otrora mano derecha del líder de Podemos y también ministra en el Gobierno de coalición con el PSOE. Así, en las elecciones generales de 2023, Podemos se incorpora a la coalición electoral Sumar⁵, que aspira a unificar el espacio de la izquierda cuya división en los últimos comicios le había supuesto la pérdida de numerosos espacios institucionales locales y autonómicos.

Con esta candidatura, Sumar consiguió ser cuarta fuerza en las elecciones celebradas en julio, aunque los resultados fueron notablemente peores que los obtenidos por las distintas formaciones de forma individual en las anteriores elecciones generales de noviembre de 2019, como es el caso de Podemos. Además, los desacuerdos en la formación de Gobierno hacen que finalmente Podemos se desvincule de la coalición, pasando a integrar el grupo mixto en el Parlamento en diciembre de ese mismo año.

Parece que los intentos por construir una única formación política a la izquierda del PSOE que sea capaz de aunar todas las sensibilidades es un objetivo de difícil consecución en España. A pesar de las expectativas generadas por la coalición Sumar en un primer momento, el futuro de esta coalición no está nada claro con la dimisión de Yolanda Díaz tras los malos resultados obtenidos en las elecciones europeas de 2024.

⁵ Movimiento Sumar se inscribe como partido político en mayo de 2023, aunque concurrirá a las elecciones de julio de ese mismo año como coalición electoral (Sumar), junto con Podemos, Izquierda Unida, Más País, Verdes Equo y Alianza Verde, además de PANE, entre los que destaca Coalició Compromís o En Comú Podem.

68.2.1.2. Ciudadanos, de la nacionalización a la desaparición

El caso de Ciudadanos difiere de otros nuevos partidos por tratarse de un partido que surge un poco antes, en 2006, y que inicialmente se circunscribe al ámbito autonómico catalán. Aunque Ciudadanos intenta convertirse en un partido de ámbito nacional desde 2007, no es hasta las municipales y autonómicas de 2015, que su estrategia de expansión comienza a resultar exitosa, obteniendo por primera vez representación en el Parlamento nacional en las elecciones generales ese mismo año, en las que resultó como cuarta fuerza política, con cuarenta escaños.

La insatisfacción con la situación política catalana a principios de los dos mil, en pleno proceso de reforma del Estatut, se refleja en la alta abstención registrada en las elecciones autonómicas de 2006 y en el nacimiento de un nuevo partido político, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, que, en el mismo año de su constitución, obtiene tres escaños en las elecciones al Parlamento catalán. Estas elecciones muestran síntomas de un crecimiento del descontento político y la falta de integración política de muchos catalanes, que no están cómodos con el predominio del nacionalismo en la política catalana y que esperaban que la llegada de un nuevo Gobierno de izquierdas –el tripartito del PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya) y ICV (Iniciativa per Catalunya Verds)– supondría una modificación del orden establecido tras veintitrés años de Gobierno del centroderecha nacionalista CIU (Convergència i Unió) (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016).

Sin embargo, ciudadanos no nace únicamente con vocación autonómica, sino que desde un primer momento trata, aunque sin mucho éxito, de obtener apoyos en todo el territorio nacional, para lo que concurre a las elecciones locales y autonómicas de 2007 y 2011, a las andaluzas y generales de 2008 y a las europeas de 2009.

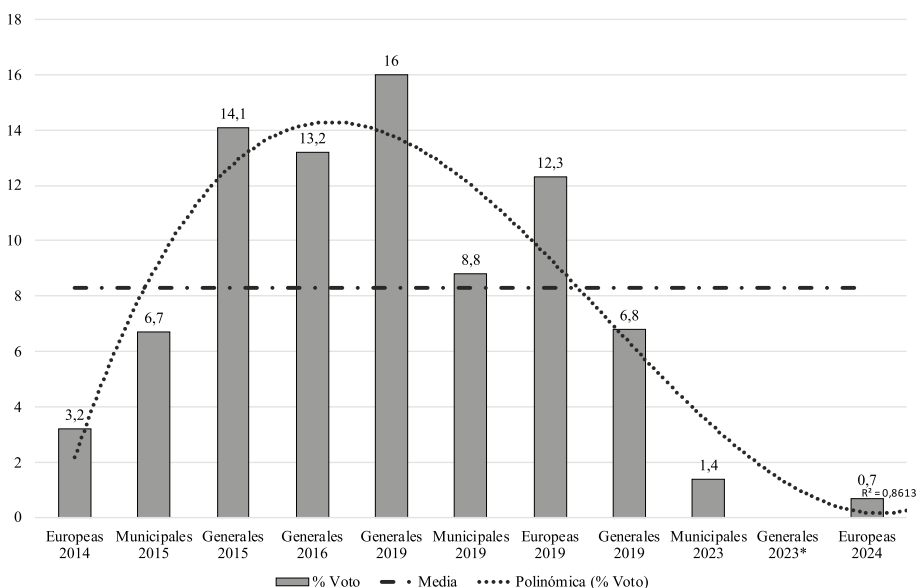
Hasta 2014, Ciudadanos seguirá siendo un partido de ámbito autonómico, sin embargo, el contexto político catalán, genera para el partido naranja una estructura de oportunidad política que facilitará su crecimiento dentro de Cataluña y su expansión por el resto de España, bajo el liderazgo de Albert Rivera. La deriva del *procés* catalán genera espacio político y electoral para partidos con un posicionamiento más rotundo frente al secesionismo (Pereira, 2017), lo que se refleja en un aumento de los apoyos a Ciudadanos que pasa de obtener tres escaños en las elecciones catalanas de 2006, a nueve en 2012 y veinticinco en 2015, año en el que se convierte en segunda fuerza.

Favorecido por su posicionamiento en contra del *procés* y la crisis política de los partidos tradicionales, PP y PSOE, la transformación de Ciudadanos en un partido de ámbito estatal se consolida en los años 2014 y 2015, año, este último, en el que se posiciona como cuarta fuerza en las elecciones al Congreso de los Diputados con cuarenta escaños. Su techo electoral a nivel nacional lo alcanza en las elecciones generales de abril de 2019, en las que obtiene casi el 16 % de los votos y cincuenta y siete escaños. Pero la negativa de Albert Rivera a negociar un acuerdo de investidura con Pedro

Sánchez le supone a Ciudadanos una pérdida masiva de apoyos electorales en la repetición de las elecciones en noviembre de ese mismo año, perdiendo más de la mitad de sus votos y quedando su presencia en el Congreso reducida a diez diputados.

Este es el inicio de la debacle de Ciudadanos que, en los siguientes años, y tras un cambio de liderazgo, va perdiendo paulatinamente apoyo electoral tanto nacional como autonómico, de modo que no obtiene representación en ninguna comunidad en las últimas elecciones autonómicas de 2023 y por lo que decide no concurrir a las generales de ese mismo año, pero tampoco obtiene representación en las catalanas ni en las europeas de 2024 (gráfico 68.5).

GRÁFICO 68.5. *Evolución del porcentaje de voto a Ciudadanos en el periodo 2014-2024*



Nota: *No concurre a las elecciones generales de 2023.

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

Ciudadanos, desde un primer momento se comporta como un partido *catch all* (Kirchheimer, 1954), aun sin haber sido previamente un partido de masas. Su crecimiento, como se ha dicho, se ve favorecido por su posicionamiento ante el conflicto catalán (Rivera y Jaráiz, 2016), pero sin ocupar un espacio ideológico claro (se mueve entre el centro-izquierda y el centro-derecha), autoproclamándose liberal, pero jugando siempre en la indefinición que le permite centrar sus esfuerzos en el crecimiento electoral, con un fuerte liderazgo, propio de los nuevos partidos, y donde la imagen del candidato –Albert Rivera– es más importante que la oferta programática del partido. Una de las dificultades que enfrenta en sus inicios es el surgimiento, casi al mismo, tiempo de otro partido –Unión Progreso y Democracia (UPyD)– que pretende

ocupar el mismo espacio del centro político ideológico y con el que intentará sin éxito forjar una alianza.

Sin embargo, el punto decisivo en la trayectoria de Ciudadanos como partido político estatal se produce a raíz de la moción de censura a Mariano Rajoy de junio de 2018, momento en que el partido naranja opta por tratar de ocupar el espacio ideológico del PP, que está en plena crisis externa e interna debido a los escándalos de corrupción. A partir de este momento, Ciudadanos centra sus esfuerzos en la búsqueda de apoyos en el electorado de derechas tradicionalmente del PP, estrategia que le funciona en las elecciones de abril de 2019, en las que obtiene su mejor resultado histórico a nivel nacional. Sin embargo, la entrada de Pablo Casado como nuevo líder del PP y el tiempo que transcurre entre la moción de censura y la repetición de las elecciones en noviembre de 2019, unidos a la negativa de Ciudadanos a pactar la investidura de Sánchez propiciada por ese intento fallido de ocupar el espacio ideológico del Partido Popular, tienen como resultado una drástica pérdida de apoyo electoral, que supone el inicio del fin de Ciudadanos.

Desde el punto de vista organizativo, como se ha mencionado, Ciudadanos ha seguido una estrategia de expansión a nivel estatal desde el primer momento, reflejando en sus estatutos fundacionales su vocación de ser un partido con actividad a nivel nacional, aun reconociendo su origen catalán. Este origen, precisamente, dificultará la formación de una estructura territorial dado que, en sus inicios, la mayoría de los afiliados pertenecían únicamente a esta comunidad autónoma.

Para favorecer la expansión territorial de Ciudadanos, desde 2007 se permiten las afiliaciones a través de la página web, evitando que los militantes tuviesen que estar necesariamente vinculados al territorio. Esta nueva modalidad de afiliación permitirá a Ciudadanos presentarse a las elecciones municipales de 2015 en territorios donde no estaba implantado, aunque a la larga favorecerá la aparición de facciones internas que amenazan la cohesión del partido (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016).

Aunque no se conocen cifras oficiales de militantes, la previsión de las cuotas de afiliación en los presupuestos permite hacernos una idea de la rápida ganancia y después pérdida masiva de militantes que sufrió este partido. Así, en los presupuestos de 2013 publicados en la página web, se prevén unos ingresos de 97 440 euros en cuotas de afiliados y en 2017 la suma prevista es de 2 820 000 euros, la cifra más alta, mientras que, para 2024, la previsión de ingresos por cuotas era de 334 882 euros.

El fuerte liderazgo de Albert Rivera ha sido determinante para el recorrido de ciudadanos a lo largo de estos años. Al igual que ha ocurrido con otros nuevos partidos, como Podemos o Vox, la existencia de un líder atractivo para el electorado ha jugado un papel relevante, aunque no ha evitado las disputas internas, vinculadas generalmente a fracasos electorales. El estilo de Albert Rivera es, además, en su forma comunicativa, lo que podríamos denominar «política espectáculo». Buena parte de sus campañas electorales utilizaban recursos comunicativos para atraer la atención de los ciudadanos, creando

incluso una marca personal, que en ocasiones ha competido con la marca del propio partido naranja. Un buen ejemplo de este tipo de prácticas es el cartel electoral de Ciudadanos en las elecciones autonómicas catalanas de 2006, donde Albert Rivera se presenta de cuerpo entero prácticamente desnudo. De forma similar a Podemos, la participación de Albert Rivera en tertulias de televisión y su intensa actividad en las redes han sido parte importante de la estrategia comunicativa de Ciudadanos (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016).

A nivel interno, Rivera ha sido el líder de ciudadanos durante trece años, posición a la que llegó superando unas reñidas primarias, pero en la que después se mantuvo casi sin oposición hasta su dimisión, propiciada por los malos resultados electorales de noviembre de 2019.

68.2.1.3. *El surgimiento y auge de Vox*

Los partidos de extrema derecha han estado presentes en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, en lo que se considera la «extrema derecha tradicional» (Ignazi, 2003), aunque no es hasta principios del siglo *xxi* que algunos de estos partidos y otros de nueva creación abandonan su marginalidad y su *performance* antisistema, dando paso a una nueva generación de partidos de extrema derecha, que parte de la literatura ha denominado derecha radical populista (Mudde, 2007).

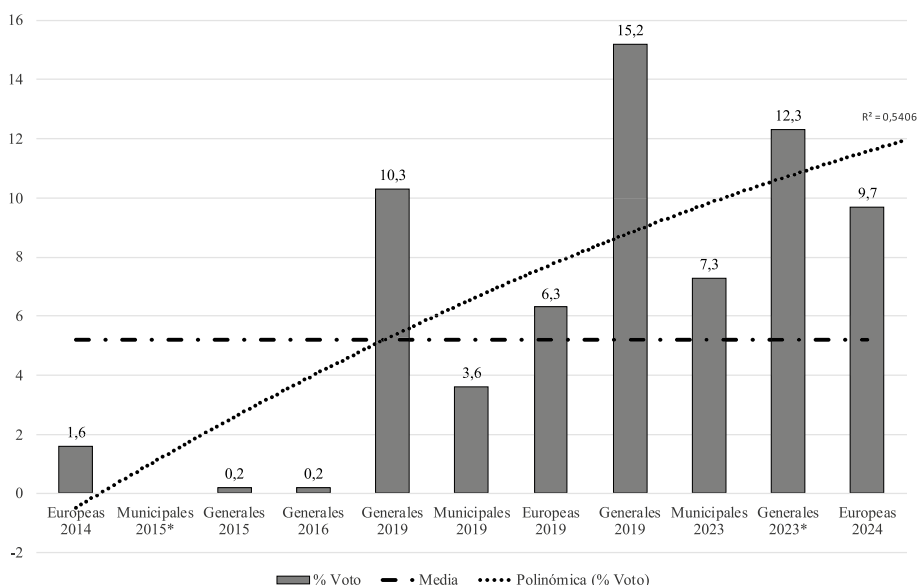
De nuevo, la Gran Recesión de 2008 (Antón-Mellón y Hernández-Carr, 2016), junto con la crisis de refugiados en 2015, los ataques terroristas islámicos en Estados Unidos y en Europa, y una crisis de representación democrática (Halikiopoulou y Vasilopoulou, 2018) son algunos de los acontecimientos que se consideran desencadenantes del auge de este tipo de partidos en buena parte de los países occidentales. Especialmente en Europa, los partidos de extrema derecha se ven reforzados no solo en países donde ya estaban presentes (Italia, Francia, Dinamarca, Austria, etc.), sino que comienzan a surgir nuevos partidos en países del sur y el este europeo en los que este tipo de formaciones no existían, o eran puramente simbólicas, como es el caso de España o Portugal, acabando con el excepcionalismo ibérico.

Además de algunos éxitos puntuales a nivel nacional, son las elecciones de europeas de 2014 las que indican el creciente protagonismo de estos partidos en Europa, con tres partidos de esta «nueva extrema derecha» como primeras fuerzas en sus respectivos países, el Frente Nacional en Francia, el UKIP en Reino Unido, y el Partido del Pueblo Danés en Dinamarca.

En España, además, el debilitamiento del Partido Popular como partido hegemónico de la derecha, así como las dificultades de los partidos tradicionales para abordar temas tan relevantes como el *procés* catalán (Jaráiz, Cazorla y Rivera, 2019), sirven de caldo de cultivo para el surgimiento y éxito de Vox, una nueva formación de extrema derecha creada en 2013, cuyos fundadores son antiguos militantes del PP. Al contrario que Podemos, Vox no consiguió representación parlamentaria en las elecciones europeas de 2014, y

tras concurrir a varias convocatorias electorales, no será hasta diciembre de 2018 cuando obtenga por primera vez representación parlamentaria en las elecciones al Parlamento de Andalucía, con doce escaños y casi un 11 % de los votos. Este primer éxito electoral a nivel regional catapulta a Vox también en el territorio nacional, iniciando su ascenso electoral en varias autonomías y también en las elecciones generales de abril de 2019, en las que obtiene el 10,29 % de los votos y veinticuatro diputados.

GRÁFICO 68.6. *Evolución del porcentaje de voto a Vox en el periodo 2014-2024*



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

El ascenso de Vox es imparable en España, consolidándose en las elecciones generales de noviembre de ese mismo año, 2019, con la obtención del 15,09 % de los votos y cincuenta y dos diputados en el Congreso. A nivel autonómico, destacan hitos como la participación por primera vez en un Gobierno autonómico, el de Castilla y León en 2022, en un pacto alcanzado con el PP, y su entrada posterior tras las elecciones de 2023 en los Gobiernos de Extremadura, Aragón, la Comunidad Valenciana y Murcia, convirtiéndose en un actor clave para posibilitar al Partido Popular la formación de Gobiernos autonómicos. Aunque en las elecciones de 2023 vio mermados sus apoyos electorales con un 9,4 % de los votos y diecinueve diputados menos que en la anterior legislatura, Vox sigue siendo en la actualidad la tercera fuerza en el Congreso de los Diputados, y fue la tercera formación más votada por los españoles en las recientes elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

El auge y consolidación de Vox en España se explican por el lado de la demanda –factores que han cambiado los intereses, las emociones y las

actitudes de los votantes (Rydgren, 2007)– como una respuesta al conflicto catalán (Jaráiz, Cazorla y Rivera, 2019) y al tibio, para algunos, posicionamiento del PP ante la amenaza secesionista; la desafección política y la autopercepción de un sector de la población como perdedores de la modernización (Kitschelt, 1995); el retorno a los valores materialistas (Castro y Jaráiz, 2022), en contra del feminismo (Mudde, 2019) y el miedo al cambio cultural (Norris e Inglehart, 2019) y, en menor medida, el papel de Vox como partido canalizador de las inquietudes ciudadanas ante la inmigración, al igual que otros partidos europeos de su misma familia, considerados por parte de la literatura como partidos *single issue*, aludiendo a la inmigración como tema principal de atracción de su electorado (Castro y Mo, 2020; Ortiz, 2019). A pesar de los duros posicionamientos de Vox contra la inmigración, sobre todo en comparación con el resto de los partidos del sistema político español, este no será un tema decisivo para su éxito electoral (Turnbull-Dugarte, 2019).

Las emociones como explicación de la decisión de voto juegan un papel fundamental en el éxito o fracaso de todos los partidos políticos, especialmente en el caso de la extrema derecha en España (Castro y Jaráiz, 2022). La atención al componente emocional del voto a Vox permite constatar la debilidad de los factores sociodemográficos que tratan de clasificar al votante de Vox y también cómo la identificación partidista, la ideología y las emociones, así como la interrelación entre estos tres componentes, se posicionan como elementos estructurales de la explicación del voto (Rivera, Mo y Castro, 2021).

Según este mismo enfoque de la demanda –como limitaciones al éxito electoral de un partido de extrema derecha en España– se han señalado los efectos del sistema electoral (Alonso y Kaltwasser, 2014; Carter, 2004), la importancia del *cleavage* centro-periferia en España (Castro y Jaráiz, 2022; Rivera, Mo y Castro, 2021) y la existencia de partidos nacionalistas de ámbito autonómico (Alonso y Kaltwasser, 2014) y un partido de derechas hegemónico (PP) que, hasta el surgimiento de Vox, era capaz de aglutinar a los votantes conservadores.

Para el análisis de la oferta, la literatura se centra en el estudio de cuestiones de carácter interno (Norris, 2005), como la estructura organizativa, el contenido de la oferta programática y las estrategias de expansión y comunicación; o de carácter externo, como las estructuras de oportunidad política (Rydgren, 2007), especialmente en lo que se refiere a los marcos institucionales y las respuestas de las élites (Arzheimer y Carter, 2006). A este respecto, las investigaciones para el caso de Vox son mucho más escasas.

Tradicionalmente, los partidos de extrema derecha se consideran partidos nicho (Meguid, 2005), por su utilización estratégica de *issues* que habitualmente no estaban presentes en la agenda política ni programática de los partidos tradicionales y que dan respuesta a nuevas demandas por parte del electorado. En el caso de Vox, se cumplen algunos de los elementos propios de este tipo de partidos, ya que, al igual que otros partidos de extrema derecha Vox trata de dar respuesta a la insatisfacción de los electores con los partidos

preexistentes, adoptando discursos alternativos en torno a *issues* mencionados como el conflicto catalán, la inmigración o un fuerte posicionamiento antife-minista. Debido a la existencia de varios *issues* relevantes en su estrategia y un elevado nivel de porosidad entre el PP partido matriz y Vox, Garrido, Martínez y Mora (2022) lo consideran un partido *spin-off*. Sin embargo, lo cierto es que el éxito electoral de estos partidos pasa por su transformación en partidos *catch all* (Surel, 2021), lo que los lleva a utilizar estrategias de corte populista, encaminadas a alcanzar su legitimación social. Para Vox, un ejemplo de intento de normalización, con bastante éxito, es la foto de Casado, Ribera y Abascal, juntos en Madrid, en la manifestación en plaza de colón en 2019. Este tipo de estrategias de comunicación, unidas a su apoyo a algunos Gobiernos del PP a nivel autonómico y local, así como su entrada en Gobiernos de coalición en cinco comunidades⁶, han convertido a Vox en un partido más del arco parlamentario, lejos de los «cordones sanitarios» que se intentaron aplicar a la extrema derecha en otros países europeos para contener su incorporación a las instituciones.

La estrategia comunicativa de Vox no difiere de la adoptada por la mayoría de los partidos de extrema derecha europeos, con un énfasis en la comunicación en redes sociales, especialmente en X (otrora Twitter). El uso de las redes sociales y de portales web específicos para difundir narrativas polarizadas, incluyendo estrategias de desinformación y bulos⁷, ha permitido a este partido llevar a cabo una comunicación relativamente exitosa sin depender de los medios de comunicación tradicionales, o incluso utilizándolos para que se hagan eco de *fake news*.

En términos organizativos, Vox es un partido que en la actualidad se encuentra implantado en todo el territorio nacional y que tiene representación en todos los parlamentos autonómicos excepto en Galicia, comunidad en la que el PP sigue siendo especialmente fuerte. Según el informe de las cuentas anuales de 2023, Vox contaba a 31 de diciembre de 2023, con 66 649 afiliados⁸. En la misma fecha de 2016 Vox tenía únicamente 3496 afiliados, por lo que ha crecido de forma exponencial en los últimos siete años, multiplicando por dieciocho su militancia. Su estructura organizativa consta de un Presidente, un Secretario General, una asamblea y tres comités (el Comité Ejecutivo nacional, el Comité de Gestión y el Comité de Acción Política). Se trata de una organización fuertemente jerarquizada, cuyos estatutos iniciales se han modificado en 2019 eliminando la celebración de primarias para la elección de los candidatos que existía inicialmente.

⁶ Posteriormente, en julio de 2024, Vox abandona los Gobiernos de coalición con el PP por desavenencias en la distribución de los menores migrantes llegados a las Islas Canarias.

⁷ Véase noticia en el diario.es «La UE pone a Vox como ejemplo de partido beneficiado por campañas de desinformación, 'fake news' y propagación de bulos en redes sociales», disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/ue-vox-desinformacion-propagacion-electoral_1_1505563.html, acceso 14 de junio de 2019.

⁸ Véase el informe de cuentas anuales de Vox de 2023, disponible en <https://www.voxespana.es/transparencia>, acceso 29 de noviembre de 2024.

68.2.2. Los partidos tradicionales

Más allá de la preeminencia del análisis sobre los partidos emergentes, en cuanto que son los que alteran de modo más significativo el sistema de partidos español en el periodo estudiado, nos interesa analizar el impacto de estos cambios sobre la estructura organizativa, liderazgo y estrategia política de los grandes partidos tradicionales, Partido Socialista, Partido Popular e Izquierda Unida. A continuación, se exponen algunas de las principales características de estos partidos en el periodo 2014-2024.

68.2.2.1. El PSOE, de la decadencia al frágil resurgimiento

Los resultados de las elecciones generales de 2015 ponen sobre la mesa la cruda situación a la cual se enfrenta el partido socialista, que ha visto como los noventa escaños obtenidos en estos comicios son los peores resultados de su historia. El PSOE, de la mano de un nuevo liderazgo encarnado por Pedro Sánchez, se muestra incapaz de detener la hemorragia electoral que se había iniciado en las elecciones generales de 2011. No obstante, la alta fragmentación, el aumento de la competitividad y el incremento del número de partidos impiden la conformación de una mayoría liderada por el PP que permita formar Gobierno y obliga a la repetición electoral en junio de 2016. Los resultados de estas elecciones van a ser todavía más dolorosos para los socialistas, que tan solo consiguen ochenta y cinco escaños, marcando un nuevo mínimo histórico.

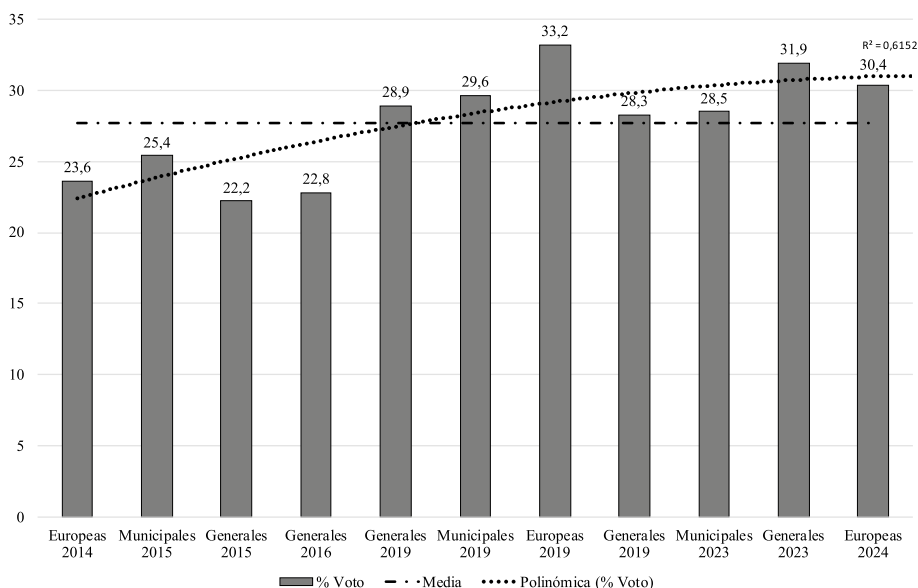
Esta hecatombe electoral y las tensiones internas entre sectores cercanos a Pedro Sánchez y a Susana Díaz (Díaz-Montiel y Lucena-Pérez, 2022), muy marcadas al respecto de la posibilidad de facilitar la investidura de Mariano Rajoy, entre otras cuestiones internas, van a desembocar en la dimisión de Pedro Sánchez como Secretario General y el inicio de un enfrentamiento abierto con la entonces presidenta de la Junta de Andalucía. La gestora, encabezada por Javier Fernández, finalmente facilitaría la investidura de Mariano Rajoy por la vía de la abstención de los diputados socialistas, hecho que profundizaría en la división interna que ya se venía fraguando desde la dimisión de Sánchez.

Los tres procesos a los cuales se tuvo que enfrentar en esta primera etapa Pedro Sánchez se saldaron con unos resultados tan negativos (gráfico 68.7) que no hacían prever su vuelta a la primera línea política. No obstante, su capacidad de supervivencia (Delgado-Fernández y Cazorla-Martín, 2017) comienza a fraguarse tras su presentación a las primarias del partido⁹ en 2017 y su victoria sobre Susana Díaz y Patxi López. Su vuelta como Secretario General supone un giro a la izquierda y la apuesta por una política de clara confrontación con la

⁹ Los resultados de las elecciones primarias mostraron una reactivación de sus bases tras un periodo de cierta atonía. Participó un 79,3 % de los afiliados y Pedro Sánchez obtuvo un 50,2 % de los votos, frente al 39,9 % de Susana Díaz y el 9,9 % de Patxi López.

derecha, marcada por un discurso mucho más social y progresista que le va a permitir recabar parte de los apoyos perdidos en el ciclo anterior.

GRÁFICO 68.7. *Evolución del porcentaje de voto al PSOE en el periodo 2014-2024*



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

La evolución del contexto sociopolítico, marcado por los casos de corrupción, que comienzan a cercar al Partido Popular en los distintos niveles de gobierno, va a reorientar la estrategia de los socialistas que, un año después de esta segunda etapa de Sánchez al frente del partido, van a liderar una moción de censura contra el Presidente Mariano Rajoy, justo en el momento de mayor debilidad para los populares tras la sentencia del caso Gürtel (Villoria, 2018) y la imputación de altos cargos del partido. La moción se va a convertir en la primera que prospera en nuestro periodo democrático, tras el apoyo a los socialistas de Unidas Podemos y gran parte de los PANE, en especial los partidos independentistas catalanes en plena convulsión tras la consulta independentista. Este triunfo permite a Pedro Sánchez convertirse de manera provisional en Presidente del Gobierno, todo ello con tan solo ochenta y cinco diputados y un difícil equilibrio con Unidas Podemos y, especialmente, los partidos independentistas en Cataluña.

A pesar de las dificultades y cierta sensación de interinidad de este Gobierno, le sirve a Pedro Sánchez para reforzar un liderazgo de corte muy personalista, marcado por su apuesta por políticas sociales (subida del salario mínimo, políticas de género y medioambientales), así como otras con más impacto mediático (la exhumación de los restos de Franco del Valle de los Caídos). No obstante, la imposibilidad de aprobar unos presupuestos que

apoyen estas políticas sociales y su dependencia de los partidos independentistas van a complicar la gobernabilidad y forzar la convocatoria de unas nuevas elecciones en abril de 2019.

Los resultados de estos comicios van a mostrar la importancia y peso real de los partidos emergentes en un nuevo sistema de partidos que necesita obligatoriamente de la formación de acuerdos en un sistema mucho más fragmentado que dificulta sobremedida las mayorías y en el que los partidos emergentes se convierten en actores esenciales. Será el caso de estas primeras elecciones de 2019 en las que, si bien el PSOE consigue una más que evidente recuperación de sus apoyos (obtiene ciento veintiocho escaños), estos le son insuficientes para formar una mayoría de Gobierno. La imposibilidad de llegar a acuerdos con Ciudadanos y, sobre todo, con Podemos, obligará a la repetición electoral para noviembre de ese mismo año. De nuevo, el PSOE es el partido más votado, aunque la aritmética electoral no cambia sustancialmente, viéndose obligado a la conformación de una coalición de Gobierno que, ahora sí, se lleva a cabo con Unidas Podemos y que hará nacer el primer Gobierno de coalición de nuestra democracia.

Este será un Gobierno que echará a andar enfrentándose a situaciones adversas, de las cuales la pandemia del COVID-19 será uno de los retos más significativos. La respuesta a la misma incluyó un amplio paquete de medidas sanitarias, laborales y sociales, de entre las cuales se deben destacar la aprobación del estado de alarma, los ERTE para proteger el empleo y la campaña de vacunación masiva de la población. A lo largo del mandato otras acciones de profundo calado social se llevaron a cabo, tales como la reforma laboral, la ley de eutanasia o medidas en el ámbito energético y de transición ecológica que no impidieron una cada vez más tensa situación con sus socios de Gobierno, Unidas Podemos, especialmente en cuestiones económicas y sociales. De igual modo, la guerra en Ucrania y la crisis energética derivada de la misma va a ser otro de los hitos a los cuales se deberá enfrentar este Gobierno, que vuelve a impulsar medidas (tope al precio del gas o «excepcionalidad ibérica», IVA reducido a la energía o bono social eléctrico).

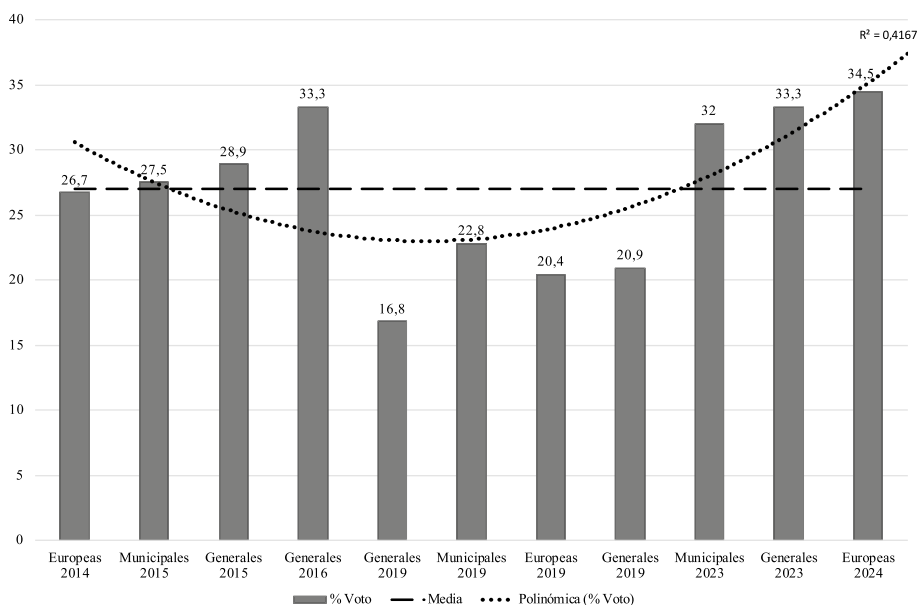
Si bien el Gobierno se consigue mantener a pesar del creciente clima de polarización, los resultados de las elecciones municipales y autonómicas evidencian un creciente desgaste para los socialistas, especialmente en las comunidades de Andalucía o Madrid, donde el PP consigue importantes victorias, anticipando lo que la mayoría comienza a ver como la antesala de un triunfo de los populares en unas elecciones generales. Estas se celebran en julio de 2023 y, pese a las estimaciones de debacle socialista y triunfo popular, sorpresivamente el PSOE consigue formar un Gobierno, a pesar de ser la segunda fuerza, gracias a un pacto con Sumar (nuevo contenedor de las fuerzas más a la izquierda liderado por Yolanda Díaz) y las fuerzas regionalistas e independentistas. Si bien este acuerdo permite la conformación de un Gobierno, este va a ser extremadamente contestado desde la derecha y la extrema derecha, todo ello dentro de un creciente clima de polarización y dificultades para la gobernabilidad.

68.2.2.2. El PP y su difícil encaje como partido de oposición

Por su parte, el Partido Popular inicia el periodo analizado con el triunfo en las elecciones generales de 2015, una victoria que no le permitirá formar un Gobierno a Mariano Rajoy en un nuevo contexto electoral marcado por el auge de los partidos emergentes, especialmente Ciudadanos, su competidor natural por el espacio del centro-derecha. En términos de apoyos, el PP gana estos comicios con ciento veintitrés escaños, pero pierde sesenta y ocho con respecto a las elecciones anteriores de 2011, anticipando un clima de mucha mayor fragmentación, competitividad y debilitamiento del bipartidismo, algo que ya le había ocurrido con antelación a su gran adversario, el PSOE. La imposibilidad de conformar un acuerdo de gobierno con otras fuerzas, especialmente los partidos nacionalistas, otrora socios naturales, obliga a la repetición electoral en el año 2016.

Los resultados de estos comicios evidencian cierta recuperación de los populares, que pasan a obtener 138 escaños, con su tope en elecciones generales para este ciclo (gráfico 68.8), pero que, de nuevo, están lejos de la mayoría absoluta necesaria para gobernar. Se inicia así un periodo de bloqueo político del cual el PSOE se va a convertir en actor clave, ya que, no sin numerosas disputas internas, va a facilitar la investidura de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno gracias a su abstención en segunda votación.

GRÁFICO 68.8. *Evolución del porcentaje de voto al PP en el periodo 2014-2024*



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

Desde el punto de vista de la gestión, este segundo Gobierno de Mariano Rajoy estará marcado por la vuelta a las políticas de contención del gasto, austeridad y recortes iniciadas en la anterior legislatura, pero ahora con un frente mucho más encarnizado, la cuestión territorial derivada del *procés* en Cataluña.

La escalada en el conflicto catalán alcanza su máxima tensión tras la celebración del referéndum del 1 de octubre de 2017, que se salda con la proclamación unilateral de independencia y que va a desencadenar la aplicación del artículo 155 de la Constitución, medida que suspende la autonomía en Cataluña y que obliga a la celebración de nuevas elecciones en esta comunidad. Estas medidas, así como la judicialización y encarcelación de los miembros del Gobierno de la Generalitat, van a ser duramente contestadas por la ciudadanía catalana, levantando críticas mucho más genéricas al respecto de la gestión del conflicto en Cataluña y que se van a focalizar en la actuación del Gobierno central de Mariano Rajoy.

En mayo de 2018 la sentencia por el caso Gürtel, una trama de corrupción y de financiación ilegal que implica a miembros del Partido Popular en distintos niveles de gobierno se va a convertir en el verdadero punto de inflexión de la legislatura popular, que se va a enfrentar a una moción de censura por Pedro Sánchez y que, por primera vez en la historia de nuestra democracia, va a prosperar, abocando a la destitución de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno. Las consecuencias en la estructura organizativa no se harán esperar, produciéndose un proceso interno de renovación que se salda en julio de 2018 con la elección de Pablo Casado como nuevo Presidente del partido, tras imponerse a Soraya Sáenz de Santamaría en unas duras primarias. Casado representa cierto giro a la derecha del partido, en un clima de erosión por el centro-derecha (vía Ciudadanos) y por la extrema derecha (vía Vox).

Las elecciones de 2019 se van a presentar como una auténtica piedra de toque para el nuevo proyecto del Partido Popular, que en una estrategia de confrontación creciente con el Gobierno de coalición del PSOE con Unidas Podemos, espera recuperar parte de su electorado. Los resultados de estos comicios se convierten en unos de los peores de la historia reciente del partido, obteniendo tan solo sesenta y seis escaños y con una auténtica vía de escape de votantes hacia el centro-derecha y Ciudadanos y hacia la extrema derecha y Vox.

Estas elecciones muestran un nuevo contexto en el cual se completa el castigo a los partidos tradicionales, así como la puesta de largo de los partidos emergentes, vasos comunicantes del voto del descontento hacia los dos grandes partidos españoles. La repetición electoral de abril de 2019 va a mostrar una ligera mejoría en sus resultados, alcanzando ochenta y nueve escaños, pero muy lejos de sus resultados medios en el periodo. No obstante, los resultados en elecciones autonómicas (Ayuso arrasa en el año 2021 en la Comunidad de Madrid) van a dibujar un nuevo escenario de confrontación interna en la dirección del partido que se va a saldar con la salida de Pablo Casado en abril de 2022 y la apuesta por el perfil de Alberto Núñez Feijóo, en principio más moderado (Pérez-Castaños, García y López, 2024) y con el que se espera

retomar la senda del triunfo en un nuevo ciclo electoral en el año 2023 que se inicia con las elecciones municipales y autonómicas (se celebran en la misma fecha), prosigue con las elecciones al Parlamento Europeo y culmina con la que todos vaticinan vuelta al Gobierno de los populares en las elecciones generales previstas para julio de 2023.

El ciclo se inicia de manera inmejorable para los populares, que recobran el músculo electoral obteniendo un 33 % de los votos en las elecciones municipales, cifras cercanas a sus promedios pre- partidos emergentes y con unos magníficos resultados en las elecciones autonómicas de entre los que sobresale la mayoría absoluta en la Comunidad de Madrid, Andalucía (un año antes, en 2022) y Galicia, así como los Gobiernos en coalición o con apoyo de Vox de Murcia, Castilla y León, Valencia, Baleares o Extremadura. De igual modo, los resultados en las elecciones europeas vuelven a confirmar sus buenos datos, incrementando los resultados de las municipales y anunciando lo que se espera el desembarco en el Gobierno tras un rotundo éxito.

El clima al cual se llega a las elecciones generales es de tremendo desgaste para el Gobierno de coalición de Pedro Sánchez, pero los resultados van a ser en cierto modo sorprendidos para lo que la mayoría de medios anticipaban, una victoria contundente del Partido Popular y el derrumbe de los socialistas. El Partido Popular cumple con la primera parte de las predicciones, esto es, gana las elecciones, pero los resultados no son tan contundentes al lograr 137 escaños, menos de los que se esperaban en un contexto electoral en el cual una de las principales fuerzas competidoras en su espacio, Ciudadanos, no se había presentado. Además, la imposibilidad de llegar a acuerdos de coalición con otras formaciones (prácticamente se queda solo con un socio natural, Vox) y, al no llegarle la aritmética electoral para conformar mayorías de Gobierno, se encuentra ante la difícil situación de volver a ser partido de oposición tras la nueva coalición de Gobierno que permite la reedición del Gobierno de coalición del PSOE. A este respecto, los socialistas no solo no sufren la debacle que muchos presagiaban, sino que va a poder formar este Gobierno de coalición gracias al apoyo de Sumar y el acuerdo de investidura con la mayoría de las fuerzas nacionalistas e independentistas del congreso.

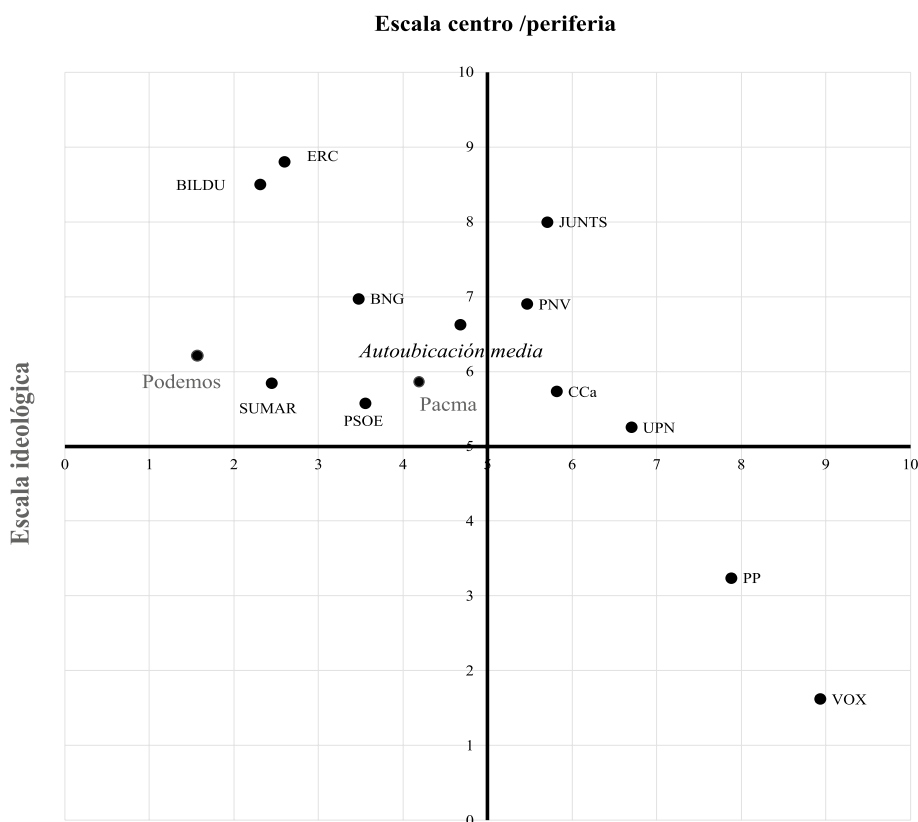
La paradoja del Partido Popular es que, a pesar de la más que evidente recuperación de parte de su electorado, especialmente el que apoyó a Ciudadanos, se ve reforzado en su papel de partido de oposición, pero se muestra incapaz de volver a ser partido de Gobierno.

68.3. Los partidos políticos y su posicionamiento en los *cleavages* ideológico y centro-periferia

La interacción entre los *cleavages* clásicos en España ha mostrado algunas características que definen la propia evolución de PAE y PANE en los últimos años. De este modo, los espacios de superposición entre los ejes izquierda-derecha y centro-periferia se han visto especialmente alterados, fruto de la creciente polarización derivada del surgimiento de los partidos emergentes,

del desarrollo del *procés* y su implicación en la toma de posición ante la cuestión territorial (Jaráiz, Cazorla y Rivera, 2019), así como la extensión de los casos de corrupción. Todo ello ha tensionado los espacios de competencia interpartidista y arrastrado a los partidos tradicionales hacia posiciones cada vez más polarizadas (gráfico 68.9).

GRÁFICO 68.9. *Posicionamiento de los partidos en los cleavages ideológico y centro-periferia*



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3434.

En clave ideológica, el *cleavage* izquierda-derecha se ha mantenido preeminente, marcando esas «divisiones duraderas en una sociedad que se traducen en conflictos políticos o en la estructuración del sistema de partidos» (Lipset y Rokkan, 1967). Por el lado de la izquierda, primero Podemos, y más tarde Sumar, han ocupado espacios más a la izquierda que los que ocupaba el PSOE. A su vez, en el espectro ideológico de la derecha, los votantes de Ciudadanos han ocupado las posiciones del centro-derecha y los de Vox las de la extrema derecha, espacios que si bien es cierto

preexistían en el espacio electoral del PP, eran los menos recurrentes entre su votante medio (Lagares, 1999).

En general, si analizamos el papel de la ideología en la configuración de los espacios de competencia interpartidista, se observan los siguientes cambios en el periodo 2015-2024:

- 1) Nos encontramos con un sistema de partidos en el que las distintas formaciones siguen ocupando espacios claramente diferenciados en cuanto a la ideología. Del mismo modo, las áreas de superposición disminuyen en el caso de la derecha tras la pérdida de relevancia de Ciudadanos y aumentan en el caso de la izquierda.
- 2) Se producen ligeros cambios en la ubicación de los partidos políticos, marcados por un relativo giro al centro del PP y Ciudadanos y un cierto giro a la izquierda del PSOE.
- 3) Por el lado de los extremos, Podemos suaviza sus posiciones en el espacio de extrema izquierda, especialmente tras su integración en Sumar, mientras que Vox vira hacia posiciones más extremas en el espacio ideológico de la derecha.

Con respecto al *cleavage* centro-periferia, podemos distinguir dos tipologías de partidos en función de su posicionamiento en el doble eje ideológico y nacionalista: por un lado, encontramos a los PANE ubicados en posiciones más o menos moderadas en el espacio de derecha y eje centro-periferia, caso de UPN o Coalición Canaria; por otro, formaciones con un posicionamiento más extremo en el eje centro-periferia y moderado en el espacio de derecha, caso de PNV y Junts y, por último, partidos claramente ubicados en espacios muy a la izquierda y claramente extremos en el eje periférico, como es el caso de ERC y EH Bildu.

Por otra parte, en clave centralista y analizando el posicionamiento de los PAE en este eje, destacamos al Partido Popular y a Vox en el espacio de la derecha y extrema derecha. Por el lado de la izquierda, Podemos es el que se sitúa más arriba en el espacio periférico, seguido de Sumar y del PSOE, el partido más cercano a las posiciones medias de los españoles en esta superposición de *cleavages* tradicionales. Estos nuevos realineamientos derivados del surgimiento de nuevos partidos, tiene como consecuencia el reposicionamiento de los electores más críticos con las élites tradicionales, menos ideologizados y más propensos al voto de castigo, actuando estas formaciones como válvula de escape para un sector de la ciudadanía muy crítico y desafecto.

68.4. Los partidos ante los nuevos *issues*

Por último, en referencia a los nuevos *cleavages* y algunos de los principales *issues* a los que se enfrenta la sociedad española, se pueden constatar diferencias significativas entre la importancia otorgada por cada formación política a cada uno de estos asuntos. En particular, comenzando por las preocupaciones relativas al *cleavage* materialismo-posmaterialismo (Inglehart, 1997), podemos observar un claro posicionamiento respecto a valores

posmaterialistas, ecologismo y medio ambiente en partidos como PACMA y Sumar, por tanto, más cercanos a valores de autoexpresión frente a formaciones más alejadas de los mismos, caso de partidos como UPN, PP y Vox.

GRÁFICO 68.10. *Posicionamiento de los partidos políticos ante nuevos issues*

	<i>Ecologistas</i>	<i>Defensa de los animales</i>	<i>Feministas</i>	<i>Apoyo a la población inmigrante</i>
PSOE	7,3	7,6	7,3	7,2
PP	4,5	5,4	3,7	5,2
VOX	4,3	5,6	1,7	3,7
PACMA	8,7	9,7	5,7	6
SUMAR	8,4	8,1	8,1	8,2
CCa	7,1	6,4	5,6	7,8
ERC	7,2	6,9	7,4	6,9
JUNTS	7,4	6,4	6,7	6,2
BNG	5,6	7,1	5,7	7,6
UPN	5,5	4,5	3,7	7,3
EAJ-PNV	6,1	6,9	5,3	6,7
EH Bildu	6,5	7,3	6,9	8,7

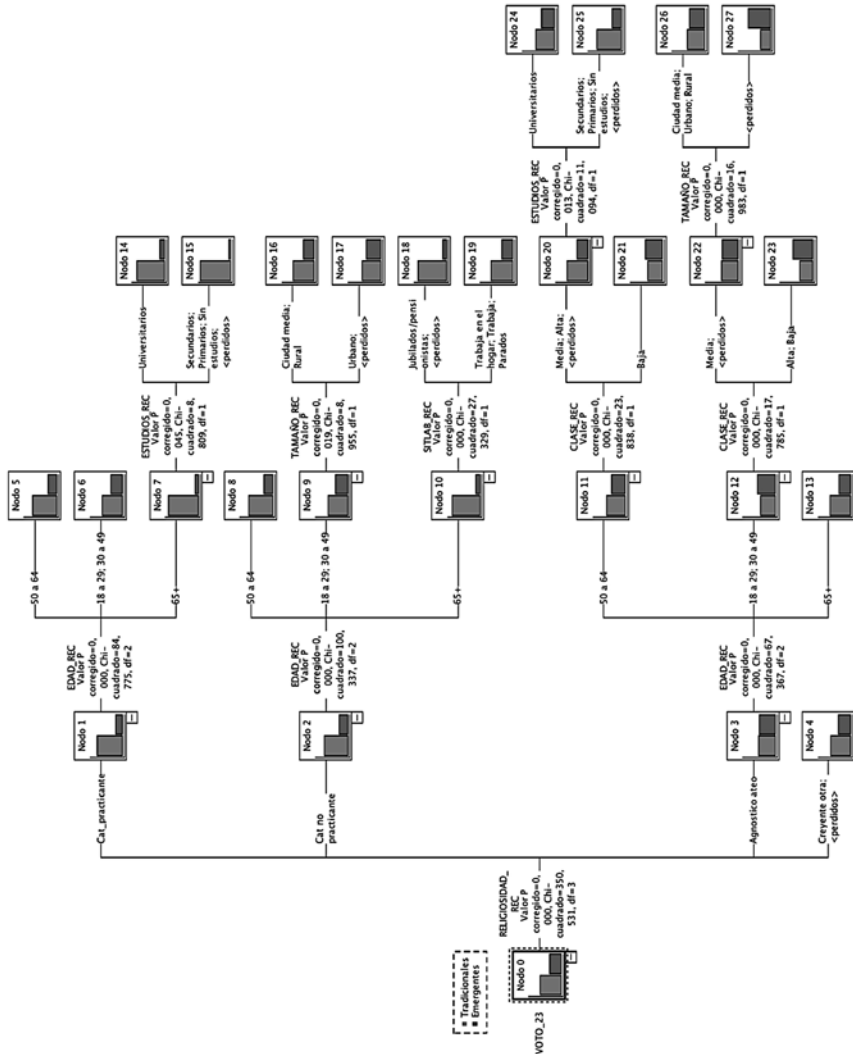
Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3434.

Con respecto a la defensa del feminismo o el apoyo a la población inmigrante, las diferencias entre las distintas formaciones son incluso mayores. Para el caso del feminismo, los partidos que más importancia le otorgan son especialmente Sumar, seguidos del PSOE, mientras que los que menos importancia otorgan a este *issue* son, por orden, Vox, UPN y el PP. Con respecto al apoyo a la población inmigrante, encontramos resultados parecidos, con una clara división entre partidos sensibilizados respecto a este colectivo, Sumar y gran parte de los PANE, caso de EH Bildu, CCa, BNG y UPN. Por el lado de los PAE, de nuevo Sumar y PSOE los que mayor importancia le otorgan, a la vez que Vox y PP las formaciones que menos atención prestan a este asunto.

68.5. Perfiles de apoyo a los partidos políticos

Para finalizar este análisis de la evolución de los partidos políticos en España en el periodo 2015-2024, nos ha parecido oportuno mostrar el perfil de apoyo entre los votantes de las formaciones tradicionales (PSOE y PP) y el de las nuevas formaciones (Sumar, Ciudadanos y Vox). El análisis de dichos votantes muestra claras diferencias entre su caracterización, segmentándose en función de algunas variables de tipo territorial, sociodemográficas o de condición económica y social (gráfico 68.10).

GRÁFICO 68.11. Árbol de segmentación para los votantes de partidos tradicionales y partidos emergentes



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3420.

Si hablamos de su caracterización sociodemográfica, los votantes de los partidos tradicionales son los de mayor edad, con niveles educativos bajos o medios y más mujeres que hombres. En virtud de este perfil, nos encontramos con más jubilados, pensionistas y trabajadores menos cualificados. Por el contrario, los partidos emergentes poseen una base de votantes más jóvenes, de entre dieciocho y cuarenta y nueve años, con niveles educativos altos y más hombres que mujeres.

En cuanto al territorio, los partidos tradicionales conservan sus apoyos en las áreas rurales y ciudades medias, destacando en comunidades como Andalucía, Castilla-La Mancha o Galicia. Por el contrario, el apoyo a las formaciones emergentes es eminentemente urbano, con mayor apoyo en ámbitos periféricos como Valencia o Baleares.

Por último, en cuanto a su caracterización socioeconómica, los votantes de partidos emergentes se vinculan más con las profesiones cualificadas, las clases medias-altas y niveles de ingresos por encima de la media, mientras que los partidos tradicionales encontrarían las bases de sus apoyos en los sectores menos cualificados y en las clases medias-bajas o bajas.

68.6. Conclusiones

La evolución del sistema de partidos en la España de los últimos años refleja cambios muy significativos en la cultura política y en la estructura de competencia partidista. Esta es fruto del impacto de factores políticos en un contexto de crisis económica y social que ha dado a luz un espacio de competencia partidista altamente competitivo, fragmentado y volátil. Los acontecimientos políticos del periodo 2015-2024 muestran el paso de un bipartidismo imperfecto a un sistema multipartidista, en el cual los denominados «partidos emergentes» han jugado un papel determinante.

De este modo, el sistema de partidos español, dominado por el Partido Popular y el PSOE desde el inicio de nuestra democracia, ha experimentado una profunda transformación. Como hechos más significativos destaca la irrupción en el sistema de partidos de Podemos y Ciudadanos, así como el posterior auge de Vox, que actúan como válvulas de escape ante el creciente descontento de la ciudadanía y la incapacidad manifiesta de los partidos tradicionales de dar respuesta a las demandas de regeneración y cambio.

Podemos capitaliza la indignación social y el deseo de cambio de los sectores más a la izquierda, mientras que Ciudadanos representa una visión regeneradora desde una óptica centrista y neoliberal. Más tarde, Vox consolida un espacio más a la derecha, con base en un discurso en el que prima su reivindicación del nacionalismo español en plena crisis del *procés*, la lucha contra la inmigración y su oposición a las políticas de género, todo ello dentro de un marco y discurso *anti-establishment*.

Desde el punto de vista electoral, el periodo muestra la alta volatilidad de los apoyos a los partidos emergentes, sufriendo un rápido ascenso en sus

apoyos electorales y un también rápido declive en los últimos años. Podemos, tras una fulgurante aparición, en la que llegó a ser tercera fuerza política, muestra serios problemas de cohesión interna que han culminado con la salida de Pablo Iglesias y su reciente integración en Sumar.

En el caso de Ciudadanos, presenta un auge espectacular entre 2015 y 2019, pero su estrategia de competencia con el Partido Popular, así como su negativa a actuar como partido bisagra en un posible Gobierno de Pedro Sánchez el año 2019, desembocarán en una progresiva pérdida de apoyos y en una crisis de liderazgo que ha provocado su práctica desaparición, tras no concurrir en las elecciones generales de 2023.

El caso de Vox es significativamente distinto, ya que ha demostrado una mayor capacidad para consolidar su base electoral, especialmente en el espacio de la extrema derecha. Con una visión mucho más pragmática y apoyado en un discurso populista y centralista, ha actuado como elemento de apoyo en Gobiernos municipales y autonómicos del Partido Popular.

Por lo que respecta a los partidos tradicionales, estos han mostrado cierta capacidad de adaptación, especialmente el PSOE, que, bajo el liderazgo de Pedro Sánchez, ha logrado rearmar sus apoyos y dar la vuelta a la situación de declive mediante un discurso de marcado tinte progresista, una visión más amable con el nacionalismo y su capacidad para tejer pactos con distintos socios. La moción de censura contra Mariano Rajoy, así como la conformación del primer Gobierno de coalición de la democracia son sus principales hitos, en un contexto adverso marcado por una grave crisis económica, la pandemia del COVID-19 y una guerra en las puertas de Europa. Esto no ha impedido que reedite su Gobierno de coalición tras los resultados de las elecciones generales de 2023 y su pacto con partidos políticos nacionalistas e independentistas.

Por su parte, el PP atravesó un periodo extremadamente convulso, marcado por la crisis interna derivada de los casos de corrupción y de la competencia electoral con formaciones políticas al centro y a la extrema derecha de sus espacios tradicionales. De igual modo, la crisis de liderazgo tras la salida del Gobierno de Mariano Rajoy y la incapacidad de marcar un espacio propio por parte de Pablo Casado, ante el empuje de otros líderes territoriales, desemboca en la llegada a la presidencia de Alberto Núñez Feijóo. Su estrategia será la de recobrar apoyos, apostando por un discurso más moderado que surte sus efectos en una evidente recuperación electoral en todo el ciclo electoral de 2023, pero que, sin embargo, es insuficiente para formar Gobierno tras ganar las elecciones generales de 2023, en parte por la dependencia de Vox para formar mayorías y su incapacidad de pacto con las fuerzas nacionalistas.

Por último, el periodo analizado muestra un aumento de la polarización política y social en un eje izquierda-derecha, que sigue siendo preeminente en la configuración del espacio de competencia, pero en el cual ha cobrado enorme importancia el eje centro-periferia. Esta tensión se ha manifestado, principalmente, en la pugna y la polarización de los espacios ocupados por partidos de ámbito estatal y PANE, que superponen intereses en torno a los *cleverages* tradicionales y nuevos *issues*.

En conclusión, el periodo 2015-2024 ha sido testigo de una transformación sin precedentes de los partidos y el sistema de partidos español, caracterizada por la emergencia y declive de nuevas formaciones, la adaptación de los partidos tradicionales y la redefinición de las dinámicas de competencia política.

Bibliografía

- Alonso, Sonia y Kaltwasser, Cristóbal R. (2014). «Spain: No Country for the Populist Right?». *South European Society and Politics*, 20(1), pp. 21-45. doi: 10.1080/13608746.2014.985448
- Amini, Babak (2016). *The Radical Left in Europe in the Age of Austerity*. Londres: Routledge.
- Antón-Mellón, Joan y Hernández-Carr, Aitor (2016). «El crecimiento electoral de la derecha radical populista en Europa: parámetros ideológicos y motivaciones sociales». *Política y Sociedad*, 53(1), pp. 17-28. doi: 10.5209/rev_POSO.2016.v53.n1.48456
- Arzheimer, Kai y Carter, Elisabeth (2006). «Political opportunity structures and right-wing extremist party success». *European Journal of Political Research*, 45(3), pp. 419-443. doi: 10.1111/j.1475-6765.2006.00304.x
- Barberà, Oscar; Sandri, Giulia; Correa, Patricia y Rodríguez-Teruel, Juan (2021). Political Parties Transition into the Digital Era. En: Barberà, Oscar; Sandri, Giulia; Correa, Patricia y Rodríguez-Teruel, Juan (eds.). *Digital Parties: The Challenges of Online Organisation and Participation* (pp. 1-22). Cham: Springer.
- Carter, Elisabeth (2004). «Does Proportional Representation Promote Political Extremism? Evidence from the West European Parties of the Extreme Right». *Representation*, 40(2), pp. 82-100.
- Casero-Ripollés, Andreu; Feenstra, Ramón A. y Tormey, Simon (2016). «Old and New Media Logics in an Electoral Campaign: the Case of Podemos and the Two-Way Street Mediatization of Politics». *The International Journal of Press/Politics*, 21(3), pp. 378-397. doi: 10.1177/1940161216645340
- Castaño, Pablo (2019). *De las calles a las urnas: Nuevos partidos de izquierda en la Europa de la austeridad*. Madrid: Ediciones Akal.
- Castro, Paloma y Jaráiz, Erika (2022). *La construcción emocional de la extrema derecha en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Castro, Paloma y Mo, Diego (2020). «El issue de la inmigración en los votantes de Vox en las Elecciones Generales de noviembre de 2019». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 19(1), pp. 39-58. doi: 10.15304/rips.19.1.6947
- Cazorla, Ángel y Recuero, Fátima (2019). ¿Es la economía? Voto económico en las elecciones de la Gran Recesión. En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016* (pp. 281-298). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chadwick, Andrew (2007). «Digital Network Repertoires and Organizational Hybridity». *Political Communication*, 24(3), pp. 283-301. doi: 10.1080/10584600701471666
- Delgado-Fernández, Santiago y Cazorla-Martín, Ángel (2017). «El Partido Socialista Obrero Español: de la hegemonía a la decadencia». *Revista Española de Ciencia Política*, 44, pp. 247-273. doi: 10.21308/recp.44.10

- Díaz-Montiel, Alberto y Lucena-Pérez, Marta (2022). «Jóvenes en la sala de máquinas: La presencia de las Juventudes Socialistas de España en las ejecutivas del PSOE». *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 17(1), pp. 75-94. doi: 10.46661/revintpensapolit.7495
- Franzé, Javier (2017). «La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo». *Revista Española de Ciencia Política*, 44, pp. 219-246. doi: <https://doi.org/10.21308/recp.44.09>
- Garrido, Antonio; Martínez, Antonia y Mora-Rodríguez, Alberto (2022). «Partidos *spin-off*, partidos nicho y derecha radical: El caso de Vox en España». *Revista Internacional de Sociología*, 80(2), e207. doi: 10.3989/ris.2022.80.2.21.10
- Halikiopoulou, Daphne y Vasilopoulou, Sofia (2018). «Breaching the Social Contract: Crises of Democratic Representation and Patterns of Extreme Right Party Support». *Government and Opposition*, 53(1), pp. 26-50. doi: 10.1017/gov.2015.43
- Ignazi, Piero (2003). *Extreme right parties in Western Europe*. Nueva York: Oxford University Press.
- Inglehart, Robert (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Rivera, José M. (2019). «The New Components of Catalan Nationalism». *Open Journal of Political Science*, 9(1), pp. 163-188.
- Jaráiz, Erika y Cazorla, Ángel (2019). Vieja política-nueva política: ¿nueva línea divisoria del voto? En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016* (pp. 347-364). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Katz, Richard S. y Mair, Peter (2004). «El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos». *Zona abierta*, 108/109, pp. 9-42.
- Kirchheimer, Otto (1954). «Notes on the Political Scene in Western Germany». *World Politics*, 6(3), pp. 306-321. doi: 10.2307/2009066
- Kitschelt, Herbert (1995). «Formation of party cleavages in post-communist democracies: Theoretical propositions». *Party Politics*, 1(4), pp. 447-472. doi: 10.1177/1354068895001004002
- Kitschelt, Herbert (2006). Movement Parties. En: Katz, Richard S. y Crotty, William J. (eds.). *Handbook of Party Politics* (pp. 278-290). Londres: Sage.
- Lagares, Nieves (1999). *Génesis y desarrollo del Partido Popular de Galicia*. Madrid: Tecnos.
- Lagares, Nieves; Pereira, María y Rivera, José M. (2018). Diferencias y homogeneidades en el voto a Podemos y sus confluencias. En: Llera, Francisco J.; Baras, Montserrat y Montabes, Juan (eds.). *Las elecciones generales de 2015 y 2016*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Mair, Peter (2009). «Representative versus Responsible Government». *Working Paper No. 09/8*. Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Margetts, Helen (2006). Cyber Parties. En: R. S. Katz y W. J. Crotty (eds.). *Handbook of Party Politics* (pp. 528-535). London: Sage.

- Martín, Irene (2015). «Podemos y otros modelos de partido-movimiento». *Revista Española de Sociología*, 24, pp. 107-114.
- Meguid, Bonnie M. (2005). «Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success». *The American Political Science Review*, 99(3), pp. 347-359. doi: 10.1017/S0003055405051701
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas (2019). *The Far Right Today*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Norris, Pippa (2005). *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511615955
- Norris, Pippa e Inglehart, Ronald (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivas, José J.; Arias-Maldonado, Manuel y Barrio, Astrid (2022). El populismo de Vox y Podemos. Análisis multidimensional de dos evoluciones divergentes. En: Valencia, Ángel y Fernández, Belén (eds.). *En los márgenes de la democracia liberal: Populismo, nacionalismo y radicalismo ideológico en Europa* (pp. 23-45). Granada: Comares.
- Ortiz, Pablo (2019). «The Electoral Breakthrough of the Radical Right in Spain: Correlates of Electoral Support for Vox in Andalusia (2018)». *Genealogy*, 3(4), p. 72. doi: 10.3390/genealogy3040072
- Panebianco, Angelo (1988). *Political Parties: Organisation and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereira, María (2017). Lectura espacial de la competición política. En: Rivera, Xosé M.; Montabes, Juan y Lagares, Nieves (eds.). *Cataluña en Proceso. Las elecciones autonómicas de 2015* (pp. 105-125). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Pérez-Castaños, Sergio; García, Sandra y López, Lourdes (2024). El efecto del liderazgo en el voto. Cambios internos y perfil del electorado en el Partido Popular. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023* (pp. 229-242). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rivera, José M. y Jaráiz, Erika (2016). «Modelos de explicación y componentes del voto en las elecciones autonómicas catalanas de 2015». *Revista Española de Ciencia Política*, 42, pp. 13-43. doi: 10.21308/recp.42.01
- Rivera, José M.; Barreiro, Xosé L.; Jiménez, Fernando y Lagares, Nieves (2003). *Os Partidos Políticos en Galicia*. Vigo: Xerais.
- Rivera Otero, José M.; Castro Martínez, Paloma y Mo Groba, Diego (2021). «Emociones y extrema derecha: el caso de Vox en Andalucía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 176, pp. 119-140. doi: 10.5477/cis/reis.176.119
- Rodríguez-Teruel, Juan y Barrio, Astrid (2016). «Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain». *South European Society and Politics*, 21(4), pp. 587-607. doi: 10.1080/13608746.2015.1119646
- Rydgren, Jens (2007). «The Sociology of the Radical Right». *Annual Review Sociology*, 33(1), pp. 241-262. doi: 10.1146/annurev.soc.33.040406.131752
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party System. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Surel, Yves (2021). How to stay populist? The Front National and the changing French party system. En: Caiani, Manuela y Graziano, Paolo (eds.). *Varieties of Populism in Europe in Times of Crises* (pp. 90-117). Londres: Routledge.
- Turnbull-Dugarte, Stuart J. (2019). «Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox». *Research & Politics* 6(2), pp. 1-8. doi: 10.1177/2053168019851680
- Villoria, Manuel (2018). La corrupción en España: ¿qué ha pasado durante la crisis? En: Riquer, Borja de; Pérez-Francesch, Joan L.; Rubí, María G.; Toledano, Lluís F. y Luján, Oriol (dirs.). *La corrupción política en la España Contemporánea: un enfoque interdisciplinar* (pp. 459-482). Madrid: Marcial Pons.
- Villoria, Manuel y Jiménez-Sánchez, Fernando (2011). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, pp. 109-134. doi: 10.5477/cis/reis.138.109

ANEXOS

TABLA 68.A1. *Autoubicación en la escala ideológica*

	<i>Autoubicación</i>	<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>VOX</i>	<i>SUMAR</i>	<i>ERC</i>	<i>JUNTS</i>	<i>BILDU</i>	<i>PNV</i>	<i>BNG</i>	<i>CCa</i>	<i>UPN</i>
PSOE	3	8,2	3,2	9,2	2,3	2,8	6	2,8	5,6	4	5,7	6,5
PP	6,9	7,4	2,3	8,5	1,5	1,5	3,9	1,2	4,6	2,2	4,7	5,3
VOX	7,8	6,4	1,6	8,4	0,9	1,1	3,2	0,7	3,2	2,1	4,1	4,5
PACMA	4,3	8,7	3,9	9,8	2,2	1,9	6,5	2,8	5,1	3,3	5,9	4,7
SUMAR	2,4	8,5	4,2	9,8	2,6	3,2	6,7	2,8	6,1	4	6,4	7,4
CCa	5,5	8,1	2,3	9,3	2,3	2,1	6,5	2,7	5,6	4,9	6,1	6,8
ERC	3,4	7,6	4,3	9,6	3,9	3,3	5,6	3,5	5,6	4,6	6	6,5
JUNTS	4,6	7,9	3,9	9	2,6	4,2	5,9	3,4	6,1	5,3	6,6	8,2
BNG	4	7,6	3,5	9,8	2,6	2,9	5,4	2,2	5,9	2,9	5,8	6,7
UPN	6,6	7,3	2,9	5,8	1,1	1,2	6,3	0,7	6,5	1,3	5,4	7,5
EAJ-PNV	4,6	7,8	4,8	9,8	2,7	2,9	5,9	1,8	4,7	3,4	6,1	7,7
EH Bildu	3	9,1	5,8	8,2	4,7	4,1	6,6	3,1	6,6	3,7	7	8,6
Total Media	4,7	7,9	3,6	8,9	2,5	2,6	5,7	2,3	5,5	3,5	5,8	6,7

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3434.

TABLA 68.A2. *Autoubicación en la escala centro-periferia*

	<i>Autoubicación</i>	<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>VOX</i>	<i>SUMAR</i>	<i>ERC</i>	<i>JUNTS</i>	<i>BILDU</i>	<i>PNV</i>	<i>BNG</i>	<i>CCa</i>	<i>UPN</i>
PSOE	5,6	3,7	5,6	2,5	6,1	7,3	7,1	7,2	6,5	6,6	5,3	4,7
PP	4,5	4,6	5,9	3,2	5,8	6,9	7	7	6,5	6,6	5,7	5,5
VOX	4,7	5,3	5,3	4,3	5,4	6,2	6	6,1	5,7	6,2	6,1	6
PACMA	5,8	1,3	7,4	0,5	8,6	7,4	8,6	7,6	6,2	7	6,6	8,1
SUMAR	6,5	2,9	5,7	1,3	6,6	8,4	7,9	8,2	7,2	7,7	5,9	5,1
CCa	6,9	5,1	4,6	1,7	4,2	7,5	7,7	8,4	6,5	5,9	7,5	6,2
ERC	7,8	1,3	4,2	0,4	4,8	7,8	7,1	6,9	7,2	6,4	5,3	5
JUNTS	7,8	0,9	4,6	0,3	5,1	6,9	7,9	8	7	6,7	5,4	4,5
BNG	7,5	4,2	6,6	0,9	7,5	9	7,1	7	8,5	8,8	6,2	5,5
UPN	6,2	5,8	7,7	2,9	4,3	7,5	6,7	7,3	7,3	7,1	6,3	6,4
EAJ-PNV	7,9	2,7	5,2	1	5,8	7,8	8	8,5	7,8	7,3	4,7	3,1
EH Bildu	8,3	1,1	4,1	0,5	5,9	7,8	7	8,1	6,4	7,4	3,8	3
Total Media	6,6	3,2	5,6	1,6	5,8	7,5	7,3	7,5	6,9	7,0	5,7	5,3

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3434.

69. Sistemas y subsistemas de partidos: las Españas electorales

Pablo Oñate

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València

69.1. Introducción

Los resultados de las elecciones de noviembre de 2019 supusieron un notable cambio en el sistema político español. Suponían la «repetición» de las elecciones celebradas siete meses antes, en el mes de abril, que dieron lugar a una legislatura fallida, al no propiciar la conformación del Gobierno. Los sistemas de partidos resultantes de la convocatoria de noviembre de 2019 registraron valores excepcionales en las distintas dimensiones del voto (fragmentación, concentración, competitividad, polarización, regionalismo y volatilidad), valores nunca antes alcanzados desde la reinstauración democrática en 1977. Los cambios en el sistema (los sistemas) de partidos nacional (y autonómicos) que surgieron, como novedad, desde los comicios de 2015 alcanzaron niveles máximos en los de noviembre de 2019, si bien se matizaron ligeramente en los de julio de 2023. En todo caso, las peculiaridades que se observan en muchas de esas dimensiones fundamentales del sistema de partidos en un buen número de comunidades autónomas impide que podamos hablar de un único sistema de partidos en España, de un sistema relativamente nacionalizado, como es habitual observar en otros países industriales avanzados del ámbito geográfico europeo (Caramani, 2004; Chhibber y Kollman, 2004; Emanuele, 2018; Jones y Mainwaring, 2003; Kasuya y Moenius, 2008).

En los resultados de las elecciones de 2015, 2016, abril y noviembre de 2019 y de julio de 2023, se observaron tanto pautas de cambio como de continuidad. La más relevante entre las últimas es la enorme diversidad que se observa en los resultados que obtiene cada partido en unos y otros territorios. Las peculiaridades de estos afectan a otros elementos del sistema de partidos: la oferta partidista, las estrategias de competición y las dinámicas de la misma, los temas relevantes de las campañas electorales, las pautas del comportamiento electoral y sus resultados, así como, en consecuencia, las características de los sistemas de partidos resultantes en las distintas comunidades autónomas. Esas peculiaridades se dan –y de forma considerable y sistemáticamente paralela– tanto en las elecciones generales como en las autonómicas –y con independencia de que se celebren en las mismas fechas o en diferentes–.

Ese factor de continuidad destaca frente a otros de cambio que se observan desde las elecciones generales de 2015 en el presente ciclo electoral. Pero la continuidad en la falta de homogeneidad en los sistemas de partidos subnacionales implica la consolidación de una peculiaridad del sistema político español en el contexto europeo también en este ciclo de cambio: la persistencia de la configuración de las arenas autonómicas (subnacionales) como espacios específicos de la competición electoral y política, convertidas en lo que hace años venimos calificando como «las Españas electorales» (Oñate, 2018; Oñate y Ocaña, 1999; Vallés, 1991).

En el siguiente epígrafe repasaré los modelos de sistema de partidos que se han sucedido desde 1977 en España, de forma agregada, siguiendo para ello la tipología de Sartori (1987). Posteriormente, en el tercer epígrafe, prestaré atención al ámbito subnacional del sistema de partidos, penetrando en el concepto de su nacionalización y proponiendo distintas dimensiones del voto para medirla, así como los valores que las dimensiones del voto han alcanzado en las distintas comunidades autónomas en las elecciones de 2023, al objeto de ejemplificar las peculiaridades de las Españas electorales, que de forma reiterada se han dibujado tanto en las elecciones generales como en las autonómicas desde principio de los años ochenta.

69.2. Los sucesivos modelos de sistema de partidos en la España democrática

Los resultados de las elecciones fundacionales de 1977 y de las de 1979 configuraron un modelo de *sistema de partidos de pluralismo moderado*: dos grandes formaciones (Unión de Centro Democrático [UCD] y el Partido Socialista Obrero Español [PSOE] de centro-derecha y centro-izquierda). Ninguna de las dos logró la mayoría absoluta: las iniciativas parlamentarias –la propia formación del Gobierno– requerían apoyos de otras fuerzas políticas minoritarias en la Cámara. Junto con los dos grandes partidos, se conformaron otros dos notablemente más pequeños en sus respectivos extremos, Alianza Popular (AP) y el Partido Comunista de España (PCE). No obstante, las pautas de la competición electoral se conformaron como claramente centrípetas. Hubo retórica y políticas moderadas y disputa por hacerse con el centro del espacio político; en los extremos del espectro ideológico no se cosechaban votos. Junto con estas formaciones de ámbito estatal, fueron configurándose algunos partidos de ámbito no estatal (PANE), que solo presentaban candidaturas en sus respectivos territorios, con un considerable éxito electoral en los mismos –en algunos casos, superaban a los principales partidos de ámbito estatal– y casi siempre con un relevante componente etnonacionalista: Partido Nacionalista Vasco (PNV), Euskadiko Ezkerra (EE), Convergència i Unió (CIU), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Bloque Nacional Galego (BNG), Coalición Herri Batasuna (HB), Unión del Pueblo Canario (UPC) o Unión del Pueblo Navarro (UPN), entre otros.

Las elecciones de octubre de 1982 fueron las del reajuste democrático (suelen ser las inmediatamente posteriores a las fundacionales): supusieron un auténtico

cataclismo electoral (Caciagli *et al.*, 1986), como consecuencia del cual la Unión de Centro Democrático (UCD) implosionó y pasó de tener casi la mayoría absoluta en la Cámara a tener once escaños. El PSOE logró más del 48 % del voto y doscientos dos escaños en el Congreso de los Diputados, por lo que conformó el primer Gobierno socialista y de mayoría absoluta en España. Alianza Popular, a considerable distancia, multiplicó por 5,5 sus votos y por 12 su número de escaños, alcanzó el 26,5 % del voto y ciento siete escaños y se constituyó como la segunda fuerza más votada. Por su parte, el Partido Comunista de España vio drásticamente reducidos sus apoyos al pasar de veintitrés a cuatro escaños en el Congreso de los Diputados y acabar dividiéndose en tres partidos distintos a los pocos meses. A partir de la celebración del referéndum de la OTAN en 1986, Izquierda Unida afloró como la coalición de partidos que ocuparía el lugar del PCE en la izquierda del PSOE, que ocupó hasta algo menos del 10 % del voto –entre seis y diecisiete escaños– en el Congreso de los Diputados en este periodo (diputados que no le servirían para que el PSOE inclinara sus políticas más a la izquierda, al preferir este apoyarse más bien en alguna de ámbito no estatal si quería incluir a más formaciones en las decisiones que aprobaba cómodamente con su mayoría absoluta). Las formaciones de ámbito no estatal lograron en sus respectivos territorios unos resultados similares a los de anteriores procesos, consolidando sus posiciones en los mismos. No obstante, a lo largo de la década, su papel en el Congreso ya no sería tan relevante para la consecución de acuerdos y para la aprobación de iniciativas parlamentarias dada la amplia mayoría absoluta lograda por el PSOE. En este ciclo, Centro Democrático y Social (CDS), creado por Adolfo Suárez tras la disolución de UCD, logró unos resultados prometedores –dos, seis y diecisiete escaños en cada una de las elecciones de este ciclo–, si bien se disolvería tras no lograr ninguno en las de 1993. El cataclismo electoral de 1982 dio lugar a un sistema de partidos de partido predominante, en la tipología de Sartori (1987), en el que el PSOE no tenía competidor efectivo que pusiera en peligro sus Gobiernos, modelo que –básicamente– se repitió en los comicios de 1986 y 1989.

Mientras tanto, se fueron celebrando elecciones regionales o subnacionales para conformar las instituciones autonómicas: en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, primero, y en el resto de los territorios, de forma generalizada (celebrándose el mismo día), a partir de 1983. Este tipo de elecciones subnacionales –con sistemas electorales considerablemente más proporcionales que el utilizado para el Congreso de los Diputados (proporcional corregido o, entonces, mayoritario atenuado) y con unas incipientes élites políticas en buena parte herederas de la extinta UCD en el respectivo territorio– abrió una estructura de oportunidad política idónea con grandes incentivos para la formación o la consolidación de partidos de ámbito no estatal, que competirán tanto en elecciones autonómicas como locales y estatales con los de ámbito estatal. En algunos casos, estos PANE lograrán desplazar en esos territorios de las primeras posiciones al PSOE y AP/PP y se harán con las instituciones de gobierno autonómicas o conformarán Gobiernos de coalición en las mismas. A la vez, se convertirán en potenciales socios de los Gobiernos minoritarios en el ámbito estatal cuando ni PSOE ni PP logran mayorías absolutas.

Pese a que los resultados parecían responder –en rasgos generales– a las pautas de competición que se daban en el tablero estatal, la presencia de estas

formaciones y las dinámicas propias de la competición en esos territorios (actores, temas, dinámica de competición territorial junto con la ideológica, estrategias, potenciales acuerdos para Gobiernos de coalición autonómicos, etc.) introdujeron particularidades en su competición electoral y generaron, a la postre, un subsistema de partidos distinto del español, con características propias y específicas que los configuraron como sistemas de partidos con entidad propia y diferenciados: en el País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Canarias; en menor medida, en Aragón o Baleares, y en alguna otra comunidad que contó con al menos un partido de ámbito no estatal que introduciría cambios sustanciales en la competición y en los resultados acabarían por configurar sistemas de partidos «excéntricos» (diferentes), distintos del común, cuyas pautas se reproducían –en cambio– de forma general en los otros territorios: Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Asturias, la Región de Murcia, Extremadura, Andalucía, Cantabria o la Comunidad Valenciana. En ocasiones, con el paso del tiempo, en alguna de las comunidades autónomas con sistema de partidos «común», la presencia de un PANE con sustancial apoyo electoral (Cantabria, con el éxito del Partido Regionalista de Cantabria, o la Comunidad Valenciana, con el éxito electoral de Compromís) o sin PANE, pero con una dinámica de competición diferente entre los dos principales PAE (Región de Murcia, con un apoyo al PP notablemente mayor que en el resto del país) introduciría peculiaridades en la competición y los resultados electorales que distanciarían a su sistema de partidos del modelo común.

Las elecciones de 1993 y de 1996 dieron lugar a una nueva alternancia en el modelo de sistema de partidos en el que ninguno de ellos alcanzó una mayoría absoluta en el Congreso. Izquierda Unida logró dieciocho y veintiún escaños en esas elecciones, si bien el PSOE –como luego el PP– prefirió apoyarse en las formaciones de ámbito no estatal para constituir su Gobierno y aprobar sus iniciativas parlamentarias. A cambio, esas formaciones no estatales conseguían relevantes transferencias competenciales para sus instituciones autonómicas o generosas inversiones estatales en sus territorios. Esas formaciones seguían logrando un notable apoyo electoral en las elecciones autonómicas y locales en sus territorios, desplazaban, en bastantes casos, al PSOE y PP de las posiciones de partidos más votados en ellos y se hacían con las instituciones de Gobierno autonómico y local en un número importantes de municipios. El sistema de partidos español (agregado) volvió a adquirir el formato del modelo de pluralismo moderado, con tendencia de competición centrista y políticas moderadas –en gran parte, decididas ya desde Bruselas, tras el ingreso de España a las Comunidades Europeas en 1986 y las políticas de convergencia de los primeros años de la década siguiente–.

Los resultados de las elecciones de 2000 supusieron un paréntesis en cuanto al formato del sistema de partidos, como ocurriría con los de los comicios de 2011: el PP logró el 45 % del voto y una mayoría absoluta de 183 escaños, si bien siguió contando con el apoyo de los principales PANE. El PSOE logró el 34,7 % del voto y ciento veinticinco escaños, sus peores resultados hasta entonces. Izquierda Unida también cosechó malos resultados: algo más del 5 % del voto y solo ocho escaños, aunque en los comicios de 2004 y 2008 lograría solo cinco y dos, respectivamente. Las formaciones de ámbito no estatal lograron

sólidos apoyos en sus respectivos territorios, lo que los consolidó como fuerzas relevantes en su ámbito autonómico, cuyo sistema de partidos seguía caracterizándose por ese carácter «excéntrico», distinto del general del modelo común.

Tras el paréntesis de la mayoría absoluta de Aznar, entre 2000 y 2004, las elecciones de 2004 y 2008 devolvieron el sistema de partidos a su configuración anterior, de modelo de pluralismo moderado, con tendencias centristas y moderadas de competición, con dos grandes partidos de centro-izquierda y centro-derecha, un pequeño partido a la izquierda del PSOE –cuyo número de escaños se redujo de forma sustancial en esos comicios– y un considerable número de partidos de ámbito no estatal que seguían logrando un notable éxito en sus respectivos territorios (los únicos en los que competían), en los que desplazaban a PSOE y PP de las primeras posiciones y que lideraban las instituciones de Gobierno en buena parte de los casos. Tanto en las elecciones generales como en las autonómicas que se iban celebrando con su propio calendario, se reproducían esas pautas de competición diferenciadas al dibujar una y otra vez las peculiaridades de las Españas electorales.

La profunda crisis económica surgida en 2008 y que tanto afectó a España dio lugar a otro paréntesis electoral en 2011, preámbulo –acaso– de los profundos cambios políticos que surgirían en 2015¹: tras las dos legislaturas con Gobiernos liderados por Rodríguez Zapatero, un PSOE liderado por Pérez Rubalcaba perdió las elecciones al quedar a quince puntos porcentuales de voto del PP y lograr solo ciento diez escaños en el Congreso, el mínimo histórico hasta la fecha. El PP, liderado por Mariano Rajoy, logró más del 45 % del voto y una mayoría absoluta de 186 diputados, que le eximía de tener que buscar el apoyo de los PANE en el Congreso para aprobar las duras medidas anticrisis que las instituciones internacionales imponían. IU logró algo más del 7 % del voto y once escaños, de modo que se recuperó de su década de crisis (en los anteriores comicios logró solo dos escaños), si bien el espejismo no duraría demasiado, ya que, en la siguiente convocatoria, con la emergencia de Podemos, volvería a lograr solo dos escaños. Pese a que los PANE mantuvieron sus posiciones –por mucho que vieran reducirse su porcentaje de voto en unas elecciones que podrían ser calificadas de excepcionales dada la complejísima coyuntura económica–, su papel en la política estatal volvió a quedar diluido por la mayoría absoluta del PP. El carácter de modelo de partido predominante del sistema de partidos esbozado por los resultados de las elecciones de 2011 no se consolidó, ya que solo duró una legislatura.

Las elecciones de 2015 supusieron la manifestación electoral de la crisis política abierta en mayo de 2011 como consecuencia de la de carácter económico-financiero y por la que muchos españoles vieron empeorar severamente sus condiciones materiales de vida. En 2015 concurrieron nuevos partidos, como Podemos, que trataba de recoger el descontento popular expresado

¹ Sobre el papel catalizador de la Gran Recesión en la desinstitutionalización de los sistemas de partidos de la Europa occidental –pero subrayando la relevancia de factores de largo plazo, como el declive de la importancia de los *cleavages* o el envejecimiento del diseño de los sistemas democráticos–, véase Chiamonte y Emanuele, 2022.

en las protestas del movimiento 15M, o como Ciudadanos, que basaba su ideario en la regeneración de la vida política española frente a las prácticas de los partidos tradicionales y en la unidad de España, frente a lo que consideraba excesos de los nacionalismos periféricos². Los resultados de las elecciones generales de 2015 supusieron una convulsión electoral, con la que buena parte de la ciudadanía española mostraba su descontento con la gestión realizada por los (dos) partidos tradicionales: el PSOE perdió siete puntos porcentuales de voto y veinte escaños respecto de sus resultados en la anterior elección y el PP obtuvo 15,3 puntos porcentuales menos de voto y sesenta y tres escaños menos. Las nuevas formaciones, Podemos y Ciudadanos (Cs), lograban hacerse, conjuntamente, con más de un tercio del voto y de los escaños del Congreso de los Diputados. Los representantes de estas formaciones introdujeron una nueva dinámica en la Cámara y en la política española. Los partidos de ámbito no estatal mantuvieron, con pequeñas variaciones, los resultados de anteriores elecciones al Congreso. Pese al notable aumento de la fragmentación y la polarización en la Cámara, el resultado más relevante de las elecciones de 2015 fue que no dieron lugar a la formación de Gobierno, al no lograr ninguno de los candidatos el suficiente apoyo de la Cámara, y los comicios tuvieron que repetirse siete meses después. Esas elecciones, no obstante, marcaron la apertura de un nuevo ciclo electoral, mucho más fragmentado y polarizado, en el que los partidos del Gobierno contarían con menos apoyo en el Congreso de los Diputados. El sistema de partidos transitaba, así, a un modelo de pluralismo polarizado.

CUADRO 69.1. *Resultados electorales en elecciones generales del cuarto ciclo electoral (España, 2015-2023)*

	2015		2016		A2019		N2019		2023	
	% V	Esc.	% V	Esc.	% V	Esc.	% V	Esc.	% V	Esc.
PSOE	22,2	90	22,8	85	28,9	123	28,3	120	31,9	121
PP	28,9	123	33,3	139*	16,8	66	21,4	91	33,3	137
UP/Sumar	20,8	71**	21,3	71	14,4	42	13,0	35	12,4	31
Cs	14,1	49	13,2	32	16,0	57	6,9	10	-	-
Vox	-	-	-	-	10,3	24	15,2	52	12,5	33
Otros (1)	8,0	26	7,3	25	11,0	36	13,5	42	7,3	28

Notas: En «otros» se incluyen los siguientes partidos: en 2015 y 2016, ERC, PNV, Convergencia, HB, CC; en A2019, ERC, PNV, Junts x Cat, HB, CC, Compromís, PRC; en N2019, ERC, PNV, Junts x Cat, HB, CC, PRC, Más Madrid, BNG, CUP, Teruel Existe, y, en 2023, ERC, Junts x Cat, HB, PNV, CC, UPN, BNG.

* Incluye los dos diputados logrados por la coalición Navarra+ (integrada por PP, UPN y Ciudadanos).

** Incluye los dos diputados logrados por Unidad Popular-Izquierda Unida-Izquierda en Común.

Fuente: ARGOS, Archivo histórico electoral. Generalitat Valenciana. Disponible en: http://www.argos.gva.es/ahe/pls/argos_elec/DMEDB_elecPaíses.informeElec?avPaisId=E&aVLengua=c, acceso 4 de agosto de 2025.

² Ciudadanos fue fundado en 2006 en Cataluña, donde presentó candidaturas y obtuvo escaños en varias elecciones. En 2014 se expandió con éxito a todo el territorio estatal.

Las elecciones de 2016, repetición de las fallidas de 2015, básicamente confirmaron sus resultados, aunque sí dieron lugar a la formación de Gobierno, con la abstención de la mayoría de los diputados del PSOE, lo que provocó un profundo conflicto interno. Este conflicto acarreó la disolución de la Comisión Ejecutiva Federal y, con ella, el cese del Secretario General del partido, Pedro Sánchez, en septiembre de 2016; la celebración de un proceso de elecciones primarias en mayo de 2017, y la elección de nuevo de Pedro Sánchez como Secretario General y candidato a la presidencia del Gobierno frente a la candidata del sector oficialista del partido. En cuanto al sistema de partidos, el PP incrementó de forma sustancial sus apoyos y número de escaños, mientras Ciudadanos veía disminuir los suyos (cuadro 69.1) y el PSOE perdía cinco escaños. Las formaciones de ámbito no estatal apenas vieron variar sus resultados: el sistema de partidos se ubicaba claramente en el modelo de sistema de partidos de pluralismo polarizado, habida cuenta del número de partidos relevantes y de la nueva dinámica centrífuga de la competición introducida –con éxito– por Podemos.

Junto con la dimensión ideológica de la competición (centrípeta y centrífuga, con oposiciones bilaterales y algún partido antisistema), desde 2014 se fue sumando a la competición (y al sistema de partidos) la dimensión centro-periferia o la radicalización de la misma, a medida que los líderes catalanes (el President de la Generalitat y el líder de ERC, Artur Mas y Oriol Junqueras) progresaban en su reto independentista al aprobar leyes de cuestionada constitucionalidad y realizar la primera consulta acerca del estatus jurídico de Cataluña en 2014. Todo ello incrementaría considerablemente la polarización del sistema de partidos, cuyos efectos –en conjunción con el incremento de la fragmentación– aumentarían la inestabilidad del mismo. En mayo de 2018, el apoyo de las fuerzas de ámbito no estatal (junto con el de los diputados del PSOE y Podemos) a la moción de censura presentada por Pedro Sánchez contra Mariano Rajoy propiciaría el cambio de Gobierno y el líder socialista asumiría la presidencia el 1 de junio de 2018.

Las elecciones de abril de 2019 implicaron un considerable cambio electoral: el PSOE ganó un 5 % de voto y treinta y ocho escaños, lo que se interpretó como un claro mensaje de apoyo a la moción de censura y el Gobierno resultante de la misma. El PP, bajo el nuevo liderazgo de Pablo Casado, vio reducido a la mitad su porcentaje de voto (cuadro 69.1) y su número de escaños (registrando el mínimo histórico del partido: sesenta y seis escaños en el Congreso de los Diputados). Las nuevas formaciones, Podemos y Ciudadanos, apenas vieron modificado su porcentaje de voto, pero Ciudadanos perdió diecisiete escaños (cuadro 69.1). Pese a estos cambios, la verdadera novedad de estas elecciones fue la irrupción de Vox, partido populista de derecha radical, que logró el 10,3 % del voto y veinticuatro escaños, hecho que contribuyó a incrementar tanto la fragmentación como la polarización del sistema de partidos y las tendencias centrífugas de la competición en la doble dimensión, ideológica y centro-periferia. Los PANE consolidaron sus resultados e incrementaron su porcentaje de voto en casi tres puntos y su número de escaños en un tercio, pasando –conjuntamente– de veinticinco a treinta y seis.

Como ocurrió después de las elecciones de 2015, tras las de abril de 2019 fue imposible conformar un Gobierno dada la alta fragmentación de la Cámara;

ningún partido logró los apoyos necesarios para ello. Las elecciones se repitieron siete meses después, en noviembre de 2019, cuando se generaron cambios relevantes en el sistema de partidos: los resultados para el PSOE fueron básicamente los mismos, pero el PP vio incrementarse su voto en cinco puntos porcentuales y su número de escaños aumentó en veinticinco y Ciudadanos mejoró de forma sensible sus resultados al lograr tres puntos porcentuales más de voto, lo que le permitió pasar de treinta y dos a cincuenta y siete escaños. Vox aumentó en un tercio su porcentaje de voto, que alcanzó el 15,2 %, y duplicó su número de escaños hasta los cincuenta y dos, de modo que se convirtió en la tercera fuerza en la Cámara. Por su parte, Podemos vio reducirse el suyo en un tercio, de 21 % a 14 %, lo que se tradujo en la pérdida de veintinueve escaños. Las formaciones de ámbito no estatal (PANE) tuvieron, de manera agregada, mejores resultados que en la convocatoria anterior: aumentaron en cuatro puntos su porcentaje de voto, lo que les permitió aumentar en seis su número conjunto de escaños. Dada la correlación de fuerzas y la dependencia del Gobierno de minoría en el Congreso de los Diputados, todos esos escaños de los PANE incrementaron su valor político en la negociación de la investidura y de cada iniciativa parlamentaria en la nueva legislatura.

Como consecuencia de estos cambios para cada partido, los niveles de fragmentación y polarización se incrementaron y alcanzaron los valores máximos desde la transición a la democracia. La campaña demostró que la competición era bidimensional, con oposiciones bilaterales y partidos antisistema relevantes en el escenario. Al día siguiente de la votación, los líderes del PSOE y de Podemos anunciaron un Gobierno de coalición minoritario que intentaría contar con el apoyo de «los partidos de la moción de censura». El resultado fue la conformación del primer Gobierno de coalición en el ámbito estatal en el actual periodo democrático, que necesitó el apoyo de ocho partidos (dos PAE y seis PANE) en el Congreso de los Diputados. El aumento de la fragmentación y de la polarización consolidó un modelo de sistema de partidos de pluralismo polarizado, con doble tendencia de competición, centrípeta y centrífuga. La primera predominaba en las estrategias y el discurso político, lo que llevó a que se incrementaran los efectos de las oposiciones bilaterales y la crispación política.

La extensa derrota del PSOE en las elecciones locales y autonómicas de mayo de 2023 llevó al Presidente del Gobierno a disolver las Cámaras anticipadamente y convocar elecciones generales para julio de 2023. En estos comicios no se produjeron grandes cambios en el modelo de sistema de partidos agregado, si bien se moderaron algunas de sus características más acentuadas al incrementar sus resultados los dos grandes partidos (PSOE y PP) en detrimento de los demás. En esa adversa coyuntura, el PSOE logró incrementar en cuatro puntos su porcentaje de voto y ganar un escaño; el PP sumó doce puntos más de voto que en la anterior elección y cuarenta y seis escaños y ganó un total de 137; Vox perdió un 2,5 % de voto y veintinueve escaños, mientras que Sumar (nuevo proyecto en el que se incardinó Podemos) perdió un 1 % del voto y catorce de los cuarenta y dos escaños que logró Podemos en la anterior convocatoria, de forma que se quedó con veintiocho, y Ciudadanos quedó excluido del tablero político al no haber presentado

quiera candidaturas. Los PANE perdieron, conjuntamente, casi la mitad del voto que lograron en la anterior convocatoria (seis de los trece puntos porcentuales), lo que implicó que lograran un tercio menos de escaños (pasando de cuarenta y dos a veintiocho). No obstante, la dinámica centrífuga de la competición seguía primando sobre la centrípeta y los niveles de fragmentación y de polarización se redujeron, aunque de forma moderada. El sistema de partidos agregado seguía respondiendo a un modelo de sistema de pluralismo polarizado, con todas las variables señaladas por Sartori (1987, pp. 165 y ss.) para caracterizar este modelo: la presencia de partido(s) antisistema importante(s) –con capacidad de coalición o de chantaje–; la existencia de oposiciones bilaterales; los grandes partidos ocupan el centro del espectro político, aunque con la polarización también extiendan su atención hacia los respectivos polos, si es que no hay un partido que se define en el mismo; el incremento de la polarización ideológica (en más de una dimensión) que dificulta el consenso; la «prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centrípetos»; la existencia de profundas diferencias ideológicas entre los actores relevantes, con desacuerdos «acerca de los principios y las cuestiones fundamentales», y la «presencia de oposiciones irresponsables» y de «políticas de superoferta o de promesas excesivas».

No obstante, al compartir algunas de las características que afloraron a lo largo del periodo iniciado en 2015, en algunas comunidades autónomas continúan distinguiéndose diferentes modelos de sistemas de partidos, con características propias y distintivas que los configuran como sistemas con entidad propia, lo que dibuja, de nuevo, como venía ocurriendo desde comienzos de los años ochenta, las Españas electorales: diferentes arenas electorales con actores, temas, dinámicas y pautas de competición y resultados distintos a los que se despliegan en el modelo general. Las peculiaridades de estas arenas electorales se reiteran en los distintos y sucesivos procesos electorales, ya sean elecciones generales, autonómicas o locales, incluso en las del Parlamento Europeo. Esta coexistencia de simultáneos sistemas de partidos, entre los que se establecen relaciones de cooperación y competición, es una característica distintiva de nuestro sistema político desde comienzo de la década de los ochenta que los relevantes cambios que ha experimentado desde 2015 no han desdibujado.

69.3. Las Españas electorales

La mayor parte de sistemas políticos occidentales vivieron, en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, procesos de nacionalización que homogeneizaron sus plurales sistemas de partidos regionales con partidos, temas, tendencias de competición pautas de comportamiento electoral y resultados considerablemente similares, si no iguales: la política se homogeneizaba y se unificaba al diluirse las diferencias regionales que habían caracterizado la política en el siglo XIX. Las explicaciones que se han ofrecido para este fenómeno tienen que ver con el resultado de procesos históricos de desarrollo y de modernización (Caramani, 2004; Lipset y Rokkan, 1967) o, desde una perspectiva más institucionalista, con los marcos del diseño

institucional y su eventual reforma (Chhibber y Kollman, 2004; Cox, 1997). También hay quien, además de considerar factores macrosociológicos e institucionales, llama la atención sobre el rol y las estrategias de los propios partidos políticos y sus líderes en el diseño institucional y, en definitiva, en la configuración de las dimensiones de la competición electoral que pueden facilitar o dificultar la nacionalización del sistema de partidos (Emanuele, 2018; Hopkin, 2003).

Esa nacionalización del sistema de partidos se puede entender de diferentes formas: como homogeneidad o uniformidad de la oferta y sus resultados electorales o de la demanda (comportamiento electoral), como estática (grado de similitud de resultados de cada partido en una elección en todo el territorio) o como dinámica (grado de similitud en el cambio de los resultados respectivos en los territorios, entre dos elecciones consecutivas), como un proceso o como un resultado, de partidos o del sistema de partidos, etc. También se han propuesto distintas formas de medirla (Bochsler, 2010; Caramani, 2004; Chhibber y Kollman, 2004; Cox, 1997; Emanuele, 2018; Jones y Mainwaring, 2003; Kasuya y Moenius, 2008). Independientemente de cómo se mida, la mayor parte de los sistemas democráticos experimentaron un proceso de nacionalización de sus sistemas de partidos. España, por razones de diversa índole (la juventud de su democracia, su diseño institucional multinivel con relevantes incentivos para partidos de ámbito no estatal, la existencia de sentimientos nacionalistas periféricos alternativos al español –con apoyos sustanciales en los respectivos territorios–, el papel de las estrategias de las élites de los distintos partidos, etc.), es de los pocos países europeos cuyo sistema de partidos está más regionalizado que nacionalizado, por los numerosos partidos de ámbito no estatal que compiten con los estatales en varios de sus territorios (junto –por otras razones– con los casos de Bélgica, Suiza y Alemania [Emanuele, 2018, pp. 44-45]). Esa regionalización no es puntual, sino estable, prácticamente inalterada desde la reinstauración de la democracia hace casi cinco décadas (Oñate, 2018).

No obstante, pese a esas tendencias homogeneizadoras de la nacionalización de los sistemas de partidos, en las últimas dos o tres décadas el ámbito político subnacional ha adquirido una relevancia notable, lo que ha creado una ola de «nuevo regionalismo» (a veces, de carácter meramente funcional) que se extiende por todo el continente (Hopkin, 2003). Así, sin que necesariamente conlleve la regionalización del respectivo sistema de partidos, el incremento de la importancia de la arena política subnacional se observa en un buen número de países europeos. Esta arena subnacional se ha convertido en las últimas décadas en un ámbito con entidad política propia y que registra especificidades y diferencias notables respecto de la esfera nacional (Emanuele, 2018; Hopkin, 2003; Hopkin y Barberá, 2011; Jeffery y Hough, 2003; Oñate, 2018; Schakel, Hooghe y Marks, 2017; Swenden y Maddens, 2008). La diversidad subnacional ha sido poco estudiada por la literatura especializada, si bien puede tener importantes consecuencias para la estabilidad democrática, el tipo de temas que dominan el debate público, los resultados legislativos o las políticas públicas (Hopkin, 2003; Jones y Mainwaring, 2003).

Ello hace imprescindible analizar los resultados electorales y los sistemas de partidos a los que dan lugar no solo en la perspectiva nacional, sino también en la subnacional o, en el caso español, en la autonómica. Para ello, en vez de utilizar un único índice de nacionalización (en cualquiera de sus formulaciones), acudiremos a las dimensiones del voto o del sistema de partidos y sus índices más utilizados, que aportan idóneamente información fundamental sobre los distintos aspectos relevantes del sistema de partidos, su configuración y características definitorias más importantes (Oñate y Ocaña, 1999): fragmentación (Rae, 1971), número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979), concentración, competitividad, polarización ponderada (Molinar, 1991; Dalton, 2008), voto regionalista y volatilidad (total, entre bloques, intrabloques) (Pedersen, 1979). Además, dado que se trata de evidenciar las particularidades de algunos de los sistemas de partidos autonómicos respecto de las características del común, nos centraremos, a modo de ejemplo, en los resultados de las elecciones generales de 2023 y ofreceremos datos longitudinales (1977-2023) de cada dimensión del sistema de partidos agregado (España), así como los relativos al sistema de partidos de cada comunidad autónoma en las elecciones de 2023, dejando constancia de que esas particularidades de *las Españas electorales* se producen sistemáticamente también en anteriores convocatorias, tanto generales como autonómicas (Oñate, 2018).

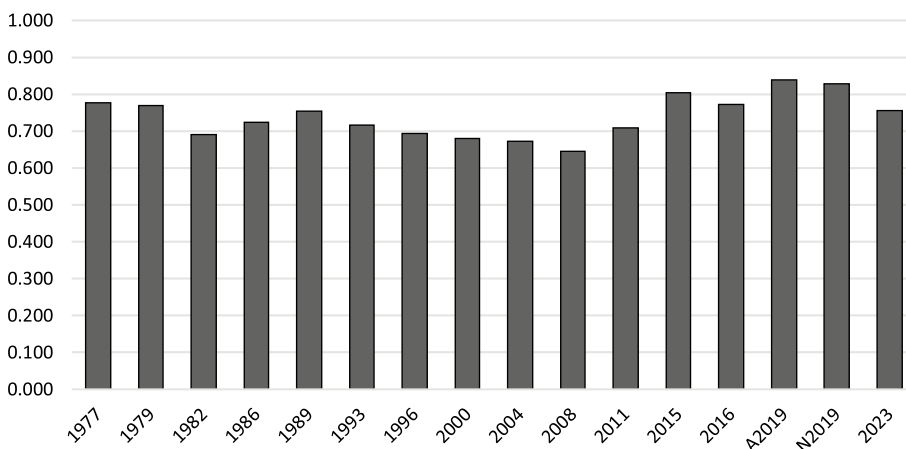
69.3.1. La fragmentación electoral

Las elecciones generales de julio de 2023 registraron una moderación de la fragmentación –la medida en la que el poder (electoral o institucional) se halla concentrado o disperso– en el nivel agregado estatal respecto de las demás convocatorias del actual ciclo electoral iniciado en 2015. Son las elecciones con menor fragmentación del mismo, después del máximo histórico alcanzado en las de 2019. El sistema de partidos dio las primeras muestras de estar fragmentándose con el éxito electoral de Podemos y Ciudadanos en la convocatoria de 2015 y, en particular, con el de Vox en las de 2019. El sistema de partidos de pluralismo moderado presente en el ámbito estatal, en el que dos partidos nacionales se repartían entre el 70 y el 80 % del voto (cerca del 90 % de los escaños del Congreso de los Diputados), dio lugar a otro de pluralismo polarizado y casi atomizado, en el que cinco formaciones compiten en el ámbito estatal (alguna de ellas de carácter antisistema y con elevados niveles de polarización, como se verá a continuación) y junto con un notable número de partidos de ámbito no estatal en el respectivo ámbito autonómico. La relevancia política de este ámbito se ha incrementado notablemente dada la situación de minoría del Gobierno de coalición en el Congreso de los Diputados desde la moción de censura de 2018.

Hoy parece lejana la situación en la que algunos de esos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, amenazaron con el *sorpasso* a las formaciones que tradicionalmente habían protagonizado la política española, PSOE y PP. Aunque los resultados posteriores de esos nuevos partidos los han reducido a una situación rayana con la desaparición o la práctica irrelevancia y los dos

principales partidos (PSOE y PP) parecen haber recuperado parte de los escaños perdidos, el sistema de partidos español –ámbito estatal– no parece estar cristalizado, por lo que aún cabría esperar niveles más altos de fragmentación y de cambio en las próximas convocatorias.

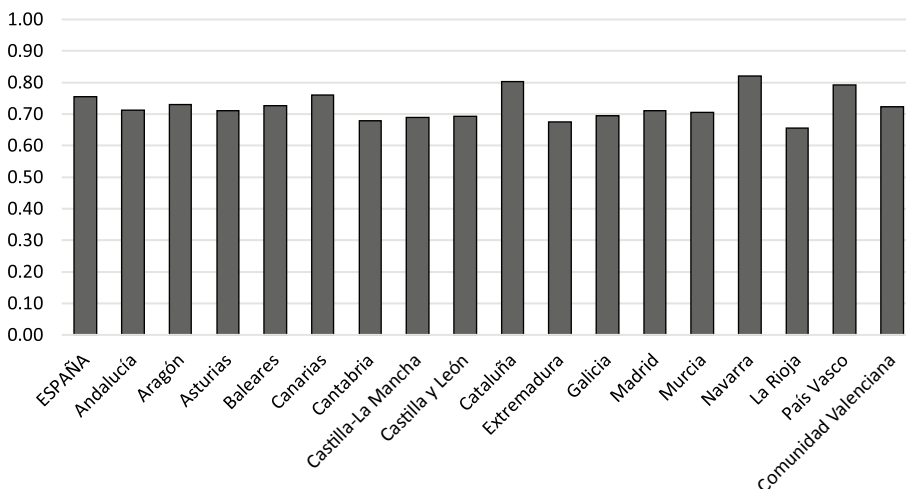
GRÁFICO 69.1. *Fragmentación electoral en las elecciones generales (España, 1977-2023)**



Nota: * Se utiliza el índice de fragmentación electoral propuesto por Douglas Rae (1971).

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

GRÁFICO 69.2. *Fragmentación electoral en las elecciones generales de 2023 (España y comunidades autónomas)**



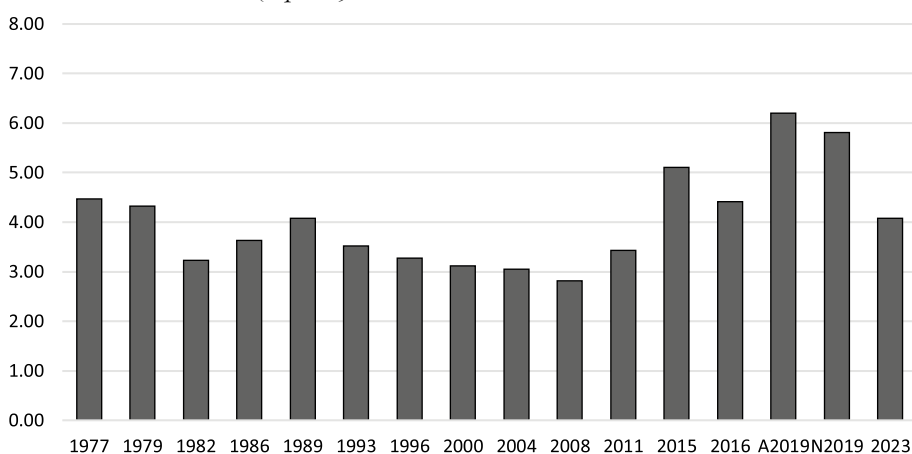
Nota: * Se utiliza el índice de fragmentación electoral propuesto por Douglas Rae (1971).

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

Si se atiende al nivel subestatal de la competición (gráfico 69.2), se observa que el nivel de la fragmentación de los sistemas de partidos de cada comunidad autónoma no es homogéneo. Hay algunas (modelos «excéntricos» de sistema de partidos) en las que es significativamente mayor que en el resto (modelo «común» de sistema de partidos): Navarra, País Vasco, Cataluña o Canarias son los casos más claros y sistemáticos de sistemas de partidos diferenciados del común o general –como veremos al analizar los valores de las otras dimensiones– que han registrado niveles de fragmentación más elevados que el resto de manera sistemática, desde principios de los años ochenta.

El *índice del número efectivo de partidos electorales* (NEPE; Taagepera y Shugart, 1989; Oñate y Ocaña, 1999) permite apreciar esas diferencias con mayor precisión al medir el número de partidos y su peso electoral relativo en el sistema. Como se observa en el gráfico 69.1, las elecciones de abril y noviembre de 2019 registraron las cifras más altas de fragmentación desde las elecciones fundacionales de 1977. El sistema de partidos español nunca había alcanzado ese número efectivo de partidos: el valor alcanzó el 6,20 en la convocatoria fallida de abril de 2019, cifra que quedó en 5,81 en la de noviembre de ese mismo año y siguió la tendencia de creciente fragmentación iniciada en las elecciones de 2011. Esas cifras eran habituales en algunos de los sistemas de partidos autonómicos que tradicionalmente calificábamos como «excéntricos», como los del País Vasco, Navarra o Canarias, pero no en el de ámbito estatal. La incorporación de Vox al sistema de partidos –con más del 15 % del voto– ha aumentado esa fragmentación, hecho que ha complicado la gobernabilidad y estabilidad políticas que habían sido características del sistema político español –al menos, en el ámbito estatal–; ha dado lugar a que el ganador de las elecciones ya no pueda formar un Gobierno monocolor, en solitario, como había sido la pauta desde 1977, y ha abierto la puerta al primer Gobierno de coalición minoritario (PSOE-Podemos) en el ámbito estatal. No obstante, el número efectivo

GRÁFICO 69.3. *Número efectivo de partidos electorales en las elecciones generales de 2023 (España)**



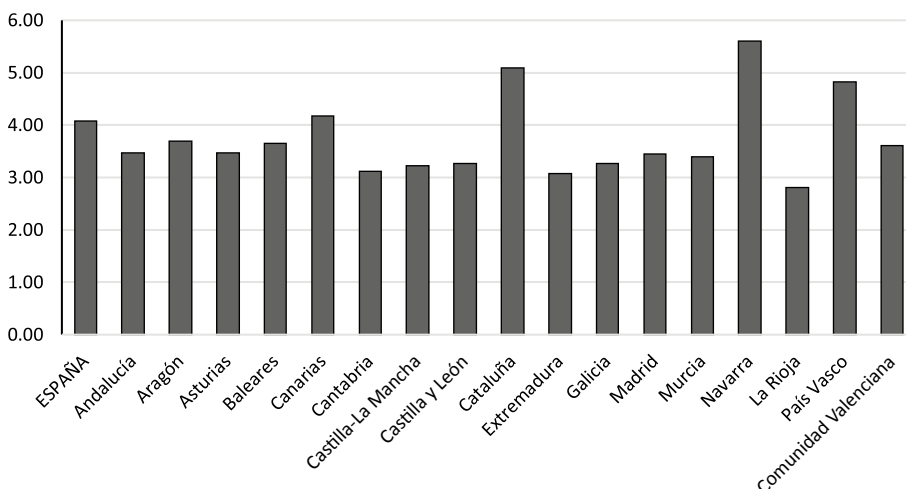
Nota: * Se trata del número efectivo de partidos electorales, propuesto por Laakso y Taagepera (1979).

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

de partidos electorales se redujo considerablemente en la convocatoria de 2023 y se aproximó a los niveles que eran habituales antes del presente ciclo electoral. La desaparición de Ciudadanos, la agregación de distintas formaciones en el proyecto Sumar y el incremento del voto a los dos principales partidos consolidarían esa reducción de la fragmentación.

Pero, como señalaban los valores del índice de fragmentación de Rae, esas altas cifras de número efectivo de partidos (otra forma de expresar la fragmentación) en el actual ciclo electoral no son homogéneas en todo el territorio nacional: si bien se observan, en general, cifras altas para lo que es habitual en todas las comunidades autónomas –cifras que se han reducido desde las registradas en la anterior convocatoria–, sigue habiendo diferencias significativas en la fragmentación de unas y otras: los sistemas de partidos de Navarra (con un NEPE superior a 5,6), Cataluña (con un NEPE superior a 5,1), País Vasco (4,8), y Canarias (4,2) marcan una alta fragmentación, como han hecho en anteriores procesos electorales generales y autonómicos. También las cifras de partidos de Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana son más elevadas que las que se dan en el resto de las comunidades autónomas, en particular La Rioja, Extremadura, Cantabria (al no concurrir en esta elección el PRC), Castilla-La Mancha y Castilla y León, en las que la inexistencia de partidos de ámbito no estatal (PANE) modera la fragmentación electoral, por mucho que esta siga siendo elevada si se compara con la de anteriores ciclos electorales, en los que PSOE y PP solo competían con ese tipo de partidos (gráfico 69.4). Como ha sido habitual en otras convocatorias anteriores, la diferencia entre los sistemas autonómicos más y menos fragmentados es notable: el número efectivo de partidos electorales de Navarra en las elecciones de 2023 (5,6) dobla al registrado en La Rioja (2,81).

GRÁFICO 69.4. *Número efectivo de partidos electorales en las elecciones generales de 2023 (España y comunidades autónomas)*

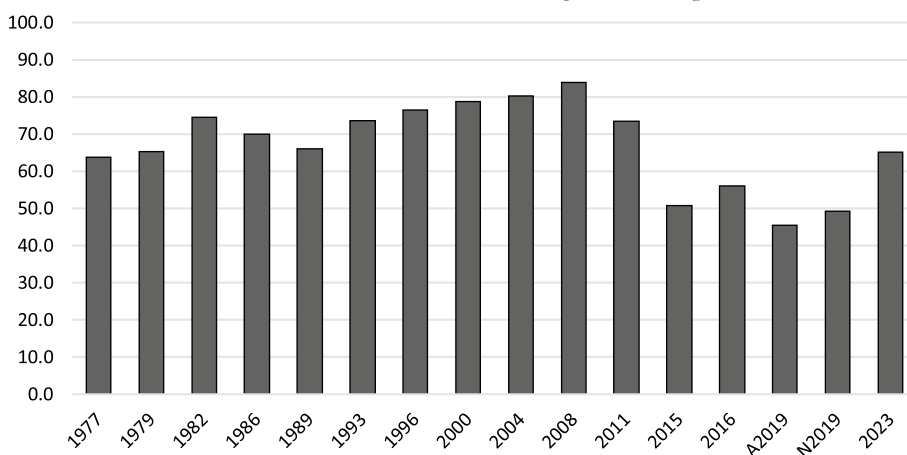


Nota: * Se trata del número efectivo de partidos electorales, propuesto por Laakso y Taagepera (1979).
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

69.3.2. La concentración electoral

De forma correlativa al aumento de la fragmentación, las elecciones de julio de 2023 también generaron bajos niveles de *concentración electoral*, esto es, la cantidad de apoyo que suman entre los dos partidos más votados. En estos comicios, PP y PSOE sumaron en el conjunto del territorio estatal algo más del 65 % del voto, cuando en las dos últimas convocatorias no habían llegado conjuntamente siquiera al 50 %. Como se puede observar en el gráfico 69.5, la concentración se redujo de manera sustancial en el presente ciclo electoral iniciado en 2015, en comparación con la que se solía registrar en las décadas precedentes. La irrupción, con considerable éxito, de los nuevos partidos y el porcentaje de voto que suelen lograr los PANE (en torno al 7,5 %) redujeron de modo sensible el apoyo al PSOE y PP. Obviamente, ello complicó de forma notable la formación de Gobiernos y su estabilidad en este ciclo electoral. No obstante, las elecciones generales de 2023 conllevaron un notable incremento de la concentración, al desaparecer Ciudadanos y reducirse el apoyo a Unidas Podemos/Sumar, a Vox y al conjunto de los PANE. Los dos partidos más votados, PSOE y PP, incrementaron su porcentaje de voto en cuatro y doce puntos, respectivamente, por lo que juntos superaron la barrera del 65 % del voto, todavía por debajo de las cifras de elecciones de los ciclos electorales previos.

GRÁFICO 69.5. *Concentración electoral en elecciones generales (España, 1977-2023)*

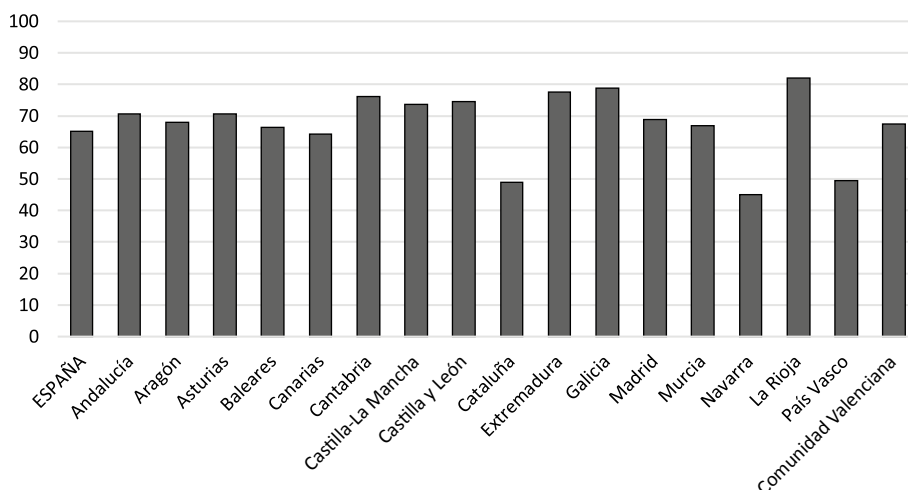


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

También, respecto de esta dimensión, se registran diferencias considerables entre los distintos sistemas de partidos autonómicos, por mucho que el nivel de apoyo a los dos primeros partidos, considerados de forma conjunta, haya aumentado en todos ellos: en los que habitualmente responden a características similares al sistema de partidos común (los de

La Rioja, Galicia, Extremadura, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Asturias y Aragón), la concentración superó el 70 % del voto (el 80 % en el de La Rioja) y sumando siempre el voto a PP y PSOE, en orden inverso en algunas. La inexistencia de PANES en su seno (o los malos resultados de las formaciones de ámbito no estatal) coadyuvaban a que la concentración electoral fuera más alta que en otros sistemas de partidos autonómicos. En cambio, en los que suelen responder a un perfil *excéntrico* (como los de Navarra, Cataluña o País Vasco), la concentración registró cifras mínimas, sin que el apoyo a los dos primeros partidos alcanzara siquiera el 50 % del voto en su respectivo territorio. Como ejemplo de las diferencias entre sistemas de partidos que responden al perfil común y al perfil excéntrico puede apuntarse que el rango de diferencia entre el sistema autonómico con más y con menos concentración alcanzó los treinta y siete puntos porcentuales, como se observa en el gráfico 69.6.

GRÁFICO 69.6. *Concentración electoral en las elecciones generales de 2023 (España y comunidades autónomas)*



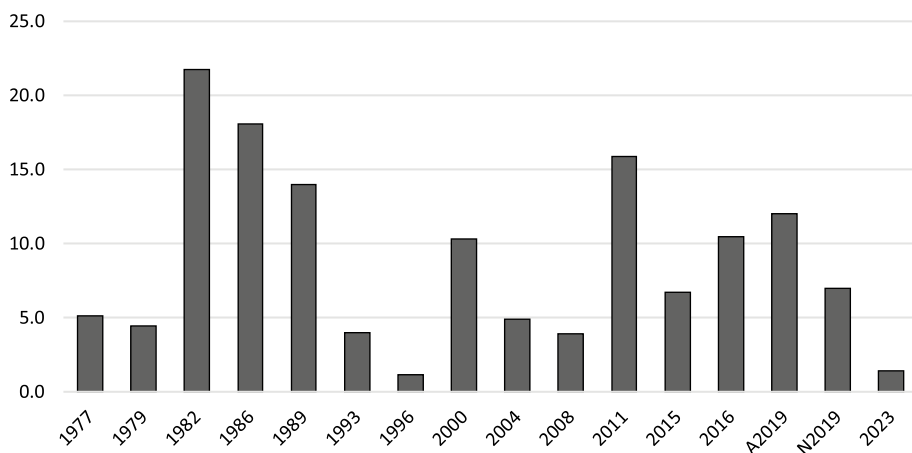
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

69.3.3. *La competitividad electoral*

Como ocurrió en las elecciones de noviembre de 2019, en las de 2023 se redujo el margen de amplitud de la victoria electoral del primer partido sobre el segundo más votado en el ámbito estatal; en otros términos, aumentó *la competitividad* entre las dos formaciones más votadas: la distancia se redujo a 1,4 puntos porcentuales de voto, solo superada por la registrada en las elecciones de 1996 (gráfico 69.7). Además, cambió el

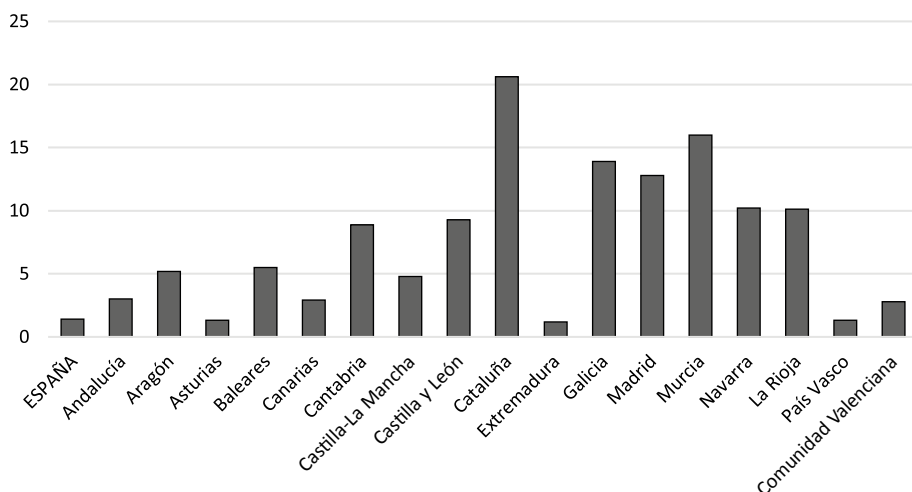
orden de los partidos: en abril y noviembre de 2019 el más votado fue el PSOE, mientras que, en 2023, lo fue el PP. Estos cambios, junto con las notables variaciones en el voto a Vox, Unidas Podemos/Sumar, Ciudadanos o a algunos de los PANE, evidencian una notable falta de cristalización del sistema de partidos español, que anticipa cambios en el futuro próximo.

GRÁFICO 69.7. *Competitividad electoral en elecciones generales (España, 1977-2023)*



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

GRÁFICO 69.8. *Competitividad electoral en las elecciones generales de 2023 (España y comunidades autónomas)*



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

Al desagregar la competitividad estatal en la registrada en el nivel autonómico, de nuevo se observa una considerable falta de homogeneidad (gráfico 69.8), diferencias que responden a dinámicas propias de la competición en cuanto a esta dimensión, lo que evidencia, otra vez, la escasa nacionalización del sistema de partidos español. Además, las diferencias en cuanto a esta variable no se deben, necesariamente, a la presencia de PANE en el respectivo sistema autonómico: los dos sistemas de partidos autonómicos con mayor competitividad (menor valor del índice) son País Vasco y Extremadura (con y sin PANE, así como distintos partidos protagonistas de la competitividad); los dos sistemas de partidos con menor competitividad son Cataluña y Murcia (también con y sin PANE y también con distintos partidos protagonistas de la competitividad). En todo caso, la heterogeneidad en los valores de esta dimensión también destaca como su característica más distintiva.

69.3.4. La polarización electoral

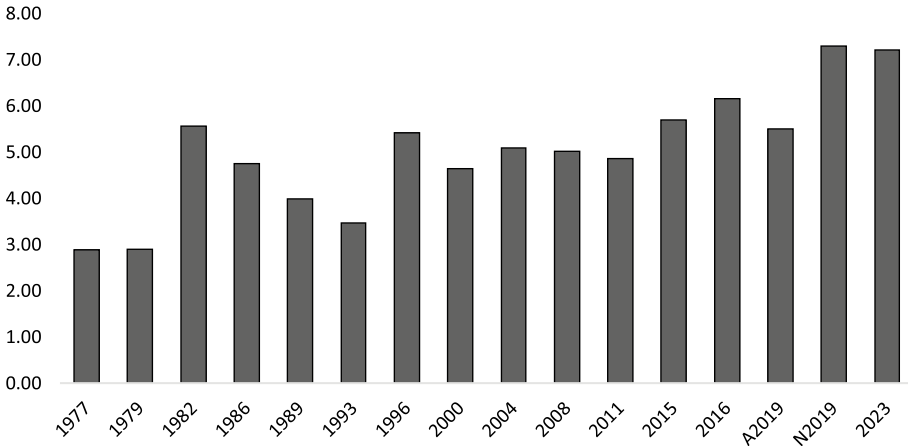
En los últimos años, se viene observando en distintos países un incremento de la *polarización* de sus sociedades y de sus sistemas de partidos, medida tanto en términos de polarización ideológica como afectiva. No es este el lugar para ocuparnos del aumento de la *polarización afectiva* en las sociedades occidentales, pues tenemos que limitar nuestro análisis a la evolución de la distancia ideológica entre las formaciones políticas que concurrieron a las elecciones de julio de 2023, en el contexto de las de todo el periodo democrático. Debe recordarse que la polarización –amplitud del espectro ideológico entre los partidos relevantes, «con capacidad de coalición o de chantaje», que compiten en unas elecciones– fue señalada por Sartori (1987) como el factor que más podía influir en la inestabilidad del respectivo sistema democrático, en combinación con un incremento de la fragmentación electoral.

El mejor índice para calcular la polarización es el que pondera la ubicación de cada partido en la escala ideológica 1-10 –y considera su distancia con la media– con el respectivo peso electoral de cada formación, lo que da lugar al índice de polarización ponderada (Molinar, 1991; Oñate y Ocaña, 1999). Este índice es más preciso que el propuesto por Sartori, que solo tenía en cuenta la distancia entre las dos formaciones ubicadas más hacia los extremos de la escala, con independencia de los apoyos electorales de cada una de ellas.

En la convocatoria electoral de noviembre de 2019 se alcanzó la mayor polarización de toda la serie histórica desde 1977, que llegó al 7,3, y, en las de 2023, casi se alcanzó esa cifra, que quedó en 7,21 (gráfico 69.9). Estos valores superan notablemente el promedio para todo el periodo democrático (5,3), mayor que el que se alcanzaba en otros países europeos. Las cinco elecciones celebradas en el actual ciclo electoral registran una polarización mayor que las anteriores. De forma indudable, el apoyo electoral logrado primero por Podemos y luego por Vox –tercer partido más votado en la elección de 2023– y su ubicación en los extremos izquierdo y derecho del espectro ideológico incrementaron el valor del índice hasta niveles desconocidos en el sistema de partidos español. A la luz de estas cifras, no extraña que el porcentaje de

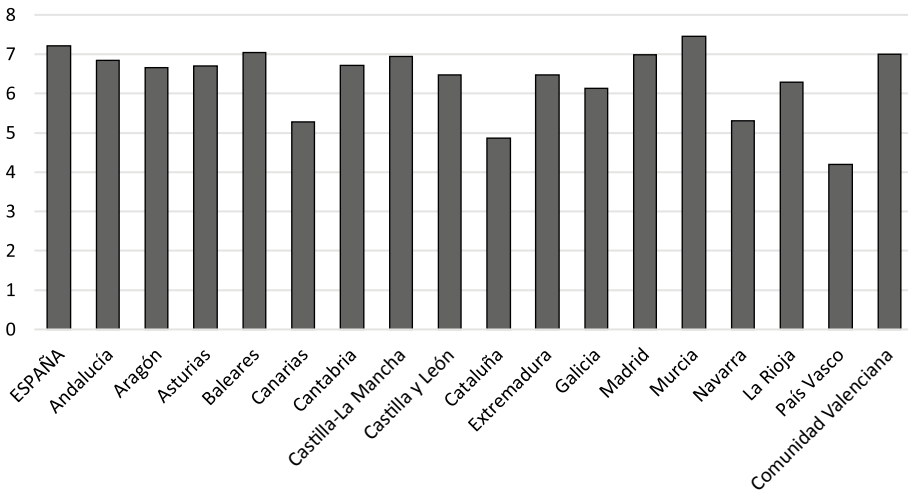
ciudadanos que se autoubican en posiciones radicales del espectro ideológico (posiciones 1-2 y 9-10 de la escala ideológica 1-10) se haya triplicado desde 2018, al pasar de algo menos del 10 % a algo menos del 30 %.

GRÁFICO 69.9. *Polarización ponderada en elecciones generales (España, 1977-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior y del Centro de Investigaciones Sociológicas (para la ubicación en la escala ideológica de cada partido en España y en la respectiva comunidad autónoma).

GRÁFICO 69.10. *Polarización ponderada en las elecciones generales de 2023 (España y comunidades autónomas)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior y del Centro de Investigaciones Sociológicas (para la ubicación en la escala ideológica de cada partido en España y en la respectiva comunidad autónoma).

De nuevo, la heterogeneidad es la nota más destacable cuando se analiza el valor del índice de esta dimensión en el nivel autonómico: se registraron notables diferencias entre los distintos sistemas de partidos autonómicos también en cuanto a esta dimensión (gráfico 69.10). Los niveles de polarización respectivos responden, en gran medida, aunque no exclusivamente, al nivel de apoyo logrado por Vox en cada comunidad autónoma. Así, las diferencias más extremas se dan entre la polarización alcanzada en el sistema de partidos del País Vasco (4,20), donde Vox apenas logró apoyo en las urnas (2,7 % del voto) y el de la Región de Murcia (7,46), donde Vox logró un 22 % del voto. Una vez más, coinciden –en este caso, con una baja polarización– los sistemas de partidos de Navarra, País Vasco, Cataluña, Canarias, etc., sistemas que destacan como excéntricos frente al común. El índice de polarización ponderada considera la ubicación en la escala ideológica de todas las formaciones, así como su apoyo electoral respectivo, por lo que su valor no se explica solo por los resultados de un único partido, sino por la ubicación y peso de todos ellos.

69.3.5. El regionalismo

Dado el bajo nivel de *nacionalización* (o alto nivel de regionalización) del sistema de partidos español (Caramani, 2004; Emanuele, 2018; Oñate, 2018), resulta especialmente interesante prestar atención al valor del índice de voto regionalista que se alcanza en el ámbito estatal, así como al que se registra en cada comunidad autónoma. La escasa nacionalización de nuestro sistema de partidos no solo se debe a la existencia de partidos de ámbito no estatal en algunas comunidades autónomas, que compiten en ella con éxito con los principales de ámbito estatal desplazándolos en ese ámbito territorial de las posiciones de partidos más votados. También habrá que tener en cuenta el considerablemente distinto nivel de apoyo que reciben en unas y otras los partidos de ámbito estatal de forma reiterada. En todo caso, para hablar de regionalización (o falta de nacionalización) del sistema de partidos habrá que atender tanto a esta dimensión del regionalismo como a las demás dimensiones del sistema de partidos analizadas en este capítulo.

El índice del voto regionalista mide, de manera sencilla, la cantidad de voto que logran las candidaturas de formaciones de ámbito no estatal, uno de los aspectos de la falta de nacionalización del sistema de partidos. Como se puede observar en el cuadro 69.2, el porcentaje de voto agregado a los PANE ha oscilado entre el 7,3 y el 13,8; en el actual ciclo electoral se registran las cifras más bajas (2016) y más altas (N2019). El número de escaños del Congreso que estas formaciones han agregado conjuntamente ha oscilado entre veinticuatro y cuarenta y dos (del 6 % al 12 %). También en este ciclo electoral se han dado cifras bajas y altas. El número de formaciones de este tipo no estatal que han estado presentes en el Congreso ha variado, de cinco a diez, y, en el vigente ciclo electoral, se han registrado también las cifras más altas y bajas, si bien su relevancia política se ha incrementado de forma significativa.

CUADRO 69.2. *Resultados agregados de los partidos de ámbito no estatal presentes en el Congreso de los Diputados (1977-2023)*

	% voto PANE	N.º escaños PANE	% escaños PANE	N.º PANE en el Congreso
1977	8,8	24	6,9	6
1979	10,8	28	8,0	9
1982*	10,2	25	6,0	6
1986*	12,9	36	10,3	9
1989*	12,9	37	10,6	9
1993	12,6	32	9,1	8
1996	11,4	32	9,1	8
2000*	12,7	34	9,7	9
2004	11,8	33	9,4	8
2008	9,2	24	6,9	5
2011*	10,7	38	10,9	9
2015	8,0	26	7,4	5
2016	7,3	25	7,1	5
A2019	11,0	36	10,3	8
N2019	13,8	42	12,0	10
2023	8,5	28	8,0	7
Promedio	10,8	31,3	8,9	7,6

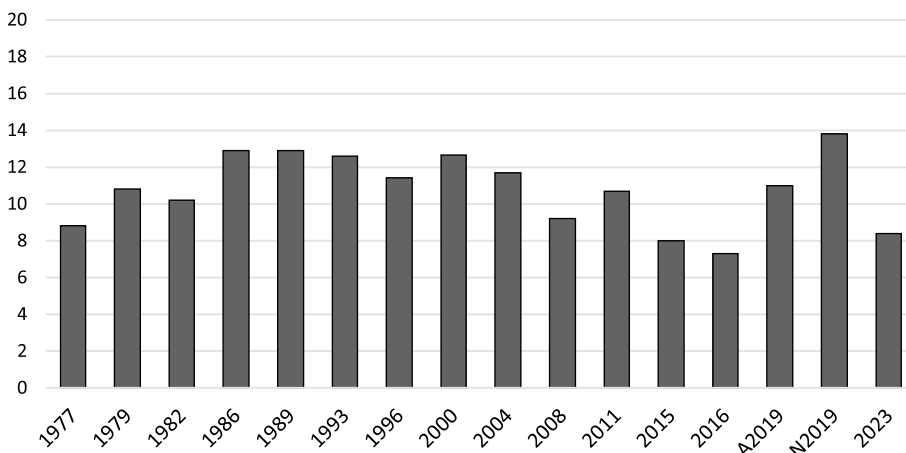
Nota: * Elecciones en las que PSOE (1982, 1986, 1989) o PP (2000 y 2011) lograron mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Argos, Archivo Histórico Electoral, Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://www.argos.gva.es/ahe/index.html>, acceso 11 de agosto de 2025.

Como se puede observar en el gráfico 69.11, en el presente ciclo electoral se alcanzó –en las elecciones de noviembre de 2019– el nivel más alto de voto regionalista de todo el periodo democrático, desde 1977, si bien también se han dado en el actual ciclo electoral los valores más bajos: 2016, 2015 y 2023. Aunque en 2023 el valor agregado de voto regionalista se redujo, la relevancia de este tipo de partidos creció notablemente desde las elecciones de 2016 dada la debilidad de los Gobiernos minoritarios en el Congreso de los Diputados y la necesidad que tienen de contar con un alto número de partidos que los apoyen para aprobar sus iniciativas.

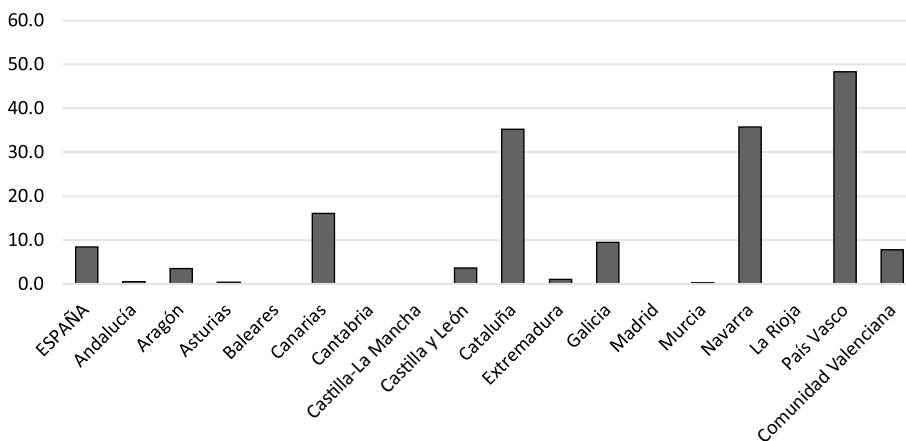
Si se atiende al nivel de voto regionalista alcanzado en cada sistema de partidos autonómico (gráfico 69.12), la heterogeneidad en los valores refleja, también en cuanto a esta dimensión, diferencias muy grandes, más allá de que el voto regionalista se haya reducido en la convocatoria de 2023 de forma generalizada: desde el 48,3 % registrado en el País Vasco, el 35,7 % en Cataluña y el 35,3 % en Navarra (o, a cierta distancia, el 16,1 % en Canarias) hasta los valores rayanos en el 0 % en Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia o La Rioja. Sin duda, estas diferencias en las pautas de

GRÁFICO 69.11. *Voto regionalista en elecciones generales en España (1977-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Argos, Archivo Histórico Electoral, Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://www.argos.gva.es/ahe/index.html>, acceso 6 de agosto de 2025.

GRÁFICO 69.12. *Voto regionalista en las elecciones generales de 2023 (España y comunidades autónomas)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Argos, Archivo Histórico Electoral, Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://www.argos.gva.es/ahe/index.html>, acceso 1 de agosto de 2025.

competición electoral de los sistemas de partidos común y excéntricos –o algunos que pueden responder al modelo común, pero con cierto grado relevante de apoyo a PANE existentes en su seno– son las que caracterizan en mayor medida el sistema de partidos de España y obligan a hablar del mismo, como venimos haciendo, en plural, en términos de *Españas electorales*. Entre esas arenas electorales y la estatal se establecen peculiares relaciones de colaboración y competición que hacen nuestro sistema político más rico y diverso, aunque también –en no pocas ocasiones– más complejo e inestable.

69.3.6. *La volatilidad electoral*

El análisis de las dimensiones del sistema o de los sistemas de partidos realizado en las páginas precedentes evidencia altos niveles de heterogeneidad (diferencias relevantes) tanto en un sentido diacrónico (en relación con los sistemas de partidos resultantes de anteriores comicios) como en uno sincrónico (al comparar los valores alcanzados en los sistemas de partidos de las distintas comunidades autónomas en un mismo proceso electoral). Sin embargo, el análisis del cambio electoral neto agregado entre dos elecciones consecutivas nos permite medir cuánto y en qué sentido han cambiado las preferencias electorales de los ciudadanos y, así, los respectivos sistemas de partidos de una elección a otra. La *volatilidad electoral* total mide ese cambio neto agregado respecto de la anterior elección³. Esta volatilidad total puede desagregarse en los dos componentes que la integran: la *volatilidad entre bloques* (cambio neto agregado entre los dos bloques relevantes para la competición –aquí, los bloques izquierda-derecha dibujados por la división ideológica–) y la *volatilidad intrabloques* (el cambio neto agregado registrado dentro de cada uno de los bloques) entre las dos elecciones consecutivas consideradas⁴.

Tan relevante como analizar el volumen total del cambio (volatilidad total) puede resultar estudiar a qué tipo de volatilidad se refiere ese cambio, ya que la volatilidad entre bloques supone un cambio electoral de mucho más profundo calado, pues estaría señalando que la barrera que articula la competición electoral (en nuestro caso, la barrera ideológica) ya no resulta tan relevante para esa parte de los electores. En caso de ser alto el número de electores que adoptan ese tipo de cambio, estaríamos presenciando un cambio profundo relativo a las pautas que articulan los anclajes del voto en el respectivo sistema de partidos. Por ello, el volumen (porcentaje) de la volatilidad entre bloques debe considerarse en relación con el de la volatilidad total.

En el caso de las elecciones de julio de 2023, los niveles de volatilidad total fueron relativamente moderados, más bajos que los registrados en las anteriores convocatorias del presente ciclo electoral, siguiendo una tendencia a la baja observada desde la alta volatilidad de los comicios de 2015, aunque aún por encima de la registrada en el resto de las elecciones del periodo democrático, excepción hecha de la extraordinaria de 1982 (gráfico 69.13). El sistema de partidos español da señales, así, de su frágil cristalización, sin que haya referencias que permitan augurar que la actual configuración vaya a ser estable en el corto plazo. Los datos parecen confirmar lo observado con otros indicadores respecto de la erosión de los vínculos partidistas de los ciudadanos occidentales y de la mayor propensión a cambiar su opción electoral en cada elección.

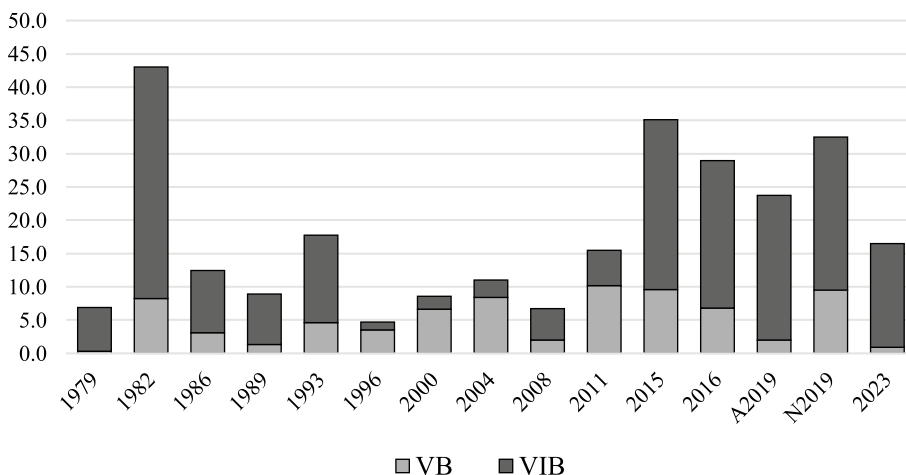
No obstante, la mayor parte de la volatilidad total del sistema estatal de partidos se debe, sobre todo, a la volatilidad intrabloques; esto es, a cambios o transferencias agregadas netas entre partidos dentro de cada uno de

³ Aquí comparamos los resultados de la convocatoria de 2023 con la de noviembre de 2019.

⁴ Pueden consultarse las definiciones y fórmulas propuestas para su respectivo cálculo en Oñate y Ocaña, 1999. Utilizamos los indicadores propuestos por Pedersen, 1979.

los bloques conformados por la barrera ideológica izquierda-derecha, que ha sido la principal variable articuladora de la competición electoral en España desde 1977, dejando aparte de la variable centro-periferia en algunas comunidades autónomas como Cataluña y País Vasco. La volatilidad intra-bloques supuso casi el 95 % de la volatilidad total en el conjunto del sistema estatal, cifra considerablemente alta en comparación con la registrada en otras elecciones del periodo 1977-2023. Por tanto, el cambio debido a saltos de la barrera ideológica se reduce a un 5 % de la volatilidad total registrada, que se ha moderado de forma sustancial en comparación con la registrada en los últimos procesos electorales. Dado el moderado nivel de volatilidad total, el volumen de la volatilidad entre bloques resulta casi irrelevante: en esta ocasión, la mayor parte de los electores parecen seguir conduciéndose con arreglo a los tradicionales anclajes ideológicos, sin saltar esa barrera que continúa determinando la lealtad de su voto (gráfico 69.13). En todo caso, al analizar los sistemas de partidos de cada comunidad autónoma se observa que la heterogeneidad entre los sistemas de partidos autonómicos también afecta a esta dimensión y al tipo de volatilidad que explica el cambio electoral (o volatilidad total).

GRÁFICO 69.13. *Volatilidad electoral total, entre bloques (VB) e intrabloques (VIB) en elecciones generales en España (1979-2023)**



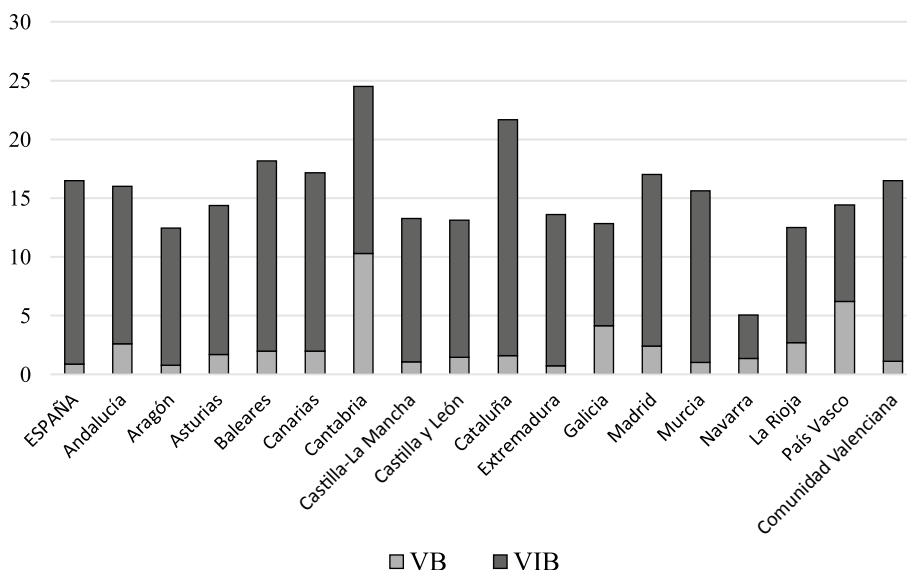
Nota: * La volatilidad total es la suma de la volatilidad entre bloques y la volatilidad intrabloques. Se utiliza el índice de volatilidad de Pedersen (1979).

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

Si en vez de agregar los datos en el nivel estatal se agregan en el de cada una de las comunidades autónomas, como hemos hecho con las anteriores dimensiones del sistema de partidos, se observan –también– considerables diferencias que conviene subrayar. Los niveles de volatilidad total varían sustancialmente entre unos y otros sistemas de partidos autonómicos: es alta (por encima de los veinte puntos) en los de Cantabria y Cataluña, y es muy baja en

el de Navarra (por debajo de los cinco puntos), con niveles intermedios entre estos extremos en el resto de los sistemas (gráfico 69.14). Los niveles de volatilidad total son, en cualquier caso, más altos de lo que solía ser habitual en otros ciclos electorales del periodo 1977-2023. Pero el cambio electoral que denota la volatilidad total queda matizado por el bajo porcentaje que en esa volatilidad total supone la volatilidad entre bloques en la mayor parte de los sistemas de partidos autonómicos, entre los que también se observan diferencias sustanciales: la volatilidad entre bloques alcanza el 43 % de la volatilidad total en los de País Vasco y Cantabria, el 32 % en Galicia y el 27 % en Navarra, mientras que apenas llega al 5 % en el de Extremadura. En trece de los diecisiete sistemas de partidos autonómicos, la volatilidad entre bloques se queda por debajo del 25 % de la total; en doce, por debajo del 20 %, y, en once, por debajo del 15 %. Así, al ser solo moderadamente alta la volatilidad total y al tener en cuenta que buena parte de esos ciudadanos (considerados de forma agregada) que cambian de voto lo hacen sin saltar la barrera ideológica, el volumen de ciudadanos que sigue orientando su voto por la división ideológica izquierda-derecha sigue siendo claramente mayoritario en todos los sistemas de partidos, algo menos en los de Cantabria, País Vasco y Galicia. En todo caso, los niveles de volatilidad total en los cuatro últimos procesos electorales y la relevancia que en la volatilidad total tiene la volatilidad entre bloques evidencian que los anclajes del voto no son tan firmes como lo eran en décadas pasadas, aunque parecen estar asentándose.

GRÁFICO 69.14. *Volatilidad electoral total, entre bloques (VB) e intrabloques (VIB) en las elecciones generales de 2023 (España y comunidades autónomas)**



Nota: * Se utiliza el índice de volatilidad de Pedersen (1979).

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

69.4. Conclusiones

En estas páginas, hemos analizado la configuración de los sistemas de partidos, nacional y autonómicos, resultantes de las elecciones generales de julio de 2023 desde una perspectiva tanto diacrónica (1977-2023) como sincrónica (estudiando los diecisiete sistemas de partidos autonómicos resultantes de los comicios de 2023). Sabiendo que el sistema de partidos español es, casi desde su configuración en la transición a la democracia, uno de los sistemas de partidos menos nacionalizados entre los europeos (junto con el belga, el suizo y el alemán), hemos acudido para analizar el grado de homogeneidad/heterogeneidad entre los de las distintas comunidades autónomas a las *dimensiones del voto o del sistema de partidos*, las características que permiten definirlos y compararlos cabalmente de forma sistemática: fragmentación, concentración, competitividad, polarización, regionalismo y volatilidad, con distintos índices (Oñate y Ocaña, 1999). Este análisis de las dimensiones del voto permite determinar las pautas de continuidad y de cambio y señalar, en cada caso, su respectivo volumen, así como el grado de homogeneidad del *sistema de partidos español* o entre los de los distintos territorios o arenas relevantes en el ámbito electoral.

Las elecciones de 2023 se ubican claramente en el ciclo electoral iniciado con las elecciones generales de 2015, si bien se moderan los cambios más sobresalientes que se han dado en el mismo, excepto en cuanto a la polarización. Así, en el plano de los cambios, las elecciones de julio de 2023 dieron lugar a sistemas de partidos menos fragmentados que en los comicios de este ciclo, si bien más de lo que se observaba en otras elecciones de los ciclos anteriores. La irrupción exitosa de nuevos partidos (sobre todo Ciudadanos, Podemos –y sus confluencias– y Vox, así como alguna otra formación política de carácter regional o provincial) que compiten con éxito con los tradicionales provocó esos altos niveles de fragmentación (o un elevado número efectivo de partidos electorales). Concomitantemente, la concentración del voto en las dos primeras formaciones fue también baja, si bien aumentó respecto de los niveles registrados en las elecciones de 2019, entonces por debajo del 50 %, la más baja desde 1977. En los comicios de 2023, la concentración del voto entre las dos formaciones más votadas superó, en el ámbito estatal, el 65 %, aún por debajo de lo que era habitual antes del inicio del actual ciclo electoral, inaugurado en 2015. Ello introduce dificultades para la formación de Gobiernos tras las elecciones: no debe olvidarse que dos elecciones resultaron fallidas y tuvieron que repetirse, y que se ganó una moción de censura frente al Gobierno constituido en 2016. Desde 2019, los Gobiernos han sido de coalición y minoritarios, de modo que necesitan la concurrencia de los diputados de un alto número de partidos en el Congreso para sostener sus iniciativas parlamentarias. La competitividad registrada en las elecciones de 2023 ha sido alta, la mayor del actual ciclo electoral y una de las mayores de todo el periodo democrático 1977-2023.

También la polarización –ponderada– alcanzó máximos históricos, en línea con la pauta observada en los comicios de 2019. Los buenos resultados logrados por Vox en gran parte de los sistemas de partidos autonómicos –aunque también los de Podemos y sus confluencias– incrementaron esos niveles de polarización

del sistema de partidos, lo que amplió el rango de la dimensión ideológica en la competición electoral. Pese a los cambios operados en los sistemas de partidos de las últimas décadas y la aparición de factores de carácter principalmente emocional, conviene tener presente que esta dimensión, la polarización, y la de la fragmentación son las que en mayor medida pueden influir en la estabilidad de los regímenes democráticos, tal y como apuntó Sartori (1987).

Por su parte, aunque en conexión con las anteriores consideraciones, los valores de la dimensión del regionalismo, en cambio, experimentaron registros más moderados que en anteriores convocatorias, si bien la cifra de PANE en el Congreso de los Diputados siguió siendo alta (siete, que agregaban el 8 % de los escaños), cuya relevancia aumentó sustancialmente dada la correlación de fuerzas en la Cámara y la condición minoritaria del Gobierno de coalición. Parecería que la ampliación de la oferta de partidos de carácter estatal habría influido, de modo directo o indirecto, en la reducción del voto (agregado) a formaciones de carácter no estatal (PANE): en las elecciones generales de 2023, el voto regionalista alcanzó solo los 8,5 puntos, una de las cifras más bajas de todo el periodo democrático; las más bajas se alcanzaron en el actual ciclo electoral: 2015 y 2016. No obstante, en los sistemas de partidos de algunas comunidades autónomas este voto alcanzó, como es habitual en ellas, cifras considerablemente más altas.

Por último, la volatilidad total en el sistema de partidos español –cambio electoral neto agregado entre dos elecciones consecutivas– disminuyó de forma considerable respecto de los anteriores procesos al alcanzar niveles moderados. Además, la mayor parte (95 %) de esa moderada volatilidad total se debió a transferencias agregadas de voto dentro de cada bloque ideológico (volatilidad intrabloques). La barrera ideológica, que tradicionalmente ha articulado y *anclado* el voto en el sistema de partidos español, sigue siendo relevante.

En el lado de la continuidad respecto de las pautas del comportamiento electoral y de los sistemas de partidos resultantes de anteriores comicios, hay que mencionar las enormes diferencias observadas en los valores de cada una de las dimensiones analizadas en los distintos sistemas de partidos autonómicos. La heterogeneidad en sus sistemas de partidos es la pauta general: el rango de las diferencias de los respectivos valores en cada dimensión es notablemente amplio. Esas relevantes diferencias suponen la continuidad de las Españas electorales (Oñate, 2018), la configuración de las arenas autonómicas como espacios específicos y diferenciados, con entidad propia para la competición electoral, arenas diversas –que responden a un modelo común y a modelos excéntricos– que obligan a utilizar la expresión «sistemas de partidos» en plural, ya que el análisis del sistema de partidos en el nivel estatal oculta, casi, más información que la que revela. Esas arenas electorales *excéntricas* –en el sentido de diferentes del modelo *común*– tienen actores, temas, dimensiones y tendencias de la competición, pautas de comportamiento electoral y resultados diferentes. Sigue resultando imprescindible, por tanto, analizar las pautas de comportamiento electoral y del sistema de partidos resultante en el nivel subestatal, de las comunidades autónomas. Todavía tiene sentido prestar atención a las Españas electorales.

Bibliografía

- Bochsler, Daniel (2010). «Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units». *Electoral Studies*, 29, pp. 155-168.
- Caciagli, Mario; Ruiz de Azúa, Miguel Á.; Sánchez Morón, Miguel y Jiménez Rello, Rafael (1986). *Elecciones y partidos en la transición Española*. Madrid: CIS. doi: 10.5477/cis/mon.89.302
- Caramani, Daniele (2004). *The Nationalization of Electoral Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chhibber, Pradeep y Kollman, Ken (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Chiaromonte, Alessandro y Emanuele, Vincenzo (2022). *The Deinstitutionalization of Western European Party Systems*. London: Palgrave.
- Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalton, Russell J. (2008). «The Quantity and the Quality of Party Systems Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences». *Comparative Political Studies*, 41(7).
- Emanuele, Vincenzo (2018). *Cleavages, Institutions and Competition Understanding Vote Nationalisation in Western Europe (1965-2015)*. London: ECPR Press.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2001). *Multi-Level Governance*. Lanham MD: Rowman and Littlefield.
- Hopkin, Jonnathan (2003). «Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation: A Framework for Analysis». *European Urban and Regional Studies*, 10(3), pp. 227-237.
- Hopkin, Jonathan y Barberá, Óscar (2011). «Regionalist parties and multi-layered systems: The UK and Spain in comparative perspective». *IPSA-ECPR Joint Conference*, Sao Paulo, 16-19 de febrero.
- Jeffery, Charlie y Hough, Dan (2003). «Regional Elections in Multi-Level Systems». *European Urban and Regional Studies*, 10(3), pp. 199-212.
- Jones, Mark P. y Mainwaring, Scott (2003). «The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and an Application to the Americas». *Party Politics*, 9(2), pp. 139-166.
- Kasuya, Yuko y Moenius, Johannes (2008). «The nationalization of party systems: Conceptual issues and alternative district-focused measures». *Electoral Studies*, 27, pp. 126-135.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). «Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe». *Comparative Political Studies*, 12(1).
- Lagares, Nieves y Oñate, Pablo (2018). Resultados electorales y sistemas de partidos: pautas de continuidad y de cambio en las Españas electorales. En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: CIS.

- Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. En: Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (eds.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Mair, Peter (2006). Party system change. En: Katz, Richard S. y Crotty, William (eds.). *Handbook of party politics*. London: SAGE.
- Molinar, Juan (1991). «Counting the Number of Parties: An Alternative Index». *American Political Science Review*, 85(4), pp. 1383-1391.
- Oñate, Pablo (2018). Las Españas electorales: simultánea pluralidad de arenas electorales y partidistas en un sistema multinivel. En: Pendás, Benigno (ed.). *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas* (Vol. 4). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Oñate, Pablo y Ocaña, Francisco (1999). *Análisis de datos electorales*. Madrid: CIS.
- Oñate, Pablo y Ocaña, Francisco (2008). Las elecciones autonómicas de 2007 y los sistemas de partidos autonómicos en la España multinivel. En: Pallarés, Francesc (ed.). *Elecciones autonómicas y municipales de 2007*. Madrid: CIS.
- Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (2018). Los sistemas electorales autonómicos y sus efectos sobre los partidos y los sistemas de partidos en las Españas electorales. En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: CIS.
- Pedersen, Mogens N. (1979). «The Dynamics of West European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility». *European Journal of Political Research*, 7, pp. 1-26.
- Rae, Douglas (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Schakel, Arjan H.; Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2017). La gobernanza multinivel y el Estado. En: Huber, Eveline; Lange, Matthew; Leibfried, Stephan; Levy, Jonah D.; Nullmeier, Frank y Stephens, John S. (comps.). *Transformaciones del Estado contemporáneo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sartori, Giovanni (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Swenden, Wilfried y Maddens, Bart (2008). *Territorial Party Politics in Western Europe*. London: Palgrave-Macmillan.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew S. (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tortola, Pier D. (2016). «Clarifying multilevel governance». *European Journal of Political Research*, 56(2), pp. 234-250.
- Vallés, Josep M. (1991). Entre la irregularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989). En: Vidal-Beneyto, José (ed.). *España a Debate: La Política*. Madrid: Tecnos.

70. Tendencias y comportamientos electorales en España 2015-2025

Juan Montabes Pereira

Catedrático de Ciencia Política

Universidad de Granada

Antonio Garrido Rubia

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración

Universidad de Murcia

70.1. Introducción

En España desde las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977 se han celebrado, de manera ininterrumpida, un total de doscientos veinte procesos electorales de acuerdo con el marco constitucional y legislativo vigente. Tras la aprobación de la Constitución de 1978 se refuerza el carácter constitucional y democrático de esas elecciones, ya que hasta ese momento (6 de diciembre de 1978) solo se habían celebrado las elecciones *fundacionales*, que utilizaron la Ley para la Reforma Política y el decreto de normas provisionales para la elección de Diputados y Senadores¹. Utilizamos el término elecciones *fundacionales* siguiendo el sentido que al mismo le otorga Hans D. Klingemann, refiriéndose a ellas como aquellas «elecciones que tienen lugar en momentos críticos de la historia política, especialmente en el contexto de la transición de un régimen autoritario o dictatorial a un sistema democrático». Por tanto, aquellas elecciones deben ser consideradas como «fundacionales» porque no solo marcan el inicio de un nuevo proceso político, sino que también juegan un papel crucial en el establecimiento de las reglas del juego democrático, las instituciones políticas y el comportamiento electoral en el futuro (Klingemann, 2019).

La celebración de las elecciones fundacionales otorgó a la democracia española un primer indicador de asentamiento y consolidación democrática, sin las cuales difícilmente podría haber sido considerado este proceso como tal. A este respecto, se podría afirmar, como ya describió acertadamente Mario Caciagli, que «hay elecciones sin democracia, pero no hay democracia sin elecciones». Esta percepción del politólogo italiano coincide también con

¹ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. *BOE*, n.º 70, de 23 de marzo de 1977, pp. 6584-6600. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>, acceso 30 de junio de 2025.

la afirmación de Pippa Norris, y es de mucho interés para nuestro estudio cuando nos señala que «las elecciones son necesarias, pero insuficientes para fortalecer la gobernanza democrática» (Norris, 2014). Esa primera aproximación a la robustez de la democracia española por la continuidad de la práctica electoral durante más de cuarenta y cinco años sitúa a la práctica electoral multinivel como un indicador preferente, en cualquier caso, para la categorización y cualificación de la democracia española. No obstante, podríamos concluir, en palabras de Caciagli, que «las elecciones son importantes para la democracia [...] pero las elecciones no son suficientes aunque son necesarias» (Caciagli, 2006, pp. 9 y 21).

En el periodo en el que vamos a poner el foco de nuestro análisis (1977-2024), las elecciones en la España multinivel han supuesto importantes transformaciones en la política española y han sometido en diferentes momentos a la democracia a un importante nivel de estrés político, o en términos politológicos, a una polarización política sin precedentes en la democracia española.

En estos cuarenta y siete años de práctica electoral multinivel, la Constitución ha conformado la base y sostén del marco jurídico y político en el que se han desarrollado las elecciones. La ley que dará cabida a la práctica electoral democrática tardará en aparecer siete años desde que se aprobase la Constitución y casi diez años después de las primeras prácticas participativas de la ciudadanía con el referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política de 15 de diciembre de 1976². La aparición en junio de 1985 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) establecería el marco político y legislativo en el que desarrollarían todos los procesos electorales en la democracia en España desde esa fecha hasta nuestros días³. No obstante, como ya se ha recordado en numerosas ocasiones, esa ley no hizo más que desarrollar, trasladar a la nueva norma los contenidos esenciales de la Constitución a este respecto, que, a su vez, incluían buena parte de la legislación provisional anterior. Por ello, siguiendo a Dieter Nohlen, podríamos afirmar que el sistema electoral español continúa inalterado desde enero de 1976 a pesar de los cambios en el derecho electoral recogidos tanto en la Constitución como en el desarrollo y posteriores modificaciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)⁴.

La sucesión de los procesos electorales contenidos en la tabla 70.1, han quedado regulados en sus formas y procedimientos por un mismo sistema electoral, aunque la regulación de estos haya estado determinada por

² Ley 1/1977, de 4 de enero de 1977, para la Reforma Política. *BOE*, n.º 4, de 5 de enero de 1977, pp. 170-171.

³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. *BOE*, n.º 147, de 20 de junio de 1985.

⁴ Esta ley ha sido reformada en veinte ocasiones entre 1987 y 2025, pero en ninguna de ellas se ha modificado ninguno de los componentes esenciales del sistema electoral español, con lo que podríamos decir que el sistema electoral español continúa inalterado de forma sustancial en sus componentes esenciales.

fuentes variadas. Tanto las condiciones como las consecuencias políticas de los comportamientos electorales de la ciudadanía han quedado enmarcadas en todos esos procesos por el mismo sistema electoral, aunque con regulaciones normativas diferenciadas. Y todo ello, en una estructura también determinada por la Constitución y de carácter multinivel, estableciendo desde el ámbito local al ámbito supraestatal cuatro arenas diferencias de ejercicio electoral: la arena municipal, la regional o autonómica, la estatal y la europea o supraestatal⁵. En la arena municipal, coincidiríamos con Jaume Magre e Irene Delgado cuando afirmaban, tras las elecciones locales de 2019 y en relación con el comportamiento electoral que se deriva del análisis de los resultados agregados de las elecciones municipales, que estos expresaban «con claridad la existencia de un cierto grado de “contagio” del ambiente político nacional sobre el municipal». En general, tras las once elecciones habidas desde 1983 hasta las últimas de 2023, se puede afirmar el carácter de segundo grado de estas elecciones, ya que:

La situación política nacional y el partido que está en el Gobierno son claves para analizar las orientaciones electorales, aun a pesar de que los electores están emitiendo un juicio valorativo sobre la actuación de los actores municipales en un periodo de tiempo concreto. Aunque la tendencia ofrece argumentos para confirmar que los partidos en el Gobierno sufren pérdidas con ocasión de la celebración de elecciones «intermedias» o de «segundo orden» durante la legislatura (Magre y Delgado, 2020, p. 100)⁶.

En la arena autonómica nos encontramos ante una realidad plural con escenarios diferenciados en las diecisiete comunidades autónomas, aunque también con elementos comunes en muchas de ellas que las hacen coincidir en sus procesos y no solo por el momento de realización sino también por los actores implicados y los referentes de cada uno de esos comicios. Al igual que en las elecciones municipales, las autonómicas vienen configurándose en bastante medida como las europeas, como elecciones de segundo grado. No obstante, dada la relevancia de la política autonómica para el proceso político español, en muchas ocasiones y en relación con determinadas comunidades autónomas, sus elecciones se constituyen también en referentes condicionadores de las elecciones generales. Como

⁵ Las elecciones multinivel estarían vinculadas a conceptos como *gobernanza multinivel* (generalmente referida a la UE) o las estructuras políticas multinivel (referidas sobre todo a las formas de Estado plurales). En concreto, con elecciones multinivel nos estaríamos refiriendo a aquellas en las que los votantes tienen la posibilidad de elegir representantes para diferentes niveles de gobierno, como el local, regional y nacional, todo en una misma jornada electoral o en varias, pero en donde se producen efectos cruzados (Hooghe y Marks, 2001; Molins y Oñate, 2006; Pallarés y Keating, 2003).

⁶ Los informes contenidos en el *Anuario de Gobierno Local*, publicados con periodicidad anual desde 2002 por la Fundación Democracia y Gobierno local, son una fuente paralela para el conocimiento, análisis y evolución del comportamiento electoral en este ámbito. En su última edición de 2024, se incluye un minucioso trabajo de la Profesora Irene Delgado sobre las elecciones municipales de 2023 (Delgado Sotillo, 2024).

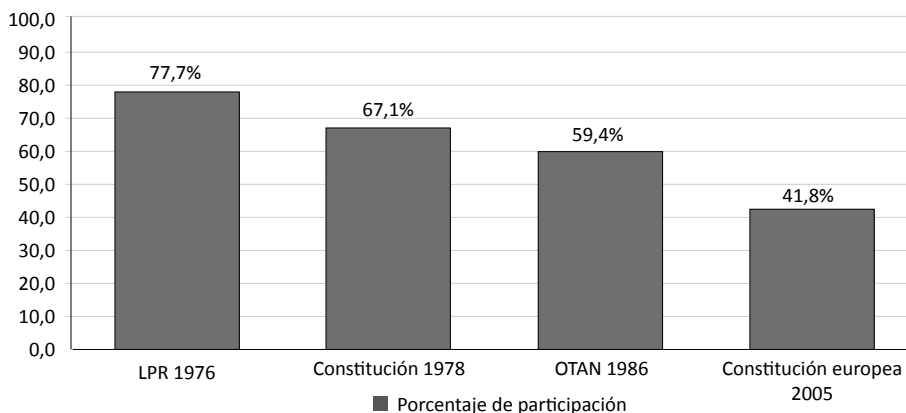
señalábamos tras las elecciones autonómicas de 2019, esos procesos autonómicos, así como los que les precedieron en 2017 y 2018 en Cataluña y Andalucía, «no se pueden comprender al margen del escenario político enmarcado por las repeticiones electorales –generales– de diciembre de 2015, junio de 2016 y abril 2019-noviembre 2019». Efectivamente, se trata de un «ciclo autonómico entre repeticiones de elecciones generales, en un contexto de inestabilidad, de incertidumbre y de expectativas que mueven los electorados y el interior de los partidos, para que todo cambie o para que todo siga igual, o quizá ni una ni otra cosa» (Lagares, Montabes y Llera, 2022, p. 7). Esta interrelación de la competencia multinivel expresa el complejo multidimensional de la competencia partidista, de sus actores, de sus territorios y también de sus productos o resultados políticos⁷.

Además, deberíamos añadir una quinta arena de expresión de la voluntad ciudadana constituida por las consultas ciudadanas a través de los referendums y consultas de diferente ámbito territorial (local, autonómico y estatal). Esta quinta arena participativa habría tenido una muy corta andadura, ya que en tan solo cuatro ocasiones (contando la primera de ellas de carácter preconstitucional) ha sido puesta en práctica⁸. Resulta sorprendente el escaso uso que ha tenido en España la práctica referendaria. Solamente se ha acudido a ella en aquellas ocasiones en las que era preceptivo por indicación constitucional, no acudiendo a las posibilidades que la propia Constitución y la ley sobre las distintas modalidades de referéndum de 1980 establecía al respecto.

En efecto, esa ley, elaborada con urgencia debido a la necesidad de aplicación para el referéndum andaluz de ratificación de la iniciativa autonómica de 28 de febrero de 1980, ha tenido una muy escasa aplicación, más por motivos de inserción política de este tipo de consultas y por la cultura política dominante que por razones imperativas de aplicación constitucional (Montabes, 2017). Las modalidades de referéndum previstas en la Constitución de 1978 y en la ley de febrero de 1980, configuran dos tipos principales: el referéndum consultivo, entendido como consulta a los ciudadanos sobre un asunto que no afecta directamente a la Constitución ni a los derechos fundamentales; y el referéndum vinculante, que se pone en práctica por mandato constitucional, como ocurre en los casos de los procesos de reforma constitucional. En cualquier caso, destaca el escaso uso que, en la práctica política española, ha tenido en los sistemas de nuestro entorno en las cinco últimas décadas.

⁷ Los informes anuales sobre comunidades autónomas, publicados por el Observatorio de Derecho Público, son una fuente muy completa para el estudio y el análisis de la evolución del desarrollo del Estado de las Autonomías y del comportamiento electoral acaecido en estos ámbitos hasta nuestros días. Disponible en: <https://idpbarcelona.net/coleccion-informe-comunidades-autonomas/panel-comunidades-autonomas-informe-comunidades-autonomas/>, acceso 25 de junio de 2025.

⁸ Como se puede comprobar en la tabla 70.1, en el periodo comprendido entre 1976 y 2025 en España se han celebrado solo cuatro referendums de ámbito estatal: el referéndum para la Reforma Política de 15 de diciembre de 1976, el de 6 de diciembre de 1978 de aprobación de la Constitución española de 1978, el de 12 marzo de 1986 de permanencia en la OTAN y el de 20 de febrero de 2005 para la aprobación del tratado que establecía una Constitución europea.

GRÁFICO 70.1. *Participación en los referéndums celebrados en España (1976-2005)*

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

Sin haber llegado a una confrontación explícita en las posiciones de polarización política española –quizá con la excepción de los años ochenta del siglo pasado con motivo del referéndum de permanencia en el Tratado del Atlántico Norte y, por otros motivos, la consulta en el ámbito autonómico catalán sobre la independencia en 2017–, el recurso a los referéndums, a pesar de su escasa puesta en práctica en el ámbito español, no ha constituido una demanda prioritaria en la política española contemporánea. Tradicionalmente, los entusiastas de la democracia directa destacan la importancia de la participación ciudadana directa y la defienden como la manera más adecuada de tomar decisiones democráticamente legítimas. Los críticos, por otro lado, cuestionan la viabilidad de la democracia directa en los Estados modernos y señalan problemas relacionados con la dificultad de abordar decisiones complejas mediante una elección binaria, la necesidad de juicio experto, la posible manipulación por parte de los populistas y la baja participación. Es por ello por lo que, como señala un informe de la UE, «el argumento sobre la competencia de los ciudadanos en asuntos tan complejos es la crítica central dirigida a la democracia directa, y se ha considerado particularmente pertinente en el contexto de los asuntos de la UE» (Parlamento Europeo, 2022, p. 1)⁹.

Para la mayoría de los ciudadanos en las democracias occidentales, su implicación en la vida política se limita a la participación electoral. Pippa Norris ha señalado reiteradamente que esa práctica electoral en la democracia queda aislada si no está acompañada de otra serie de prácticas y de protección de los derechos y libertades que la respaldan y aseguran. Los estudios demuestran, como añade la politóloga norteamericana, que efectivamente existe una débil relación entre el voto y otras formas de participación política (Norris, 2014).

⁹ El artículo 10 (1) del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece explícitamente que el funcionamiento de la Unión se basará en la democracia representativa, aunque los apartados (2) y (3) también excluyen mecanismos de participación directa como el plebiscito o la iniciativa legislativa.

Esta centralidad de las elecciones, que en su versión más actual se vincularía con lo que Steven Forti ha llamado como *autocracias electorales*, sería la manifestación desviada de las conocidas como democracias electorales¹⁰. Estas últimas, en atención a las referencias anteriores mencionadas por Norris, estarían basadas en los siguientes argumentos, entre otros. En primer lugar, la participación electoral requiere un menor grado de implicación e información que otras formas de participación política. En segundo lugar, «solo una minoría de la población se implica en otras formas de participación política convencional». En tercer lugar, una mayoría de los ciudadanos de los países occidentales no se implican en formas no convencionales de participación política. Finalmente, en cuarto lugar, en las relaciones entre formas no convencionales y convencionales de participación, la mayoría de los estudios tienden a demostrar que estas no son negativas, sino, por el contrario, complementarias (Le Duc, Niemi y Norris, 2014). La clave de bóveda de las democracias en donde si sitúa la participación electoral se fundamenta en que es la forma de participación política más generalizada, influenciada por muy diversos factores relacionados con los atributos personales (edad, sexo, etc.), con las actitudes y los valores (eficacia política, confianza institucional, etc.) y con factores más de carácter institucional (grado de apertura del sistema, etc.).

Muchas de las claves del comportamiento electoral las podemos encontrar en los niveles de movilización o desmovilización en los procesos electorales. La larga trayectoria española, con su experiencia multinivel, refleja el orden de la relevancia otorgada a las elecciones en función de su arena de representación y de gobierno respectivo, entre otros factores.

TABLA 70.1. *Cronograma de las elecciones multinivel españolas*

	<i>Referéndums</i>	<i>Locales</i>	<i>Autonómicas</i>	<i>Generales</i>	<i>Europeas</i>
1976	Reforma política 15 dic.				
1977				15-jun.	
1978	Constitución 6 dic.				
1979	Estatutos País Vasco y Cataluña	03-abr.		01-mar.	
1980	Inicio Autonomía Andalucía 28F		País Vasco		
	Estatuto de Galicia		Cataluña		
1981	Estatuto de Andalucía 30 oct.		Galicia		
1982			Andalucía	28-oct.	

¹⁰ Las denominadas «autocracias electorales» es un término usado en alguna ocasión por la UE para referirse a Hungría señalando que «se ha deteriorado tanto que se ha convertido en una *autocracia electoral*». Por su parte, hay quien considera este término como un eufemismo para evitar utilizar el término dictaduras. El término también lo ha utilizado acertadamente Steven Forti para su libro *Democracias en extinción. El espectro de las autocracias electorales*, en el que trata los procesos de autocratización en el mundo actual (Forti, 2024).

TABLA 70.1. *Cronograma de las elecciones multinivel españolas (continuación)*

<i>Referéndums</i>	<i>Locales</i>	<i>Autonómicas</i>	<i>Generales</i>	<i>Europeas</i>
1983	08-may.	CC. AA. 143		
1984		País Vasco		
		Cataluña		
1985		Galicia		
1986	Ref. OTAN	País Vasco	22-jun.	
1987	10-jun.	CC. AA. 143		10-jun.
1988		Cataluña		
1989		Galicia	29-oct.	15-jun.
1990		País Vasco		
1991	26-may.	CC. AA. 143		
1992		Cataluña		
1993		Galicia	06-jun.	
1994		Andalucía		12-jun.
		País Vasco		
1995	28-may.	CC. AA. 143		
		Cataluña		
1996		Andalucía	03-mar.	
1997		Galicia		
1998		País Vasco		
1999	13-jun.	CC. AA. 143		
		Cataluña		13-jun.
2000		Andalucía	12-mar.	
2001		País Vasco		
		Galicia		
2002				
2003	25-may.	CC. AA. 143		
		Cataluña		
		Asamblea de Madrid		
2004		Andalucía	14-mar.	13-jun.
2005	Ref. Constitución europea	País Vasco		
		Galicia		
2006	Estatuto de Cataluña	Cataluña		
2007	Estatuto de Andalucía	CC. AA. 143		
		Asamblea de Madrid		
2008		Andalucía	09-mar.	
2009		Galicia		07-jun.
		País Vasco		
2010				
2011	22-may.	CC. AA. 143	20-nov.	
2012		Andalucía		
		Asturias		
		País Vasco		
		Galicia		
		Cataluña		

TABLA 70.1. *Cronograma de las elecciones multinivel españolas* (continuación)

Referéndums		Locales		Autonómicas	Generales	Europeas
2013						
2014						25-may.
2015		28-may.	CC. AA. 143		20-dic.	
				Andalucía		
				Cataluña		
2016				País Vasco	26-jun.	
				Galicia		
2017				Cataluña		
2018				Andalucía		
2019		26-may.	Valencia		28-abr.	26-may.
				CC. AA. 143		
2020					10-nov.	
2021				Cataluña		
				Asamblea de Madrid		
2022				Castilla y León		
2023		28-may.	CC. AA. 143		23-jul.	
2024				Galicia, País Vasco, Cataluña		09-jun.
Total	CUATRO	ONCE	ONCE/TRECE		DIECISÉIS	NUEVE

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Infoelectoral. Disponible en: <https://infoelectoral.interior.gob.es/es/elecciones-celebradas/>, acceso 3 de julio de 2025.

70.2. Las elecciones y el comportamiento electoral como indicadores de la calidad de la democracia en España

Las elecciones constituyen uno de los indicadores prioritarios y más relevantes para la determinación de la calidad de la de democracia. Desde que, en 1952, W. J. M. Mackenzie publicase el libro *Free Elections. An elementary textbook* y, a continuación, siguieran otras muchas aportaciones (sociológicas, políticas y jurídicas) en la segunda mitad del siglo pasado, las elecciones se han constituido en el instrumento más relevante para la consecución y perfeccionamiento de las democracias. En España, sería García-Pelayo quien, desde el exilio americano y venezolano, escribiría sobre los partidos políticos y las elecciones en lo que luego sería su libro *El Estado de partidos*.

No obstante, las elecciones libres, como sello distintivo de los sistemas democráticos, también consideradas como faros constantes de esperanza para el cambio político, han concentrado la tensión de los déficits de las democracias de los últimos años convirtiéndose en el testigo más relevante para la catalogación de la amplitud del ejercicio de los derechos y libertades.

En este contexto, no es de extrañar que, a medida que aumentan los intentos de empañar la legitimidad incluso de los procesos más creíbles, sea importante investigar cómo prevenir, mitigar y abordar tales desafíos. Sin

embargo, la importancia fundamental de las elecciones también las convierte en blancos principales de ataque. La aparición de las denominadas *autocracias electorales* exige, hoy más que nunca, proteger y reforzar el carácter libre de las elecciones, tal y como presagiaba Mackenzie, para de esa forma reforzar la democracia.

Las diferentes fuentes a las que podemos acudir para determinar el grado de calidad de la democracia (la *democraticidad* de la democracia en España) coinciden en otorgarle un nivel alto en comparación con el resto de los sistemas analizados. En tales valoraciones se presta una especial atención a la calidad de las elecciones y a su consideración como instrumento válido que se desarrolla sin alteraciones entre la voluntad ciudadana y la representación política generada en los distintos niveles o arenas electorales.

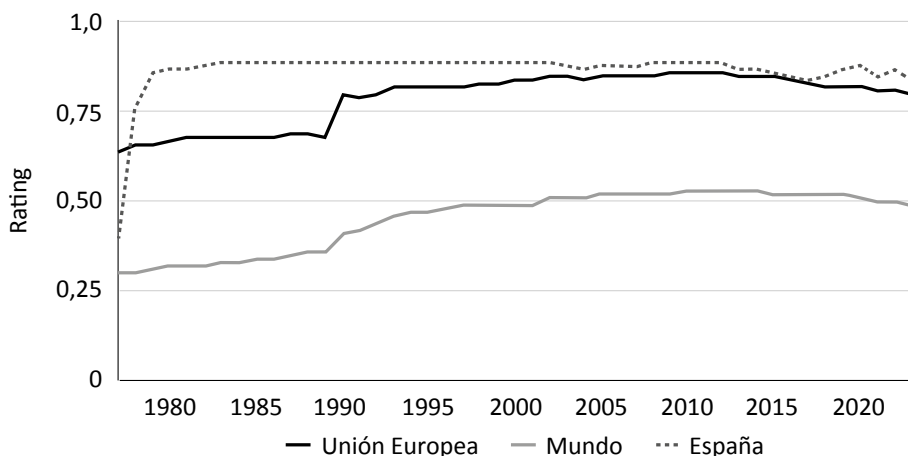
Para Freedom House, organización que promueve los derechos humanos y que publica anualmente su propio *ranking* de democracias, España se sitúa, en la edición de 2024, en la posición once –puntuación que hace que la comparta con otros cinco países– mientras que, en 2018, estaba en la posición siete –junto con otros siete países–, lo que indica que ha bajado cuatro puestos. España ha bajado de los noventa y cuatro puntos sobre cien en 2018 a los noventa sobre cien en 2023. Esta puntuación depende de criterios relacionados con los derechos políticos (sobre cuarenta) y las libertades civiles de cada país (sobre sesenta). En 2018, España obtuvo un treinta y ocho y un cincuenta y seis, respectivamente, mientras que en 2023 obtuvo un treinta y siete y un cincuenta y tres.

Para V-Dem, en su informe sobre la democracia de 2024, España ocupa la posición veintitrés de un *ranking* de 179 países. En 2018, cuando Pedro Sánchez llegó a la Presidencia del Gobierno tras la primera moción de censura que lograba la remoción del Presidente, el país estaba en la posición veintiséis. Aunque mejoró su posición con respecto al resto de países, descendió en la puntuación de los cinco índices democráticos que valora este instituto. Estos adoptan una cifra dentro del intervalo de cero a uno, de menor a mayor valor: el electoral, el liberal, el participativo, el igualitario y el deliberativo¹¹.

En el *ranking* elaborado por el diario británico *The Economist* para determinar el nivel de la democracia en los distintos países, las elecciones, tanto en su periodicidad como en sus condiciones formales y materiales de desarrollo, juegan un papel decisivo. Así en este *Democracy Index* publicado por *The Economist* en marzo de 2024, según datos de 2023, se nos ofrece una fidedigna imagen sobre el estado de la democracia en 165 países, donde España queda situado entre los veinticinco primeros lugares de este *ranking*. España repite la puntuación obtenida el año anterior (8,08 sobre 10), situándose en el

¹¹ V-Dem es una herramienta para conceptualizar y medir la democracia. Proporciona un conjunto de datos multidimensional y desagregado que refleja la complejidad del concepto de democracia como un sistema de gobierno que va más allá de la simple presencia de elecciones. El proyecto V-Dem distingue entre cinco principios fundamentales de la democracia: electoral, liberal, participativo, deliberativo y igualitario, y recopila datos para medir estos principios. Disponible en: <https://v-dem.net/about/v-dem-project/>, acceso 7 de julio de 2025.

GRÁFICO 70.2. *Índice de la democracia electoral en el mundo, Europa y España (1975-2023)*



Fuente: V-Dem. Disponible en: https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/, acceso 7 de julio de 2025.

puesto veinticuatro dentro de la categoría de democracias plenas. En 2022, España recuperó dicha categoría (que había perdido en 2021) gracias a la finalización de medidas que –con motivo de la pandemia del COVID-19– habían vulnerado las libertades de los ciudadanos en 2020-2021. En concreto, desde 2018 a 2023, el índice electoral baja de 0,85 a 0,84; el índice liberal de 0,78 a 0,76; el participativo de 0,6 a 0,59; el igualitario de 0,77 a 0,72 y el deliberativo de 0,76 a 0,71¹².

Por último, el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) es una organización intergubernamental que elabora su propio índice con respecto a cuatro variables: la representatividad, los derechos, el Estado de Derecho y la participación. España desciende en dos de ellos y aumenta en los dos últimos. En representatividad pasa, en los datos publicados en 2024, de 0,84 en 2018 a 0,8 en 2023 y en Estado de Derecho pasa de 0,77 a 0,74. Mientras, en derechos asciende de 0,82 a 0,83 y en participación de 0,66 a 0,69. En el último informe de 2024, con datos referidos a 2023, en el análisis de los cuatro ámbitos evaluados internacionalmente (representación política, Estado de Derecho, cumplimiento

¹² El *ranking* DI está elaborado por la Intelligence Unit de la revista *The Economist* y puntúa la calidad democrática de los países en escala de 0-10, siendo 10 el nivel máximo de democracia y 0 el nivel mínimo. Según su último informe publicado a principios de 2022, Noruega es el país mejor clasificado, con 9,75 puntos y Afganistán, el país con peor nota, con 0,32 puntos. El informe también establece varias categorías de democracia según la puntuación numérica que recibe cada país. Así, los países entre ocho y diez puntos son clasificados como «democracia plena», entre seis y ocho «democracia débil», entre cuatro y seis «gobierno híbrido» y menos de cuatro «gobierno autoritario».

de los derechos y participación), España es ubicada en la posición avanzada entre los veinticinco países que obtienen mejor puntuación de los 173 evaluados¹³.

Todos estos informes y sus respectivos indicadores sobre España nos indican el grado de validación que las elecciones y sus procesos tienen en el mundo comparado. El alto grado de validación que reciben los procesos electorales en España contrasta con el casi permanente disenso entre las fuerzas políticas y la opinión mayoritaria de la opinión pública española sobre la percepción de la *democraticidad* de las elecciones y sus procesos.

La distinción política más importante entre países, no obstante, no tiene que ver con si estos son considerados o no como democráticos, sino más bien con qué tipo de democracias son o qué nivel de democracia han logrado alcanzar (Møller y Skaaning, 2011, p. 1). De todas formas, podríamos afirmar que uno de los primeros y más importantes esfuerzos por distinguir el funcionamiento de las democracias fue realizado por Arend Lijphart (1999) en su obra *Patterns of Democracy*. En este trabajo, Lijphart nos adelantará a principios de los años ochenta del siglo pasado y reiterará en trabajos posteriores (1994, 1999), que se podrían distinguir entre democracias «mayoritarias» y «consensuales». Señala este politólogo holandés que, mientras que las primeras se caracterizarían por «reglas de elección de pluralidad simple, un sistema bipartidista y gobiernos de un solo partido», las segundas –las consensuales– quedarían marcadas por «la representación proporcional, sistemas multipartidistas y gobiernos de coalición». Los cambios que suceden en el sistema de partidos, las consecuencias políticas de un mismo sistema electoral –pero con efectos diferenciados a lo largo de su casi medio siglo de vida– y la irrupción en nuestro sistema político de los Gobiernos de coalición nos ratificarían el cambio de algunas de las características determinantes de la política española, pasando, como bien adelantaba Lijphart de un modelo de sistema político «mayoritario» a otro «consensual». En cualquier caso, esta transformación ha ido acompañada en la práctica política española de los últimos años –paradójicamente– por un incremento extremo de la polarización, del número efectivo de partidos (electorales y parlamentarios) y de la fragmentación.

Como ya señalaron Linz y Montero a finales del siglo pasado, la evolución del sistema de partidos en España, que ha tenido su continuidad en otros trabajos, ha servido para determinar los distintos ciclos electorales, las diferentes dimensiones del voto y la orientación electoral de los españoles a lo largo de varias elecciones. El sistema de partidos español ha sido la combinación, por un lado, de una inestabilidad tanto política como partidista en los primeros años de la democracia y, por otro, de una sólida consolidación a partir de los años ochenta (Linz y Montero, 2001). Tanto es así que, como ya apuntaron estos mismos autores dos años antes, el caso español se configuraba como un

¹³ El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) es una organización intergubernamental que apoya la democracia en todo el mundo, el fortalecimiento y la protección de las instituciones y procesos políticos democráticos en todos los niveles. Disponible en: <https://www.idea.int/democracytracker/country/spain>, acceso 25 de junio de 2025.

supuesto altamente inusual, ya que «ha demostrado ser compatible con procesos simultáneos de cambio en el sistema de partidos, es decir, con la transformación de una clase o tipo de sistema de partidos en otro» (Linz y Montero, 1999, p. 40). Esto ha sucedido efectivamente al menos en cinco ocasiones a lo largo de estos últimos casi cincuenta años, configurando unas relaciones interpartidistas o sistemas de partidos en diferentes variantes. Estos modelos han quedado conformados, fundamental y directamente por el comportamiento electoral que se ha ido expresando a lo largo de las dieciséis ocasiones en las que ha sido convocado para su participación en esas elecciones generales, así como de manera más indirecta por el resto de las elecciones de la España multinivel y otros factores¹⁴.

La convocatoria de últimas elecciones generales de julio 2023, se realizó justo un día después de la celebración de las elecciones municipales y autonómicas de 28 de mayo de ese año. Ante los resultados de estas y a punto de asumir la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea el 1 de julio de 2023, el Presidente del Gobierno, sorprendiendo a propios y extraños, anuncia la decisión de disolver las Cortes y de convocar unas próximas elecciones para el Congreso y el Senado de inmediato. La convocatoria de esas elecciones para el 23 de julio generaría de inmediato la protesta del principal partido de la oposición por tratarse una fecha en pleno periodo estival, que podía conllevar un incremento de la abstención y del voto por correo. Además, el hecho de que desde 1977, que se celebraron las primeras elecciones democráticas, no se hubiese convocado ninguna elección ni en el mes de julio ni en el de agosto, podía hacer pensar que se estaba buscando por el Presidente del Gobierno la desmovilización de parte del electorado y del incremento del voto por correo¹⁵. No obstante, el voto por correo alcanzaría el mayor porcentaje de práctica desde 1977 con un 8,6 % de los electores (2 471 935 de electores), y la participación se situó, finalmente, por encima de la media lograda hasta ese momento en este tipo de elecciones y la más alta de los últimos cinco comicios de los últimos diez años¹⁶.

Esta decisión sorprendió sobremanera a todos los actores políticos, ya que se producía como consecuencia de la decisión personal del Presidente del Gobierno quien, ejerciendo una competencia reconocida constitucionalmente y a raíz de los resultados electorales de unos comicios municipales y

¹⁴ Linz y Montero apuntan a cinco factores como dimensiones significativas del sistema de partidos: 1) el volumen de transferencias de votos entre elecciones sucesivas; 2) el número de partidos relevantes en competencia; 3) la intensidad de la competitividad electoral; 4) la de la competencia por el Gobierno; y 5) la distancia ideológica entre los partidos y entre sus votantes. estructura (Linz y Montero, 1999, pp. 40 y ss.).

¹⁵ Así se manifestaron tanto el Presidente del PP, Alberto Núñez Feijóo, como el Vicesecretario General del PP, Esteban González Pons, dos días después de las convocatorias de elecciones generales de 23 de julio de 2023 (*El País*, 31 de mayo 2023, p. 17).

¹⁶ El porcentaje medio de voto por correo en España entre 1977 y 2023 ha sido del 3,5, produciéndose un incremento progresivo de este a partir de las elecciones de 2000, llegando en 2023 a obtener su máxima utilización con un 9,43 del censo, según Correos (organismo encargado de su tramitación ante la Administración electoral), aunque, formalmente, solo el 8,6 % fueron tramitados por Correos por no haber sido completado por los solicitantes (Ministerio del Interior).

autonómicos, movilizaba a todos para las decimoquintas elecciones generales en una fecha nada usual en la práctica electoral española.

Si las tendencias del comportamiento electoral y sus consecuencias sobre el sistema político español de los últimos quince años han ocasionado la transformación de una democracia mayoritaria a una democracia consensual, esta decisión marcaba personalmente la dirección política del Presidente ejerciendo sus funciones constitucionales.

El sistema de partidos en España ha experimentado una evolución significativa y variada en etapas desde 1977 hasta 2023. Esta evolución ha estado determinada fundamentalmente con las características básicas del comportamiento electoral en cuanto a su orientación y por las dinámicas generadas entre las distintas fuerzas políticas de cada momento en función de sus dimensiones partidistas y sus interacciones con los demás actores. Podríamos establecer cuatro ciclos electorales distintos.

Como sintetizara acertadamente Sánchez de Dios: «las transformaciones de los sistemas de partidos responden tanto a factores endógenos como exógenos de los partidos». En el primer ámbito nos encontraríamos con los asuntos que afectan a la identidad de cada partido, que es un aspecto interno. En segundo lugar, que es por donde nos inclinamos para la periodización de las fases del sistema de partidos español, están los aspectos del ámbito externo de los partidos, mediante los que se establecen el contraste y la diferencia entre los partidos de un sistema y las interacciones con el resto de los miembros de ese sistema. Concluye este autor que «esta diferenciación es la base de la dinámica del sistema de partidos y de la competición partidista» (Sánchez, 2018, p. 100)¹⁷. Sobre esta base nos planteamos el establecimiento de las siguientes fases en el sistema de partidos español de los últimos cuarenta y ocho años:

El primer ciclo electoral (1977-1979) está marcado por la celebración de las elecciones fundacionales de 1 de junio de 1977 y por el proceso de elaboración de la Constitución española de 1978, caracterizado por un *multi-partidismo atenuado y no polarizado*, pero con una intensa competición entre los dos principales partidos, UCD y PSOE. En 1977, UCD y PSOE sumaron el 64 % de los votos y el 81 % de los escaños, y en 1979, el 65,5 % de los votos y el 83 % de los escaños. Esta primera fase del sistema de partidos español quedaría determinada por la moderación ideológica y el esfuerzo por la aproximación más partidista que ideológica entre UCD y PSOE. Como actores compensatorios de este dúo de partidos se situarían a la derecha y la izquierda de cada uno de ellos Alianza Popular y Fuerza Nueva, por la vertiente de la derecha, y el PCE y otras fuerzas minoritarias por la izquierda. Junto con ellos se situaría preferentemente en el eje territorial los Partidos de Ámbito no Estatal, el Partido Nacionalista Vasco, Unió

¹⁷ Entre los principales y más recientes análisis sobre el sistema de partidos español podríamos citar, entre otras muchas, las siguientes referencias: Linz, 1979; Linz y Montero, 1999; Gunther, 1986; Méndez Lago, 2020; Lago y Montero, 2010; Oñate y Ortega, 2019; Lagares y Oñate, 2018; Oñate, 2018; Oriols y Cordero, 2016; Cordero y Montero, 2015; Rodríguez y Barrio, 2017; Simón, 2017; Vallés, 1991.

Democrática de Catalunya, Convergència i Unió (a partir de 1979) y el Partido Socialista de Andalucía. En este primer periodo encontraríamos varias características básicas del comportamiento electoral, como la baja fragmentación y la también baja volatilidad electoral, fundamentalmente debido a la cercanía en el tiempo de las elecciones y al sistema electoral proporcional corregido y desarrollado e implementado unos meses antes de las primeras elecciones¹⁸.

El segundo ciclo electoral (1982-1989) quedaría constituido básicamente por los resultados de las *elecciones críticas* con las que se inicia (28 de octubre de 1982) y las derivaciones de estas hasta 1989. Las elecciones de 1982 marcaron un «gran terremoto electoral» con un cambio sustancial y duradero en los alineamientos electorales¹⁹. El PSOE obtuvo la mayoría absoluta por primera vez con el mejor resultado de toda su trayectoria electoral y con una participación máxima de casi el 80 %, nunca superada con posterioridad. Por otro lado, hubo una disminución de la atomización de partidos nacionalistas y regionalistas, que aún en su porcentaje más bajo de la historia electoral española llegó a situarse cerca del 10 % de los votos. Por otro lado, aumentó la concentración de votos y escaños en las dos formaciones mayoritarias, PSOE y AP, sumado a la prácticamente desaparición del que hasta ese momento había sido el primer partido en las anteriores elecciones de 1977 y 1979. Las elecciones de 1986 y 1989 confirmaron la «estabilidad del sistema de partidos con mayorías absolutas para el PSOE». En 1989, AP se reformuló como Partido Popular (PP), adoptando una ideología de democracia cristiana o neoconservadurismo liberal. En 1993, el PSOE perdió la mayoría absoluta y tuvo que formar un Gobierno minoritario con apoyo de partidos nacionalistas.

El tercer ciclo electoral (1993-2011) marcaría la etapa del bipartidismo imperfecto, en el que los dos primeros partidos (PSOE y PP) estarían inicialmente por encima de las tres cuartas partes de la representación en el Congreso de los diputados y también en porcentajes de apoyo electoral. Las elecciones de 1996 pusieron fin a la etapa de Gobierno socialista y el PP formó un Gobierno minoritario con apoyos parlamentarios. Los partidos de ámbito no estatal (fundamentalmente CiU y PNV) actuarían sucesivamente con el PSOE y el PP como goznes del sistema, apoyando sucesivamente en 1993 y en 1996 a uno y a otro sucesivamente. Se intensificó la competición entre PP y PSOE. No obstante, en las elecciones de 2000, el PP logró una amplia mayoría parlamentaria que alternaría en 2004 con el PSOE, que ganó las elecciones por un estrecho margen y formó Gobierno con el apoyo de otros partidos. En 2008, el PSOE volvió a ser la fuerza más votada. Además, hubo una consolidación de las fuerzas nacionalistas en el País Vasco y

¹⁸ El sistema electoral aplicable durante este primer periodo electoral y en buena parte del segundo estuvo carente de una regulación legal exhaustiva y completa, ya que la LOREG, aprobada en junio de 1985, solo se aplicaría de forma integral para las elecciones de 1986. Por tanto, se aplicaría el Decreto-ley preconstitucional de 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales y lo que la Constitución a través de los artículos 68 y 69 y demás concordantes establecían.

¹⁹ Las elecciones críticas se corresponderían con «aquellas que producen un cambio sustancial y duradero en los alineamientos electorales existentes» (Rama, 2016, p. 246).

Cataluña. Las elecciones de 2011 marcaron el fin del dominio socialista y un cambio profundo en las dinámicas de competición política. El PP obtuvo la mayoría absoluta, aumentó la fragmentación del electorado y aparecieron nuevos partidos como UPyD e IU.

Por último, el cuarto ciclo electoral (2015-2023) volvería a un modelo similar al de partida, con un *multipartidismo moderado*, pero ahora sí *polarizado*. En 2015, se produjo un «terremoto electoral» con la irrupción de Podemos y Ciudadanos en el Congreso de los Diputados. Los dos principales partidos, PP y PSOE, obtuvieron el 61 % de los escaños y el 51,1 % de los votos. En 2016, el PP subió en escaños y el PSOE, Ciudadanos y Unidos Podemos perdieron apoyos electorales. Este cambio se manifiesta en una mayor fragmentación, volatilidad y una recomposición de las dinámicas de competencia y formación de Gobierno. Se observa que la crisis económica ha detonado una crisis política de desafección ciudadana.

Con la moción de censura presentada por el PSOE en 2018, se abre paso a la quinta alternancia del sistema político español que electoralmente sería corroborada en las elecciones de noviembre de 2019. No obstante, seis meses antes, en las elecciones de 28 de abril, pese a conformar al PSOE como el partido más votado, no lograron conformar una mayoría de Gobierno con lo que hubo que celebrarse las segundas elecciones de ese año (el 10 de noviembre de 2019), que dotarían de gobernabilidad al sistema con el primer Gobierno de coalición (PSOE-Podemos) de la historia de la democracia española.

En resumen, el sistema de partidos en España ha evolucionado desde un multipartidismo moderado en los primeros años de la democracia, pasando por un bipartidismo con predominio del PSOE y luego del PP, hasta llegar a un multipartidismo fragmentado con la irrupción de nuevas fuerzas políticas. Los niveles de volatilidad electoral han aumentado en los últimos años, reflejando una mayor inestabilidad en el comportamiento de los votantes. La crisis económica ha actuado como detonante de una crisis política y ha favorecido la aparición de nuevas formaciones que han canalizado el descontento ciudadano.

Todos estos factores van a ser analizados en las siguientes páginas de este trabajo, conformando, o intentando conformar, una representación fidedigna de las condiciones y características de la competencia (y de la competitividad) de la política española a lo largo de los últimos cincuenta años a través del análisis de los comportamientos electorales y sus consecuencias en la España multinivel. Para ello, dedicaremos el siguiente apartado a la evolución de la participación electoral y la orientación del voto en las elecciones legislativas en España entre 1977 y 2023, con especial atención al último periodo desde 2015 hasta las elecciones generales de 23 de julio de 2023. A continuación, se analizará el papel e influencia de las élites políticas de los principales partidos políticos en la conformación del comportamiento electoral y, finalmente, respecto a las características del comportamiento electoral y de las principales orientaciones políticas de los españoles hacia los referentes políticos, se intentará trazar los rasgos de la cultura política y electoral de los españoles.

TABLA 70.2. *Componentes esenciales y porcentajes de participación electoral de las cuatro arenas electorales de la política española*

	Congreso	Senado	Parlamentos de las CC. AA.	Municipios	Parlamento Europeo
Número de representantes para elegir	350	Variable	Variable	Variable	61
Circunscripción	Provincias	Provincias	Generalmente provincias	Municipio	Territorio nacional, distrito único
Candidaturas	De lista cerrada y bloqueada	Personal	De lista cerrada y bloqueada.	Generalmente de lista cerrada y bloqueada	De lista cerrada y bloqueada
Voto	Único	Plural limitado	Único	Único	Único
Barrera electoral	3 %	Sin barrera	3 % / 5 %	5 %	Sin barrera
Fórmula electoral	D'Hondt	Mayoritaria	D'Hondt	D'Hondt	D'Hondt
Media de participación hasta 2024	72,12 %	71,80 %	69 %	66,65 %	58 %

Fuente: Elaboración propia.

70.3. La participación electoral en la España multinivel

Con respecto a la evolución de la participación electoral en España, esta se ha situado en el umbral medio-alto de lo acaecido en los países de nuestro entorno social y económico.

La estructura multinivel plasmada en el modelo de organización territorial del Estado ha generado cuatro espacios o arenas electorales en que los que se ha desarrollado de manera continua la competencia y la competitividad electoral para generar espacios de representación política: la arena local con las elecciones municipales, la arena regional/nacional con las elecciones autonómicas, la arena estatal con las elecciones generales para el Congreso y el Senado, y la arena subestatal o de la Unión Europea con las elecciones al Parlamento Europeo.

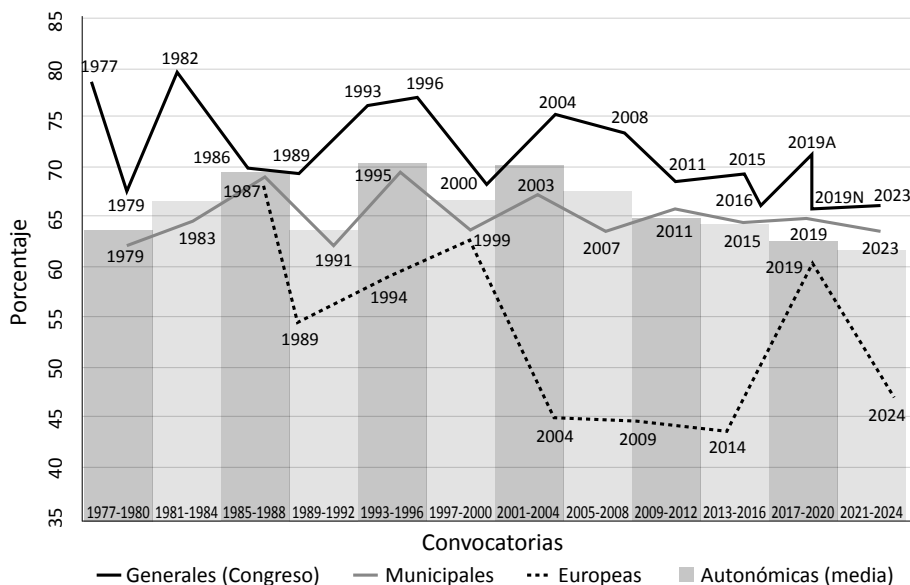
El grado de participación electoral es un indicador revelador del estado de movilización y politización de la ciudadanía y del interés de esta por la política. En España, la participación electoral media del periodo comprendido entre 1977 y 2023 se sitúa en torno al 72,12 %, con una oscilación de doce puntos, un máximo de casi 80 % de participación en el año 1982 y unos mínimos del 66,3 en noviembre de 2019 y del 68 % en 1979.

En cada una de estas cinco arenas del sistema político español se producen unos niveles diferenciados de participación. Como se puede observar en la tabla 70.2, son las elecciones generales al Congreso las que disponen de

una mayor movilización media en España (72,12 %) ²⁰, seguidas por las autonómicas (69 %) ²¹ a continuación por las municipales (66,5 %) y finalmente, las europeas (58 %). Los referéndums o consultas populares, puestos en práctica solamente en cuatro ocasiones en estos últimos cuarenta años han generado una movilización media del 61,37 %.

Si analizamos el gráfico de la evolución de la participación electoral (70.3), veremos que los máximos se corresponden con las elecciones que han dado cambio en el partido mayoritario que forma Gobierno (1982, 1996 y 2004), aparte de las elecciones fundacionales de 1977. Además, esos procesos electorales generales se han desarrollado en situaciones excepcionales de alto descontento respecto al funcionamiento del Gobierno, como crisis internas de los propios partidos, escándalos de corrupción y el atentado del 11 de marzo de 2004.

GRÁFICO 70.3. *La participación electoral multinivel en España (1977-2024)*



Fuente: Trujillo, García y Colomé, 2024.

²⁰ Al producirse simultáneamente en España las elecciones para el Congreso y para el Senado, los índices de participación para ambas Cámaras son prácticamente idénticos.

²¹ Las elecciones para los Parlamentos de las comunidades autónomas tienen lugar en las diecisiete comunidades autónomas (más las ciudades de Ceuta y Melilla) cada cuatro años, celebrándose simultáneamente a los comicios municipales en todos los casos menos en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, que disponen de capacidad para convocar aisladamente sus elecciones autonómicas con independencia de otro tipo de procesos (art. 169 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985).

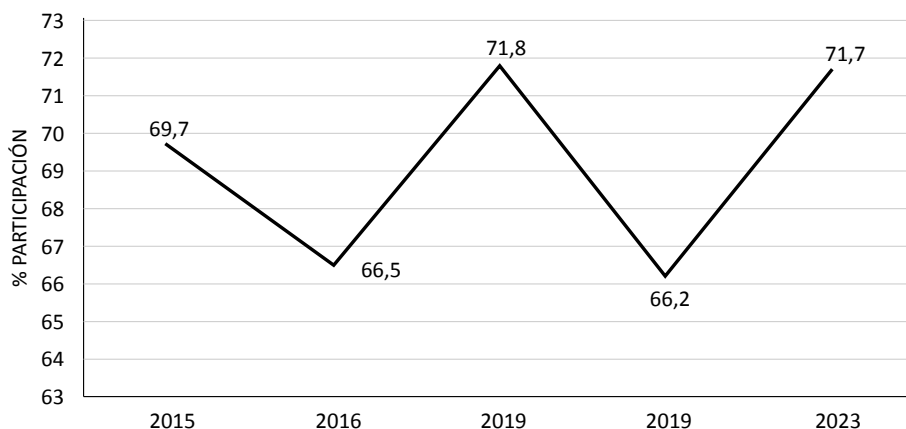
Así, podríamos deducir que existe un 12 % del censo electoral que, hasta el año 2011, solo se moviliza puntualmente en momentos de crisis, y cuya participación es decisiva en los resultados y la formación del Gobierno. Aparte encontramos otro 20 % que nunca vota y cuyas motivaciones abstencionistas, de carácter estructural, son mucho más difíciles de interpretar.

En España, y siguiendo la interpretación de la evolución histórica del nivel de participación, podemos hablar en términos generales de una relación positiva entre descontento, insatisfacción o incertidumbre política y participación electoral. Ese 12 % de abstencionistas puntuales se movilizan electoralmente cuando el grado de descontento con la situación política y, más concretamente, con las élites políticas es mayor (Boix y Riba, 2000).

Si consideramos el periodo electoral de los últimos diez años que comprendería los últimos cinco procesos electorales –2015, 2016, 2019a, 2019b y 2023– podemos advertir que desde las elecciones de 2008 se introducen unas nuevas pautas en relación con la movilización y orientación del voto. Esto tendrá consecuencias inmediatas sobre el sistema de partidos, como ya hemos visto, así como sobre los indicadores básicos de competencia electoral, como se verá más adelante.

Con relación a la movilización, la participación electoral sufre un continuado descenso hasta ubicarse en los niveles más bajos de la evolución electoral española. Como habrá podido desprenderse de las anteriores referencias, la participación electoral baja en estos últimos procesos –desde 2015– cerca de cuatro puntos, sobre la media de los 73,5 en los que se situaba entre 1977 y 2008, a los 69,6 en los que se sitúa la media de participación en las elecciones generales entre 2015 y 2023. La media de este último periodo en el que se incluyen cinco últimas elecciones supone una de las cifras más bajas de la democracia española, casi cinco puntos por debajo de la media anterior de las elecciones generales hasta 2008, que prácticamente se situaban en la media de movilización que hasta ese momento se había mantenido.

GRÁFICO 70.4 *La participación electoral en elecciones generales en España (2015-2023)*



Fuente: Elaboración propia.

Este incremento de la abstención podría relacionarse con diferentes motivos: la baja competitividad que presentó el proceso electoral, con una diferencia de dieciséis puntos porcentuales entre los dos primeros partidos; la reiteración de dos procesos electorales con tan solo unos meses de diferencia con el inmediatamente anterior (junio de 2016 y noviembre de 2019), los efectos de la crisis económica que provocó las elecciones de 2011 y la percepción de incapacidad de gestión o gobernabilidad del partido que estaba en el Gobierno en 2011 y el de 2015. No obstante, y aunque es cierto que una alta competitividad produce una movilización mayor del electorado, en el caso de las elecciones de 2015 y 2016, esta correlación no es muy elevada, más bien al contrario, situándose en torno al 0,7 la competitividad entre bloques. Sin embargo, en las elecciones de 2015 y 2016, donde la participación mantendrá unos niveles similares a los de 2011, la competitividad se elevará considerablemente.

De este último periodo electoral analizado (2015-2025) se podría destacar la quiebra de las pautas de participación electoral que se venían produciendo en España desde 1977 y que se podrían sintetizar en los tres siguientes puntos: a) Las elecciones de continuidad siempre han conllevado una participación media/baja en la horquilla media de participación en España –entre el 68 y el 80 %–; b) Las elecciones de cambio o alternancia –o que han llevado aparejado el cambio en la mayoría parlamentaria que ha provocado un cambio en el Gobierno– generalmente se habían situado en los niveles más altos de participación (por encima del 74 % en España); y, por último, c) Los mayores niveles de politización y de participación electoral han coincidido en España, hasta 2004, con situaciones «excepcionales» de la vida política y, generalmente, con cambios en las mayorías gubernamentales (Montabes, 2017, p. 128)²².

A partir de las elecciones de 2011, que marcarían los patrones en cuanto a movilización de las dos posteriores, se caracterizan por una abstención elevada (31 puntos), una concentración relativamente baja y una volatilidad alta y diversa. Además, es con estas elecciones con las que el Partido Socialista comenzará su proceso de deterioro electoral que le llevará, en tan solo ocho años, a pasar del 43,9 % de los votos (más de once millones) al 22,6 % de los votos y casi la mitad de las preferencias en números absolutos.

Estos niveles de participación electoral de los años 2015, 2016, 2019 y 2023 solo cobran su sentido si se acompañan de la exposición de los factores de

²² Además de las elecciones fundacionales de 15 de junio de 1977, los mayores índices de participación electoral en España han coincidido con las elecciones que han posibilitado un cambio de Gobierno –1982, 1996 y 2004–. Sin embargo, las elecciones de 2011, que también se constituyeron en elecciones de alternancia por las que el PP sustituyó al PSOE en la mayoría parlamentaria y en el Gobierno, se situaron en el umbral más bajo de participación de la serie española –68,94 %. En contra del esquema planteado por W. Flanigan (1972), los momentos de mayor participación en la evolución electoral española han coincidido con las situaciones de mayor riesgo para la estabilidad de la democracia: las elecciones generales de 1982 a solo un año y medio de la intentona de golpe de Estado (23 de febrero de 1981), las elecciones generales de 1996 con las denuncias e implicaciones del Estado en la guerra sucia contra ETA y las elecciones de 2004 con los atentados yihadistas del 11 de marzo, solo tres días antes de las elecciones y con el luctuoso resultado de 193 víctimas.

TABLA 70.3. *Participación en elecciones generales en España (1977-2023)*

<i>Elecciones</i>	<i>Participación electoral</i>	<i>Abstención</i>	<i>Votos blancos</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Votos por correo</i>
15 junio 1977	78,83	21,17	0,25	1,43	0,20
3 marzo 1979	68,04	31,96	0,32	1,47	0,30
28 octubre 1982	79,97	20,03	0,47	1,95	0,47
22 junio 1986	70,49	29,51	0,60	1,57	0,77
29 octubre 1989	69,74	30,26	0,69	0,74	1,05
6 junio 1993	76,44	23,56	0,80	0,54	1,37
3 marzo 1996	77,38	22,62	0,97	0,50	1,78
12 marzo 2000	68,71	31,29	1,58	0,68	2,06
14 marzo 2004	75,66	24,34	1,58	1,01	2,59
9 marzo 2008	73,85	26,15	1,11	0,64	2,90
20 noviembre 2011	68,94	31,06	1,37	1,29	3,14
20 diciembre 2015	69,67	30,33	0,75	0,89	3,58
26 junio 2016	66,48	33,52	0,75	0,93	3,64
28 abril 2019	71,76	28,24	0,76	1,05	4,18
10 noviembre 2019	66,23	33,76	0,89	1,01	4,38
23 julio 2023	71,75	28,25	0,81	1,05	5,2
Media 1977-2023	72,12	27,88	0,85	1,04	2,35

Nota: Todas las cifras expresan % del censo electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central, publicados por el Congreso de los Diputados. Disponibles en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/index.jsp>, acceso 30 de noviembre de 2024.

politización del contexto en donde incluiríamos los procesos de participación no electoral que se producen a partir de 2011 en la sociedad española, marcados por las movilizaciones del 15M y el contexto de desarrollo de nuevas tecnologías que inauguran un nuevo campo de participación política.

Asimismo, estos procesos de movimientos ciudadanos y sociales sirven como puente para explicar el nuevo panorama electoral al que se ha enfrentado España en 2015 y 2016. Además de las convocatorias electorales autonómicas y locales, las elecciones generales se han celebrado en dos ocasiones en el plazo de siete meses. La imposibilidad de formar Gobierno tras la convocatoria de 20 de diciembre de 2015, llevaría, en virtud de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución española de 1978, a convocar unas segundas elecciones para el 26 de junio de 2016.

La concentración del voto ha sido bastante alta a lo largo de los procesos electorales generales de la democracia española, con una media de 73 % de los votos emitidos concentrados en los dos grandes partidos, y su tendencia general ha sido de aumento, llegando a su valor máximo en 2008, con un 84 % de votos. Son cifras que podemos considerar cercanas al bipartidismo, y que en las elecciones de 2011 iniciaron una tendencia descendiente que se ha conformado en las elecciones de 2015 y 2016.

70.4. La orientación del voto en el comportamiento electoral de los españoles

70.4.1. Las tendencias en el cambio del sistema de partidos

El sistema de partidos en España ha descrito cuatro ciclos distintos a lo largo de varias décadas de democracia. Entre 1977 y 1982, el sistema adoptó la forma de un sistema de pluralismo moderado, con dos grandes partidos que acaparaban casi dos tercios de los sufragios, lo que permitió la formación de los primeros Gobiernos minoritarios de UCD, apoyado en pequeños grupos nacionalistas moderados. Desde 1982, con el colapso de UCD y el gran triunfo electoral del PSOE el sistema se transformó en un sistema de partido predominante, que mantuvo mayorías absolutas durante varias elecciones consecutivas, hasta las elecciones de 1993, en las que se alcanzó un cierto equilibrio entre las dos fuerzas principales, PSOE y PP. Desde 1993, el sistema volvió a un formato de multipartidismo moderado, con una gran concentración del voto en los dos principales partidos, que se fueron alternando en el Gobierno durante dos décadas, hasta 2015. Dado este equilibrio y la alternancia en el Gobierno de ambas formaciones, algunos analistas llegaron a definir este periodo como de «bipartidismo imperfecto». El esquema bipartidista era tan acusado que los dos grupos llegaron a concentrar un porcentaje superior al 80 % del voto.

Este formato de multipartidismo moderado muy concentrado dio pasado en 2015 a una cuarta fase del sistema de partidos español, en el que la emergencia de nuevas fuerzas políticas, como Ciudadanos, Podemos o Vox, fragmentarían el arco parlamentario de una forma nunca vista con anterioridad. De un porcentaje de escaños que superaba el 80 % y que había alcanzado su punto más alto con el 92 % de 2008, las dos principales fuerzas políticas experimentaron una gran erosión en sus apoyos y apenas sumaban en 2015 el 60,8 % de los escaños y el 50,7 % de los votos. El número efectivo de partidos electorales también alcanzó en 2015 su nivel más alto hasta el momento con 5,1, cuando unos años antes, en 2008, este índice apenas era de 2,9, y superando el resultado de las elecciones fundacionales de la democracia, en 1977, que habían mostrado, como suele ser frecuente, el nivel más alto de fraccionamiento parlamentario, con 4,5 partidos efectivos. Esta fragmentación se trasladó al ámbito parlamentario donde también se alcanzaron índices que oscilaban alrededor de los 4,0 partidos efectivos (4,1 en 2015 y 3,8 en 2016) cuando apenas unos años antes este indicador se movía entre 2,3 (2008) y 2,6 (2011), como se muestra en la tabla 70.4.

TABLA 70.4. *Indicadores electorales (1977-2023). Número efectivo de partidos electorales (NEPE) y parlamentarios (NEPP)*

	NEPE	NEPP	Diferencia	Votos primer partido (%)	Ratio E/V primer partido	Primer partido
	4,45	2,91	-1,54	34,52	1,37	UCD
1979	4,3	2,78	-1,52	34,95	1,38	UCD
1982	3,2	2,33	-0,87	48,34	1,19	PSOE
1986	3,59	2,68	-0,91	44,36	1,19	PSOE
1989	4,09	2,85	-1,24	39,88	1,25	PSOE
1993	3,47	2,67	-0,80	39,10	1,16	PSOE
1996	3,21	2,72	-0,49	39,17	1,14	PP
2000	3,02	2,48	-0,54	45,24	1,16	PP
2004	2,95	2,5	-0,45	43,27	1,08	PSOE
2008	2,76	2,34	-0,42	44,36	1,09	PSOE
2011	3,34	2,6	-0,74	45,25	1,17	PP
2015	5,75	4,53	-1,22	28,92	1,22	PP
2016	4,95	4,16	-0,79	33,26	1,18	PP
2019-abril	6,11	4,94	-1,17	28,89	1,22	PSOE
2019-noviembre	6,07	4,68	-1,39	28,25	1,21	PSOE
2023	4,08	3,44	-0,64	33,33	1,17	PP
Promedio	4,08	3,16	-0,92		1,20	-

Nota: Indicadores y porcentajes calculados a partir del número de votos emitidos a favor de candidaturas.

Fuentes: Ortega y Montabes (2020), Ortega, Montabes y Recuero (2023) y elaboración propia para las elecciones de 2023 a partir de datos del Ministerio del Interior.

Esta elevada fragmentación, los vetos cruzados entre los partidos, la radicalización de las nuevas fuerzas políticas y la transformación de algunos partidos nacionalistas en partidos abiertamente independentistas dificultaron, por vez primera, gravemente la gobernabilidad del sistema político obligando a repetir las elecciones tanto en 2015/2016 como en 2019 (Crespo, Garrido y Martínez, 2018). El bloqueo y la ingobernabilidad caracterizaron el comienzo de esta nueva etapa, con prolongados periodos de tiempo bajo Gobiernos de gestión ante la incapacidad para la formación de Gobierno. España se unió al grupo de países, como Bélgica, Holanda o Moldavia, en los que la formación de gabinete se demoraba meses y engrosó la lista de democracias en las que fueron necesarias sendas repeticiones electorales, como sucedió en Israel entre 2020/2021 y en otros sistemas parlamentarios (Grecia en 2012 y 2015, Moldavia en 2009, etc.).

Sin embargo, la tendencia hacia el crecimiento en la fragmentación partidista ha experimentado en las últimas elecciones un punto de inflexión, ya que desde el máximo de un 4,93 de partidos efectivos parlamentarios, las

elecciones de 2023 redujeron considerablemente esta fragmentación hasta 3,44 (Ortega, Montabes y Recuero, 2024). El mismo brusco descenso se ha registrado en el número efectivo de partidos electorales, que desde sus niveles máximos de 6,11 y 6,07, alcanzados en las elecciones repetidas de 2019, también descendió hasta 4,08.

TABLA 70.5. *Elecciones generales de 2023. Desproporcionalidad y fragmentación partidista*

	Congreso				Senado			
	Votos (%)	Escaños (%)	Dif. E/V	Ratio E/V	Votos (%)	Escaños (%)	Dif. E/V	Ratio E/V
PP	33,33	39,14	5,81	1,17	34,73	57,69	22,96	1,66
PSOE	31,94	34,57	2,63	1,08	32,42	35,10	2,68	1,08
Vox	12,48	9,43	-3,05	0,76	10,70	-	-10,70	-
Sumar	12,43	8,86	-3,57	0,71	11,14	-	-11,14	-
ERC	1,9	2,00	0,10	1,05	4,20	3,37	-0,83	0,80
EH-BILDU	1,37	1,71	0,34	1,25				
Junts	1,61	2,00	0,39	1,24	1,85	0,48	-1,37	0,26
EAJ-PNV	1,13	1,43	0,30	1,26	1,27	1,92	0,65	1,52
BNG	0,63	0,29	-0,34	0,45	0,76	-	-0,76	-
CC	0,48	0,29	-0,19	0,60	0,30	-	-0,30	-
UPN	0,21	0,29	0,08	1,36	0,28	0,48	0,20	1,73
OTROS	2,49	-	-2,49	-	2,35	0,96	-1,39	0,40
	Desproporcionalidad y fragmentación				Desproporcionalidad y fragmentación			
Despr.*	5,66				19,72			
NEPE**	4,1				4,0			
NEPP***	3,4				2,19			

Notas: Los porcentajes de votos a partidos están calculados sobre el porcentaje total de votos a candidaturas. ERC y EH-BILDU se presentaron en coalición «Izquierdas por la Independencia» en las elecciones al Senado de 2023.

* Índice de desproporcionalidad de Gallagher.

** Número efectivo de partidos electorales.

*** Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio del Interior.

Estos problemas de gobernabilidad y la emergencia de nuevos partidos, que exhibían algunos rasgos antisistema (como Podemos o Vox), hicieron dudar a algunos analistas si el sistema español se había movido finalmente a otro formato distinto, hacia el pluralismo polarizado (Llera, 2018, pp. 450-454). Este tipo de sistema de partidos se caracteriza por un conjunto de rasgos que dificultan la estabilidad política: 1) la presencia de *partidos antisistema*, que constituyen una oposición de principio al régimen democrático, ya que los

partidos antisistema se definen por su cuestionamiento de la legitimidad democrática, por disentir de los valores de la legalidad constitucional vigente y por postular la necesidad de un cambio de régimen más que un simple cambio de Gobierno para resolver los problemas sociales y políticos; 2) la existencia de *oposiciones bilaterales* que son mutuamente excluyentes; 3) la ubicación central de un gran partido (como en el sistema italiano de posguerra, el modelo para este tipo de sistema de partidos) o un grupo de partidos (como en la Alemania de Weimar), que deben convertirse en el polo de centro sobre el que sostenga la supervivencia del sistema político; 4) una gran *distancia ideológica* entre los partidos que conforman el sistema; 5) el desarrollo de una *competencia centrífuga* entre los partidos políticos en el que prevalecen los impulsos centrífugos sobre los centrípetos, que son los característicos del tipo del multipartidismo moderado o del bipartidismo clásico; 6) la *estructuración ideológica* de la competencia política, en lugar la pauta de competencia pragmática, que es típica de los sistemas de pluralismo moderado; 7) la presencia de *oposiciones irresponsables*, que deben de ser excluidas de los Gobiernos; y 8) la *política de superoferta* y de promesas excesivas por parte de estas oposiciones irresponsables fuertemente ideologizadas.

Si la creciente fragmentación en el sistema de partidos desplazaba el nuevo formato español hacia la «clase» del pluralismo extremo, el «tipo» de sistema dependía de la mecánica, ya que el pluralismo extremo puede ser compatible tanto con el pluralismo moderado como con el pluralismo polarizado.

Por un lado, la emergencia de un partido populista, como Podemos/UP, y de un grupo de derecha radical por primera vez en la democracia española, mostraba los primeros síntomas de que podrían estar surgiendo dos importantes fuerzas antisistema, una de las características distintivas del pluralismo polarizado, aunque hay extensas discusiones entre los expertos sobre el carácter antisistema de ambos grupos políticos. Por otro lado, la mecánica del pluralismo polarizado es multipolar y el modelo se basa en la ubicación central de un partido fuerte o de un grupo de partidos fuerte. No olvidemos que la primera tentativa de un posible Gobierno en la primavera de 2016, después de las elecciones de 2015, y en la primavera de 2019, tras las elecciones de abril de 2019, parecía decantarse hacia una coalición de centro constituida por PSOE y Ciudadanos. La carencia de una mayoría suficiente en 2016 obligó a la repetición electoral y la negativa a integrarse en dicha coalición por parte de Ciudadanos en 2019, de nuevo obligó a unas segundas elecciones. La construcción de un polo de centro, entre Ciudadanos y PSOE, hubiera podido generar sendas oposiciones bilaterales (Vox y PP por la derecha y UP por la izquierda), las oposiciones mutuamente excluyentes que constituyen uno de los rasgos definitorios del pluralismo polarizado.

Sin embargo, después de las reticencias de Ciudadanos a formar una coalición con el PSOE y su hundimiento en las elecciones subsiguientes, el sistema de partidos adoptó una mecánica abiertamente bipolar, y, desde entonces, la pauta ha sido de Gobiernos de coaliciones alternativas: PSOE/UP entre 2019 y 2023 y PSOE/Sumar desde 2023, con la expectativa fallida de una posible coalición PP/Vox en 2023 (Montabes, Valencia y Delgado, 2024). Cuando la oposición es unilateral, de manera que está situada en el otro lado del

espectro político respecto del Gobierno, y prevalece la fórmula de la coalición bipolar y alternante, la configuración del sistema responde al modelo del pluralismo moderado. La estructuración desde 2019, tanto a nivel estatal como autonómico, de un sistema de coaliciones bipolares de dos bloques, esto es, de alineaciones bipolares de coaliciones alternativas –por usar la terminología clásica de Sartori–, sin embargo, no ha impedido el desarrollo de esta fórmula bajo bases centrífugas, entrando en una cierta vía de polarización, en lugar de orientarse hacia una competencia más centrípeta, que es la característica del pluralismo moderado.

70.4.2. La orientación del voto condicionada por el cambiante sistema de partidos

70.4.2.1. La lealtad en el voto

Como se mostrará más adelante, en el análisis de las nuevas tendencias en las estrategias de campaña de los principales partidos políticos, estas apuntan a mantener su electorado, un objetivo que han logrado con cierto éxito, como muestra el Estudio CIS 3420 poselectoral (septiembre 2023). Este estudio contiene un gran tamaño muestral (10 101 entrevistados), lo que permite reducir

TABLA 70.6. *Cuadro de transferencias entre el recuerdo de voto en 2019 y el recuerdo de voto en 2023 (% horizontales)*

<i>Recuerdo generales 2019</i>	<i>Recuerdo generales de 2023</i>												
	<i>PSOE</i>	<i>PP</i>	<i>Vox</i>	<i>Sumar</i>	<i>ERC</i>	<i>Junts</i>	<i>PNV</i>	<i>Bildu</i>	<i>Otros</i>	<i>Blanco +nulo</i>	<i>No votó</i>	<i>N. R. + N. C.</i>	<i>Total</i>
PSOE	67,0	7,0	1,3	10,1	0,2	0,0	0,1	0,0	1,5	2,1	6,4	4,3	100
PP	2,1	77,1	9,6	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,6	0,4	4,6	5,3	100
Vox	0,8	19,6	67,2	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,9	7,5	2,7	100
UP	23,7	1,1	1,2	64,6	0,0	0,0	0,1	1,2	1,7	0,4	4,7	1,4	100
ERC	18,5	0,4	0,0	10,9	43,9	9,8	0,0	0,3	4,1	2,7	4,8	4,7	100
JxCat	2,6	0,0	0,7	3,5	6,3	68,9	0,0	0,0	1,3	3,5	9,0	4,1	100
PNV	10,1	3,0	0,0	3,7	0,0	0,0	65,1	6,0	1,0	1,2	4,9	5,1	100
Bildu	5,2	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	78,3	0,0	0,0	9,9	1,0	100
Otros	15,3	23,3	4,2	17,8	0,7	0,6	0,2	0,6	9,1	2,7	11,2	14,3	100
Blanco+nulo	10,7	14,7	2,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	37,4	15,5	6,5	100
No votó	16,9	13,7	6,7	8,4	0,5	0,3	0,3	0,4	3,0	2,6	40,0	7,3	100
N. R. + N. C.	0,4	0,4	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	3,7	94,7	100
Total	25,5	21,2	6,7	13,6	1,3	1,3	0,7	1,0	3,0	2,2	11,1	12,5	100
N	2575	2143	674	1374	134	133	71	96	302	220	1117	1262	10101

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3420.

los sesgos de inferencia derivados de muestras más reducidas y parece muy adecuado para confirmar las tendencias en la orientación del voto, condicionada por el cambiante o inestable sistema de partidos.

La tasa de lealtad en el voto es muy alta entre el conjunto de formaciones políticas, situadas todas entre el 65 % y el 80 % de sus electores: el 77,1 % en el caso del PP y el 67 % en el caso del PSOE y Vox. Solo determinados partidos autonómicos muestran un reducido nivel de fidelidad entre sus votantes, especialmente ERC.

De acuerdo con el estudio de tendencias en cuanto a los efectos de la campaña, la conversión ha sido muy importante en las últimas elecciones disputadas en 2023, lo que se observa también en los niveles de transferencia de voto que se han producido entre los distintos partidos. En primer término, el PSOE, que ha recibido votos tanto de la anterior Unidad Popular (23,7 %) como de ERC (18,5 %), pero también el PP, que recibió transferencias de voto de Vox en gran cuantía (19,6 %). Estas transferencias de votos se han producido también entre bloques y entre los principales partidos, pese al creciente aumento de la polarización ideológica y la polarización afectiva: así, por ejemplo, el 7 % de votantes del PSOE al PP y el 2,1 % en la dirección inversa.

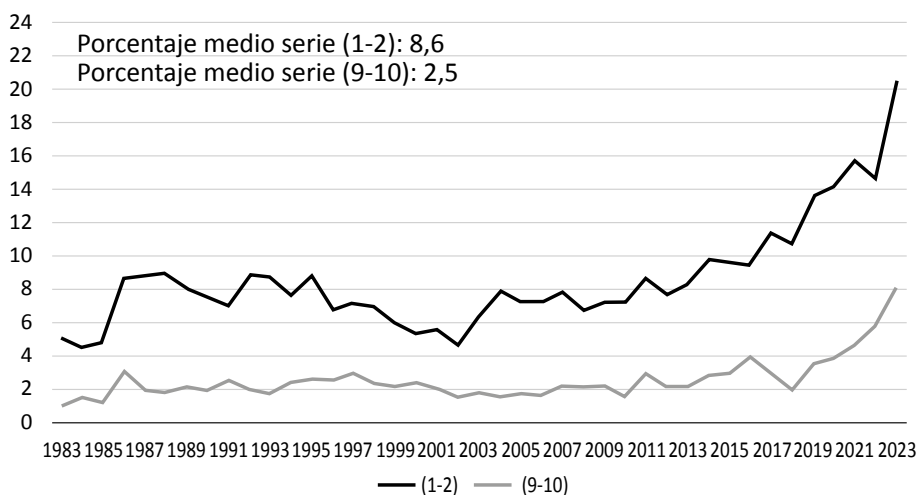
70.4.2.2. Tendencias de cambio en los apoyos electorales

Junto con esta elevada tasa de lealtad electoral, en las últimas convocatorias electorales se ha observado un gran crecimiento de las opciones extremas. En un extenso análisis longitudinal, se puede apreciar la evolución de los porcentajes de la ciudadanía que se autoubicaba en las posiciones más extremas y radicales del espectro político (gráfico 70.5). Apenas un 10 % del electorado, a lo largo de varias décadas, se ubicaba en las opciones más extremas (posiciones 1-2 y 9-10 en la escala), sumados al 8 % que se ubicaba en la extrema izquierda y al 3 % situado en la extrema derecha. En cambio, entre 2015 y 2025, el número de votantes que se consideraba en ambos polos del espectro político ha aumentado considerablemente, llegando a alcanzar casi el 30 %: el 20 % se declara de extrema izquierda y el 9 % de extrema derecha. Esto quiere decir que el sistema político español ha experimentado una verdadera convulsión al triplicarse el porcentaje de quienes se sitúan en los extremos de la escala ideológica y evolucionar el electorado más radical desde el 10 % a casi un tercio del conjunto de la ciudadanía.

En un contexto comparado, España presenta ahora, desde 2019, un partido representativo de la derecha radical que se mueve alrededor del 10 % del voto, habiendo alcanzado un nivel de intención de voto próximo o superior al 15 % entre 2020 y 2022, pero reduciéndose hasta el 10 % en 2023. No obstante, a pesar de estos buenos resultados electorales, la derecha radical española está aún muy lejos de los registros que han obtenido formaciones homólogas en los países de nuestro entorno: en las últimas elecciones europeas, Reagrupación Nacional, el partido de Le Pen y Bardella consiguió más del 31 % de los votos y fue la fuerza política más votada; en Austria, el FPÖ

fue el ganador de las elecciones de 2024 con casi el 29 % de los sufragios; incluso, cuando cerramos este capítulo a inicios de 2025, Alternativa por Alemania mostraba una intención de voto superior al 20 % en las encuestas para las elecciones generales, superando por vez primera a los socialdemócratas del Canciller Scholz en sus expectativas electorales. La derecha radical ha obtenido más del 20 % de los sufragios en Francia, Suiza, Austria, Italia, Dinamarca, Suecia, Holanda y, previsiblemente, también ahora en Alemania.

GRÁFICO 70.5. *Evolución de la ciudadanía autoubicada en los extremos de la escala ideológica (posiciones 1-2 y 9-10), España (1983-2023)*



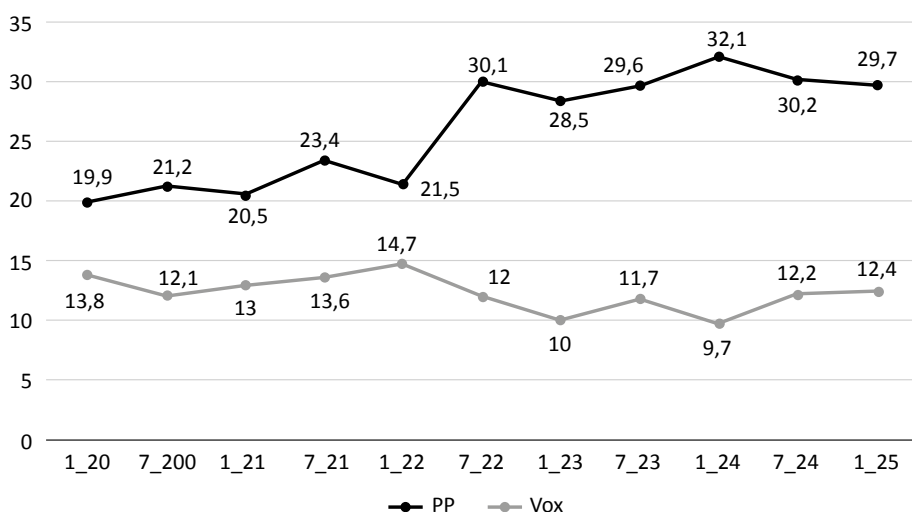
Fuente: Pereira y Oñate (2024, p. 197) a partir del Banco de Datos del CIS.

Por tanto, es cierto que Vox no ha alcanzado el éxito de la derecha radical que se ha producido recientemente en Italia, donde por vez primera un partido de derecha radical, Hermanos de Italia, venció en las elecciones y alcanzó la presidencia del Consejo de Ministros; o en Austria, donde el Partido de la Libertad (FPÖ) fue el grupo político más votado por vez primera desde la Segunda Guerra Mundial y su principal líder, Kickl, ha recibido el encargo de formar Gobierno en 2025; o en Holanda, donde el homólogo Partido de la Libertad (PVV) de Geert Wilders también venció por vez primera en unas elecciones nacionales y constituye ahora el principal partido de la coalición en el Gobierno de Dick Schoof.

Sin embargo, el Partido Popular tiene graves problemas para desarrollar una óptima estrategia de contención de Vox, derivados de la elevada superposición ideológica de sus electorados (entre 0,8 y 0,9) y de la porosidad entre ambas formaciones políticas (el PP recibió la mayor transferencia de votos de Vox en las elecciones de 2023, cercana al 20 % de sus votantes, pero también a la inversa Vox recibió un enorme porcentaje de votantes del PP –casi el 10 %–) (Garrido, Martínez y Mora, 2022). La

brecha entre el PP y Vox continúa siendo oscilante y, durante 2024, el estancamiento del PP ha permitido de nuevo un ligero crecimiento de Vox. La estrategia de normalización con la inclusión de Vox en algunas coaliciones de Gobierno regionales parecía contener el crecimiento de la derecha radical en España, igual que ha sucedido en otras democracias europeas, como en Noruega o Finlandia. Se ha sostenido por distintos analistas que la estrategia de demarcación o de *cordon sanitaire* –como en los ejemplos de Alemania y Holanda, e incluso llegando a un contexto de «tripolarización», como en Suecia– no contribuía al debilitamiento de esta clase de partidos, pero la evidencia no es concluyente, pues como la situación en Italia o en Austria indica, la estrategia de normalización no asegura el estancamiento o el declive electoral de este tipo de formaciones. El impacto político de la DANA en Valencia en octubre de 2024 y la polémica migratoria en Canarias podrían reforzar las dificultades del PP para contener el auge de la derecha radical en España.

GRÁFICO 70.6. Brecha entre la tendencia de apoyo a PP y Vox (2020-2025)

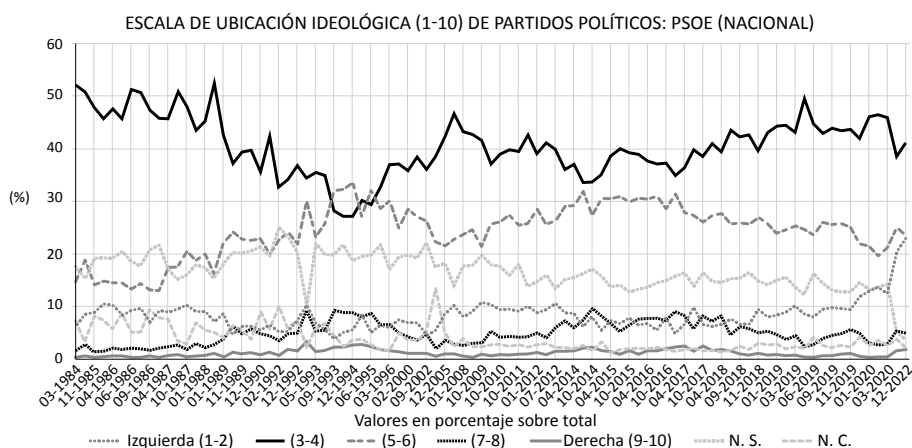


Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS.

Inevitablemente, la aparición de nuevas formaciones políticas ha tenido efectos sobre los principales partidos del sistema. En el caso del PSOE, afectado por la competencia en su lado del espectro ideológico por la aparición de nuevas formaciones como Podemos, Sumar, etc. El PSOE ha registrado oscilaciones en el apoyo en la posición 3-4, que es su principal base de electores, llegando a representar el 49 % en 2019 pero reduciéndose progresivamente hasta el 41 % en 2022. En cambio, ha experimentado un crecimiento en las posiciones más extremas 1-2, alcanzando el 23 % de sus votantes en 2022, cuando estos solo eran un 9 % en 2019. Solo ha mantenido su porcentaje de votantes en la posición 5-6, moviéndose

ligeramente por debajo del 25 %. A diferencia del PP, el PSOE no ha visto moderada su posición por esta nueva competencia, sino que, probablemente a consecuencia de su coalición de Gobierno, primero con Podemos y después con Sumar, y sus pactos con grupos independentistas, su ubicación en la escala ideológica se ha desplazado a la izquierda, desde 4,7 en 2017 a 3,76 en 2022 (Pereira y Oñate, 2024, p. 199). Esto ha supuesto un cierto desalineamiento del partido con el votante medio, a diferencia de lo que ha ocurrido tradicionalmente, ya que a finales de 2022 el votante medio estaba situado en 4,8 (Pereira y Oñate, 2024, p. 196).

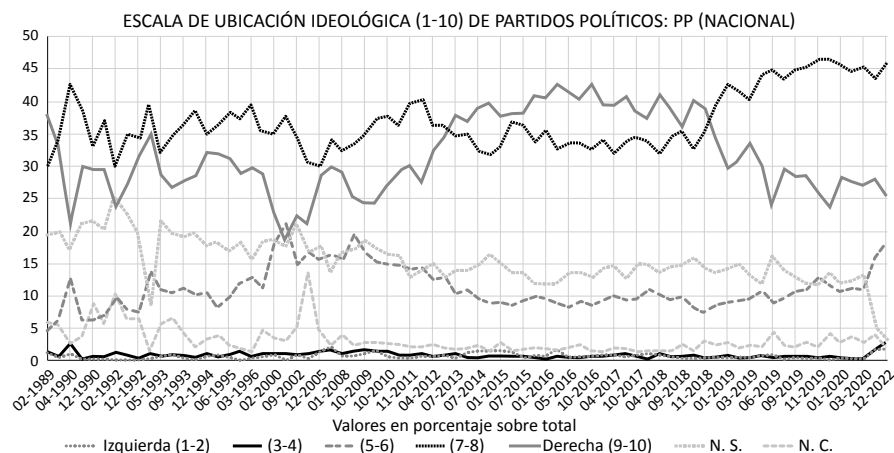
GRÁFICO 70.7. *Apoyo al PSOE en las distintas posiciones de la escala ideológica (1984-2022)*



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS.

En el caso del PP, su electorado ha registrado algunas variaciones en su composición como consecuencia de la nueva competencia de Vox. Si más del 40 % del mismo se situaba en 2017 en las posiciones 9-10 de la escala ideológica, las más extremas, en los últimos años este porcentaje se ha debilitado paulatinamente, como se observa en el gráfico 70.8, hasta reducirse al 25 %. En sentido inverso, el porcentaje de votantes del PP situados en las posiciones 7-8 de la escala ha aumentado desde el 32 % de 2017 hasta más del 46 % en 2022. También ha moderado su perfil con el incremento de los votantes centristas, situados en las posiciones 5-6. Estos cambios en la composición de su electorado han moderado, en buena medida, su ubicación media en la escala ideológica, que ha pasado de situarse en el 8,3 en 2016 al 7,47 de 2022 (Pereira y Oñate, 2024, p. 198). Solo en el año 2000, cuando obtuvo su primera mayoría absoluta de escaños en unas elecciones generales, su posición se había situado en el 7,6, aunque en los años de los Gobiernos de Rajoy esta posición siempre estuvo por encima de 8,0 en la escala ideológica.

GRÁFICO 70.8. *Apoyo al PP en las distintas posiciones de la escala ideológica (1989-2022)*



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS.

Esta pauta de desplazamiento hacia la izquierda de las dos principales formaciones políticas en los últimos años apunta a convertirse en una tendencia consolidada. Por otro lado, también el análisis de las tendencias según variables demográficas apunta en nuevas direcciones. Los datos de autoubicación de las mujeres en los últimos veinticinco años han ido mostrando una constante inclinación hacia la izquierda, llegando en 2019 al 4,5, por ejemplo, una pauta habitual en otras democracias, aunque desde 2019 este desplazamiento se ha detenido. En cambio, el movimiento ha sido a la inversa, hacia la derechización, en el caso de los varones, un movimiento muy rápido, que se ha movido de 4,54 en 2019 a 5,08 en marzo de 2024 y que se ha producido en casi todos los grupos de edad.

El grupo más interesante en su evolución son los jóvenes, donde ese desplazamiento hacia la radicalización y la derechización se observa con una mayor nitidez. Un aspecto muy relevante hacia el futuro es el *gap* o la brecha de edad, ya que los más jóvenes parecen inclinados hacia los nuevos partidos y hacia espacios de radicalismo político, mientras que los votantes más mayores sostienen a los principales partidos tradicionales.

Como recientes estudios que se han llevado a cabo han puesto de relieve, las personas más jóvenes tienden a un seguimiento de la política diferenciado respecto al resto de grupos de edad. Una posible explicación de esta tendencia es que los grupos de edad más jóvenes se apoyan en gran medida en los medios de comunicación digitales y en las redes sociales como fuentes primordiales de información política, mientras que los mayores de cincuenta y cinco aún continúan informándose por los medios más convencionales como la radio y la televisión. Entre los jóvenes, casi el 40 % se informa a través de las redes sociales. Si menos del 40 % de los votantes menores de veinticuatro años se informan a través de la televisión, los mayores de cincuenta y cinco y de sesenta y cinco años son más del 60 y casi el 70 % en el sector de sesenta y cinco y más años quienes se informan mediante la televisión. También las personas más jóvenes, aunque suelen

tener un menor interés en las campañas electorales, en cambio, son las más activas en el envío de mensajes y también son las más expuestas a la publicidad electoral a través de sus dispositivos digitales. Por tanto, en estos grupos de edad los medios digitales y las redes sociales continúan consolidándose como las principales fuentes de información electoral y política. En este sentido, el hecho de que los electores más jóvenes presenten una mayor exposición a las campañas políticas online, combinada con su constante utilización de las redes sociales, apunta a nuevas modalidades de activismo o compromiso político, que favorece a los partidos que explotan de un modo más acusado estos canales de comunicación, especialmente Vox y Sumar.

70.5. La oferta de los partidos en su «contexto» con «élites cambiantes»: las estrategias de campaña de los partidos y sus resultados

Las campañas electorales han estado marcadas también por nuevas tendencias: en primer lugar, por un crecimiento en el interés por las mismas; en segundo lugar, la tendencia hacia el aumento de la ciudadanía que afirma que ha estado expuesta a los sondeos electorales y que reconoce que tuvo en cuenta las encuestas durante la campaña y en el momento de la decisión de voto y, en tercer lugar, la tendencia hacia la microsegmentación. La adquisición de todo tipo de datos de los consumidores, como la información específica sobre historiales de votación, valor de la vivienda o tipo de automóvil, hábitos de consumo de televisión o internet, preferencias sobre marcas, inclinaciones de ocio, etc. será un elemento cada vez más decisivo en las futuras campañas. El *microtargeting* o el *nanotargeting* permite ya a los líderes políticos identificar y orientar la comunicación hacia diferentes segmentos del electorado. En cuarto lugar, por supuesto, la tendencia creciente hacia el desarrollo de procesos de desinformación. Estas dos últimas cuestiones apuntan como previsibles tendencias de futuro en materia de campañas electorales y, en ambos casos, probablemente impulsadas a corto y medio plazo por el fuerte desarrollo de la inteligencia artificial.

Por otra parte, también se ha observado una tendencia en los últimos años a un declive en el tradicional efecto de refuerzo de las campañas electorales, más bien típicas de contextos bipartidistas y de concentración del voto, y a un aumento del efecto de conversión, característico de entornos políticos multipartidistas, fragmentados, fluidos y dinámicos. Vamos a intentar analizar el desarrollo de esta tendencia con mayor detenimiento, mediante la comparación de la decisión de voto pronosticada para cada elector de acuerdo a sus predisposiciones previas o latentes al comienzo de la campaña y su decisión de voto final (recuerdo de voto). Podemos, así, describir el efecto de las campañas sobre los votantes, siguiendo las clásicas distinciones elaboradas por Lazarsfeld y la escuela de Columbia entre efectos de refuerzo, de activación o de conversión del voto.

Desde esta perspectiva, el efecto de refuerzo implica que las campañas no tienen consecuencias sobre la orientación del voto, ya que los electores confirman con su voto sus predisposiciones previas y finalmente votan por la misma fuerza

política por la que tenían intención de votar. En las campañas donde predomina el efecto de refuerzo, la campaña tiene poco impacto y una muy limitada capacidad de persuasión. En segundo lugar, el efecto de activación supone que la campaña electoral ha persuadido y convencido a los votantes indecisos y a los abstencionistas para que emitan finalmente su voto de acuerdo con sus predisposiciones latentes; de este modo, a través del impacto que tiene en ellos la campaña, los votantes «activados» vuelven a su partido original, cristalizando así el voto. En tercer lugar, el efecto de conversión implica que la campaña ha cumplido su objetivo y ha logrado modificar la decisión del voto, puesto que ha conseguido persuadir al electorado de que respalde en las urnas a un partido al que no tenía intención de votar al principio de la campaña y que, por tanto, no es coherente con sus predisposiciones previas. A estos tres efectos clásicos de las campañas sobre la decisión de voto se añadió un posible cuarto efecto, el efecto de desactivación, que recoge el comportamiento del electorado cuya intención es votar por un determinado partido, pero que finalmente se abstienen y no depositan su voto.

TABLA 70.7. *Efectos de la campaña en el electorado. Intención, predisposiciones y recuerdo de voto*

EFFECTO	Intención de voto	Predisposición	Voto final (recuerdo)
1. REFUERZO	Voto X	Voto X	Voto X
	Voto X	Voto Y	Voto X
	Blanco/Abstención	Voto X	Blanco/Abstención
2. ACTIVACIÓN	Voto Y	Voto X	Voto X
	Indeciso	Voto X	Voto X
	Blanco/Abstención	Voto X	Voto X
3. CONVERSIÓN	Voto Y	Voto Y	Voto X
	Indeciso	Voto Y	Voto X
	Blanco/Abstención	Voto Y	Voto X
4. DESACTIVACIÓN	Voto X	Voto X	Blanco/Abstención
	Voto X	Voto Y	Blanco/Abstención
	Indeciso	Voto X	Blanco/Abstención

Fuente: Elaboración propia a partir Martínez i Coma (2008).

A partir de la medición empírica de estos efectos de las campañas sobre la decisión de voto se pueden analizar las consecuencias de estas sobre los electores. En este sentido, se puede afirmar que el comportamiento político y electoral ha experimentado una transformación en cuanto a las pautas o patrones de los efectos de las campañas en España en las últimas dos décadas. El comportamiento del electorado durante la larga etapa casi bipartidista en la que se movió el sistema de partidos en España hasta 2015 tendía a reproducir elevados niveles de refuerzo, que fueron especialmente elevados en aquellas campañas donde la concentración del voto en las dos principales fuerzas políticas (PSOE y PP) fue más

importante. Por ejemplo, en la última de las campañas auténticamente bipartidistas de nuestra historia electoral reciente, en la campaña de 2011, el efecto de refuerzo alcanzó el 74,3 % del total, unos niveles incluso superiores a las campañas de la década anterior: en 1993, el efecto refuerzo se aproximó al 63 % y en 2000 dicho nivel fue bastante similar (62,5 %). Es decir, España había alcanzado, a comienzos de la década anterior, unos niveles en el efecto de refuerzo del voto de las campañas muy similares al del patrón de las elecciones norteamericanas, que se habían movido habitualmente en indicadores próximos al 75 %. El efecto de activación, que en los años noventa, se situaba alrededor del 15 %, había, por tanto, descendido a la mitad, de manera congruente o coherente con este aumento imparable del efecto de refuerzo, una tendencia vinculada a la crispación y polarización de los años de los mandatos de José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy. Por su parte, el efecto de conversión se había mantenido estable alrededor del 10 % en todas estas campañas, mostrando la estabilidad del voto.

Era previsible que los cambios en el sistema de partidos que modificaron en un sentido multipartidista la competencia política en España desde 2015 tuvieron un impacto también en los efectos de las campañas electorales. Los cambios en los sistemas de partidos y la débil institucionalización de las nuevas formaciones políticas suelen implicar una mayor volatilidad, una más baja identificación partidaria de los votantes y una mayor vulnerabilidad del electorado a las estrategias de comunicación de campaña de los distintos partidos políticos. Al igual que en las nuevas democracias y en las elecciones fundacionales, este tipo de entornos competitivos debería traducirse en unos mayores efectos de conversión y unos más reducidos efectos de refuerzo.

Esta tendencia es coherente con los datos que nos ofrece la campaña de 2023, de modo que el efecto de refuerzo descendió casi veinte puntos desde 2011 y se situó en el 55,7 %, reduciéndose en más del 12 % respecto a la campaña de 2019. El efecto de activación se mantuvo en sus parámetros habituales (7,9 %). En cambio, el efecto de conversión alcanzó niveles casi desconocidos para la democracia española, moviéndose hasta el 28,1 %, más que duplicando los niveles de conversión alcanzados en 2019 (Garrido y Mora, 2023, 2024).

TABLA 70.8. *Efectos y dinámicas de comportamiento electoral, según recuerdo de voto en 2019 y 2023*

EFFECTOS	%	N
ESTABLES	55,7	4893
ACTIVADOS	7,9	691
CONVERTIDOS	28,1	2470
DESACTIVADOS	8,3	730
Total	100	8784

Nota: Han sido eliminados aquellos casos imposibles de clasificar en los cambios observables, concretamente aquellos referentes a los que no recuerdan o no saben cuál fue su voto en las elecciones de 2023.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3420.

Este fuerte efecto de conversión se explica, en gran medida, por la inestabilidad de las nuevas formaciones políticas que surgieron con el cambio en el sistema de partidos de 2015. Por tanto, la orientación del voto estuvo claramente condicionada por el cambiante sistema de partidos.

Esta inestabilidad se refleja en los bajos niveles de votantes estables, especialmente en el caso de Ciudadanos, pero también en el caso de Sumar (43,9 %) o Vox (45,6). Esta es una tendencia que se ha observado tanto en las elecciones de 2019 como las de 2023, que han conducido a la práctica desaparición de partidos como Ciudadanos o Podemos. Por eso, el Partido Popular, aunque tenía una buena base de votantes propios, recibió un buen porcentaje de apoyos de transferencias desde otras candidaturas (34,6 %), especialmente procedentes de Ciudadanos (el 23,3 % de la categoría «otros» afirmó haber votado al PP en 2023). El PSOE tenía incluso una base aún mayor de votantes propios que el PP (67,2 %) y también logró con su campaña un notable efecto de conversión, ya que el 24,0 % son electores que modificaron su voto para orientarlo al PSOE. El fuerte efecto de conversión se muestra en estos datos, relativos a los dos principales partidos que recibieron un importante caudal de voto transferido desde otros grupos políticos, pero también en el efecto de conversión que refleja Sumar (47,7 %), por ejemplo, que pudo atraer votantes de otras formaciones políticas, ya que la propia coalición es una plataforma plural que integra a una serie de antiguos grupos.

TABLA 70.9. *Dinámicas de comportamiento en el electorado por partidos políticos, según la estructura de recuerdo de voto en 2019 y recuerdo de voto en 2023 (% verticales)*

	PSOE	PP	VOX	SUMAR	ERC	JUNTS	PNV	BILDU	OTROS
ESTABLES	67,2	56,3	45,6	43,9	73,3	70,8	85,5	64,6	58,8
ACTIVADOS	8,9	9,1	13,2	8,4	4,7	2,5	4,6	4,6	15,3
CONVERTIDOS	24,0	34,6	41,2	47,7	21,9	26,7	9,8	30,7	25,8
N	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3420.

Estos datos parecen mostrar una tendencia que empieza a consolidarse de regreso de un importante contingente de votos a los dos principales partidos del sistema. Los dos grupos que lograron atraer en sus campañas un mayor número de votantes en términos de activación y conversión fueron el PP (9,3 %) y el PSOE (8,4 %), aunque también Sumar acumuló ganancias (7,6 %) derivadas, primordialmente, del efecto de conversión. En cambio, la campaña de Vox apenas atrajo a un 3,6 % de los votantes que se activaron o modificaron su voto. El PP pudo contener, en mayor medida que el PSOE, las pérdidas derivadas de votantes afectados por los efectos de conversión y desmovilización, como muestra la tabla 70.10, manteniendo los cuatro partidos más

votados un saldo neto positivo, siendo otros (13,6 %) o grupos como ERC y PNV quienes muestran un saldo negativo o de pérdidas.

TABLA 70.10. *Ganancias, pérdidas y saldo de votos de los principales partidos, según transferencias de recuerdo de voto en 2019 y recuerdo de voto en 2023*

	PSOE	PP	VOX	SUMAR	ERC	JUNTS	PNV	BILDU	OTROS	TOTAL
GANANCIAS										
ACTIVADOS	228	194	89	116	6	3	3	4	46	691
% grupo	33,0	28,1	12,9	16,7	0,9	0,5	0,5	0,6	6,7	100
CONVERTIDOS	617	741	277	655	29	35	7	30	78	2470
% grupo	25,0	30,0	11,2	26,5	1,2	1,4	0,3	1,2	3,2	100,0
TOTAL (n)	845	936	366	771	36	39	10	34	124	3161
% grupo	26,7	29,6	11,6	24,4	1,1	1,2	0,3	1,1	3,9	100
% total	8,4	9,3	3,6	7,6	0,4	0,4	0,1	0,3	1,2	31,3
PÉRDIDAS										
CONVERTIDOS	523	198	100	271	99	20	22	9	1230	2470
% grupo	21,2	8,0	4,0	11,0	4,0	0,8	0,9	0,3	49,8	100
DESMOVILIZADOS	219	79	38	48	17	17	6	8	272	703
% grupo	31,1	11,2	5,4	6,8	2,4	2,4	0,8	1,1	38,7	100
TOTAL (n)	741	276	138	318	115	37	28	16	1503	3173
% grupo	23,4	8,7	4,3	10,0	3,6	1,2	0,9	0,5	47,4	100,0
% total	7,3	2,7	1,4	3,2	1,1	0,4	0,3	0,2	14,9	31,4
SALDO										
n	104	660	228	453	-79	2	-18	18	-1379	-12
% total	1,0	6,5	2,3	4,5	-0,8	0,0	-0,2	0,2	-13,6	-0,1

Nota: No se contabilizan en el cálculo de las pérdidas aquellos electores con recuerdo de voto en 2019 que en el poselectoral no recuerdan o no saben a qué partido votaron en 2023, al no poder estimar la dirección del efecto.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3420.

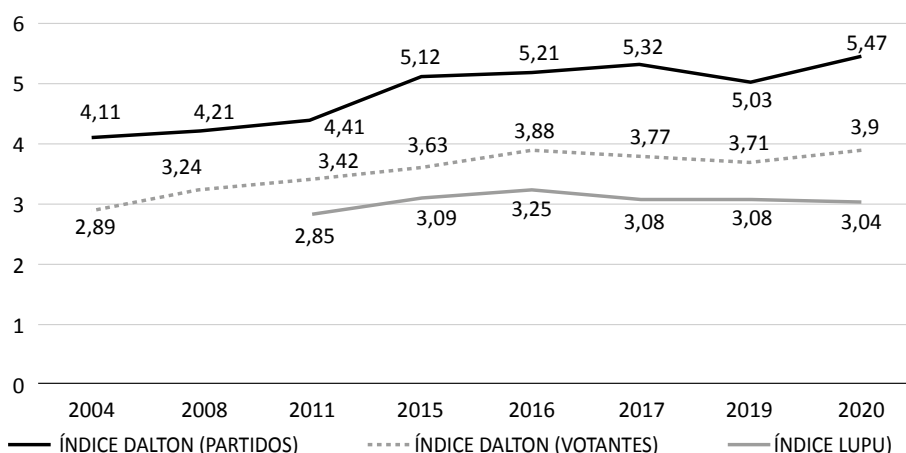
70.6. Las predisposiciones y las orientaciones de los electores españoles: de la cultura cívica y democrática a la polarización

Las bases centrífugas de la competencia política, que se han desarrollado en la última década en España, están bien captadas no solo por el gran crecimiento de los porcentajes de ciudadanos que se sitúan ahora en los extremos del espectro político y de la escala ideológica sino también por la propia

evolución de los índices de polarización, aunque hay que señalar que la polarización ha sido un rasgo del sistema político español en las últimas dos décadas. En este aspecto, hay que subrayar que la polarización ha aumentado en España en sus dos acepciones: polarización ideológica y polarización afectiva. La polarización ideológica es la percepción de los ciudadanos de la distancia entre los diferentes partidos, especialmente los situados en los extremos en la escala ideológica. En cambio, la polarización afectiva es un fenómeno distinto, ya que se encuadra en el ámbito de las emociones y se define como la identificación con el propio partido y el rechazo o aversión hacia los adversarios, tanto líderes como votantes o simpatizantes.

Por lo que respecta a la polarización ideológica, la tendencia observada ya apuntaba a su crecimiento, incluso en los últimos momentos del bipartidismo imperfecto, en 2011, cuando el índice Dalton alcanzaba ya un nivel muy alto: 4,41. Esta elevada polarización superaba entonces la polarización de otras democracias europeas, como Alemania (2,70) y Francia (3,29) e, incluso, de democracias mucho más fragmentadas como Holanda (3,64) o Israel (3,87). España tenía unos niveles de polarización ideológica que se aproximaba a los de algunas nuevas democracias de la Europa poscomunista, como Hungría (5,85), la República Checa (4,43) o Polonia (4,92), que estaban experimentando ya un fuerte *backsliding* democrático. Desde 2015, España ha alcanzado los niveles más altos de polarización ideológica de todo el periodo democrático, con un crecimiento progresivo de este índice: de 5,12 en 2015 a 5,47 en 2019 (Miller, 2023; Rodríguez, 2021). Lógicamente, si en lugar del índice Dalton sobre la percepción de la posición ideológica de los partidos se usa el índice que mide el autopercepcionamiento de los electores, la polarización ideológica es ligeramente inferior, aunque la pauta también apunta a un constante y paulatino incremento: de 3,42 en 2011 a 3,9 en 2019.

GRÁFICO 70.9. Polarización ideológica en España (2004-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS y Rodríguez Teruel (2021, p. 13).

Por lo que respecta a la polarización afectiva tampoco era un fenómeno desconocido en España, ya que en algunos estudios (Gidron, Adams y Horne, 2020, p. 7), se sostiene que la polarización en España durante los años del gobierno de Rodríguez Zapatero era superior, incluso, a la de Estados Unidos, uno de los países que registraba unos índices más elevados y que generó una gran oleada de bibliografía estudiando este fenómeno. Observando la matriz de afectos y rechazos partidistas en España en 2008 se constata que, en ese momento, había en España una adhesión o afecto muy acusado de los ciudadanos hacia el partido propio: la valoración era muy alta en todos los casos, desde 7,45 para el PP al 7,32 del PSOE o 7,00 para IU. Del mismo modo, analizando el perfil del desafecto, que traza la imagen completa de la polarización afectiva, también podía comprobarse que existía un agudo rechazo o animadversión hacia los adversarios: los votantes socialistas valoraban escasamente con un 2,10 al PP y los populares valoraban con 2,03 al PSOE.

En los análisis longitudinales que se han realizado acerca de la evolución de la polarización en España, se coincide en que estos niveles se redujeron paulatinamente (Gidron, Adams y Horne, 2020, p. 34). Por ejemplo, Miller y Torcal (2020), tomando en cuenta los datos sobre los sentimientos hacia los líderes políticos en diferentes encuestas internacionales (CNEP, CSES o E-DEM), consideran que la polarización se incrementó hasta sus niveles más altos en 2008 (4,77), cuando alcanza el pico de la serie, y fue descendiendo progresivamente en 2015 (4,61) y 2019 (4,28). Asimismo, Orriols y León (2021), a partir de los datos sobre probabilidad de voto y valoración de líderes coinciden en este paulatino descenso de la polarización, si bien aprecian un cambio en la tendencia a partir de 2019, momento en el que la polarización tiende a aumentar nuevamente, convirtiéndose España en una suerte de «democracia de trincheras» (Orriols, 2023). Por tanto, podemos afirmar que nos encontramos actualmente atravesando una segunda oleada de polarización en nuestro país. En esta etapa, los analistas discuten, incluso, si España se ha convertido

TABLA 70.11. *Matriz de polarización afectiva hacia los partidos en España, 2021*

<i>Voto + simpatía</i>	<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>VOX</i>	<i>Cs</i>	<i>PODEMOS</i>	<i>BILDU</i>	<i>ERC</i>	<i>PNV</i>	<i>JUNTS</i>
PP	6,49	3,19	4,02	3,27	0,73	0,42	0,65	1,57	0,79
PSOE	2,68	5,85	0,85	3,03	3,53	1,83	2,13	2,97	1,79
Vox	4,68	1,27	7,31	2,35	0,32	0,11	0,17	0,60	0,26
Ciudadanos	3,92	3,57	2,51	5,09	1,70	0,89	1,01	2,42	0,88
Podemos	1,44	4,95	0,24	2,04	7,21	4,48	4,82	4,26	3,51
Bildu	0,50	3,75	0,00	0,25	4,25	7,25	6,50	5,75	3,75
ERC	1,85	4,30	0,64	1,45	4,73	5,19	8,33	6,34	6,45
PNV	2,28	5,00	0,11	1,89	3,33	4,28	4,50	6,39	3,72
Junts per Cat	1,47	3,47	0,53	0,87	3,47	4,27	5,40	4,57	6,80

API score (Índice Reiljan de Polarización Afectiva): 3,96.

Fuente: CEMOP, Garrido, Martínez y Mora, (2021, p. 31).

en uno de los países más polarizados del mundo (Gidron, Adams y Horne, 2020; Miller, 2023, pp. 94-131; Torcal, 2023, pp. 51-73). Independientemente de los estudios comparados y de la posición relativa de España en el *ranking* de las democracias más polarizadas, lo que reflejan los datos disponibles es que, desde 2019 en adelante, se ha incrementado el nivel de polarización nuevamente, una pauta que se ha consolidado en virtud de los resultados que sucesivas encuestas nacionales de polarización han ido proyectando.

La polarización se redujo drásticamente dentro del bloque de la izquierda tras la moción de censura a Mariano Rajoy y el inicio de la cooperación entre PSOE y Podemos, mientras que, por el contrario, con la emergencia de Vox en 2019, la polarización interna intrabloques, concretamente en el bloque de la derecha, sufrió un cierto incremento. También el pequeño efecto reductor de la polarización entre 2015 y 2019 se debió a la disminución de la distancia entre el afecto al partido propio y el rechazo a los partidos basado en el menor afecto y adhesión que los electores y simpatizantes sentían hacia el propio partido.

Las transformaciones en el sistema de partidos que se produjeron a mitad de la década pasada, en parte, eran una consecuencia de este menor afecto de los propios partidarios. La deslegitimación de los dos principales partidos que sustentaban el sistema, PSOE y PP, había provocado una notable reducción en el afecto por ambos, derivados de los problemas de legitimidad producto de las consecuencias de la crisis económica desde 2008 y los escándalos de corrupción del periodo 2010-2014. La caída en el afecto partidista había sido desde 7,8 en 2008 a 5,85 en 2021 en el caso del PSOE y desde 7,45 a 6,49 en el caso del PP.

TABLA 70.12. *Matriz de polarización afectiva hacia los partidos en España (2023)*

		Sentimientos			
III ENCUESTA 2023		PP	PSOE	Vox	Sumar
Voto/simpatía	PP	7,76	2,37	5,20	1,74
	PSOE	3,20	7,17	0,79	5,84
	Vox	5,91	0,63	8,44	0,46
	Sumar	1,70	6,08	0,62	7,57

API score (Índice Reiljan de Polarización Afectiva): 4,85.

Fuente: CEMOP, 2023.

Sin embargo, en los últimos años se ha recuperado el afecto y adhesión partidista que sus electores y simpatizantes mostraban por sus propias formaciones políticas retornando a los niveles de 2008, de manera que el PP ha vuelto a moverse en torno a 7,73-7,76, muy cerca de los niveles de 7,8, que registraba hace quince años, y el PSOE a 7,97, superiores a 7,8 de 2008.

Tampoco se había agudizado, realmente, a lo largo de la década anterior, el sentimiento de rechazo de los partidarios de las principales formaciones políticas hacia sus rivales, sino que se había reducido. Por un lado, los votantes y

simpatizantes socialistas habían pasado de apenas valorar al PP en 2,10 en 2008 a valorarlo en 2,68 en 2021 y 3,20 en 2023. Simultáneamente, también los partidarios del PP habían aumentado su valoración del PSOE desde 2,03 en 2008 hasta 3,19 en 2021, un aumento positivo bastante significativo.

Este aumento en las valoraciones, no obstante, podría explicarse por la aparición de nuevos partidos radicales situados en los extremos del *continuum* ideológico, como Podemos o Vox, que ha tenido el efecto de moderar la imagen que los partidarios de los dos principales partidos del sistema tenían de sus adversarios. De este modo, los simpatizantes populares valoran con un 0,73 a Podemos y los socialistas con un 0,85 a Vox, en la frontera del más absoluto rechazo a ambos partidos.

TABLA 70.13. *Matriz de polarización afectiva hacia los partidos en España (2024)*

IV ENCUESTA 2024		Sentimientos			
		PP	PSOE	Vox	Sumar
Voto/simpatía	PP	7,73	2,06	4,27	1,39
	PSOE	2,41	7,97	0,65	6,05
	Vox	5,25	0,86	8,47	0,92
	Sumar	1,77	6,03	0,63	7,75

API score (Índice Reiljan de Polarización Afectiva): 5,2.

Fuente: CEMOP, 2024.

En los últimos años, la tendencia hacia el rechazo de los adversarios se ha recrudecido y se ha vuelto a situar en los niveles críticos de 2008 y 2015: los partidarios del PSOE valoran a los votantes y simpatizantes del PP solo con 2,41 y los electores del PP califican a los partidarios del PSOE con un 2,06. En los últimos cuatro años, el crecimiento de la polarización ha sido constante. Si adoptamos como indicador el índice Reiljan, este ha crecido sin interrupción, desde 3,98 en 2021, siendo de 4,40 en 2022 y 4,85 en 2023, hasta alcanzar 5,20 en 2024 (tabla 70.13). De este modo, España ha superado el nivel de polarización o crispación de 2008 y de 2015, cuando registraban sus valores más elevados (Comellas y Torcal, 2023; Reiljan, 2020).

En cuanto a la polarización afectiva hacia los líderes políticos, entre 2021 y 2024 se ha mantenido estable en torno a 3,4 (tabla 70.12), y es más baja que la polarización hacia los partidos, como parece habitual en los sistemas parlamentarios, a diferencia de los sistemas presidenciales en los que la polarización afectiva hacia líderes es mayor que hacia los partidos.

Se podría concluir que la actual polarización en España tiene unos rasgos diferenciales y singulares frente a la registrada en etapas o momentos anteriores. En primer lugar, su carácter de polarización entre bloques (Comellas y Torcal, 2023). Como ha indicado Orriols (2021, p. 7), «los sentimientos de afecto y rechazo en la política española se estructuran cada vez menos en términos de trincheras partidistas y más en términos de trincheras ideológicas. Las afinidades

TABLA 70.14. *Matriz de polarización afectiva hacia los líderes políticos en España (2024)*

Líder/Partido	% Voto	Pedro Sánchez (PSOE)	Alberto Núñez Feijóo (PP)	Santiago Abascal (Vox)	Yolanda Díaz (Sumar)
PSOE	31,7	7,4	3,0	2,1	6,5
PP	33,1	2,1	6,8	5,4	3,2
Vox	12,4	1,8	5,9	7,2	2,0
Sumar	12,3	6,8	2,5	1,9	7,3

API score (Índice de Reiljan de Polarización Afectiva): 3,36.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio CIS 3480.

con los partidos del mismo bando parecen aumentar a la par que crece la animadversión hacia los partidos de la otra orilla ideológica». La polarización española ahora tiende a ser más de bloques ideológicos que partidista, lo que hace que los sentimientos positivos de adhesión y afecto sean mayores hacia los partidos del mismo bloque y los sentimientos de rechazo y animadversión sean mayores cuando se dirigen hacia los partidos del bloque opuesto. En segundo lugar, la polarización afectiva es más alta entre partidos y bloques de partidos que entre líderes, lo que parece justificado en un sistema parlamentario en el que la marca partido es más relevante que la marca candidato, a diferencia de lo que sucede en los sistemas presidenciales (Reiljan, Ferreira y Trechsel, 2024). En tercer lugar, la polarización actual se basa más en identidades partidistas, ideológicas o territoriales que en políticas públicas y, de hecho, son más polarizantes actualmente las diferencias en identidades que las que se derivan de las preferencias de políticas públicas (Miller, 2023).

Bibliografía

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

Boix Serra, Carles y Riba, Clara (2000). «Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90, pp. 95-128

Caciagli, Mario (2006). La importancia de las elecciones para la democracia desde un punto de vista comparado. En: Molins, Joaquín M. y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: CIS.

Comellas, Josep M. y Torcal, Mariano (2023). «Ideological Identity, Issue-Based Ideology and Bipolar Affective Polarization in Multiparty Systems: The Cases of Argentina, Chile, Italy, Portugal and Spain». *Electoral Studies*, 83.

Cordero, Guillermo y Montero, José R. (2015). «Against bypartysm, toward dealignment? The 2014 European election in Spain». *South European Society and Politics*, 20(3).

- Crespo, Ismael; Garrido, Antonio y Martínez, Antonia (2018). 2015 y 2016: ¿dos campañas electorales gemelas? En: Llera, Francisco J.; Baras, Monsterrat y Montabes, Juan (eds.). *Las elecciones generales de 2015 y 2016*. Madrid: CIS.
- Delgado Sotillo, Irene (2024). Las elecciones municipales de 2023: un análisis del rendimiento del sistema electoral y sus propuestas de reforma. En: Font i Llovet, Tomàs y Vilata Rexach, Marc (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 202. Democracia y reformas del poder local*. Barcelona: Institut de Dret Públic.
- Delgado, Santiago; Cazorla, Ángel y Montabes, Juan (2024). El voto al PSOE en las elecciones generales de julio de 2023: un vaticinio fallido. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Font Fábregas, Joan y Mateos, Araceli (2007). La participación electoral. En: Montero Gibert, José R.; Lago Peñas, Ignacio y Torcal Lorient, Mariano (coords.). *Elecciones Generales 2004*. Madrid: CIS.
- Forti, Steven (2024). *Democracias en extinción. El espectro de las autocracias electorales*. Madrid: Akal.
- Garrido, Antonio; Martínez, Antonia y Mora, Alberto (2022). «Partidos *spin-off*, partidos nicho y derecha radical: el caso de Vox en España». *Revista Internacional de Sociología*, 80(2). doi: 10.3989/ris.2022.80.2.21.10
- Garrido, Antonio y Mora, Alberto (2023). La campaña electoral. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de noviembre de 2019*. Madrid: CIS.
- Garrido, Antonio; Martínez, María Antonia y Mora, Alberto (2021). «Polarización afectiva en España». *Revista Más Poder Local*, 45, pp. 21-40.
- Garrido, Antonio y Mora, Alberto (2024). La campaña electoral de 2023. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Gidron, Noam; Adams, James y Horne, Will (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Günter, Richard; Sani, Giacomo y Shabad, Goldie (1986). *El Sistema de partidos en España. Génesis y evolución*. Madrid: CIS.
- Heath, Anthony; McLean, Iain; Taylor, Bridget y Curtice, John (1999). «Between first and second order: a comparison of voting behaviour in european and local elections in Britain». *European Journal of Political Research*, 35, pp. 389-414. doi: 10.1111/1475-6765.00454
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. Roeman and Littlefield.
- Klingemann, Hans-Dieter (2019). Founding Elections. En: Wolfgang Merkel, Raj Kollmorgen y Hans-Jürgen Wagener (eds.). *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation* (pp. 502-508). Oxford: Oxford University Press
- Lagares, Nieves y Oñate, Pablo (2018). Los resultados electorales y los sistemas de partidos: cambio y continuidad en las Españas electorales. En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: CIS.
- Lagares, Nieves; Montabes, Juan y Llera, Francisco J. (2022). Introducción. En: Llera, Francisco J.; Lagares, Nieves y Montabes, Juan (coords.). *Las elecciones autonómicas (2017-2019)*. Madrid: CIS.

- Lago, Ignacio y Montero, José R. (2010). «Participación y resultados electorales en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 130, pp. 97-116.
- Lago, Ignacio y Martínez i Coma, Ferrán (2013). «Apuntes sobre el comportamiento electoral en España». *Revista de Estudios Políticos*, 161, pp. 69-91.
- LeDuc, Lawrence; Niemi, Richard G. y Norris, Pippa (2014). Introduction: Democracy and Autocracy. En: LeDuc, Lawrence; Niemi, Richard G. y Norris, Pippa (eds.). *Comparing Democracies 4. Elections and Voting in a Changing World* (pp. 1-10). London: Sage.
- Lee, Caroline W. (2015). *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. Nueva York: New York University Press.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party-Systems: A study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1999a). *Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1999b). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. (1979). *El Sistema de partidos en España*. Madrid: Narcea.
- Linz, Juan J. y Montero, José R. (1999). «The party system of Spain: old cleavages and new challenges». *Working Papers Fundación March*, 138. Disponible en: https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1883/pdf/1999_138.pdf, acceso 3 de julio de 2025.
- Linz, Juan J. y Montero, José R. (2001). The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges. En: Karvonen, Lauri y Kuhnle, Stein (eds.). *Party Systems and Voter Alignments Revisited*. Londres: Routledge.
- Llera, Francisco José (2018). La centrifugación polarizada del bipartidismo. En: Francisco José Llera, Montserrat Baras y Juan Montabes (eds.). *Las elecciones generales de 2015 y 2016* (pp. 437-454). Madrid: CIS.
- Magre, Jaume y Delgado Sotillos, Irene (2020). Las elecciones municipales de 2019 en España. *Anuario del Gobierno Local 2019*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic. Disponible en: https://repositorio.gobierno-local.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1991/06_MAGRE_P93_122_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acceso 30 de junio de 2025.
- Martínez i Coma, Ferrán (2008). *¿Por qué importan las campañas electorales?* Madrid: CIS.
- Mateos, Araceli (2004). «Ciudadanos y participación política». *Creación de Materiales interpretativos e interactivos sobre política para una ciudadanía activa*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Elestudiodelapolitica.html> y <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>, acceso 26 de septiembre de 2024.
- Méndez Lago, Mónica (2020). Parties and parties system. En: Muro, Diego y Lago Ignacio (eds.). *The Oxford Handbook of spanish politics* (pp. 331-348). Oxford: Oxford University Press.
- Miller, Luis (2023). *Polarizados. La política que nos divide*. Barcelona: Deusto.

- Miller, Luis y Torcal, Mariano (2020). «Veinticinco años de polarización afectiva en España». *The Conversation*. Disponible en : <https://theconversation.com/veinticinco-anos-de-polarizacion-afectiva-en-espana-149237>, acceso 30 de junio de 2025.
- Montabes, Juan (2017). Las modalidades de participación previstas y ejercidas en el sistema político español. En: Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema N. (eds.). *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Montabes, Juan y Martínez, Antonia (2019). *Gobierno y Política en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Montabes, Juan; Valencia, Ángel y Delgado, Santiago (2024). La XIV Legislatura: una mirada retrospectiva. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Møller, Jørgen y Skaaning, Svend-Erik (2011). *Requisites of Democracy. Conceptualization, Measurement and Explanation*. London: Routledge.
- Molins, Joaquín M. y Oñate, Pablo (eds.) (2006). *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*. Madrid: CIS.
- Nel-lo Colom, Oriol y Bartomeus Bàyes, Oriol (2024). «Actitudes políticas y comportamiento electoral». Instituto Geográfico Nacional. Madrid: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Disponible en: https://atlasnacional.ign.es/wane/Actitudes_pol%C3%ADticas_y_comportamiento_electoral, acceso 26 de septiembre de 2024.
- Norris, Pippa (2014). *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2020). «Measuring Populism Worldwide». *Party Politics*, 26(6), pp. 697-717.
- Observatorio de Derecho Público (2023). Informe Comunidades Autónomas. Barcelona: Observatorio de Derecho Público. Disponible en: <https://idpbarcelona.net/coleccion-informe-comunidades-autonomas/>, acceso 2 de julio de 2025.
- Oñate, Pablo (2018). Cambio y continuidad en la representación parlamentaria. En: Francisco José Llera, Montserrat Baras, y Juan Montabes (eds.). *Las elecciones generales de 2015 y 2016* (pp. 415-436). Madrid: CIS.
- Oñate, Pablo y Ortega, Carmen (2019). Partidos políticos y sistemas de partidos en la España democrática. En Montabes, Juan y Martínez, Antonia (coords.). *Gobierno y Política en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Orriols, Lluís (2023). *Democracia de trincheras*. Barcelona: Península.
- Orriols, Lluís y Cordero, Guillermo (2016). «The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election». *South European Society and Politics*, 17 (3), pp. 469-492.
- Orriols, Lluís y León, Sandra (2021). «Looking for Affective Polarisation in Spain: PSOE and Podemos from Conflict to Coalition». *South European Society and Politics*, 25(3-4), pp. 351-379.
- Ortega, Carmen; Montabes, Juan y Recuero, Fátima (2024). El sistema electoral y sus rendimientos. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Parlamento Europeo (2022). *Referendums on EU issues Fostering civic engagement*. Bruselas: Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS_IDA\(2022\)729358_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS_IDA(2022)729358_EN.pdf), acceso 27 de junio de 2025.

- Pablos Romero, Carlos; Andaluz Antón, Lucía y Corrales Aznar, José M. (2024). «La derecha radical populista en España (2019-2024): estudio de caso del discurso de Vox». *European Public & Social Innovation Review*, 9, pp. 1-22. doi: 10.31637/epsir-2024-1097
- Pallarés, Francesc y Keating, Michael (2003). «Multi-Level Electoral Competition». *European Urban and Regional Studies*, 10, pp. 239-255.
- Pereira, María y Oñate, Pablo (2024). La polarización ideológica y la polarización afectiva. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.
- Poza, Elena de la; Jódar, Lucas y Pricop, Adriana G. (2017). «Modeling and analysing voting behaviour: The case of the Spanish general elections». *Applied Economics*, 17(13), pp. 1287-1297. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036846.2016.1217307>, acceso 26 de septiembre de 2024.
- Rama Caamaño, José (2016). «Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 34, pp. 241-266.
- Reif, Karlheinz y Schmitt, Hermann (1980). «Nine Second-Order National Elections. A conceptual Framework for the Analysis of European Election results». *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44. Disponible en: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>, acceso 2 de julio de 2025.
- Rico, Guillem (2009). *Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España*. Madrid: CIS.
- Riera, Pedro; Gómez, Raúl; Barberá, Pablo; Mayoral, Juan A. y Montero, José R. (2016). «Elecciones municipales en España: un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto». *Revista de Estudios Políticos*, 172, pp. 47-82.
- Reiljan, Andrés (2020). «Fear and loathing across party lines» (also) in Europe: Affective polarisation in European party systems». *European Journal of Political Research*, 59(2), pp. 376-396.
- Reiljan, Andrés; Garzia, Diego; Ferreira da Silva, Frederico y Trechsel, Alexander H. (2024). «Patterns of Affective Polarization toward Parties and Leaders across the Democratic World». *American Political Science Review*, 118(2), pp. 654-670.
- Rodríguez Teruel, Juan (2021). «Polarisation and Electoral Realignment: The Case of the Right-Wing Parties in Spain». *South European Society and Politics* 25(3-4), pp. 381-410.
- Rodríguez Teruel, Juan y Barrio, Astrid (2017). Los partidos políticos en la España multinivel: organización, funcionamiento y estrategias. En: Lacahapelle, Guy y Oñate, Pablo (eds.). *Federalismo, devolution y gobernanza multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez de Dios, Manuel (2018). «El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI». *Apuntes Electorales*, 17(58).
- Simón, Pablo (2017). «The challenges of the new spanish multipartism: government formation, failure and the 2016 general election». *South European Society and Politics*, 21(4), pp. 493-517.
- Torcal, Mariano (2023). *De votantes a boogilans. La polarización política en España*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Trujillo, José M.; García Hípola, Giselle y Colomé, Gabriel (2024). Movilización y abstención en unas elecciones anticipadas y estivales. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Elecciones generales de 2023*. Madrid: CIS.

- Vallès, Josep M. (1991). Entre la singularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989). En: Vidal Beneyto, José (ed.). *España a debate: la política*. Madrid: Tecnos.
- Wamala-Larsson, Caroline; y Scharff, Christelle (eds.) (2015). *Mobile Participation: Access, Interaction and Practices*. Newcastle-upon-Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

71. Las dinámicas del abstencionismo y la movilización electoral en España

Irene Delgado

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Nacional de Educación a Distancia

71.1. Introducción

La abstención electoral es un fenómeno presente en todas las democracias pluralistas. La variación de sus niveles a lo largo del tiempo produce una amplia reflexión sobre sus causas y consecuencias en los sistemas políticos. Las implicaciones para la legitimidad democrática o su impacto en la correlación de fuerzas políticas han provocado considerables polémicas argumentativas, permaneciendo aún abiertas grandes lagunas e interrogantes. Desde un punto de vista normativo, se identificaban altos niveles de participación electoral como un rasgo potencialmente peligroso para la estabilidad de la democracia; y, por el contrario, bajos niveles de movilización traducían satisfacción y confianza en el sistema político (Jones, 1954; Lipset, 1963). Esta interpretación parece estar ya superada y la literatura relaciona cifras altas de participación electoral como uno de los requisitos necesarios para dotar de legitimidad y eficacia al sistema político. Desde otro punto de vista, la investigación ha mostrado que el nivel de participación electoral constituye un factor explicativo de las variaciones en los resultados electorales. La abstención puede constituir un elemento clave para explicar cambios en la distribución de votos en elecciones consecutivas como consecuencia de la alteración de las lealtades partidistas. Así entonces, los votantes descontentos con la gestión gubernamental del partido con el que simpatizan pueden emitir un voto de castigo mediante la abstención en las urnas. Por esta razón, la movilización de toda la base de los potenciales electores de un partido constituye una de las claves de su victoria electoral.

En términos generales, estas investigaciones proponen explicaciones de carácter psicológico y sociológico para responder a las variaciones temporales, geográficas y sociales de este comportamiento. Sin embargo, el incremento de la abstención electoral detectado en las democracias de Europa occidental en las pasadas décadas se percibe como un rasgo preocupante asociado al estar asociado a elementos de carácter político-institucional.

En este contexto España es una democracia con índices de participación electoral que han sido calificados como «débiles» en los que la desmovilización de los votantes ha estado asociada a la naturaleza del proceso electoral y al clima político en el que se celebran las elecciones (Montero y Torcal, 1990, p. 131). Así, desde el

restablecimiento de la democracia en España, la participación electoral ha variado notablemente según el momento en que se celebran las elecciones, el tipo de convocatoria y el área geográfica. La dilatada serie de elecciones celebradas en España ha generado interesantes estudios, la gran mayoría muy segmentados, focalizados en el análisis de las dinámicas y las causas de este comportamiento electoral. Esta contribución pretende ser un acercamiento a los datos y tratar de dar respuesta a las preguntas: ¿cuál es la evolución de este fenómeno a lo largo de casi cinco décadas de democracia?, ¿cómo influye la naturaleza de las convocatorias electorales?, ¿qué motiva este comportamiento electoral? No pretendemos realizar un análisis en profundidad de los diversos elementos que responden a estos interrogantes dado que desbordaría cualquier obra colectiva, tan solo aportaremos algunas claves a modo de reflexión que sugieren seguir avanzando en el conocimiento de este fenómeno que suscita el interés de los científicos sociales.

71.2. La coyuntura política del escenario electoral

La evolución de la abstención electoral en España ha sido extremadamente irregular. En elecciones de ámbito estatal ha oscilado entre la cifra más baja, el 20,1 % de las elecciones de 1982, hasta la más alta, el 33,8 % en la repetición electoral de 2019 –cifra similar a la resultante de las elecciones celebradas en julio de 2023–. Así entonces, una distancia de cerca de catorce puntos separa las cifras mínimas de las máximas. Pero si ampliamos el foco a través de una mirada más amplia que contempla todo tipo de elecciones celebradas en el periodo democrático, las cifras ofrecen mayores variaciones. Las elecciones europeas, que son las que menor interés despiertan entre los votantes junto con las elecciones municipales, han arrojado las cifras más altas de desmovilización entre los votantes. Así, de todos los procesos electorales de esta naturaleza, la mayor abstención se produjo en las elecciones europeas celebradas en 2014 que arrojan cifras del 56,2 %, y en el ámbito municipal, en las elecciones de 1991 el 37,8 % del electorado con derecho a voto no acudió a las urnas. En síntesis, las elecciones generales no son los procesos electorales más abstencionistas. Ofrecen fluctuaciones asociadas a elementos del contexto en el que se celebran. Además, la España multinivel ofrece, desde los años ochenta, un escenario de convocatorias electorales mucho más diverso.

¿Cómo se interpretan estas grandes variaciones? Podemos distinguir entre dos grandes tipos de explicaciones. En primer lugar, aquellas que nos permiten entender las oscilaciones entre elecciones de una misma tipología y que dependen principalmente de la coyuntura política en la que se celebran. En segundo lugar, a nivel comparativo, aquellas que identifican las circunstancias explicativas de las diferencias entre las elecciones más participativas (elecciones generales) y las restantes (autonómicas, municipales y europeas).

Comenzando con un somero análisis sobre las elecciones generales, advertimos que, en el inicio de la transición democrática, la abstención electoral fue uno de los fenómenos más debatidos cada vez que se celebraban elecciones. La atención se focalizaba hacia la legitimación del nuevo sistema democrático que se instauraba. En esta etapa constituyente, la abstención era un indicador de la

participación e interés de los ciudadanos en los asuntos políticos. De hecho, la celebración del referéndum para la aprobación de la Constitución de 1978 y las elecciones generales de 1979 se caracterizaron por unas cifras elevadas de desmovilización electoral, sobre todo si se compara con el comportamiento electoral de las también nuevas democracias del sur de Europa. Las interpretaciones que se adujeron resaltaban la precaria salud de la democracia, el deficiente funcionamiento del sistema, la escasa institucionalización de los partidos políticos, el distanciamiento entre las élites políticas y los ciudadanos y, en consecuencia de todo ello, la instauración de un clima de «desencanto» político. En este periodo, el intento golpista de 1981 desencadenó un proceso de movilización sin precedentes en nuestro sistema político en la convocatoria electoral de 1982. Este fenómeno contrasta con la situación de «desafecto» que invade en la actualidad a la sociedad española y que resulta en el fenómeno contrario. Como muestra de ello, es en los datos de abstención en las recientes elecciones de 2023 en los que las cifras son altas y este proceso electoral se incluye en el grupo de elecciones generales más abstencionistas.

Las cifras de la abstención a lo largo de estos cuarenta y seis años en los que se han celebrado dieciséis elecciones generales permiten construir una tipología de elecciones a tenor de las diversas oscilaciones que se advierten en términos de participación. Esta aproximación nos proporciona la identificación de etapas de mayor movilización y otras en las que la abstención electoral destaca por sus elevadas cifras. En términos generales, la evolución a lo largo de los años ha sido irregular tal. La gráfica evidencia que la abstención electoral no sigue una pauta constante, sino que varía notablemente de unas convocatorias electorales a otras. Las elecciones generales de 1977, la primera convocatoria a las urnas en el inicio de la Transición, despertaron el interés de los españoles y la abstención arroja cifras muy reducidas, apenas un 20 % del censo electoral. Esta misma circunstancia se aprecia en las elecciones que trajeron como resultado la alternancia política, las de 1982 y 1996. Todas estas convocatorias tienen como elemento común que se trataba de consultas donde se ofrecían oportunidades concretas de un cambio político y el electorado percibe su trascendencia política. En el caso de las elecciones fundacionales, estas suponían, para los electores, el despertar a un nuevo proceso político y social, viviéndose este acontecimiento con entusiasmo. La configuración de un nuevo sistema de partidos impulsó a los ciudadanos a tomar parte activa en la creación del nuevo orden político español. Era el nacimiento de la etapa democrática española después de más de cuarenta años de dictadura y el primer paso para configurar el marco político-legislativo en que se instauraría la recién nacida etapa democrática. Se sentaban las bases para un nuevo periodo y se cumplió el objetivo estabilizador y legitimador del nuevo régimen. Sin embargo, en el caso de las elecciones legislativas de octubre de 1982 fueron las elecciones «del cambio»¹ y,

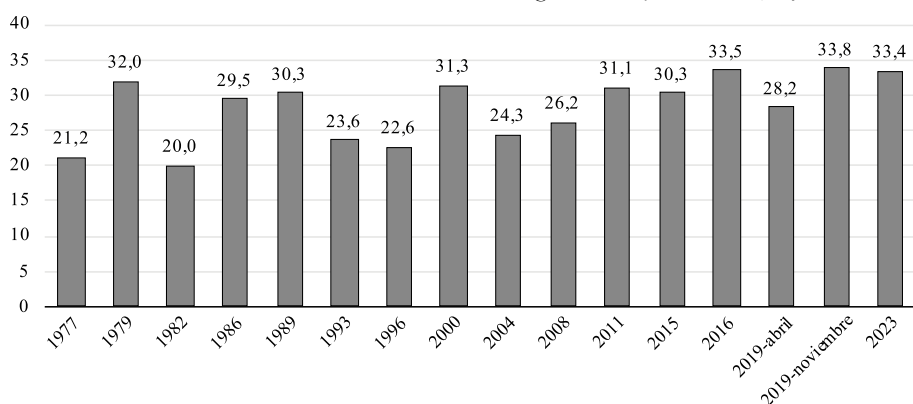
¹ Hay muchos calificativos para adjetivar estas elecciones que supusieron el despertar a un nuevo proceso de consolidación y legitimación del sistema de partidos. Se han calificado como elecciones «críticas» porque supusieron un realineamiento de las preferencias electorales y de las lealtades partidistas, o bien como elecciones «excepcionales» o «cataclísmicas».

desde una perspectiva longitudinal, son las que menos desmovilización presentan. Finalizan el largo proceso de cambio político, e inician un nuevo periodo histórico marcando un hito en la historia electoral europea. Los líderes políticos llamaron a las urnas con el objeto de disminuir las tasas de abstencionismo que caracterizaron a las elecciones generales de 1979, aconsejando la participación en los comicios y el voto en blanco a aquellos que no tuvieran conformada una preferencia partidista definida. Parecía que la confluencia de requisitos tales como la mayor competitividad en el sistema de partidos, la presencia de nuevos actores o la «puesta en escena» de intereses confrontados redujeron considerablemente la desmovilización electoral. Además, la percepción de voto útil que tuvo el electorado también es otro elemento para interpretar la movilización en octubre de 1982. El panorama político había sido sacudido en 1981, por el intento de golpe de Estado militar que amenazó la estabilidad política del país, sintiéndose en el seno de la sociedad como un elemento desmovilizador y deslegitimador del orden democrático. El partido del Gobierno se debilitaba, sufría escisiones internas y abandono de sus máximos representantes. El clima era favorable para reforzar el sistema democrático y este incremento de participación se entendió por muchos como una consolidación y legitimación a través de los partidos y a favor de la democracia. De igual forma, en el contexto de las elecciones generales de 1996 se percibió una alta dosis de competitividad. Eran las primeras elecciones en las que el partido de la oposición había desarrollado gestión política como partido tras su victoria en las elecciones europeas de 1994 y, habiendo obtenido el mayor número de votos, en las elecciones municipales de 1995. En este escenario se especulaba con las posibilidades de un cambio político y de ahí la mayor afluencia de votantes a las urnas.

Dentro de este grupo de elecciones con bajos niveles de abstención se sitúan también las elecciones generales de 1993. Estas tienen, sin embargo, un significado diferente al de los dos procesos más movilizadores. A pesar de que sus resultados confirmaron la continuidad gubernamental, la posible alternancia de partidos en el poder elevó el nivel de participación hasta superar el 76 %. Esta misma situación de cambio imbuye la convocatoria electoral de 2004. La coyuntura política, que se vio afectada por acontecimientos externos al propio proceso electoral generó un clima de movilización. Cerca de veintiséis millones de electores, o lo que es lo mismo, el 77,2 % de los españoles con derecho a voto acudió a votar (solo se abstuvo el 22,8 %). Un fenómeno de alternancia política resulta tras las elecciones de 2011, que también se han calificado como «excepcionales». Se produce la alternancia en el Gobierno tras dos legislaturas de mayoría socialista, y dan paso a un Gobierno de mayoría absoluta del PP. En términos de participación electoral, estas elecciones arrojan cifras similares a las de las elecciones generales de 2000, que también resultaron ser elecciones de cambio, pero cuyos datos manifiestan comportamientos de continuidad. La evolución muestra un descenso significativo en los niveles de movilización electoral. Esta variación induce a plantear que existe cierta inestabilidad en el comportamiento electoral de los españoles al inicio del siglo xxi y reabre el debate sobre el declive de las elecciones generales en las democracias occidentales y el sesgo ideológico de la participación (Arts y Wessels, 2005; Gray y Caul, 2000).

El grupo de elecciones más abstencionistas podrían ser calificadas como elecciones de «continuidad» en términos de resultados electorales, nos referimos a los comicios de 1979, 1986, 1989, 2000, 2008, 2011 y 2015. Quizá en estos casos el contexto en el que se convocan puede ser determinante de este comportamiento. Comenzando por las elecciones de 1979, estas se convocan tres meses después del referéndum sobre la Constitución y en un escenario de estabilidad política. Este clima traduce cierta pasividad entre los electores, a modo y semejanza de lo acontecido en 1986 y 1989, en las que se renueva la confianza en la gestión gubernamental y ante las dificultades organizativas del partido de la oposición. Las elecciones de 2000 se celebran en un clima de campaña electoral con constantes llamadas a las urnas por parte de los actores políticos. El partido del Gobierno pretendía con ello mantener a su electorado fiel y continuar compitiendo por el centro ideológico; y los partidos de la oposición intentaban «borrar» los efectos que pudieran desencadenarse de la crisis interna que les venían afectando y que, finalmente, debilitó los anclajes ideológicos y castigó a todos los partidos competidores, aunque con desigual distribución².

GRÁFICO 71.1. *Niveles de abstención en elecciones generales (1977-2023, %)*



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

Pero, sin duda, la etapa política más convulsa, en el sentido de desapego electoral, es la que se inicia en 2015. Los resultados de las convocatorias generales celebradas en 2015, 2016, 2019 y 2023 constatan un profundo cambio en el sistema de partidos resultante. El antaño sistema bipartidista que imperaba con altas dosis de moderación ideológica sufre una profunda transformación dando lugar a la configuración de un modelo multipartidista con

² Las crisis internas que atravesaban los partidos de la izquierda propiciaron que los índices de volatilidad entre bloques aumentaran significativamente, alcanzando el 70 %. Se consolidaba definitivamente este fenómeno que se percibió en las dos elecciones generales celebradas en los años noventa.

consecuencias imprevistas sobre la estabilidad del sistema político. Y, en términos de movilización electoral, las anteriormente citadas elecciones son las que mayor abstención reflejan de toda la serie electoral, superando la cifra del 33 %. La incapacidad para formar Gobierno después de la quiebra del sistema de partidos en elecciones de diciembre de 2015, así como el periodo parlamentario crispado que se inicia desde entonces, incentiva claramente la abstención electoral.

Este comportamiento se mimetiza con el que se advierte en el entorno europeo. Arranca un nuevo ciclo abstencionista en el que se integran los procesos celebrados en los Estados miembros de la Unión Europea. La evolución desde principios del siglo muestra que, en término medio, el porcentaje de votantes en las elecciones legislativas celebradas en este periodo cae en torno a diez puntos: pasa del 75,4 % en 2001 al 65,6 % en 2022. España no es una excepción. Quizá esta tendencia es el resultado del cambio generacional, de la desafección con la política y hacia los políticos que manifiestan los ciudadanos, o del aumento de la desigualdad económica, por identificar solo alguno de los posibles factores explicativos de este comportamiento.

71.3. Niveles y fluctuaciones de la participación electoral en contexto diferenciados

El balance comparado de la abstención electoral sirve también para reflejar un comportamiento diferencial según el nivel territorial del proceso que se analice. La teoría de las elecciones de segundo orden ha servido de marco referencial para el análisis y clasificación de los procesos electorales, y en particular para determinar comparativamente los niveles de movilización electoral (Reif y Schmitt, 1980). Establece la existencia de dos niveles diferenciados y alineados con el comportamiento electoral: uno que clasifica a las elecciones presidenciales y generales y sería el primer orden (*first order election*), y otro, el segundo orden (*second order election*), en el que se engloban el resto de procesos electorales con el común denominador de que son convocatorias que despiertan un menor interés entre los ciudadanos, despiertan menor importancia los asuntos que conciernen y, por tanto, aumentan los niveles de abstención (Marsh, 1998, p. 592). Ciertos indicadores permiten distinguir también entre todos estos procesos de ámbito subnacional, dada la idiosincrasia de cada uno de ellos: elecciones autonómicas, elecciones municipales y elecciones europeas. No obstante, cumplida ya una década del nuevo milenio, el comportamiento de los votantes ha puesto de manifiesto que las diferencias entre escenarios políticos de primer y segundo orden se diluyen progresivamente. Este cambio en el comportamiento de los votantes es quizá consecuencia de la mayor influencia que, en términos políticos, adquieren las instituciones de segundo orden o, incluso en términos más generales, pudiera estar motivado por la creciente permeabilidad entre esferas políticas favorecida por una mayor conexión intergubernamental. Esto conduce, en la comunidad científica, al replanteamiento de los paradigmas que sustentan estos postulados teóricos y cuestiona si las elecciones de segundo orden adoptan

rasgos de las elecciones de primer orden, al identificarse en el comportamiento electoral caracteres propios de aquellas; al mismo tiempo se valora si en la decisión del elector con ocasión de elecciones de segundo orden se mezclan de factores propios del primer orden junto con otros específicos de segundo orden (Heath *et al.*, 1999, p. 407; McLean, Heath y Taylor, 1996, p. 5).

En el caso de España, en el contexto de las elecciones autonómicas –las elecciones a los trece Parlamentos autonómicos–, el primer rasgo a destacar respecto de la movilización es el mimetismo (salvando algunos casos) en términos de la abstención media que presentan si se compara con las elecciones generales más cercanas. Al celebrarse junto con las elecciones municipales, también podemos extraer algunas particularidades de ambos procesos que no son extrapolables para el caso de las elecciones a los parlamentos de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco que tienen ritmos diferenciados y elementos de interpretación propios.

Si abordamos los niveles de abstención en estas elecciones de segundo orden, constatamos en primer lugar que el mapa electoral autonómico está indiscutiblemente vinculado con dos factores: uno, el calendario electoral; y otro, el nivel de desarrollo competencial. Así, las elecciones celebradas para elegir a los representantes de los parlamentos de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco han mostrado más patrones diferenciales en términos de movilización que las elecciones celebradas en las trece comunidades autónomas del régimen común. Ello sustancia la existencia de modelos y arenas de competición diferenciadas.

Puede ponerse en relación con los niveles de abstención los efectos que imprime la celebración simultánea de procesos electorales. Este fenómeno amplía el foco de las elecciones, pues desde 1983 las elecciones en las comunidades autonómicas del régimen común coinciden con las elecciones municipales; y aún más, en las convocatorias de elecciones en Andalucía se ha hecho también coincidir con otros procesos electorales. En esta autonomía, de las doce elecciones convocadas, cinco se han celebrado de forma concurrente con elecciones generales –en 1986, 1996, 2000, 2004 y 2008– y en 1994 coincidieron con las elecciones europeas. Esta situación puede generar un «efecto arrastre» a las urnas y reproducir patrones de comportamiento similares en términos de movilización. También es cierto que cada autonomía tiene dinámicas diferentes y así se aprecia cuando se compara la abstención entre comicios autonómicos y municipales, a pesar de que en estas últimas la abstención suele ser ligeramente mayor a la de aquellas, en términos agregados. No obstante, la dinámica política electoral en términos de competición añade un contenido específico a cada una de las contiendas electorales circunscribiendo el ámbito a las arenas regionales.

Las tipologías participativas de la competición autonómica no hacen sino reflejar patrones participativos culturales en el sentido de estar en conexión con las subculturas políticas de cada comunidad. El electorado asturiano, junto con el canario y el balear, ha sido uno de los más abstencionistas de España. Si bien los gráficos demuestran que las elecciones de 1999 alcanzan las cotas menores de participación, la evolución experimentada a lo largo de

la serie democrática destaca y asienta este comportamiento electoral regional. El insularismo sería un factor explicativo para argumentar la evolución de la abstención en nuestros dos archipiélagos. También Madrid y Aragón presentan fluctuaciones que aumentan la abstención en los años noventa. En el caso de Madrid se debe hacer constar que la concentración del electorado en el municipio más poblado se contagia de la dinámica abstencionista de estos núcleos de población. Y también la especificidad de esta comunidad en términos de dinámica electoral: los electores ubicados ideológicamente a la izquierda son más renuentes a votar y optan en mayor medida por la abstención, de forma que esta explicación permite valorar el hecho de que Madrid, en 1991, sea la comunidad autónoma menos participativa, dada la desmovilización del electorado socialista en aquella convocatoria. Sin embargo, ello no explica la totalidad del comportamiento de los madrileños dado que, de nuevo en 1999, se sitúa entre las CC. AA. más abstencionistas al reducir en más de diez puntos este índice con respecto a 1995.

Dentro de los niveles de máxima participación, se perciben pautas continuistas. Se establecen como «clásicas» Extremadura y Castilla-La Mancha, siendo más variable la composición de estos grupos a lo largo de las convocatorias. Ciertamente, las dos CC. AA. antes mencionadas configuran la denominada «meseta participativa», marcada por la estabilidad a lo largo de los procesos autonómicos convocados. Hay que destacar, en todo caso, que los periodos de «compromiso» y de «repliegue» se pueden hacer extensibles a la evolución de los indicadores participativos de la gran mayoría de las CC. AA., de ahí que el contexto nacional ejerza una influencia compleja para delimitar con exactitud.

Las elecciones en las trece CC. AA. que celebran en la misma jornada definen un contexto muy estatalizado en el proceso, que implica que la influencia de los elementos de coyuntura general estén presentes por igual, a pesar de que puedan ser contrarrestados por factores específicos del ámbito territorial; entre ellos, efectos esperados de las expectativas de cambio político en la comunidad autónoma. Así, en el periodo 2009-2012, la pérdida de atractivo del PSOE como opción electoral es generalizable entre los electores, y la mayor pérdida de votos se dirige a la abstención (Pallarés y Serra, 2014, p. 213).

Los factores de aislamiento, techo competencial y sentimiento regionalista imprimen un carácter diferencial sobre la movilización electoral. La abstención de las CC. AA. «históricas» es un rasgo distintivo no exento de plantear una paradoja sin solución precisa. Se podría pensar que un mayor sentimiento nacionalista podría impulsar una mayor participación en procesos autonómicos. Pues bien, esta relación de factores no ha estado alineada a lo largo del tiempo. El coste de convocar estas elecciones de forma separada respecto a las elecciones municipales ha supuesto un desgaste que se traduce directamente en términos de movilización. En las cuatro comunidades que celebran elecciones en fecha propia, las dinámicas abstencionistas han estado orientadas por una estructura de incentivos. Los niveles cuantitativos de la abstención presentan variaciones entre elecciones consecutivas, que pueden ser debidas a la influencia de factores

TABLA 71.1. *Tipología de CC. AA. según niveles de participación electoral (1983-2003)*

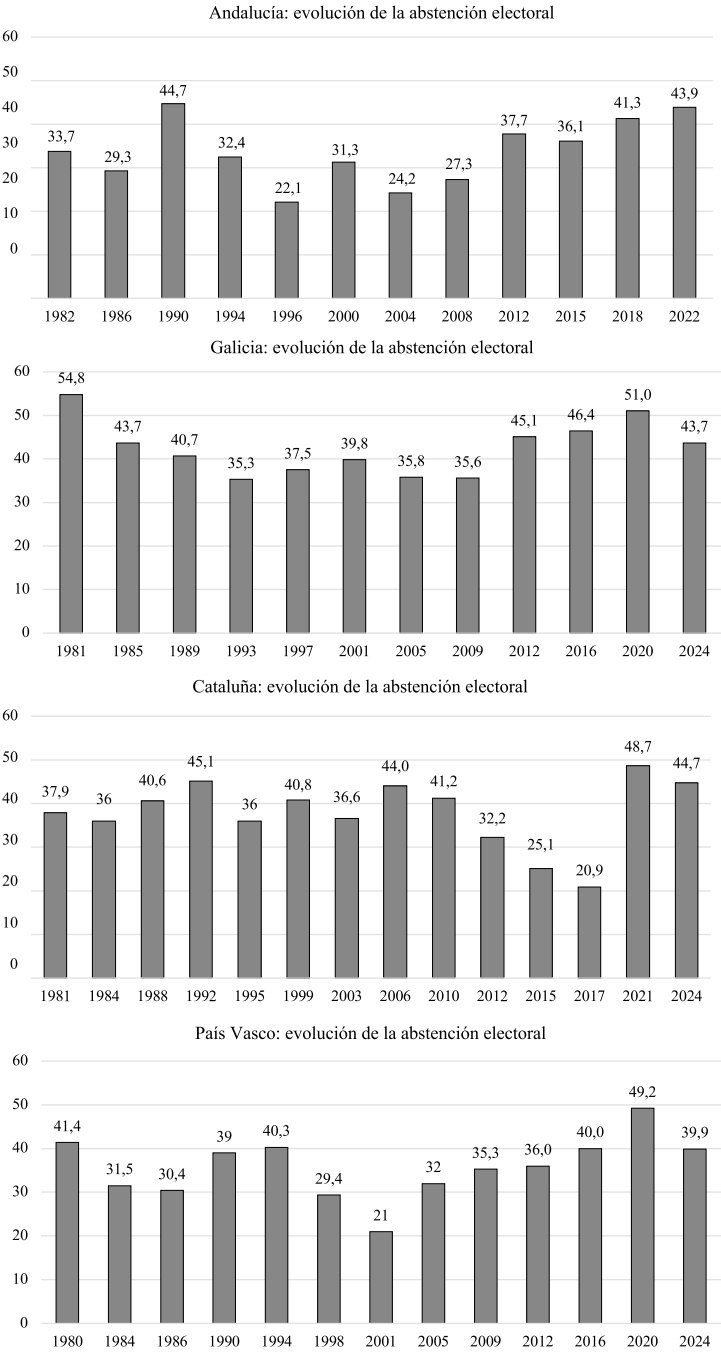
CC. AA. más participativas		CC. AA. menos participativas	
Elecciones de 1983 Media nacional: 69,3 %			
Extremadura	73,9 %	Canarias	61,2 %
Castilla-La Mancha	73,7 %	Baleares	64,8 %
Cantabria	73,6 %	Asturias	65,0 %
Comunidad Valenciana	72,7 %	Aragón	67,0 %
Elecciones de 1987 Media nacional: 71,8 %			
Cantabria	76,3 %	Canarias	66,1 %
Castilla-La Mancha	75,1 %	Asturias	66,9 %
Extremadura	74,7 %	Baleares	67,2 %
La Rioja	73,5 %	Aragón	69,7 %
Elecciones de 1991 Media nacional: 66,1 %			
Castilla-La Mancha	72,9 %	Madrid	58,5 %
Extremadura	71,6 %	Asturias	58,7 %
Comunidad Valenciana	69,2 %	Baleares	60,3 %
La Rioja	68,9 %	Canarias	60,8 %
Elecciones de 1995 Media nacional: 72,6 %			
Extremadura	78,9 %	Baleares	63,6 %
Castilla-La Mancha	78,8 %	Canarias	65,0 %
La Rioja	76,7 %	Navarra	69,1 %
Comunidad Valenciana	76,6 %	Asturias	69,4 %
Elecciones de 1999 Media nacional: 66,6 %			
Extremadura	75,8 %	Baleares	57,4 %
Castilla-La Mancha	74,9 %	Madrid	60,9 %
Castilla y León	69,4 %	Aragón	64,6 %
La Rioja	68,5 %	Asturias	64,8 %
Elecciones de 2003 Media nacional: 71,8 %			
Extremadura	77,0 %	Baleares	63,4 %
Castilla-La Mancha	77,0 %	Asturias	65,6 %
La Rioja	76,4 %	Canarias	66,4 %
Cantabria	75,4 %	Murcia	70,9 %

Fuente: Elaboración propia. Datos procedentes de fuentes diversas.

coyunturales propios del clima político en el que se celebran las elecciones; y aún más en el caso de la Comunidad de Andalucía, el simultanear su convocatoria con la de las elecciones generales ha tenido efectos movilizados en los procesos de 2004 y 2008.

La afluencia a las urnas en los contextos de convocatorias simultáneas es mayor a tenor de los datos de abstención en las elecciones celebradas en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. La comparativa entre CC. AA. constata además que hay unos territorios más abstencionistas que otros, donde

GRÁFICO 71.2. *Abstención electoral en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco (%)*



Fuente: Elaboración propia. Datos de fuentes oficiales de los Parlamentos autonómicos.

destaca el caso de Galicia y se agudiza en las elecciones del periodo 2020-2021 en Cataluña y País Vasco. El ciclo electoral que cubre el periodo más reciente (2015-2024) muestra cómo, en la práctica totalidad de las CC. AA., la abstención en elecciones autonómicas supera los promedios en este tipo de elecciones. Los datos las sitúan por detrás de las elecciones generales, lo que confirma su carácter secundario. Este rasgo es extrapolable también a las elecciones municipales.

71.4. Las elecciones municipales y el proceso político nacional: reciprocidad e influencia

Los primeros comicios municipales de 1979 no despertaron el entusiasmo esperado por las fuerzas políticas por haber convocado, un mes antes, elecciones legislativas en un marco de cierto cansancio dentro de un periodo de gran excitación política y electoral³. La abstención se reduce en las siguientes elecciones municipales de 1983, ya en el marco de la celebración simultánea de las primeras elecciones autonómicas en trece comunidades y de la fuerte movilización generada por el «cambio» socialista en las elecciones de 1982. Las elecciones municipales de 1987 se mantienen prácticamente al mismo nivel de abstención, celebrándose, por primera vez, de manera simultánea con elecciones europeas y alcanzando ambas un índice de abstención del 31 %. Si bien las elecciones europeas no presentan, en general, incentivos a la movilización, el «estreno» de la plena – y largamente deseada– participación democrática en Europa pudo actuar como incentivo para sectores de electores y, en el caso de las elecciones municipales, expresan la satisfacción con los Gobiernos locales –de ahí la gran continuidad en los resultados de las fuerzas políticas–. Las elecciones municipales convocadas cuatro años más tarde, en mayo de 1991, superan en seis puntos porcentuales las cifras abstencionistas anteriores (37,2 %). El fuerte incremento de la abstención en estas elecciones de principio de los años noventa fue la primera reacción del electorado a los escándalos políticos que empezaron a aparecer en esta década. Este aumento de la abstención afectó especialmente al PSOE, el partido más imputado en los casos de corrupción y financiación ilegal que iban apareciendo. Sin embargo, la «refundación» del PP era todavía cercana, no se percibía a esta fuerza como una alternativa política y, por tanto, la abstención fue el principal refugio para el descontento con los socialistas, especialmente en las zonas urbanas. La interpretación de la movilización de 1995 podría, por tanto, estar condicionada por una serie de variables exógenas a unas elecciones de segundo orden. De hecho, estas elecciones han sido consideradas como «barómetro» sobre la situación política nacional (Curtice y Payne, 1991, p. 6). En ellas influyeron, por una parte, los resultados de las elecciones legislativas de 1993, adelantadas por el PSOE, que proyectaron una posibilidad de cambio –confirmando al PP como una opción política–, factor que claramente movilizó al

³ La convertían en la quinta consulta en veintiocho meses.

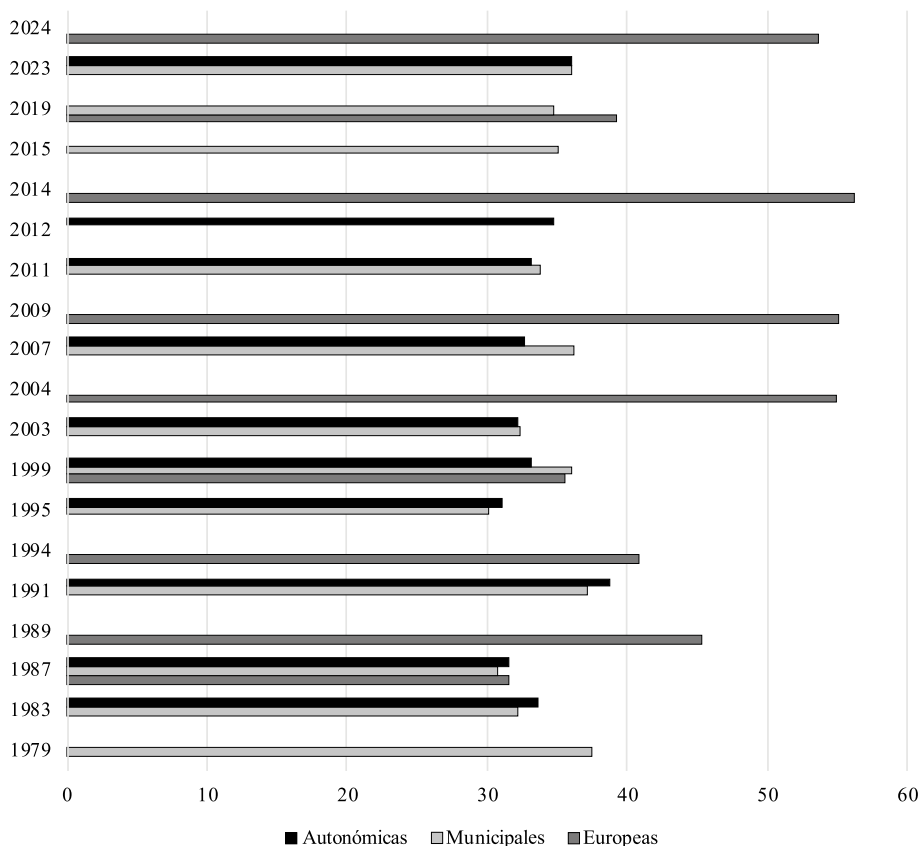
electorado y, por otra parte, influyeron los resultados de las elecciones europeas de 1994, que confirmaron la victoria a nivel nacional del PP.

Cuatro años más tarde, y celebradas en un marco de expectativa de cambio, las elecciones municipales de 1995 alcanzan el valor más reducido de abstención de toda la serie electoral. Los resultados son claramente favorables al PP en el marco de un proceso de movilización selectiva respecto a las anteriores elecciones: el contexto político ofrecía incentivos a la movilización a los partidarios del PP, mientras que los votantes socialistas veían erosionada la imagen de su partido y algunos sectores se refugiaron en la abstención. A ello se unió el hecho de que el partido en el Gobierno suele ser el más «castigado» por la abstención en las elecciones de segundo orden (Reif, 1985, p. 24). Bajo el lógico reflejo de la influencia de estos factores de ámbito general, la participación de 1995 –máxima de toda la serie electoral y muy notable respecto de las elecciones municipales de 1991– tuvo lugar en el conjunto de los municipios del país, destacando entre ellos las principales ciudades y los municipios de mayor tamaño⁴. Es conocida la mayor sensibilidad a los fenómenos coyunturales que presentan en general los electorados urbanos, en contraste con el anclaje del comportamiento en los municipios rurales (Delgado, 2010). La mayor dependencia mediática del comportamiento electoral en las zonas urbanas posibilita una mayor influencia de los factores de coyuntura, fomentando las oscilaciones en el comportamiento. En cambio, una mayor importancia de redes de relación más personales, directas y estables en los municipios de tamaño medio y pequeño son la base de una mayor estabilidad en el comportamiento del electorado. La percepción más cercana y directa del nivel municipal, el contacto más estrecho con la administración y los representantes políticos, parece actuar como incentivo a la participación mientras que, en las ciudades, una percepción más lejana de la política y de sus representantes locales –de sus políticas, muy intermediada por los medios de comunicación de masas– no ofrece normalmente aquellos incentivos. A pesar de la reducción del abstencionismo en las ciudades a mediados de los años noventa, las ciudades continúan presentando los niveles más altos de abstención, descendiendo a medida que se reduce el tamaño demográfico del municipio.

Las elecciones municipales de 1999 expresaron, sin embargo, el reflujo de la situación de «excitación» electoral vivida en los procesos generales de 1993 y 1996 –en los que, recordemos, la participación electoral alcanzó el 76 % y 77 %, respectivamente– y un 36 % de los españoles se abstuvieron en estas elecciones. El descenso de participación respecto a 1995 fue notable, cerca de seis puntos porcentuales. El proceso de desmovilización fue general y afectó a todos los partidos, como consecuencia de menores incentivos ante unas elecciones fundamentalmente «de continuidad» con menor tensión electoral en las fuerzas políticas. Factores de tipo contextual o coyuntural incidieron también en este comportamiento: el PP, como partido en el Gobierno central, fue el más afectado por este descenso de la participación; por otra parte, también la crisis

⁴ De la misma manera, en las elecciones municipales de 1991, se produjo en estos municipios el mayor índice de desmovilización electoral.

GRÁFICO 71.3. Niveles de abstención en elecciones de segundo orden en España* (%)



Nota: * Los datos corresponden a las elecciones en los trece Parlamentos autonómicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales.

que atravesaba IU fue un desincentivo a la movilización para sectores de su electorado. Contrariamente, la coyuntura política nacional pudo ser el detonante movilizador de las elecciones municipales de 2003. Estas, precedidas de un clima político marcado por movilizaciones y presencia masiva de ciudadanos en la calle en protesta por decisiones tomadas por el Gobierno de la nación respecto a cuestiones de ámbito internacional y nacional, parecían augurar un incremento de los niveles de participación electoral. El índice de participación agregado en la jornada electoral de 2003 no fue de los más elevados, como cabía esperar. Si bien estas elecciones se encuadran dentro del grupo de las convocatorias más participativas (junto con las 1995, 1987 y 1983, por ese orden), mantienen los mismos niveles que las elecciones legislativas de 2000.

En todo caso, la interpretación de estos flujos participativos en las elecciones municipales requiere del análisis vinculado a la coyuntura general en la arena de primer orden. Bajo esta premisa, los momentos de mayor

movilización se han expresado siempre en la política nacional, vinculados a la expectativa de cambio político. Las elecciones generales de 1993, que el PSOE se ve obligado a adelantar, ya proyectaron la posibilidad de una victoria del PP; y de forma similar, las elecciones generales de 1996 se configuran en un escenario de estrecha competitividad que indujo a un fuerte incremento de la movilización electoral. Por el contrario, las elecciones legislativas de 2000 supusieron un aumento de los niveles de abstención respecto a las elecciones generales precedentes y continuaron la dinámica electoral iniciada en las elecciones municipales de 1999. Si bien las del 2000 pueden ser calificadas como «elecciones de continuidad», también es cierto que se celebran en un clima de campaña electoral con constantes llamadas a las urnas por parte de los actores políticos. Con este mismo argumento la coyuntura política nacional pudo también ser el detonante para incentivar la movilización en las elecciones municipales de 2003: se recupera en más de tres puntos los niveles en las elecciones municipales de 1999, pero no se superan los obtenidos en las elecciones generales de 2000. Esta pauta refleja de nuevo que la arena de primer orden genera un efecto de «atracción política» de mayor envergadura respecto a las elecciones municipales que se manifiesta con las cifras de movilización a las elecciones municipales de 2007 (más de doce puntos de diferencia respecto a las elecciones legislativas de 2004). Las cifras de abstención en las elecciones municipales siempre han sido mayores que las de otros procesos electorales, a excepción de las elecciones europeas. Su nivel ha seguido una evolución irregular, ubicándose en el clima más o menos participativo derivado de la coyuntura política que se construye alrededor de las elecciones legislativas del periodo en que se celebran.

Desde una perspectiva territorial complementaria, los avances y retrocesos en el nivel de participación durante los años noventa se han venido manifestando de forma bastante homogénea por todas las CC. AA., indicando el carácter predominante de los factores de ámbito general, no incompatible con algunas diferencias derivadas de las peculiaridades coyunturales y contextuales. En contraste con lo que sucede según el tamaño de los municipios y las desigualdades de participación entre ciudades y pueblos, no existe un mapa autonómico específico de la participación en las elecciones municipales. Tomando en consideración las elecciones de 1999, la distribución territorial de la participación por comunidad autónoma sigue las pautas de anteriores elecciones, aunque con algunos cambios. Siguiendo una tendencia longitudinal, los niveles de participación electoral son elevados en Castilla-La Mancha y Extremadura (se sitúan en la horquilla del 75-74 %) seguidas de Cantabria, La Rioja, la Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla y León (69-68 %). En el otro extremo, Cataluña es la comunidad autónoma más abstencionista en elecciones municipales, como ya se percibió en 1991. Islas Baleares, seguida de Canarias y Madrid, completan este cuadro de abstencionismo territorial que se detecta en 1999. La evolutiva respecto a los resultados de 1995 constatan que el descenso de la participación ha sido general en todas las regiones en las elecciones de finales de los años noventa, localizándose como ya hemos señalado la mayor desmovilización en Cataluña –especialmente en Barcelona– y también

TABLA 71.2. *Variación de los niveles de participación entre elecciones generales y elecciones municipales*

<i>Elecciones generales (G)</i>		<i>Elecciones municipales (M)</i>		<i>Variación (G-M)</i>
<i>Año</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Año</i>	<i>Participación (%)</i>	
1977	78,8			-
1979	68,1	1979	62,6	5,5
1982	80,0	1983	67,7	12,3
1986	70,1	1987	69,4	0,7
1989	69,7	1991	62,8	6,9
1993	76,4	1995	69,9	6,5
1996	77,4	1999	64,0	13,4
2000	68,7	2003	67,7	1,0
2004	75,7	2007	63,3	12,4
2008	73,8			
2011	68,9	2011	66,2	2,7
2015	69,7	2015	64,9	4,0
2016	66,2			
2019-abril	71,8	2019	65,2	6,6
2019-noviembre	66,2			
		2023	64,0	

Fuente: Delgado, 1997, p. 33. Para el periodo 1996-2023, actualización a partir de datos de la Junta Electoral Central y del Ministerio del Interior.

en Madrid, por otra parte, las dos CC. AA. más urbanas. La única excepción al incremento generalizado de la abstención a finales de los años noventa y comienzos de siglo fue el País Vasco, donde la participación aumentó en casi un punto en 1999 respecto a la convocatoria de 1995. Factores específicos de la situación política vasca –en el marco de las expectativas propiciadas por la tregua de ETA– generaron incentivos a la participación que contrarrestaron los de signo contrario, o, en otros términos, de reflujo participativo a nivel general⁵. En definitiva, son factores exógenos a la naturaleza local de la elección, factores coyunturales de ámbito general, los que parecen venir marcando el ritmo de evolución de la participación electoral en las elecciones municipales.

⁵ En las elecciones de 2003, también la especial situación que vive el País Vasco culmina en los mayores niveles de participación en elecciones municipales de toda la serie democrática: se sitúa más de dos puntos y medio por encima de la media nacional y supera, significativamente, las cifras de los comicios más participativos, los de 1995.

71.5. ¿Europa importa? Tendencias abstencionistas en los procesos electorales europeos

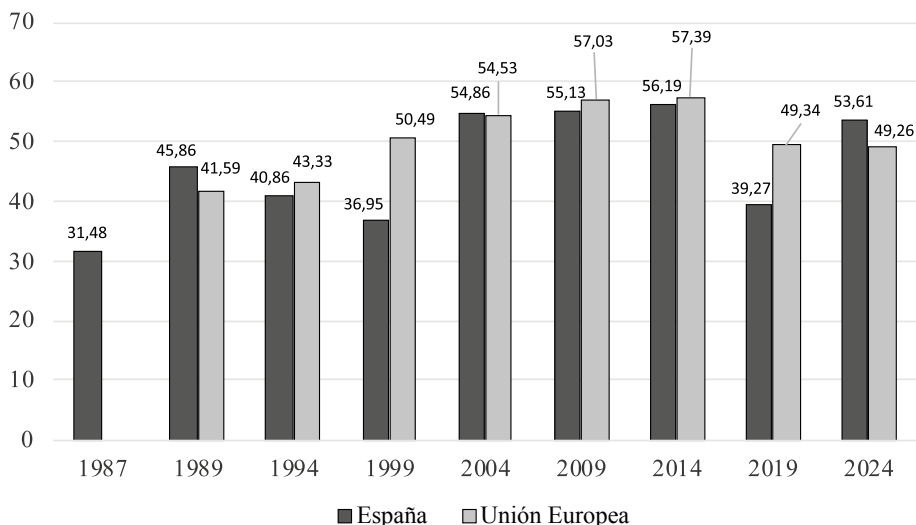
El origen de la teoría de las elecciones de segundo se sitúa en el análisis de los resultados de las elecciones europeas en atención al hecho de que los niveles de movilización en las elecciones europeas merecían una atención especial dentro del marco electoral general. Las cifras de abstención tan elevadas pusieron en cuestión las bases legitimadoras de este ámbito supranacional. Así, si a las personas que no votan se las ha calificado como «periféricas» (Lane, 1965), este adjetivo se utilizó para caracterizar a las elecciones europeas, comicios en los que la movilización electoral ha demostrado los niveles más altos de desmovilización en comparación con otros procesos electorales. La trayectoria de la participación las elecciones europeas en España muestran en primer lugar que son unas elecciones en las que predomina un alto abstencionismo. La excepción se localiza en las elecciones «fundacionales» de 1987, cuyos niveles de participación más altos denotan un comportamiento marcado por la incorporación a un proyecto europeo⁶. También se debe a que se convocaban junto con elecciones municipales y autonómicas, de forma que la conjunción de elecciones tuvo un efecto movilizador en el conjunto del electorado. El 68,5 % de los españoles acudió a las urnas por vez primera para elegir a sesenta y cuatro eurodiputados de distintas formaciones políticas que compondrían la aportación española a la Eurocámara. Estas primeras elecciones fueron las que mayores índices de participación han alcanzado, porque esta cifra se reduce al 54,7 % en 1989. La interpretación de últimos segundos resultados induce a detectar el «aislamiento» y cierta fatiga electoral, puesto que distan escaso tiempo de las anteriores (e incluso cuatro meses después, el calendario electoral español llamaba a las urnas para un proceso legislativo). Los españoles habían votado por vez primera para elegir a sus representantes europeos en 1987 y de nuevo, tan solo dos años después, acuden de nuevo a las urnas para renovar a sus europarlamentarios y uniformizar las convocatorias con el resto de los países miembros, aún a pesar del todavía gran desconocimiento de las instituciones y de la cuestión europea. La convocatoria electoral de 1994 es singular. Expresa en términos de movilización un incremento de cerca de cuatro puntos porcentuales, incluso siendo una convocatoria no coincidente con ningún otro proceso electoral. Este comportamiento electoral denota un rasgo específico dado que el 59,2 % de los españoles acude a las urnas; se trata, sin duda, de unas elecciones cargadas de una alta dosis de nacionalización⁷. A pesar de que este porcentaje de

⁶ Esta actitud no se ha proyectado en el caso de las elecciones de 2004 en ocho de los diez países que, integrados al proyecto europeo del 1 de mayo, convocaban por vez primera elecciones europeas.

⁷ Estas elecciones europeas estuvieron convocadas en un clima nacional teñido por escándalos que afectaban al partido del Gobierno. Dos años antes, en la convocatoria electoral de 1991, se produjeron cambios políticos en los apoyos de los partidos. Los electores de las grandes ciudades de movilización en las grandes ciudades, signo del cambio político, alternativa que podría acontecer. De hecho, las elecciones legislativas de 1993 marcaron el inicio del cambio político al no conseguir el PSOE la mayoría absoluta para gobernar en solitario, todo lo cual favoreció la movilización de las elecciones europeas de 1994.

participación electoral sigue siendo reducido, la coyuntura política nacional favoreció la movilización ensombreciendo el verdadero significado de este tipo de convocatoria. El peso de los factores políticos nacionales fue el más alto y las preferencias de los electores, en resultados electorales estuvieron determinadas e influyeron en la esfera política nacional.

GRÁFICO 71.4. *Evolución de la abstención en elecciones europeas*



Fuente: Parlamento Europeo.

En el otro extremo, las elecciones europeas de 2014 se celebran en un periodo de profunda crisis económica, política e institucional. Traen como consecuencia que la abstención en España alcance el 56,2 %. Estos comicios se ven contaminados por un clima de descontento político y desinterés por el proceso, a la vez que se emite un voto de castigo al partido del Gobierno (Cazorla, Rivera y Jaráiz, 2017, p. 45). En este sentido, la distancia con respecto a las siguientes elecciones generales, que se celebraron a mitad de legislatura, permite al elector abstenerse, en un contexto de desalineamiento creciente en el sustrato de los partidos tradicionales, y votar a otras formaciones políticas, rasgos propios de elecciones de segundo orden.

Como se puede advertir de los datos, la celebración simultánea de elecciones europeas en 2019 junto con elecciones municipales pudo ser un acicate para impulsar la participación electoral. El aumento general de la participación se refleja en diecinueve Estados miembros, siendo en Polonia, Rumanía, España, Austria, Hungría y Alemania donde se aprecia con más nitidez y, en menor cuantía, en Eslovaquia y República Checa. La participación se redujo en ocho países, pero no en más de tres puntos porcentuales. No obstante, es importante tener presente que el voto es obligatorio en cinco países: Bélgica, Bulgaria, Luxemburgo, Chipre y Grecia. Datos procedentes del Eurobarómetro

constatan que la razón más común para votar en estas elecciones al Parlamento Europeo fue que las personas lo consideraban su deber ciudadano (52 %), lo que ha cobrado importancia desde 2014 (más once puntos porcentuales). Las otras razones principales fueron que el encuestado siempre vota (35 %, menos seis puntos porcentuales) y que quería apoyar al partido político que siente más cercano (22 %, sin variación)⁸. Las dos razones principales para no votar en estas elecciones fueron la falta de confianza en la política o el descontento con la política en general (22 %) y la falta de interés por la política (18 %). Otras razones son la convicción de que un voto no tiene consecuencias o no cambia nada (14 %), que los encuestados rara vez votan o no votan nunca (13 %) y que los encuestados estaban demasiado ocupados o no tenían tiempo (11 %). Las razones para no votar solo presentan cambios menores con respecto a 2014. Los encuestados de los países con las tasas más altas de abstención son también los más propensos a dar respuestas asociadas a una hostilidad hacia la política. En Bulgaria, Portugal y Eslovaquia, la causa más común es la falta de confianza en la política o el descontento con ella, mientras que la falta de interés por la política es la razón principal en Eslovenia, Croacia y República Checa. Este clima de apatía y descontento afectó a la movilización de los españoles en la convocatoria de las elecciones europeas de 2024, en la que la abstención aumentó significativamente, superando por vez primera la media de la Unión Europea.

71.6. Algunas variables explicativas de la movilización electoral

Entre los intentos de explicar la abstención encontramos todo tipo de clasificaciones que agrupan las razones para no votar. Muchas de ellas son de carácter técnico, sociológico, político, de contexto, etc. La proporcionalidad del sistema, la obligatoriedad del voto, la simultaneidad de las elecciones, el registro electoral y el carácter bicameral o unicameral del órgano a elegir son las variables más recurrentes que se analizan. Desde otra perspectiva, los recursos individuales y los rasgos sociales de un ciudadano son determinantes en la participación electoral. Está documentado que los ciudadanos que tienen menos recursos económicos –ingresos, estatus socioeconómico, precariedad laboral– y también menos nivel educativo son más propensos a abstenerse. Estos factores también dependen del entorno en que se sitúan. Aquellos individuos con más dificultades para insertarse en la sociedad, es decir, con menos capital social, también son menos propensos a votar. Existen evidencias que constatan que la relación de estas variables sociológicas con la abstención se produce fundamentalmente a través de su papel como conformadoras de las actitudes políticas. Se identifican, en este terreno, variables explicativas tales como alienación, interés, eficacia política interna o externa, etc. Entre las que más se han abordado se encuentran el interés político y la

⁸ Los datos están disponibles en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/post-election-survey-2014>, acceso 15 de julio de 2025.

identificación partidista. Ambas han mostrado una clara asociación negativa con la abstención. Es decir, los menos interesados y, muy especialmente, los que carecen de identificaciones con partidos conforman la gran mayoría del grupo abstencionista. Pero en el caso del interés político, no es un factor tan condicionante dado que hay bastantes interesados en cuestiones políticas entre los abstencionistas (Justel, 1995).

Sin embargo, estos factores individuales están modulados por elementos de carácter institucional, que son facilitadores de la participación electoral. En primer lugar, la variable institucional a la que mayor peso se le ha atribuido es al diseño de representación que un sistema posee. Al respecto, la literatura muestra que la participación electoral es más alta en sistemas con representación proporcional que en sistemas de tipo mayoritario debido a que, en estos últimos, los votantes pueden percibir que desperdician su voto si un candidato tiene una alta posibilidad de ganar las elecciones mientras que, en los sistemas proporcionales –donde hay más escaños por distribuir–, todos los partidos tienen posibilidades de ocupar alguno de ellos, incluso los partidos más pequeños.

Lo mismo puede decirse de las fórmulas electorales para la repartición de escaños. Aquellas que son más proporcionales otorgan incentivos tanto a partidos como a votantes para una mayor movilización, ya que facilita la emergencia de nuevos partidos y amplía la gama de opciones que poseen los votantes entre las cuales pueden elegir. Relacionado con ello, también se encuentra en la literatura estudios que se preguntan por la incidencia de la fragmentación del sistema de partidos sobre las tasas participación electoral.

En primer lugar, está el argumento que sostiene que el multipartidismo tiene una relación negativa con la concurrencia a las urnas, ya que mientras más partidos estén en competencia, hay más propuestas que se deben indagar; además, la existencia de múltiples partidos tiende a afectar negativamente el efecto del voto de una persona sobre los resultados debido a que las posibilidades de traducir sus votos en la formación de un Gobierno se ven reducidas por la impredecibilidad que supone la creación de coaliciones en un escenario tan heterogéneo. Por otro lado, se ha planteado que la fragmentación partidista puede aumentar la asistencia a las urnas, ya que los partidos pueden concentrarse en un número limitado de asuntos y se puede identificar una línea programática de manera más clara y fácil para el votante, enriqueciendo las posibilidades de que se sienta representado por algún partido. Otra de las variables institucionales tiene que ver con la estructura del Parlamento. En los sistemas unicamerales la participación electoral es más alta, pues los votantes perciben que las elecciones adquieren mayor importancia debido a que los actos legislativos poseen menos trámites y, por tanto, su voto incidirá más en los resultados.

En segundo lugar, otro grupo de variables institucionales que han sido evaluadas empíricamente da cuenta de elementos del proceso electoral. Algunos estudios afirman que la existencia del voto obligatorio o de sanciones para aquellos que se abstienen contribuyen a incrementar la participación electoral, ya que aumentan los costos de no asistir a las urnas y pueden

reforzar la presión social que tienen los ciudadanos para hacerlo. La frecuencia con la que los individuos son llamados a elegir sus dirigentes también afecta la variable de estudio, pues el ciudadano es propenso a sufrir fatiga electoral cuando el tiempo entre una elección y otra es menor. Así lo demuestran Jackman y Miller (1995) al sugerir que la elevada frecuencia con la que los ciudadanos son llamados a votar en países como Suiza y Estados Unidos influye negativamente en la participación electoral. Lo mismo argumentó Boyd (1986) al constatar que los bajos niveles de participación en el sur de Estados Unidos obedecen al complejo calendario electoral.

Entre los estudios sobre la participación electoral, la manera en que se desarrollan las elecciones se ha destacado como uno de los factores más relevantes. En este caso, las macro variables más significativas son aquellas que se presentan en el corto plazo o que varían entre comicios, tales como lo reñido de las elecciones, el gasto en campaña y el uso de campañas negativas. También se ha hecho uso de elementos analíticos de orden individual –de carácter micro– para explicar cómo el fenómeno de la percepción que tienen los ciudadanos sobre la importancia de unas elecciones y lo que se encuentra en juego afectan sobre su participación electoral. Sin embargo, en los mecanismos explicativos de cada una de las variables enunciadas se establecen vínculos con otras, que pasan a ser intervinientes y alteran su efecto, entre ellas, el tipo de elección –de primer o segundo orden– y el tamaño de la población, como hemos analizado con anterioridad.

Con relación a las variables ligadas a las dinámicas electorales que incluyen lo competido de las elecciones, se pueden mencionar dos vertientes. En la primera, la relación indica que cuanto más reñida es una elección mayor es el nivel de concurrencia a las urnas (Cancela y Geys, 2016). Las elecciones competidas conducen a una mayor actividad de los partidos y de sus élites políticas, produciendo un incremento en los esfuerzos de campaña y una alta visibilidad de la coyuntura electoral, situación que atrae a los electores. Otro de los mecanismos explicativos para entender la relación entre unas elecciones reñidas y la asistencia a las urnas es que unos comicios competitivos despiertan el interés de los votantes en la campaña, ya que les proporciona la idea de que su voto puede resultar determinante en el resultado y, por tanto, se interesan más en el proceso electoral. Los electores no concurrirán a las urnas en medio de unas elecciones poco competitivas, para no desperdiciar su voto en candidatos o partidos sin oportunidades de ganar (Lago y Costa, 2014).

Finalmente, dentro de las perspectivas macroanalíticas, el tamaño de la población es central para explicar las diferencias en la concurrencia a las urnas. El análisis de esta variable parte de considerar que la participación es, en buena medida, resultado de la integración social y de los lazos de identificación que son más fuertes en comunidades pequeñas. Lo mismo se ha dicho para explicar el efecto que tienen el nivel de heterogeneidad u homogeneidad del grupo social sobre la explicación de la movilización electoral. Adicionalmente, hay que mencionar que estas variables de nivel agregado han sido abordadas a partir de explicaciones micro, imputando que el apego de los ciudadanos a su territorio o grupo social despierta el interés individual por los asuntos

políticos, sociales y económicos que le compete a su comunidad, es decir, incentiva el deber cívico. Así, la adhesión de los individuos a un grupo social y la fuerza con la que se establece esta parece tener incidencia positiva sobre la concurrencia electoral.

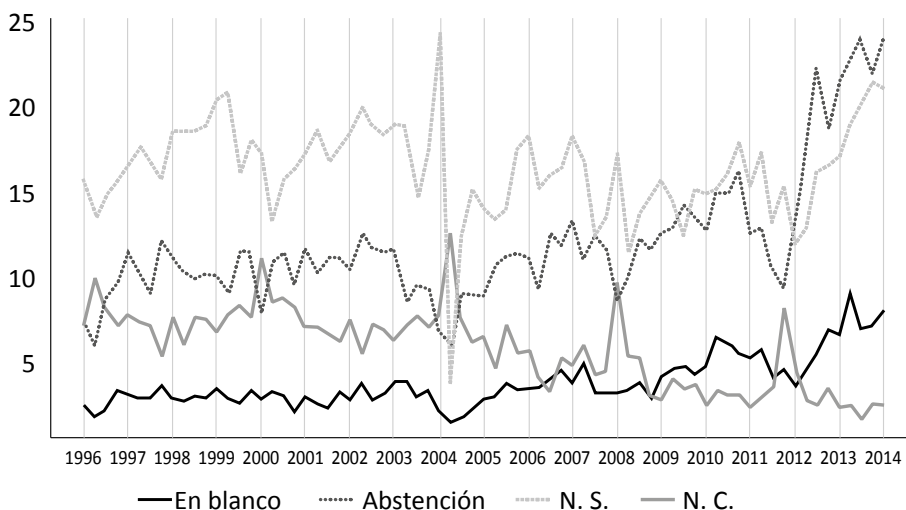
De esta manera, comunidades más pequeñas tienden a asistir más a las urnas en comparación con grupos sociales más grandes (Kaniovski y Muller, 2006). Esto obedece a que en las poblaciones más pequeñas se establecen vínculos de cercanía con las instituciones locales y líderes municipales, lo que permite a los ciudadanos realizar demandas de manera directa a los representantes o candidatos sobre sus problemas; además, los vecinos en áreas geográficas más cercanas son más proclives a entrar en contacto, compartir preocupaciones y organizar la acción cívica. Asimismo, las poblaciones pequeñas se caracterizan por la creación de fuertes redes sociales y culturales de control que estimulan la participación. Al compartir valores y creencias comunes, los ciudadanos refuerzan su sentimiento e identidad con la comunidad que habitan, lo que motiva el apoyo y la defensa de los intereses de la comunidad. Esto significa que, cuando los individuos se sienten atados a los principios que rigen las dinámicas de la comunidad, el acto de votar se percibe como una manifestación del deber cívico –el cual es un factor político de orden individual– en virtud de las características sociales de esta, por lo que no votar puede causar sanción social por parte de la comunidad. Por otra parte, en conjunción con el tamaño de la población, el nivel de heterogeneidad u homogeneidad del grupo social también cumple su papel para la explicación de la participación electoral. Cuando los individuos tienen diferentes preferencias debido a un alto grado de heterogeneidad, tal y como se presenta en grandes ciudades, la participación en actividades sociales es más exigua. En ese sentido, mientras el nivel de heterogeneidad sea menor, la solidaridad y el vínculo social será más fuerte, lo que conlleva un mayor interés en la participación de actividades políticas.

No obstante, de un tiempo a esta parte observamos un fenómeno conocido como «desafección». La relación de la sociedad española con la política no ha estado exenta de complejidades, pero quizá ha empeorado de modo patente y preocupante en los últimos años. Procesos, actores e instituciones se han convertido en objeto de desconfianza, reproche y condena para la mayoría de los ciudadanos. Esta severa desaprobación afecta de pleno a la política como práctica social, poniendo de manifiesto un profundo alejamiento entre los ciudadanos y las instituciones encargadas de representarlos y encauzar sus demandas, teniendo una clara repercusión en su participación electoral.

Como se aprecia en el gráfico 71.5, el incremento a manifestar en las encuestas la intención de abstenerse en elecciones generales comienza a escalar desde 2012, al igual que lo hace la indecisión. Datos del Estudio CIS 3253 (2019) arrojan cifras alarmantes, a saber, un 42 % de los que se abstuvieron en las elecciones generales lo tenía ya decidido antes de la campaña electoral y el 33 % de los abstencionistas identifica que su motivo para no acudir a votar es «que está harto de política y elecciones». Una encuesta más reciente sobre hábitos democráticos (Estudio CIS 3432) constata que la situación no ha mejorado: más de 53 % de los encuestados modifica su voto (a un partido o hacia la

abstención) en función del contexto; a la vez que se mantiene que más de un 4 % no suele votar (abstencionista crónico). Esta cifra, que es casi estructural, se alinea con el hecho de que el 13 % de los encuestados manifiesta en dicha encuesta que no votó en las elecciones generales de 2023, de ahí el incremento de los índices de participación advertidos en esta reciente convocatoria.

GRÁFICO 71.5. *Evolución de la intención de voto en elecciones generales (%)*



Fuente: Elaboración propia. Datos del CIS.

71.7. Consecuencias para el sistema democrático

Las convocatorias que se caracterizan por elevadas cifras de abstención abren el debate relativo a los efectos que este comportamiento imprime en el sistema político y en particular en sus consecuencias a nivel institucional. La calidad de la democracia no parece verse afectada, aunque las interpretaciones varían según los postulados teóricos desde donde se examine este fenómeno. Lo que parece indudable es que el abstencionismo puede traducir un comportamiento crítico con el sistema representativo, con sus actores políticos y respecto del funcionamiento de las instituciones. Una abstención elevada a corto plazo no afectaría a la calidad de la democracia. Sin embargo, si se convierte en un fenómeno estructural, indicaría déficits en cuanto a la función de las elecciones como mecanismo regulador del conflicto político, y más aún si no se advierten tampoco otras formas de participación política.

Si las elecciones no despiertan interés entre los ciudadanos y por ende la selección de los parlamentarios es un acontecimiento de segundo orden, la democracia representativa está en sus horas bajas. Quizá este comportamiento, advertido también en algunos países europeos (Francia, Grecia, Austria, Reino Unido,

Italia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suiza, Países Bajos, Hungría, España, Portugal), traduce un grado de descontento ciudadano con los partidos tradicionales (sistémicos) y ha facilitado la emergencia de partidos de nueva creación, que se presentan a sí mismos como movimientos no sujetos a la fórmula de los partidos políticos dominantes de la vida democrática en la última centuria. La conclusión más inmediata, según Mair, (2015, p. 33) «es que los ciudadanos se están retirando y distanciando de la política convencional», de modo que «incluso cuando votan [...] sus preferencias aparecen cada vez más próximas al momento de votación y con menos frecuencia que antes están guiadas por consideraciones partidistas». Desde esta óptica se pueden interpretar los datos del Estudio CIS 3253 (2019) poselectoral, que trasladan que un 42 % de los que se abstuvieron en las elecciones generales lo tenía ya decidido antes de la campaña electoral; y el 33 % de los abstencionistas identifica que su motivo para no acudir a votar es «que está harto de política y elecciones». Esto tiene como consecuencia el aumento de la volatilidad electoral o la inconsistencia de los electorados, que se pone de relieve en la rapidez con la que líderes (o partidos) que han ganado las elecciones con amplias mayorías pierden en periodos de tiempo muy reducidos –a veces de pocos meses o incluso de semanas– el apoyo de los electores que los llevaron al poder. Un fenómeno cada vez más frecuente que, por lo demás, guarda directa relación con el rampante populismo de muchas de las nuevas opciones políticas, sostenidos en electorados sentimentales y no racionales, y también con una de las características que mejor definen a los movimientos populistas: su empeño en ofrecer soluciones simples a los problemas complejos, lo que, a su vez, genera frustración y alejamiento de la política cuando los electores comprueban que esa fórmula suele conducir a la incapacidad para hacer frente a desafíos.

En España, el hecho de que el Congreso de los Diputados se haya convertido en una institución «crispada» podría estar tras el comportamiento abstencionista advertido en las últimas convocatorias electorales. Desgraciadamente, es un fenómeno global que se ha extendido por Europa y preocupa a los ciudadanos. Una encuesta publicada por el CIS en abril de 2022 muestra que el 80 % de los españoles está bastante preocupado por el clima de crispación política que se percibe en la vida política y un 90 % considera necesario reducir este fenómeno. Según esta encuesta, un 63 % manifiesta que son los políticos y los partidos políticos quienes contribuyen a este clima de crispación. La fragmentación del Parlamento se entremezcla con una elevada dosis de polarización que no se basa tanto en diferencias ideológicas, sino en diferencias respecto a los sentimientos que generan los partidos y sus líderes entre los ciudadanos. Esta «polarización afectiva» toma en consideración los sentimientos de las personas hacia los partidos y sus simpatizantes, en lugar del enfoque clásico de la divergencia ideológica. Se trata de una contraposición entre los sentimientos favorables que generan los líderes y los votantes del partido con el que nos identificamos, y los sentimientos desfavorables y de hostilidad hacia los líderes y votantes de otros partidos (Iyengar, Sood y Lelkes, 2012; Lelkes, 2016; Miller, 2021).

El balance del comportamiento electoral y los niveles de abstención que caracterizan a los más recientes procesos celebrados indican que conviene

(re)construir instituciones y entrenar a individuos comprometidos en la consecución del interés público, pero al mismo tiempo, también deben ser individuos críticos con las instituciones y que actúen en los procesos. Corresponde, en todo caso, ofrecer soluciones dentro del marco de la democracia representativa.

Bibliografía

- Arts, Kees y Wessels, Bernhard (2005). Electoral turnout. En: Thomassen, Jacques (ed.). *The European voter*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyd, Richard (1986). «Elections calendars and voter turnout». *American Politics Quarterly*, 14(1-2), pp. 89-104.
- Cancela, Joao y Geys, Benny (2016). «Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies*, 42, pp. 264-275.
- Cazorla, Ángel; Rivera Otero, José M. y Jaráiz Gulías, Erika (2017). «La abstención electoral en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: análisis estructural de sus componentes». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 159, pp. 31-50.
- CIS (2019). *Poselectoral elecciones autonómicas y municipales 2019*. Estudio 3253. Madrid: CIS.
- CIS (2023). *Encuesta hábitos democráticos*. Estudio 3432. Madrid: CIS.
- Curtice, John y Payne, Clive (1991). «Local elections as national referendums in Great Britain». *Electoral Studies*, 10, pp. 3-17.
- Delgado, Irene (1997). *El comportamiento electoral municipal español: 1979-1995*. Madrid: CIS.
- Delgado, Irene (2010). «Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)». *Política y Sociedad*, 47(3), pp. 13-36.
- Gray, Mark y Caul, Miki (2000). «Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997». *Comparative Political Studies*, 33, pp. 1091-1121.
- Heath, Anthony; McLean, Ian; Taylor, Bridget y Curtice, John (1999). «Between first and second order: a comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain». *European Journal of Political Research*, 35, pp. 389-414.
- IDEA (2020). Voter Turnout Database. International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database>, acceso 7 de julio de 2025.
- Iyengar, Shanto; Sood, Gaurav y Lelkes, Yphtach (2012). «Affect, not ideology. A social identity perspective on polarization». *Public Opinion Quarterly*, 76, pp. 405-431.
- Jackman, Robert W. y Miller, Ross A. (1995). «Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s». *Comparative Political Studies*, 27(4), pp. 467-492.
- Justel, Manuel (1995). *La abstención electoral en España, 1977-1993*. Madrid: CIS.
- Kaniovski, Sergei y Mueller, Dennis C. (2006). «Community size, heterogeneity and voter turnout». *Public Choice*, 129, pp. 399-415.

- Lago, Ignacio y Costa, Marina (2014). «Partisan turnout bias and district magnitude». *Electoral Studies*, 35, pp. 150-158.
- Lane, Robert E. (1965). *Political Life*. New York: Free Press.
- Lelkes, Yphtach (2016). «Mass polarization manifestations and measurements». *Public Opinion Quarterly*, 80, pp. 392-410.
- Lipset, Seymour M. (1963). *El hombre político*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mair, Peter (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marsh, Michael (1998). «Testing the second-order election model after four European elections». *British Journal of Political Science*, 28, pp. 591-607.
- McLean, Ian; Heath, Anthony y Taylor, Bridget (1996). «Where the 1994 Euro and Local elections in Britain really second order? Evidence from the British Election Panel Study». *British Elections and Parties Yearbook 1996*, 6(1), pp. 1-20.
- Miller, Luis (2021). «La polarización política en España: entre ideologías y sentimientos». *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Social*, 152, pp. 13-22.
- Montero, José R. y Torcal, Mariano (1990). «Voters and citizens in new democracies: some trend data on political attitudes in Spain». *International Journal of Public Opinion Research*, 2, pp. 116-140.
- Morris Jones, Wyndraeth H. (1954). «In defense of apathy. Some doubts on the duty to vote». *Political Studies*, 2(1), pp. 25-37.
- Pallarés, Francesc y Serra, Joan (2014). Factores de voto y su cambio en 2009-2012: un estudio exploratorio. En: Pallarés, Francesc (ed.). *Elecciones autonómicas 2009-2012*. Madrid: CIS.
- Reif, Karlheinz (1985). Ten second-order national elections. En: Reif, Karlheinz (ed.). *Ten European elections*. Aldershot: Gower.
- Reif, Karlheinz y Schmitt, Hermann (1980). «Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results». *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44.

72. Las emociones en los comportamientos políticos de los españoles

José Manuel Rivera

Profesor Titular de Ciencia Política

Universidade de Santiago de Compostela

María Pereira

Profesora Titular de Ciencia Política

Universidade de Santiago de Compostela

72.1. Introducción

Los últimos diez años han sido, sin duda, un periodo extremadamente complejo en términos políticos para España y, en consecuencia, para todos y cada uno de los ciudadanos que formamos parte de ella, en términos de actitudes, percepciones y también, por qué no, de emociones. Los cambios políticos que comenzaron a tomar forma a partir de 2015 habían empezado a fraguarse mucho antes. No podemos obviar que 2011 fue, para la política de nuestro país, un punto de inflexión por diversas cuestiones, entre ellas, el movimiento 15M. Este movimiento y las movilizaciones que tuvieron lugar en torno al mismo tendrían importantes implicaciones no solo para los principales actores políticos del sistema, sino para el conjunto de la sociedad, y dieron paso a aquello que se denominó la «nueva política», que haría su aparición de forma contundente a partir de 2015.

En estos diez años, los españoles hemos concurrido hasta en cinco ocasiones a las urnas, dos de ellas –2016 y noviembre de 2019– por la incapacidad de las fuerzas políticas estatales de llegar a acuerdos para formar Gobierno, por lo que han sido consideradas, en realidad, como «elecciones de repetición». A este periplo electoral sin precedentes a nivel nacional, con periodos de gobernabilidad provisional, cabe añadir la aparición y práctica desaparición (en uno de los casos) de nuevas formaciones políticas de variada naturaleza ideológica, una pandemia sanitaria mundial de alcance y consecuencias inimaginables; una nueva crisis económica como consecuencia de esta, la crisis del modelo territorial de Estado como consecuencia del *procés* catalán o la ruptura de la excepción ibérica (Castro y Jaráiz, 2022) que había permitido a España sortear la cuarta ola de partidos de extrema derecha en Europa (Mudde, 2019). Todo ello no solo ha roto nuestros patrones de comportamiento electoral, sino que ha ido modulando notablemente la configuración y funcionamiento del

sistema político español que ha pasado de comportarse, en terminología de Sartori, como un bipartidismo imperfecto desde los inicios democráticos, a un «multipartidismo polarizado dentro de un claro bloquismo de izquierda y derecha» (Montabes y Valencia, 2023, p. 9)¹.

Todos estos acontecimientos han provocado, asimismo, que el clima de opinión en nuestro país se encuentre hoy mucho más tensionado que hace una década, ante una tendencia constante a la falta de consenso y la obtención de acuerdos. Una tensión a la que contribuyen los distintos actores políticos y mediáticos del sistema sin excepción y que tiene como saldo elevados niveles de polarización ideológica, al igual que en casi todas las democracias occidentales (Gidron, Adams y Horne, 2019, 2020; McCoy, Rahman y Somer, 2018) y que, en el caso concreto de España, se evidencia de forma clara en un notable incremento del porcentaje de ciudadanos que se posicionan en los extremos ideológicos de la escala, así como en un desplazamiento del grueso de los votantes de centro hacia posicionamientos más de derecha (Pereira y Oñate, 2024). Pero esta tensión no es, ni mucho menos, de naturaleza exclusivamente ideológica y muestra un tensionamiento de carácter afectivo que genera también elevados niveles de polarización afectiva en nuestro país (Rojo, Crespo y Mora, 2023). Esta polarización afectiva, basada en los antagonismos afectivos creados entre grupos (endogrupo/exogrupo) sobre el sustento de identidades sociales compartidas (Balcells y Kuo, 2023; Comellas y Torcal, 2023; Orriols y León, 2020), va más allá de las diferencias ideológicas y se nutre de un amplio espectro de emociones que conforman diferentes estructuras emocionales en cada momento y contexto (Lagares, Máiz y Rivera, 2022; Lagares, Pereira y Jaráiz, 2025). De forma conjunta, ambas tendencias han permitido situar a España como uno de los países más polarizados, según algunos de los estudios publicados en la materia (Gidron, Adams y Horne, 2019; Reiljan, 2020; Torcal, 2023; Wagner, 2021).

Sin embargo, la mayor parte de la literatura sobre polarización afectiva hasta hace un par de años estaba fundamentalmente centrada en la medición de actitudes y no de afectos, como su propio término indica. Por eso proponemos completar esta visión con un análisis de las emociones concretas que han estado presentes en los procesos de decisión política de los españoles en este tiempo, con el fin de perfilar la radiografía concreta de los afectos/desafectos que han dibujado los actuales niveles de polarización afectiva en nuestro país. Para ello y teniendo presente la aportación de William Reddy (2001) sobre el concepto de régimen emocional y el desarrollo y aplicación al caso autonómico que de dicho concepto realizan Lagares, Máiz y Rivera (2022) y Lagares, Pereira y Jaráiz, (2025), trataremos de determinar no solo el tipo de emociones presentes en esta etapa, lo que articularía la visualización del régimen emocional, sino también el

¹ Ortega, Montabes y Recuero (2023) insisten sobre esta cuestión al señalar, precisamente en las elecciones de abril y noviembre de 2019, el debilitamiento del carácter bipartidista del sistema español de partidos, dado el descenso del índice de concentración de voto en los dos principales partidos y el incremento de la fragmentación electoral.

volumen de presencia e intensidad de dichas emociones entre la ciudadanía, elementos estos dos últimos que configurarían la o las arquitecturas del régimen.

Para realizar el análisis, dado que no contamos en los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) con preguntas al respecto, hemos utilizado el Banco de Datos del Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela (EIP-USC), que lleva realizando estudios sobre el papel de las emociones en política desde el año 2015 tanto en el ámbito estatal como autonómico o local. Así, tal y como se puede observar en la tabla 72.1, se han utilizado un total de cinco estudios demoscópicos realizados a nivel nacional, cuatro de ellos de carácter poselectoral, tras los cinco procesos electorales mencionados: 26 de junio de 2016, 28 de abril de 2019, 10 de noviembre de 2019 y 23 de julio de 2023; a los que se añade un quinto estudio de situación política, realizado en enero de 2021².

Dada la finalidad de nuestro análisis, hemos trabajado en cada uno de estos estudios con el bloque de preguntas orientado a las emociones expresadas por los ciudadanos españoles hacia los líderes³ y los partidos políticos. El EIP-USC utiliza una batería de un total de trece emociones basadas en los estudios realizados por Marcus, Neuman y Mackuen (2000, 2017), con una adaptación semántica al contexto español. El planteamiento permite realizar tanto un análisis discreto como dimensional (basado en la valencia y significado) de estas trece emociones⁴. Para cada una de ellas se miden tres cuestiones: presencia, intensidad y duración de la expresión emocional⁵.

² Por cuestiones de comparabilidad, si bien existe un estudio realizado tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015, no se ha podido utilizar para este análisis por presentar las preguntas sobre emociones una formulación diferente.

³ Los líderes por los que han sido preguntados los entrevistados en cada estudio son los que siguen:

- En 2016: Pedro Sánchez, Mariano Rajoy, Pablo Iglesias y Albert Rivera.
- En 2019A y 2019N: Pedro Sánchez, Pablo Casado, Pablo Iglesias, Albert Rivera y Santiago Abascal.
- En 2021: Pedro Sánchez, Pablo Casado, Pablo Iglesias, Inés Arrimadas y Santiago Abascal.
- En 2023: Pedro Sánchez, Alberto Núñez Feijóo, Yolanda Díaz y Santiago Abascal.

⁴ Emociones incluidas en el análisis:

- Dimensión de entusiasmo (valencia positiva): entusiasmo, esperanza, orgullo y tranquilidad.
- Dimensión de ansiedad (valencia negativa): ansiedad, enfado, miedo, preocupación.
- Dimensión de aversión (valencia negativa): amargura, asco, desprecio, odio y resentimiento.

⁵ Estas tres cuestiones se preguntan trazando un itinerario de la siguiente forma:

- En primer lugar, se pregunta por la presencia de cada emoción hacia un objeto político concreto (partido político o líder), a través de una pregunta nominal dicotómica (Sí/No).
- A continuación, si el entrevistado afirma haber sentido la emoción mencionada, se pregunta por la intensidad con la que ha sentido dicha emoción en una escala 1-10 o 1-5 (1 es el menor nivel de intensidad y 10 o 5 el mayor nivel).
- Finalmente, se pregunta si esa expresión emocional perdura o no en el tiempo (Sí/No).

TABLA 72.1. *Datos técnicos de los estudios empleados para el análisis*

<i>Año</i>	<i>Estudio</i>	<i>Características técnicas</i>
2017	Estudio Político Elecciones Generales en España 2016. Emociones y comportamiento electoral ⁶ (EPEGE, 2016)	Fechas: 17 de mayo-21 de junio de 2017. Universo: población mayor de 18 años, residente en España. Tamaño muestral: 1000. Supuestos: $p = q$. Error asociado: $\pm 3,16$ %. Afijación: proporcional (cuotas de sexo y edad). Administración: telefónicamente, mediante el sistema CATI.
2019	Estudio Poselectoral Elecciones Generales en España (EPEGE, abril 2019)	Fechas: 12 de junio-12 de julio de 2019. Universo: población mayor de 18 años, residente en España. Tamaño muestral: 1000. Supuestos: $p = q$. Error asociado: $\pm 3,1$ %. Afijación: proporcional (cuotas de sexo y edad). Administración: telefónicamente, mediante el sistema CATI.
2020	Estudio Poselectoral Elecciones Generales en España (EPEGE, noviembre 2019)	Fechas: 14 de enero-22 de febrero de 2020. Universo: población mayor de 18 años, residente en España. Tamaño muestral: 1000. Supuestos: $p = q$. Error asociado: $\pm 3,1$ %. Afijación: proporcional (cuotas de sexo y edad). Administración: telefónicamente, mediante el sistema CATI.
2021	Estudio Política y Emociones en España (EPEE, febrero 2021)	Fechas: 18 de enero-18 de febrero de 2021. Universo: población mayor de 18 años, residente en España. Tamaño muestral: 1000. Supuestos: $p = q$. Error asociado: $\pm 3,1$ %. Afijación: proporcional (cuotas de sexo y edad). Administración: telefónicamente, mediante el sistema CATI.
2024	Estudio Poselectoral Elecciones Generales (EPEG, julio 2023)	Fechas: 1 de julio-26 de julio de 2024. Universo: población mayor de 18 años, residente en España. Tamaño muestral: 1000 (600 preguntas emociones). Supuestos: $p = q$. Error asociado: $\pm 3,1$ % (4 % preguntas emociones). Afijación: proporcional (cuotas de sexo y edad). Administración: telefónicamente, mediante el sistema CATI.

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

⁶ Por el momento en el que fue realizado, en un intento de evitar posibles problemas en el trabajo de campo derivados de las negociaciones para la formación de Gobierno, no se trata de un estudio poselectoral al uso, sino de un estudio de carácter político muy amplio, que aborda entre otras cuestiones referencias al proceso electoral de 2016 y al escenario político derivado del mismo.

Basándonos en el análisis de los datos obtenidos a través de estas preguntas en los estudios señalados, hemos intentado abordar la modulación emocional del comportamiento electoral de los españoles en estos últimos diez años. Si bien esta es una primera aproximación exploratoria longitudinal del papel que las emociones cumplen en el comportamiento político de los españoles en la década 2015-2025 y será necesario, en consecuencia, llevar a cabo un análisis de carácter multivariante, lo cierto es que hemos podido avanzar importantes hallazgos, que pueden ser sustentados a su vez y de forma más sofisticada –en lo que a técnica se refiere– en algunos de los estudios que ya han sido publicados por parte del grupo.

72.2. El contexto político y las emociones

El giro afectivo ha abierto un apasionante espacio de investigación en el seno de nuestra disciplina y ha permitido trazar el valor que las emociones tienen para la comprensión de la política, especialmente en contextos convulsos y complejos (Arias Maldonado, 2016) como los que estamos viviendo. Hoy podemos afirmar, fruto de los planteamientos constructivistas, que los individuos construimos la política de una forma determinada y que es a partir de ella, desde este marco, desde el que interpretamos y explicamos los fenómenos políticos. Por ello, no puedo, como individuo, aproximarme al mundo que me rodea y al político en particular al margen de mis emociones y sentimientos porque ellos están más presentes que nunca. Razón y emoción se dan la mano, se complementan, para ofrecer una visión compleja de los acontecimientos y los objetos políticos (Máiz, 2010). Una premisa que rema, en cierta medida, en contra de la empatía política que requiere la democracia y se convierte, por tanto, en un importante desafío para esta.

Si algo nos han permitido mostrar algunos de los trabajos ya publicados sobre la base de los estudios demoscópicos citados es que las emociones interaccionan con el contexto político, de forma que algunas de ellas se hacen persistentes y estables en el tiempo. Así, en línea con lo defendido por la revolución constructivista, las emociones trascienden lo meramente cognitivo y se construyen social, cultural y políticamente hablando (Maneiro, 2022). Las emociones son, a su vez, el producto de las actitudes y de otras emociones. No son un elemento estático, sino dinámico, cambiante y sensible a los contextos políticos en los que influyen, y son, a su vez, un resultado (Mo, 2021). Por ello, consideramos fundamental entender aquellos acontecimientos centrales que se han ido produciendo a lo largo de estos diez años para poder comprender el papel que las emociones han cumplido en el comportamiento político de los españoles.

Uno de los primeros hallazgos que nos muestran los datos que han sido analizados para la elaboración de este capítulo es que existe un punto de inflexión en lo que se refiere a la presencia e intensidad de emociones expresadas hacia líderes y partidos políticos, con la entrada institucional de la extrema derecha –Vox– a nivel nacional. Así, a pesar de que las elecciones de 2015 han

sido definidas como el inicio del fin del bipartidismo, el surgimiento de la nueva política y, con ello, la ruptura de las líneas generales del comportamiento político de los españoles no fueron elementos suficientes para generar un régimen y una arquitectura emocional polarizada. De este modo, el régimen emocional tras las elecciones de 2015 y 2016 en nuestro país⁷, con dos nuevas fuerzas políticas –Unidos Podemos (UP) y Ciudadanos (Cs)– en el Congreso y en los distintos parlamentos autonómicos, se sustentaba, fundamentalmente, en la presencia de emociones positivas y negativas y, en menor medida, sobre emociones de naturaleza aversiva o muy negativas (Pereira, Lagares y López, 2021).

Asimismo, las emociones se expresaban porcentualmente en mayor medida y con carácter general, hacia los líderes que hacia los partidos y se convirtieron en un elemento explicativo esencial, pues el desarrollo afectivo establece las condiciones mediante las cuales se construyen las relaciones entre el líder y sus seguidores (Jaráiz, Castro y González, 2022; Lagares y Mo, 2020; Maneiro, González y Vicente, 2023; Mo, 2021). No obstante, es cierto que el tándem emocional partido-líder presenta ciertas diferencias, lo que haría pensar en el hecho de que «los partidos más asentados tienen más estabilizadas las emociones de los ciudadanos respecto a ellos, mientras los nuevos partidos presentan una mayor oscilación emocional», tal y como señalan Pereira, Lagares y López (2021, p. 244) para la comparativa entre 2016 y 2019.

Estudios posteriores vendrían a confirmar que las emociones, especialmente las de valencia positiva, ejercieron una importante influencia, directa o indirecta⁸, en la explicación del comportamiento de voto a las principales formaciones en las elecciones de 2016 (Jaráiz, Lagares y Pereira, 2020)⁹, hecho que también se confirmaría en el análisis de procesos electorales posteriores y que seguirá siendo, hasta la actualidad, una constante explicativa tanto a nivel nacional (Castro y Jaráiz, 2022; Jaráiz y Lagares, 2023; Oñate, Pereira y Mo, 2022) como autonómico (Lagares, Pereira y Jaráiz, 2025; Rivera, Castro y Mo, 2021)¹⁰ para todas las formaciones políticas, en mayor o en menor medida.

⁷ Las elecciones de 2016, solo unos meses después, ejemplificaron la escasa o casi nula tradición en la formación de coaliciones de Gobierno en nuestro país.

⁸ Este efecto de las emociones en el voto se genera tanto directa como indirectamente, a través, este último, de su influencia como variable interviniente entre variables clásicas en la explicación, tales como la identificación partidista (Lagares, Pereira y Jaráiz, 2022) o el liderazgo político (Lagares y Mo, 2020).

⁹ Las autoras señalan que, a pesar de esta afirmación de carácter general, se pueden establecer ciertas diferencias en la construcción del comportamiento de voto hacia las distintas formaciones. Así, según sus propias palabras, «se puede hablar de ciertas diferencias entre los partidos ideológicamente de derecha y los partidos de izquierda. Podríamos decir que la identificación partidista es más emocional en los primeros, y que, como contrapartida, la ideología adquiere una mayor presencia para la explicación, en el caso de los segundos». En este estudio, se traza la influencia de las emociones de forma directa sobre el voto y de forma indirecta a través de la identificación partidista, hecho que sería tratado con mayor detalle en estudios posteriores (Lagares y Castro, 2020; Lagares, Pereira y Jaráiz, 2022).

¹⁰ Esta influencia o efecto de las emociones sobre la decisión de voto se produce a veces en términos de conglomerado como componente o dimensión emocional y en otras ocasiones de forma discreta, por el efecto exacerbado de una emoción concreta (Castro y Jaráiz, 2022).

Más, tras las elecciones de 2016, la calma no llegaría y se desató una serie de acontecimientos políticos que tendrían un profundo calado y arraigo en el sistema. El primero de ellos, la designación de nuevo de Pedro Sánchez como Secretario General del PSOE en 2017, hecho que ponía fin a la crisis interna del partido que se inició con la derrota en las elecciones generales de 2011 y que se agudizó tras las batallas internas por el liderazgo en 2015 y 2016. A este hecho le seguiría, solo un mes después, la moción de censura fallida presentada por UP –con Pablo Iglesias como candidato alternativo– en junio de 2017, un acontecimiento que conseguía mermar, si cabe aún más, al ya maltrecho Gobierno de Mariano Rajoy. En esta tesitura, la celebración del referéndum independentista en Cataluña en octubre de ese mismo año, fruto de las tensiones entre Gobierno central y autonómico, añadía más inestabilidad al sistema y servía de preludio de la segunda moción de censura contra el líder popular, tras la sentencia de la Audiencia Nacional contra el caso Gürtel, en mayo de 2018. Como consecuencia, Pedro Sánchez era nombrado Presidente del Gobierno, tras la primera moción de censura triunfante de la historia democrática; sin embargo, el año 2018 todavía depa-raba una nueva sorpresa para el sistema político español.

Así, tras la exhibición de fuerza en octubre de 2018 en Vistalegre, Vox irrumpía por primera vez en las instituciones en las elecciones andaluzas de diciembre de ese año. Estos acontecimientos, a los que solo dos meses antes de la celebración electoral se uniría el inicio del proceso judicial contra los líderes del referéndum independentista en Cataluña, fueron el complejo telón de fondo que precedería a las elecciones generales de abril de 2019. Fueron unas elecciones en las que el PSOE, con Pedro Sánchez a la cabeza, experimentaba un claro «renacimiento» (Delgado y Cazorla, 2023) y se convertía en la principal fuerza electoral, pero dentro de un panorama político pluripartidista y fragmentado, con la extrema derecha presente ya en el Congreso, que no le permitiría lograr formar Gobierno, lo que lo llevó a convocar de nuevo elecciones para el 10 de noviembre de dicho año.

Si bien es cierto que los datos no muestran todavía cambios en abril de 2019, lo cierto es que, tras la repetición electoral de dicho año, sí se comienzan a apreciar algunas tendencias que se confirmarán en 2021 y 2023, en lo que a la construcción emocional de los españoles se refiere. No podemos dejar pasar el importante efecto que el calado y rapidez con la que se desarrollaron los acontecimientos señalados tuvieron no solo para la competición política, sino también para el electorado. Nos gustaría señalar de todos ellos dos que, a su vez, están íntimamente relacionados en lo que a la explicación afectiva respecta: el devenir del *procés* catalán y la entrada de la extrema derecha en las instituciones.

En cuanto al desarrollo del *procés*, a los acontecimientos ya señalados se unía el 14 de octubre de 2019 la sentencia del proceso a los líderes del referéndum independentista¹¹, que resultó en numerosas movilizaciones convocadas por ambas

¹¹ La sentencia, que recogía para los acusados penas de prisión por delito de sedición, produciría una explosión de protestas y disturbios convocados por Tsunami Democràtic, que desembocarían en una huelga general y una masiva concentración en Barcelona; unos hechos que tendrían respuesta en la manifestación convocada por Societat Civil Catalana.

partes, la condena de inhabilitación al *President* Quim Torra y la convocatoria anticipada de elecciones autonómicas por parte de este –ante la crisis entre los socios de Gobierno–, que terminarían siendo aplazadas por la pandemia del COVID-19. Sin duda, con sus altibajos, el *procés* catalán se había convertido desde 2012 en un *master frame* (Cazorla y Rivera, 2016) no solo en el contexto catalán, sino en el nacional, y permeó la política de una confrontación sin precedentes e inauguró un régimen emocional propio (Lagares, Máiz y Rivera, 2022). Fue una confrontación de la que, sin duda, se sirvió la extrema derecha, especialmente en sus inicios, en torno a la que tejó uno de sus principales ejes discursivos y movilizadores de voto (Castro y Jaráiz, 2022; Rivera, Castro y Mo, 2021).

De esta manera, tras su entrada en las instituciones españolas, primero a nivel autonómico en 2018 y luego a nivel nacional en abril de 2019, su confirmación en las elecciones de noviembre de ese mismo año vendría a introducir un «prototipo emocional» nuevo como consecuencia de lo que su discurso representaba para importantes sectores de la sociedad, al tiempo que inauguraba, para otros sectores, la legitimidad de estar y sentirse en contra de la extrema izquierda (en ese momento, UP), sin que eso implicara el calificativo de «antidemócrata». Asistíamos, a partir de este momento, a la ruptura de la contención de una parte de los españoles y a la apertura de un nuevo tiempo caracterizado por los antagonismos políticos, ideológicos, afectivos y emocionales; una cuestión que se percibe en el incremento entre 2019 y 2021 de las emociones de ansiedad y aversión no solo hacia Vox y su líder, sino también hacia Pablo Iglesias y UP entre los votantes de ambas formaciones. Por tanto, a diferencia de lo que se argumenta en la literatura sobre el auge de la extrema derecha en Europa occidental, los votantes de Vox no expresan emociones de carácter negativo hacia el conjunto de la clase política, sino que estas se dirigen casi exclusivamente hacia los líderes y partidos políticos de izquierdas (Castro y Jaráiz, 2022). Así, los votantes de extrema derecha en nuestro país construyen su estructura emocional, basada tanto en emociones positivas (orgullo, esperanza y entusiasmo) hacia su propia formación y hacia otros partidos de derecha (PP y Cs) como sobre emociones muy negativas (amargura, asco, desprecio y resentimiento) hacia los líderes o partidos políticos de izquierdas (Castro y Jaráiz, 2022; Oñate, Pereira y Mo, 2022). Por su parte, los votantes de otras formaciones políticas muestran hacia los partidos de extrema derecha una mayor presencia de emociones aversivas, especialmente entre aquellos votantes de partidos localizados en el otro extremo ideológico (Castro y Jaráiz, 2022; Maneiro y Pereira, 2020; Mo, 2021).

Estas afirmaciones dibujaban la inauguración de un nuevo régimen y arquitecturas emocionales pivotados sobre dos cuestiones: el incremento notable y generalizado del volumen de emociones de entusiasmo (sobre todo orgullo y entusiasmo) y ansiedad (enfado) expresadas hacia líderes (Lagares y Mo, 2020) y partidos (Castro y Jaráiz, 2022; Cazorla y Jaráiz, 2020; Ortega y Montabes, 2020); pero, sobre todo, el incremento porcentual de presencia de emociones aversivas (especialmente amargura, resentimiento o asco) entre el conjunto del electorado (Jaráiz y García, 2024; Jaráiz y Lagares, 2023). La polarización comenzaba a hacerse evidente al tiempo que el sectarismo político (Finkel *et al.*, 2020), al igual que en otros países, se abría paso, sustentado en el especial incremento de una emoción moral, el desprecio, que cierra la

puerta al reencuentro, pues se sustenta sobre la ausencia de respeto y reconocimiento hacia el «otro» (Fischer y Giner-Sorolla, 2016). Esta última cuestión abre, sin duda, un importante debate sobre qué emociones forman parte de las emociones «válidas» en democracia, así como el efecto que emociones como odio, asco, desprecio o resentimiento pueden tener para aquella, al mermar la confianza social entre ciudadanos y, por ende, la confianza política en las instituciones políticas democráticas.

72.3. Emociones y comportamiento político de los españoles (2015-2024)

Para abordar en términos prácticos nuestro análisis longitudinal, se han analizado las expresiones emocionales (presencia e intensidad) de los españoles en estos últimos diez años tanto hacia líderes como hacia partidos políticos. Hemos considerado oportuno realizar dos diferenciaciones de antemano: en primer lugar, distinguir entre la decisión inicial que toma el ciudadano (el hecho de participar frente al hecho de no hacerlo) y, en segundo lugar, profundizar en las implicaciones emocionales de la decisión concreta de voto (voto a candidatura). De esta forma, entendemos que cubrimos en dos tiempos el comportamiento político-electoral de los españoles a lo largo de este período.

72.3.1. Emociones y participación/abstención

Una de las primeras cuestiones que nos planteamos al abordar este manuscrito era si existirían o no diferencias relevantes entre las emociones que expresan en mayor medida y con mayor intensidad aquellos ciudadanos que deciden participar en un proceso electoral frente a aquellos que deciden no hacerlo; es decir, existen distintas arquitecturas (estructuras) emocionales en función del tipo de decisión que toma el ciudadano.

En líneas generales, observamos cómo el régimen emocional de los electores españoles se ha estructurado, a lo largo de estos años, fundamentalmente en torno a las emociones positivas de esperanza y entusiasmo y a las emociones negativas de enfado, preocupación y asco. Sin embargo, es cierto que, en el caso de la extrema derecha, tanto en cuanto al partido como al líder, surgen de forma marcada otras emociones de aversión como el desprecio y el odio. Asimismo, otro de los hechos que se observan de forma notable es que, de manera independiente a si el ciudadano decide participar o abstenerse, las emociones presentan una mayor presencia cuando se expresan hacia los líderes que hacia los partidos, con la excepción relevante del año 2016 para el PP. En este estudio se muestra un mayor porcentaje, especialmente, de emociones negativas expresadas hacia el partido que hacia su líder en aquel momento, Mariano Rajoy; una cuestión que podría estar relacionada con los escándalos de corrupción que arreciaban al partido en ese momento y que se volcarían en mayor medida sobre este y no sobre su líder (Jaráiz, Lagares y Pereira, 2020).

TABLA 72.2. *Presencia de emociones hacia partidos políticos según participación/no participación 2016-2023 (porcentaje medio de los cinco estudios)*

	PP		PSOE		UP/Sumar		Ciudadanos		Vox	
	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP
Entusiasmo	11,4	7,4	18,0	10,7	17,4	6,6	15,5	11,8	8,8	6,2
Esperanza	25,0	18,6	39,7	26,3	31,5	17,8	30,7	27,3	15,0	10,3
Orgullo	11,3	7,8	20,1	10,0	12,4	3,4	11,6	5,5	9,1	6,7
Tranquilidad	19,1	13,4	23,4	12,1	15,6	5,2	15,6	10,2	9,7	8,1
Ansiedad	10,8	7,2	10,0	6,0	11,4	6,0	4,8	2,5	16,2	7,2
Enfado	34,9	27,6	30,9	29,0	25,3	20,8	17,8	14,8	35,2	23,9
Miedo	15,2	11,3	12,7	9,8	22,6	17,0	7,3	4,3	38,6	27,0
Preocupación	35,2	27,9	37,8	30,2	31,3	28,1	19,0	17,8	38,6	37,3
Amargura	7,9	5,0	7,9	6,1	6,8	5,2	3,7	3,4	10,3	4,8
Asco ¹²	12,9	14,3	9,1	8,5	10,0	10,2	6,7	5,5	16,5	19,5
Desprecio	10,5	6,7	7,0	6,8	9,0	7,8	6,2	4,4	19,5	13,0
Odio	4,6	4,8	3,1	2,4	3,9	6,3	2,3	1,5	9,7	5,8
Resentimiento	7,2	5,8	7,2	6,4	5,7	7,4	4,8	4,3	8,1	5,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

TABLA 72.3. *Presencia de emociones hacia líderes políticos según participación/no participación 2016-2023 (porcentaje medio de los cinco estudios)*

	Rajoy/Casado/Fetjón		Sánchez		Iglesias/Díaz		Rivera/Arrimadas		Abascal	
	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP
Entusiasmo	11,6	8,9	17,1	9,3	18,8	9,1	17,2	12,6	9,7	6,2
Esperanza	24,3	18,8	36,0	20,8	32,0	20,2	31,7	24,8	14,8	12,2
Orgullo	10,4	4,7	15,8	6,3	13,1	4,6	13,5	5,8	9,4	7,7
Tranquilidad	18,4	12,0	22,9	12,2	16,2	6,4	17,8	11,8	10,2	7,8
Ansiedad	12,7	9,6	14,2	10,4	13,2	8,9	5,9	4,6	16,8	9,7
Enfado	38,3	32,0	41,5	37,6	30,7	25,9	21,3	18,1	36,8	26,9
Miedo	15,8	14,1	18,2	12,7	24,8	17,0	8,4	7,0	38,6	24,9
Preocupación	38,8	27,8	46,6	39,8	37,5	37,0	20,7	20,1	44,1	38,3
Amargura	9,0	6,7	9,5	8,5	7,7	6,4	4,7	4,2	11,1	8,0
Asco	14,0	15,5	11,4	10,0	11,3	12,4	7,9	5,3	17,1	18,5
Desprecio	11,9	9,7	11,4	8,5	10,3	9,4	7,2	6,1	21,0	12,1
Odio	4,9	5,9	5,6	4,8	4,7	7,3	3,0	3,7	9,7	8,3
Resentimiento	8,1	7,6	9,0	8,3	6,7	8,1	5,4	4,8	7,9	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

¹² Nos gustaría precisar que, en el Estudio del año 2016, la emoción asco, presente en el resto de los estudios, se tradujo de la versión inglesa como disgusto, que tiene en castellano las dos acepciones de disgusto o asco, pero con evidentes diferencias de valencia y significado. Por ello, se ruega al lector que tenga en cuenta en la lectura de la serie, la cautela con la que habría que tomar los porcentajes de dicha emoción en el año señalado, lo que provoca que sea notablemente superior al observado en otros estudios, de manera independiente del líder o partido. Para más detalles, véase Pereira, Lagares y López (2021).

También es importante señalar que, a medida que avanzamos en el tiempo, las emociones expresadas hacia Vox y hacia su líder, Santiago Abascal, experimentan un cierto «atemperamiento», sobre todo visible en el último estudio, en lo que al volumen de emociones negativas se refiere; si bien es importante señalar que continúan siendo porcentajes importantes (por encima del 40 %). En cuanto a las intensidades emocionales, es relevante señalar que, entre los que participan, son más elevadas aquellas que refieren emociones positivas y se observa el efecto contrario entre los abstencionistas, quienes presentan intensidades más altas en emociones negativas. Asimismo, es importante señalar las elevadas intensidades expresadas hacia Vox y su líder, tanto entre quienes participan como entre quienes se abstienen, con valores que oscilan, salvo contadas excepciones, por encima del 4 sobre 5.

72.3.2. Emociones y comportamiento de voto

En segundo lugar, y una vez que los ciudadanos han tomado su decisión de participar, nos preguntamos si existen o no diferencias en las emociones que expresan en mayor medida y con mayor intensidad hacia líderes y partidos políticos en función de su decisión concreta de voto a una determinada candidatura. En este sentido, a primera vista, uno de los principales hallazgos es que, si bien en el hecho de participar las emociones positivas tienen un valor fundamental, en el momento en que el ciudadano tiene tomada la decisión concreta de a qué partido apoyar, el resultado de esta suele ser un equilibrio entre emociones positivas hacia esa formación y emociones negativas hacia formaciones ideológicamente opuestas. Esto refuerza la idea de la importancia del voto o partidismo negativo, tan ligado, por otro lado, a los contextos de marcada polarización política, como es el caso español. Veamos con detenimiento estas afirmaciones.

72.3.2.1. Emociones expresadas por los votantes del PSOE

Si analizamos las expresiones emocionales de forma más pormenorizada según el votante de cada formación, en el caso de los votantes del PSOE nos encontramos con una tendencia a la expresión de emociones positivas hacia su propia formación y líder, así como hacia formaciones ideológicamente afines como UP y Sumar y sus líderes a lo largo de estos años. Asimismo, también observamos la presencia de emociones negativas hacia los partidos de centro derecha, derecha y extrema derecha y sus líderes, así como emociones aversivas, con porcentajes especialmente elevados en el caso de esta última familia de partidos.

En el caso de las emociones positivas, uno de los principales motores para los votantes socialistas es la esperanza hacia su líder y hacia su partido, con porcentajes superiores en todos los casos al 54 %, que llegaban en el caso de su líder hasta un 75,5 % en abril de 2019. A pesar de ello, se

observan porcentajes ligeramente superiores de emociones positivas hacia la formación que hacia el líder. Relevante es, sobre todo, el incremento de presencia e intensidad emocional positiva que se produce en 2023, donde destacan la tranquilidad y el orgullo, que se incrementan en el caso del líder en casi veinte puntos.

Las emociones negativas se expresan en dos sentidos: hacia Pablo Iglesias y su formación, UP, y hacia los líderes y formaciones de derecha y extrema derecha. En el primer caso, especialmente en 2016, las emociones de enfado, miedo y preocupación están presentes y su presencia se ha reducido con el paso del tiempo. En el caso del PP y sus líderes, las emociones de enfado y preocupación se observan entre los votantes socialistas y a ellas se suma en 2016 el resentimiento, cuyos niveles de presencia se reducen de forma considerable a medida que avanzamos en el tiempo, lo que convierte a esta emoción en notablemente coyuntural en esta ocasión. Se trata de algo que no sucede con las emociones expresadas hacia Santiago Abascal y Vox, donde, además del enfado, miedo y preocupación, se observan notables porcentajes de emociones aversivas como asco, desprecio o resentimiento. No obstante, es importante señalar que, a medida que avanzamos hacia la actualidad, se observa un descenso de la presencia de emociones de ansiedad y un incremento de las emociones de aversión, aunque las primeras sigan teniendo porcentajes notablemente más elevados. Finalmente, y en lo que a estos votantes se refiere, cabe señalar la baja presencia e intensidad de emociones en general hacia Ciudadanos y sus líderes, valores que, además, descienden de forma considerable a medida que avanzamos en el tiempo y que coinciden con la merma de relevancia de esta formación en el sistema de partidos.

TABLA 72.4. *Presencia (%) e intensidad (media) de esperanza hacia líderes y partidos según los propios votantes*

		2016		2019A		2019N		2021		2023	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Votantes PSOE	Líder	69,2	4,0	75,5	3,9	70,5	4,0	54,3	3,9	70,2	4,0
	Partido	75,6	3,9	73,4	4,0	77,0	4,1	58,4	4,2	69,0	4,2
Votantes UP/ Sumar	Líder	82,4	3,9	83,8	4,0	87,7	4,0	74,2	3,8	75,1	4,1
	Partido	86,3	3,9	77,3	4,1	79,8	4,2	82,3	3,8	88,6	4,0
Votantes PP	Líder	71,3	4,1	71,3	3,8	76,3	3,9	49,2	3,6	71,4	4,0
	Partido	73,5	4,1	70,5	3,9	76,8	3,9	58,1	4,0	77,1	4,2
Votantes Cs	Líder	85,1	4,0	72,4	3,9	80,5	4,0	69,1	3,7		
	Partido	85,1	3,9	68,7	4,0	77,8	4,1	67,1	4,0		
Votantes Vox	Líder			100,0	4,6	93,4	4,5	69,6	4,0	96,6	3,9
	Partido			95,4	4,6	91,8	4,4	78,6	4,1	100,0	4,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

72.3.2.2. Emociones expresadas por los votantes del PP

En lo relativo a los votantes del PP, estos muestran, al igual que en el caso de los votantes del PSOE, importantes diferencias en su arquitectura emocional hacia otros partidos y líderes. En el caso de la estructura emocional expresada hacia su propio partido, se deben señalar los elevados porcentajes de orgullo, superiores al 70 %, salvo en el año 2021. Es una emoción positiva que, en cambio, no está tan presente en el caso de los líderes de la formación. Respecto a esta cuestión y dado el hecho de que, en estos diez años, el partido ha cambiado hasta en tres ocasiones de líder, lo cierto es que se observan importantes diferencias en términos emocionales entre ellos. Así, si bien las emociones de esperanza y tranquilidad son dos de las más relevantes y muestran variaciones a lo largo del tiempo, tanto en abril como en noviembre de 2019 se observa un descenso de la tranquilidad, hecho que se repite en 2021. En el último año, ya con A. Núñez Feijóo al frente, se vuelve a producir un incremento de la presencia de ambas emociones, aunque no con los niveles presentes en 2016 y 2019N con las figuras de Mariano Rajoy y Pablo Casado al frente.

TABLA 72.5. *Presencia (%) e intensidad (media) de orgullo hacia líderes y partidos según los propios votantes*

		2016		2019A		2019N		2021		2023	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Votantes PSOE	Líder	33,3	4,1	39,4	4,0	28,2	4,0	34,6	3,7	51,7	4,0
	Partido	42,9	4,2	48,9	3,9	41,2	4,1	40,8	4,1	49,5	4,0
Votantes UP/ Sumar	Líder	38,5	4,0	36,5	3,8	39,4	3,9	48,4	3,7	47,7	3,9
	Partido	40,1	4,0	38,4	4,0	42,0	4,1	45,2	3,7	33,9	4,1
Votantes PP	Líder	44,8	4,1	26,5	3,9	30,5	3,8	15,2	3,8	36,2	3,9
	Partido	43,6	4,1	29,6	4,3	35,8	4,2	25,3	3,9	42,6	4,2
Votantes Cs	Líder	32,2	4,0	30,9	3,8	42,5	3,9	35,3	4,0		
	Partido	33,9	4,2	27,4	4,2	41,5	4,0	37,1	4,0		
Votantes Vox	Líder			76,0	4,6	75,7	4,6	50,0	3,9	64,7	4,5
	Partido			78,4	4,5	72,2	4,5	53,6	4,1	58,5	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

Es una estructura emocional positiva que se completa con la expresada hacia otros partidos y líderes del mismo bloque ideológico (Lagares, Pereira y Jaráiz, 2025). Cabe mencionar, en este sentido, el volumen de emociones positivas expresadas hacia Santiago Abascal y Vox, especialmente al principio de la serie, y estas emociones son superiores hacia la formación. Una tendencia similar se observa en el caso de Ciudadanos y sus líderes –Albert Rivera e Inés Arrimadas–, si bien con un volumen e intensidad menor de partida que, además, se van diluyendo de forma considerable a medida que avanzamos en el tiempo.

TABLA 72.6. *Presencia (%) e intensidad (media) de enfado hacia líderes y partidos según votantes*

		2016		2019A		2019N		2021		2023	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Votantes PSOE	Líder PP	69,2	4,2	41,7	3,6	44,1	4,2	43,0	4,3	46,8	3,9
	PP	68,2	4,4	34,6	3,9	35,4	4,0	41,8	4,2	39,1	4,2
	Líder Cs	14,3	3,7	28,9	3,7	22,5	3,9	26,3	4,0		
	Cs	14,7	3,9	27,7	3,6	19,3	4,1	22,8	4,2		
	Líder Vox			44,3	4,1	53,2	4,5	48,4	4,5	48,3	4,4
	Vox			52,6	4,5	50,6	4,4	45,7	4,5	45,5	4,5
Votantes UP/ Sumar	Líder PP	67,6	4,5	46,0	4,0	50,3	4,0	61,3	4,0	54,6	3,9
	PP	69,8	4,5	40,6	3,9	44,4	3,8	53,2	4,0	48,1	3,9
	Líder Cs	30,0	4,0	24,3	4,1	26,6	4,3	42,4	3,6		
	Cs	28,2	4,0	20,5	3,9	20,3	4,1	37,7	3,9		
	Líder Vox			52,6	4,6	55,1	4,5	67,7	4,5	56,1	4,5
	Vox			58,4	4,7	65,6	4,7	66,1	4,6	62,4	4,5
Votantes PP	Líder PSOE	43,1	4,2	66,8	4,5	69,6	4,5	56,2	4,4	56,7	4,4
	PSOE	40,3	4,0	41,5	4,3	47,4	4,4	44,6	4,4	50,6	4,1
	Líder UP/Sumar	54,1	4,5	50,3	4,3	53,1	4,2	56,3	4,6	31,5	4,1
	UP/Sumar	51,1	4,4	37,0	4,5	36,9	4,5	54,1	4,6	27,1	3,9
Votantes Cs	Líder PSOE	32,2	3,9	53,1	4,0	56,7	3,9	62,9	4,3		
	PSOE	31,4	3,8	35,2	4,2	33,0	4,1	54,3	4,2		
	Líder UP/Sumar	38,3	4,0	41,4	4,0	43,0	4,2	58,8	4,3		
	UP/Sumar	38,8	4,0	29,6	4,1	31,2	4,1	52,9	4,4		
Votantes Vox	Líder PSOE			75,5	4,4	67,4	4,3	71,4	4,7	74,3	4,2
	PSOE			69,3	4,7	63,2	4,5	55,4	4,7	50,6	4,3
	Líder UP/Sumar			62,1	4,6	65,3	4,5	69,6	4,9	62,2	4,2
	UP/Sumar			65,1	4,6	65,2	4,6	66,1	4,9	43,6	4,2

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del EIP-USC.

La estructura emocional negativa de los votantes populares presenta diferencias en función del perfil ideológico de las formaciones/líderes mencionados. Así, en el caso de los líderes y formaciones de izquierda –PSOE-Pedro Sánchez, UP-Pablo Iglesias, Sumar-Yolanda Díaz–, la estructura emocional principal (en términos de volumen e intensidad) se sustenta sobre las emociones de enfado y preocupación, a la cual se añade también el miedo en el caso del tercer y

cuarto binomio. Se observa, además, cómo los niveles de presencia e intensidad son más altos en los dos estudios correspondientes al año 2019: sirva de ejemplo el 80,6 % de preocupación que Pedro Sánchez genera para estos votantes en noviembre. A estas emociones cabe añadir la presencia de emociones negativas de carácter aversivo, especialmente desprecio en el caso de Pedro Sánchez y Pablo Iglesias, con valores en torno al 20 % en ambos, pero que llegan en el caso del segundo hasta casi el 30 % en 2016 y 2021. Una cuestión por señalar es que las emociones aversivas presentan menores porcentajes e intensidades hacia Sumar y, especialmente, hacia su líder Yolanda Díaz que las expresadas hacia los otros dos líderes de izquierda, que no superan en ningún caso el 13,9 %, que corresponde al valor del desprecio. Por último, se muestran bajos niveles de emociones negativas presentes hacia Vox y su líder, que no superan, en el caso de las emociones de ansiedad, el 20 % y, en el caso de las emociones de aversión, en ningún momento ninguna de ellas llega al 10 %. Son porcentajes notablemente alejados de los expresados hacia las demás formaciones mencionadas. En cuanto a Ciudadanos y sus líderes, apenas se expresan emociones negativas hacia ambos a lo largo de la serie.

72.3.2.3. Emociones expresadas por los votantes de Vox

Los datos longitudinales confirman un patrón que ya ha sido abordado en anteriores trabajos: la intensa emocionalidad positiva y negativa de los votantes de Vox (Castro y Jaráiz, 2022; Oñate, Pereira y Mo, 2022; Rivera y Pereira, 2020). Se teje una arquitectura emocional positiva, la de estos votantes, en torno a las emociones positivas expresadas hacia su líder, Santiago Abascal, y su formación. Todas las emociones positivas están muy presentes, con valores superiores al 50 % a lo largo de la serie para ambos. Es relevante, sobre todo, la presencia continuada de la esperanza como la emoción central en dicha arquitectura (100 % en 2016 hacia el líder, 100 % en 2023 hacia el partido), cuyos niveles apenas se modifican en este tiempo, especialmente en lo relativo al partido. No menor es el valor que el entusiasmo y, de manera especial, el orgullo tienen en la estructura emocional de estos votantes, especialmente en el caso de la segunda, una emoción que no presenta valores tan elevados en el caso de otros grupos de votantes.

Esta emocionalidad positiva se completaría con las emociones positivas expresadas hacia los líderes y partidos del mismo bloque ideológico, si bien con notables matices que es pertinente señalar. Así, en lo relativo al PP y sus diferentes líderes, se observa cómo, si bien todas las emociones positivas presentan al principio de la serie valores de presencia emocional superiores al 38 %, sobre todo en el caso de la esperanza, esa tendencia disminuye a medida que avanzamos en el tiempo y, en algunos casos, se reduce hasta en treinta puntos porcentuales, tanto si hablamos de emociones hacia líderes como hacia el partido. Esta tendencia, a su vez, se complementa con el incremento de las emociones negativas de enfado y preocupación a lo largo de la serie: se incrementa la presencia de ambas emociones a medida que nos acercamos a la actualidad, de manera especial en el caso de los líderes. Los votantes de la formación de extrema

derecha también presentan a lo largo de estos años valores notables de emociones positivas hacia Ciudadanos y sus líderes, especialmente esperanza (62,7 % hacia el partido en 2016 y 65,2 % hacia el líder), si bien los valores descienden de forma acusada con el paso del tiempo.

TABLA 72.7. *Presencia (%) e intensidad (media) de miedo hacia líderes y partidos según votantes*

		2016		2019A		2019N		2021		2023	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Votantes PSOE	Líder PP	31,3	3,8	26,7	3,7	25,3	3,7	11,9	3,4	16,9	3,9
	PP	37,4	4,1	23,9	3,5	17,6	3,4	12,9	3,5	12,7	4,3
	Líder Cs	6,1	3,5	15,0	3,6	7,9	3,8	4,8	2,9		
	Cs	7,6	3,6	14,9	3,3	5,3	4,0	3,9	3,0		
	Líder Vox			58,9	4,4	60,6	4,5	38,4	4,4	38,1	4,2
	Vox			75,6	4,5	59,5	4,5	38,8	4,4	43,4	4,2
Votantes UP/ Sumar	Líder PP	34,6	4,0	30,0	3,7	29,8	3,7	21,0	3,7	15,3	3,7
	PP	48,4	4,3	24,4	3,1	24,8	3,3	24,2	3,7	17,1	3,8
	Líder Cs	16,1	3,7	12,4	3,2	14,7	3,3	15,3	3,0		
	Cs	18,2	3,7	11,5	3,6	12,5	3,7	11,5	3,3		
	Líder Vox			67,4	4,6	68,4	4,6	56,5	4,2	69,4	4,3
	Vox			67,8	4,4	68,7	4,4	56,5	4,3	65,8	4,4
Votantes PP	Líder PSOE	59,7	4,3	50,3	4,2	50,9	4,1	20,5	4,1	28,1	3,3
	PSOE	32,6	4,1	36,7	4,2	39,6	4,1	14,5	4,3	24,0	3,7
	Líder UP/Sumar	69,1	4,6	64,1	4,4	63,8	4,4	45,1	4,7	13,1	4,0
	UP/Sumar	68,3	4,5	55,7	4,4	56,6	4,4	44,9	4,6	7,6	4,6
Votantes Cs	Líder PSOE	24,0	3,5	26,0	3,9	29,8	3,7	22,9	3,7		
	PSOE	12,4	3,5	18,1	3,9	14,0	4,4	15,7	3,6		
	Líder UP/Sumar	55,8	4,1	44,6	4,1	49,9	3,9	42,6	4,3		
	UP/SUMAR	56,2	4,1	40,9	4,2	38,8	4,0	41,2	4,2		
Votantes Vox	Líder PSOE			74,9	4,3	62,2	4,4	33,9	4,6	31,1	4,5
	PSOE			55,6	4,3	46,8	4,4	25,0	4,3	25,7	4,2
	Líder UP/Sumar			77,2	4,6	72,6	4,5	50,0	4,6	16,4	2,0
	UP/Sumar			69,6	4,7	62,4	4,7	42,9	4,7	18,4	3,8

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

Pero la estructura emocional de los votantes de Vox está también cargada de aspectos negativos, sobre todo hacia los partidos de izquierda y sus líderes. En el caso de Pedro Sánchez y del PSOE, la preocupación, el

miedo y el enfado son emociones con elevados valores de presencia e intensidad a lo largo de la serie (superiores al 60 %), que llegan, en el caso de la preocupación, en 2019N hasta el 88,1 %. Si bien es cierto que experimentan cierto descenso en 2021 y 2023, este se ve compensado con la notable presencia e intensidad de emociones aversivas, que oscilan entre el 21-56 % en el caso de Pedro Sánchez a lo largo de toda la serie y entre el 12-28 % en el caso del PSOE. Es especialmente reseñable el papel del desprecio y el asco, con valores superiores al 28 % y al 19 %, para Pedro Sánchez y el PSOE, respectivamente.

Finalmente, esta emocionalidad negativa se replica en el caso de UP y Pablo Iglesias. De nuevo, la triada preocupación, miedo y enfado está muy presente en toda la serie, con valores superiores al 62 % en el caso del líder y del partido. Estos valores vuelven a ser superiores en abril y noviembre de 2019. Asimismo, también observamos la notable presencia del conjunto de emociones aversivas expresadas entre los votantes de extrema derecha hacia el líder y la formación morada, entre los que destacan, en especial, el desprecio y el asco, con valores porcentuales por encima del 45 % en el caso de Pablo Iglesias y del 32 % en el caso de UP. Sin embargo, observamos una menor emocionalidad negativa, sobre todo en lo tocante a las emociones aversivas (tanto en presencia como en intensidad) hacia Sumar y su líder, Yolanda Díaz.

72.3.2.4. Emociones expresadas por los votantes de Unidas Podemos y Sumar

Los votantes que recuerdan haber apoyado a Unidas Podemos en los cuatro primeros estudios muestran una construcción emocional positiva hacia su líder y su formación, sustentada fundamentalmente en emociones como la esperanza y, en menor medida, el entusiasmo. En el caso de la primera, los valores llegan en este periodo hasta el 74 %, tanto en el caso de Pablo Iglesias como en el caso del partido. Por su parte, el volumen e intensidad del entusiasmo expresado hacia ambos presenta valores inferiores, pero en torno al 50 %. En el caso de los votantes de Sumar, si bien solo contamos con un punto temporal de referencia (2023), lo cierto es que la estructura emocional es la misma, aunque con valores ligeramente más bajos de presencia emocional tanto hacia su líder, Yolanda Díaz, como hacia la formación.

Los votantes de ambas formaciones también muestran emocionalidad positiva hacia el PSOE y su líder, Pedro Sánchez; la esperanza y la tranquilidad son las dos emociones expresadas en mayor medida, con valores especialmente altos en 2016 respecto a la primera en el caso del líder (57 %) y en 2023 hacia el partido (61,7 %). Los votantes de ambas formaciones también presentan emociones negativas hacia ambos, sobre todo enfado y preocupación, con valores en torno al 30-40 %, aunque con excepciones, como los niveles de enfado hacia el Presidente del Gobierno en 2021 (46,8 %). Hay que destacar la práctica inexistencia de presencia de emociones aversivas entre los votantes de Sumar hacia la formación socialista y su líder.

TABLA 72.8. *Presencia (%) e intensidad (media) de preocupación hacia líderes y partidos según votantes*

		2016		2019A		2019N		2021		2023	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Votantes PSOE	Líder PP	65,2	4,1	47,1	3,5	45,7	3,9	36,1	4,1	33,9	3,7
	PP	60,6	4,3	39,4	3,7	42,8	3,9	32,9	4,2	34,4	3,8
	Líder Cs	16,8	3,3	32,6	3,5	18,8	3,5	27,8	3,6		
	Cs	19,8	3,2	28,7	3,6	18,1	3,7	22,8	4,0		
	Líder Vox			59,5	4,4	63,5	4,5	44,8	4,4	48,2	4,3
	Vox			69,2	4,5	61,5	4,5	42,6	4,5	48,4	4,4
Votantes UP/ Sumar	Líder PP	68,7	4,4	46,9	3,8	49,0	3,9	41,9	3,7	43,8	4,1
	PP	73,6	4,6	44,5	3,8	45,3	3,9	35,5	3,8	40,6	3,7
	Líder Cs	36,1	3,4	20,6	3,6	20,3	3,9	32,2	3,1		
	Cs	34,8	3,7	18,5	3,8	17,7	4,1	26,2	3,2		
	Líder Vox			68,8	4,6	71,7	4,6	50,0	4,52	64,0	4,6
	Vox			64,8	4,6	67,3	4,7	48,4	4,4	72,0	4,6
Votantes PP	Líder PSOE	16,0	4,2	77,4	4,5	80,6	4,5	47,3	4,3	65,2	4,3
	PSOE	58,6	4,1	58,8	4,3	61,0	4,3	37,1	4,2	56,8	4,2
	Líder UP/Sumar	64,1	4,4	66,5	4,6	73,1	4,5	47,5	4,5	27,7	3,8
	UP/Sumar	61,7	4,5	63,7	4,5	62,2	4,6	42,2	4,6	28,6	3,7
Votantes Cs	Líder PSOE	47,1	3,8	69,9	4,2	66,9	4,1	65,7	4,3		
	PSOE	43,8	3,6	50,6	4,1	51,3	3,8	60,0	4,3		
	Líder UP/Sumar	55,0	4,1	64,9	4,3	63,4	4,2	63,2	4,3		
	UP/Sumar	51,2	4,1	55,4	4,3	53,3	4,2	61,8	4,3		
Votantes Vox	Líder PSOE			84,3	4,7	88,1	4,5	67,9	4,7	77,8	4,2
	PSOE			72,1	4,6	73,5	4,5	50,0	4,8	59,9	4,2
	Líder UP/Sumar			80,2	4,7	82,5	4,6	67,9	4,8	51,6	4,3
	UP/Sumar			82,6	4,6	78,5	4,6	64,3	4,9	34,3	3,7

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

La estructura emocional negativa de los votantes de ambos partidos –UP y Sumar– se expresa fundamentalmente hacia los líderes y partidos del bloque ideológico de la derecha y, muy especialmente, hacia la extrema derecha. Las emociones de ansiedad, enfado y preocupación están presentes en todo el periodo tanto hacia los líderes del PP como hacia la propia formación, con valores que oscilan entre el 46-68 % (valor más alto: 2016) en el caso de los primeros y entre el 40-45 % en el caso del segundo. Sin embargo, se unen a ellas la presencia de una emoción aversiva de carácter moral como el desprecio, con valores superiores al 16 %, que llega hasta el 39,6 % en 2016 y se

reduce a medida que avanza la serie. Una estructura emocional similar es la que muestran hacia Vox y su líder, si bien se añade el miedo y los valores porcentuales son superiores a los expresados hacia los votantes del PP: 50-70 % en todos los casos para las tres emociones señaladas hacia el líder y la formación. Asimismo, es importante resaltar una diferencia en esta arquitectura emocional negativa: el hecho de que todas las emociones aversivas están presentes y con mayores niveles de presencia e intensidad hacia la formación de extrema derecha y su líder, especialmente en el caso del desprecio, asco y odio, con valores entre el 35-40 % para la formación y valores superiores al 38 % en el caso del líder, cuyos puntos álgidos se dan en el año 2021.

Finalmente, y aunque las emociones que en mayor medida expresan los votantes de UP y Sumar hacia Ciudadanos y sus líderes –Albert Rivera e Inés Arrimadas– son negativas, lo cierto es que los valores de volumen e intensidad distan mucho de los expresados hacia las dos otras formaciones del mismo bloque ideológico. Las emociones presentes en mayor medida son preocupación y enfado, con valores de presencia que oscilan entre el 30-42 %, en el caso de los líderes, y entre el 17-34,8 %, en el caso del partido. A ellas se suma también la presencia de desprecio y asco, si bien siempre con valores inferiores al 10 % para el caso del partido y superiores al 15 % en el caso del líder.

72.3.2.5. Emociones expresadas por los votantes de Ciudadanos

Al igual que el resto de los grupos de votantes analizados, en el caso de Ciudadanos, su arquitectura emocional se sustenta en la presencia de emociones positivas hacia su líder y su partido, entre las que resalta, sobre todo, la emoción de esperanza, cuyos valores de presencia duplican los del resto de emociones positivas; una emoción que presenta sus puntos álgidos en 2016 y noviembre de 2019 y desciende casi veinte puntos en 2021, tanto en el caso de sus líderes como del propio partido.

Esta emocionalidad positiva también se refleja en el caso de las formaciones del mismo espectro ideológico. Así, cabe señalar la notable presencia e intensidad de dos emociones positivas expresadas tanto hacia los líderes del PP como hacia la propia formación, si bien con tendencia decreciente en el caso del líder y con tendencia ascendente en el caso de la formación a medida que avanzamos en el tiempo (valores que oscilan entre el 24-35 %, en el caso del líder, y entre el 20-39 %, en el caso del partido). Se trata de una emocionalidad positiva que se complementa con la presencia e intensidad de dos emociones negativas, enfado y preocupación, tanto hacia los líderes populares como hacia el propio PP; unas emociones cuyos valores porcentuales son notablemente destacados en dos momentos: 2016 (superiores al 48 %) y 2021 (superiores al 31 %). En cuanto a Vox y su líder, si bien se aprecia la existencia de emociones positivas hacia ambos por parte de los votantes de Ciudadanos, sus valores son, en la mayor parte de los casos, inferiores al 10 %. Si son destacables los valores de presencia e intensidad de miedo y preocupación, unos valores que se sitúan entre el 26-44 %, pero que tienden a descender, especialmente en el caso del miedo, a medida que avanza la serie.

TABLA 72.9. *Presencia (%) e intensidad (media) de desprecio hacia líderes y partidos según votantes*

		2016		2019A		2019N		2021		2023	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Votantes PSOE	Líder PP	16,2	3,6	12,8	3,2	10,1	3,7	9,5	3,4	12,3	4,0
	PP	19,2	4,0	8,5	3,9	5,7	3,6	8,4	3,1	15,4	4,2
	Líder Cs	2,0	3,0	9,1	4,4	7,5	3,6	2,6	3,3		
	Cs	2,0	2,5	10,6	4,1	4,9	4,2	1,8	3,2		
	Líder Vox			23,2	4,1	27,8	4,5	23,8	4,3	27,7	4,6
	Vox			37,2	4,5	27,9	5,0	21,5	4,4	28,9	4,5
Votantes UP/ Sumar	Líder PP	39,6	4,1	16,6	3,7	19,2	3,4	17,7	3,1	16,1	4,2
	PP	37,9	4,4	15,4	3,4	16,8	3,6	16,1	3,1	14,7	3,4
	Líder Cs	14,4	3,9	11,4	4,2	11,4	4,0	13,6	3,6		
	Cs	18,2	4,3	10,4	3,7	11,0	4,0	13,1	3,8		
	Líder Vox			38,3	4,5	43,7	4,5	43,5	4,04	38,3	4,8
	Vox			35,7	4,3	42,0	4,3	45,2	4,4	33,5	4,3
Votantes PP	Líder PSOE	7,7	4,0	22,8	4,3	21,1	4,4	21,7	4,1	20,6	3,9
	PSOE	11,6	3,9	11,2	4,7	12,5	4,4	15,1	4,0	14,3	4,3
	Líder UP/Sumar	28,7	4,3	18,5	4,4	20,9	4,6	27,3	4,6	13,9	4,2
	UP/Sumar	27,2	4,2	15,2	4,4	17,9	4,6	22,3	4,6	13,2	4,4
Votantes Cs	Líder PSOE	10,7	3,4	15,4	3,7	17,9	3,6	15,7	2,9		
	PSOE	4,1	3,8	6,6	4,6	10,9	4,3	12,9	2,6		
	Líder UP/Sumar	18,3	3,8	15,1	4,3	12,0	3,6	30,9	4,0		
	UP/Sumar	12,4	4,1	13,8	4,4	13,7	4,2	26,5	3,9		
Votantes Vox	Líder PSOE			55,8	4,3	49,1	4,2	33,9	4,6	46,1	4,1
	PSOE			20,9	3,7	19,0	4,3	26,8	4,3	27,8	4,3
	Líder UP/Sumar			45,3	4,4	40,6	4,2	39,3	4,4	33,9	4,4
	UP/Sumar			38,4	4,5	33,6	4,5	35,7	4,8	35,3	4,3

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

La estructura emocional de los votantes de Ciudadanos hacia las formaciones de izquierda se sustenta especialmente en emociones de carácter negativo. En el caso de Pedro Sánchez, el enfado y la preocupación son emociones que presentan valores de presencia superiores al 32 %, se incrementan de manera considerable a medida que avanzamos en el tiempo y llegan incluso a duplicarse. Este incremento se observa también en las intensidades: ambos patrones se repiten en el caso del partido, PSOE, si bien con porcentajes inferiores. A estas emociones podríamos sumar, en el caso de Pedro Sánchez, la presencia de desprecio, emoción aversiva cuya presencia se incrementa

desde 2016 y alcanza su mayor valor en noviembre de 2019 (17,9 %). Esta tendencia se replica en el caso de Pablo Iglesias y UP, a la que se suma el miedo, aunque con porcentajes de presencia más elevados en las tres emociones, que oscilan entre el 28-64,9 %. Se unen a ellas, especialmente en el caso de Pablo Iglesias y UP, la notable presencia de emociones aversivas, sobre todo desprecio y asco, con valores que tienden a incrementarse con el paso del tiempo y que oscilan entre el 11-30 %, en el caso del líder, y entre el 12-26 %, en el caso del partido. Sin embargo, también cabría añadir, en cuanto al líder socialista y el PSOE, la presencia de una emoción positiva, esperanza, tanto hacia

TABLA 72.10. *Presencia (%) e intensidad (media) de asco hacia líderes y partidos según votantes*

		2016		2019A		2019N		2021		2023	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Votantes PSOE	Líder PP	55,1	3,9	8,6	3,1	7,4	3,9	7,4	3,4	9,6	4,1
	PP	46,5	4,0	8,0	4,3	6,5	4,2	8,0	3,5	6,7	4,1
	Líder Cs	10,2	3,2	6,4	4,3	5,7	4,5	3,0	2,8		
	Cs	13,2	3,2	7,4	3,6	4,9	4,3	1,8	3,2		
	Líder Vox			21,1	4,3	21,1	4,5	19,6	4,4	25,2	4,3
	Vox			34,6	4,52	21,8	4,4	20,8	4,3	15,0	4,7
Votantes UP/ Sumar	Líder PP	57,7	4,2	10,0	3,9	10,8	3,8	14,5	3,9	2,7	4,0
	PP	51,1	4,4	13,2	3,9	12,9	4,4	16,1	4,2	3,2	3,0
	Líder Cs	26,7	3,7	11,0	3,5	11,8	3,4	11,9	3,4		
	Cs	23,2	3,7	6,9	4,0	7,8	4,1	9,8	3,3		
	Líder Vox			38,5	4,6	38,7	4,6	45,2	4,5	23,2	4,0
	Vox			39,7	4,6	41,4	4,7	46,8	4,6	25,8	4,2
Votantes PP	Líder PSOE	19,9	4,1	17,4	4,4	18,2	4,5	14,1	4,0	12,8	4,2
	PSOE	30,9	4,0	5,9	4,0	5,4	4,3	9,1	3,9	7,0	4,2
	Líder UP/Sumar	44,8	4,5	16,6	4,5	22,2	4,2	18,0	4,5	11,6	4,6
	UP/Sumar	37,8	4,4	15,2	4,4	18,8	4,4	18,4	4,6	4,6	5,0
Votantes Cs	Líder PSOE	25,6	3,6	8,7	4,1	7,5	4,6	10,0	3,7		
	PSOE	27,3	3,8	3,6	4,0	1,7	5,0	5,7	2,8		
	Líder UP/Sumar	24,2	4,0	14,3	3,8	11,0	3,9	20,6	4,1		
	UP/Sumar	23,1	3,9	13,2	4,2	10,8	4,2	19,1	3,9		
Votantes Vox	Líder PSOE			43,0	4,0	39,7	3,9	28,6	4,5	35,8	4,3
	PSOE			17,9	4,5	23,3	4,0	23,2	4,6	24,6	3,6
	Líder UP/Sumar			42,9	4,1	35,5	4,1	33,9	4,8	21,0	3,6
	UP/Sumar			37,0	4,5	33,4	4,5	32,1	4,8	21,6	4,1

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos EIP-USC.

el líder como, de manera especial, hacia la formación, con valores que se mueven en el caso de la segunda entre el 21-29 % y que tienden a descender a medida que avanzamos en el tiempo.

A modo de resumen, el análisis del comportamiento político de los españoles muestra en términos evolutivos algunas reflexiones de gran interés. En primer lugar, se debe señalar la efervescencia emocional en momentos de cambio, que se vislumbra con notable claridad en los niveles de presencia e intensidad, sobre todo en el estudio realizado tras las elecciones generales de noviembre de 2019. En segundo lugar, cabe destacar la intensidad emocional que acompaña a las «primeras veces» de los nuevos partidos, en especial en el caso de las emociones positivas. En tercer lugar, hay que indicar la importancia de las emociones asociadas a los liderazgos y, por tanto, a los elementos que los definen, lo que posiblemente requiera un estudio detallado de las relaciones existentes entre emociones y cualidades de los líderes. En cuarto lugar, se debe subrayar la mayor intensidad emocional de los votantes del bloque ideológico de derecha en general. Por último, es menester mencionar la «atemperación» emocional de los votantes de derecha y centro derecha hacia la extrema derecha a medida que se asientan en el sistema, cuestión que se observaba en general al hablar de los que participaban y cuya procedencia, en esta segunda parte, se puede concretar.

72.4. Conclusiones

Uno de los principales hallazgos que se deriva de los datos presentados es que podemos hablar de la existencia de dos regímenes emocionales en el comportamiento político general de los españoles a lo largo de esta década: uno antes de la entrada de la extrema derecha en nuestras instituciones (2018) y otro después de este momento. Así, si bien es cierto que el año 2015 trajo consigo importantes cambios políticos –con la entrada de Podemos y Ciudadanos en el sistema de partidos–, no será hasta 2018 cuando estos cambios empiecen a materializarse, al menos en lo emocional, con la entrada de Vox en el ámbito institucional. De esta forma, se construyen arquitecturas emocionales entre las distintas fuerzas políticas de carácter bloque, que muestran sus antagonismos en la combinación de emociones positivas hacia fuerzas ideológicamente afines y emociones negativas de ansiedad y de aversión, de forma creciente en este último caso, hacia los partidos políticos distantes desde el punto de vista ideológico.

En segundo lugar, los datos nos permiten confirmar la permeabilidad emocional que los liderazgos ejercen en política, no solo por el volumen e intensidad de las emociones que suscitan, sino porque lo hacen en mayor medida que la marca de partido, en especial cuando se trata de emociones de carácter negativo. Esto nos permite afirmar que los líderes se perfilan como «anclajes emocionales» para los electores españoles, independientemente de la formación a la que hayan apoyado, lo que muestra, una vez más, el valor aplastante del proceso de personalización de la política. Se trata de una

afirmación que nos permitiría reflexionar en futuras investigaciones sobre el hecho de si los líderes se han convertido o no en un elemento de posicionamiento emocional del votante, lo que los anclaría a los espacios de competición política.

Finalmente, a la vista de los datos, podemos afirmar que la entrada de nuevos actores, principalmente la extrema derecha, en la competición política en nuestro país no solo ha alterado los ejes y la estrategia de competición de todos y cada uno de los actores políticos, sino también el régimen emocional en el que aquella se enmarca. De esta forma, observamos la presencia de nuevas emociones que alteran los marcos en los que se produce la competición política. La entrada de Vox en el sistema político español no solo afecta a todos los competidores de su generación –partidos y líderes de estos– en la producción de elementos de carácter emocional, sino también a todos los electores en relación con el resto de los actores del sistema. Debemos seguir de cerca esta evolución y las consecuencias que pueda tener para la competición política, pero también para el funcionamiento del sistema político democrático.

Bibliografía

- Arias Maldonado, Manuel (2016). *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita.
- Balcells, Laia y Kuo, Alexander (2023). «Secessionist conflict and affective polarization: Evidence from Catalonia». *Journal of Peace Research*, 60(4), pp. 604-618. doi: 10.1177/00223433221088112
- Castro, Paloma y Jaráiz, Erika (2022). *La construcción emocional de la extrema derecha en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cazorla, Ángel y Rivera, José M. (2016). De la nación primordial a la nación en proceso: la nueva identidad nacional catalana. En: Rivera, José M.; Montabes, Juan y Lagares, Nieves. *Cataluña en proceso. Las elecciones autonómicas de 2015* (pp. 261-288). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cazorla, Ángel y Jaráiz, Erika (2020). Componentes emocionales en el voto a la extrema derecha. En: Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Pereira, María (eds.). *El auge de la extrema derecha en España* (pp. 227-258). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Comellas, Josep M. y Torcal, Mariano (2023). «Ideological identity, issue-based ideology and bipolar affective polarization in multiparty systems: The cases of Argentina, Chile, Italy, Portugal and Spain». *Electoral Studies*, 83, p. 102615. doi: 10.1016/j.electstud.2023.102615
- Delgado, Santiago y Cazorla, Ángel (2023). El renacimiento del PSOE. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de noviembre de 2019* (pp. 9-16). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Finkel, Eli; Bail, Christopher; Cikara, Mina; Ditto, Peter; Iyengar, Shanto; Klar, Samara; Mason, Lilliana; McGrath, Mary; Nyhan, Brendan; Rand, David; Skitka, Linda; Tucker, Joshua; Van Bavel, Jay; Wang, Cynthia y Druckman, James (2020). «Political sectarianism in America». *Science*, 370(6516), pp. 533-536. doi: 10.1126/science.abe1715

- Fischer, Agneta y Giner-Sorolla, Roger (2016). «Contempt: derogating others while keeping calm». *Emotion Review*, 8(4), pp. 346-357. doi: 10.1177/1754073915610439
- Gidron, Noam; Adams, James y Horne, Will (2019). «Toward A Comparative Research Agenda On Affective Polarization In Mass Publics». *APSA Comparative Politics Newsletter*. 2019, 29, pp. 30-36.
- Gidron, Noam; Adams, James y Horne, Will (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Pereira, María (eds.) (2020). *El auge de la extrema derecha en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jaráiz, Erika; Lagares, Nieves y Pereira, María (2020). «Emociones y decisión de voto. Los componentes de voto en las elecciones generales de 2016 en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 170, pp. 115-136. doi: 10.5477/cis/reis.170.115
- Jaráiz, Erika; Castro, Paloma y González, Serafín (2022). El liderazgo emocional de la extrema derecha en España. En: Rúas, José; López, Paulo C. y Puentes, Iván (eds.). *Política, sociedad y tecnologías* (pp. 19-42). Colombia: Tirant Humanidades.
- Jaráiz, Erika y Lagares, Nieves (2023). Las emociones y el voto. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de noviembre de 2019* (pp. 149-171). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jaráiz, Erika y García, María (2024). El impacto de las emociones en el voto. En: Erika Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (2024). *Las elecciones generales de 2023*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lagares, Nieves y Castro, Paloma (2020). La identificación emocional de la extrema derecha. En: Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Pereira, María (eds.). *El auge de la extrema derecha en España* (pp. 189-226). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lagares, Nieves y Mo, Diego (2020). Los líderes de la extrema derecha. En: Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Pereira, María (eds.). *El auge de la extrema derecha en España* (pp. 151-189). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lagares, Nieves; Máiz, Ramón y Rivera, José M. (2022). «El régimen emocional del *procés* tras las elecciones catalanas de 2021». *Revista Española de Ciencia Política*, 58, pp. 19-52. doi: 10.21308/recp.58.01
- Lagares, Nieves; Pereira, María y Jaráiz, Erika (2022). «La construcción emocional de la identificación partidista. El caso de las elecciones generales de 2016 en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 179, pp. 39-58. doi: 10.5477/cis/reis.179.39
- Lagares, Nieves; Pereira, María y Jaráiz, Erika (2025). «The emotional construction of extreme right in Spain. The Regional Elections in Andalusia, Catalonia and Castile and Leon». *Revista Internacional de Sociología* (en prensa).
- Máiz, Ramón (2010). «La hazaña de la razón: la exclusión fundacional de las emociones en la teoría política moderna». *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 149, pp. 11-45. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27847-ramonmaizrep149.pdf>, acceso 15 de julio de 2025.
- Maneiro, Elba (2022). *Análisis de los elementos que inciden en la construcción emocional de los ciudadanos hacia los líderes políticos en las Elecciones Generales de España de noviembre de 2019*. Universidad de Santiago de Compostela. [Tesis doctoral].

- Maneiro, Elba y Pereira, María (2020). Los no votantes: una visión enfrentada. En: Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Pereira, María (eds.). *El auge de la extrema derecha en España* (pp. 281-314). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Maneiro, Elba, González, Serafín y Vicente, Gemma (2023). «La construcción emocional de los ciudadanos hacia los líderes políticos: Elecciones Generales de España de noviembre de 2019». *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 22(1). doi: 10.15304/rips.22.1.9037
- Marcus, George; Neuman, Russell y Mackuen, Michael (2017). «Measuring Emotional Response: Comparing Alternative Approaches to Measurement». *Journal of Political Science Research and Methods*, 5(4), pp. 733-754. doi: 10.1017/psrm.2015.65
- Marcus, George; Neuman, Russell y Mackuen, Michael (2000). *Affective Intelligence and Political Judgement*. Chicago: Chicago University Press.
- McCoy, Jennifer; Rahman, Tahmina y Somer, Murat (2018). «Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Politics». *American Behavioral Scientist*, 62, pp. 16-42. doi: 10.1177/0002764218759576
- Mo, Diego (2021). *Impacto de las emociones en la decisión de voto hacia una perspectiva emocional del comportamiento electoral 2021*. Lagares Diez, Nieves y Máiz Suárez, Ramón (dirs.). Universidad de Santiago de Compostela. [Tesis doctoral].
- Montabes, Juan y Valencia, Ángel (2023). La XIII legislatura (2016-2019) y los comicios del 28 de abril de 2019: una nueva experiencia de elección sin gobierno. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de noviembre de 2019* (pp. 9-16). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mudde, Cas (2019). *The Far Right today*. Cambridge: Polity.
- Oñate, Pablo; Pereira, María y Mo, Diego (2022). «Emociones y voto a Vox en las elecciones generales españolas de abril y noviembre de 2019». *Revista Española de Ciencia Política*, 58, pp. 53-81. doi: 10.21308/recp.58.02
- Ortega, Carmen y Montabes, Juan (2020). Los votantes de extrema derecha: quién votó Vox en las dos elecciones generales de 2019. En: Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Pereira, María (eds.). *El auge de la extrema derecha en España* (pp. 259-280). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ortega, Carmen; Montabes, Juan y Recuero, Fátima (2023). El sistema electoral y sus consecuencias. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de noviembre de 2019* (pp. 9-16). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Orriols, Lluís y León, Sandra (2020). «Looking for Affective Polarisation in Spain: PSOE and Podemos from Conflict to Coalition». *South European Society and Politics*, 25(3-4), pp. 351-379. doi: 10.1080/13608746.2021.1911440
- Pereira, María; Lagares, Nieves y López-López, Paulo C. (2021). «Partidos y líderes en las elecciones generales de 2016 y 2019. Una visión emocional». *Revista de Estudios Políticos*, 193, pp. 211-249. doi: 10.18042/cepc/rep.193.0
- Pereira, María y Oñate, Pablo (2024). La polarización ideológica y la polarización afectiva. En: Jaráiz, Erika; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (2024). *Las elecciones generales de 2023*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Reddy, William (2001). *The Navigation of Feeling*. New York: Cambridge University Press.

- Reiljan, Andres (2020). Fear and loathing across party lines' (also) in Europe: Affective polarisation in European party systems. *European Journal of Political Research*, 59(2), pp. 315-348. doi: 10.1111/1475-6765.12351
- Rivera, José M. y Pereira, María (2020). Afección y desafección en la extrema derecha. En: Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Pereira, María (eds.). *El auge de la extrema derecha en España* (pp. 227-258). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rivera, José M.; Castro, Paloma y Mo, Diego (2021). «Emociones y extrema derecha: el caso de Vox en Andalucía, España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 176, pp. 119-140. doi: 10.5477/cis/reis.176.119
- Rojo, José M.; Crespo, Ismael y Mora, Alberto (2023). «Dinámicas emocionales intergrupales. Un análisis sobre los rasgos de los electores polarizados afectivamente en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 184. doi: 10.5477/cis/reis.184.105
- Torcal, Mariano (2023). *De votantes a boogies. La polarización política en España*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Wagner, Markus. (2021). «Affective polarization in multiparty systems». *Electoral Studies*, 69, pp. 102-199. doi: 10.1016/j.electstud.2020.102199
- Warner, Benjamin R. (2018). «Modeling Partisan Media Effects in the 2014 U.S. Midterm Elections». *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 95(3), pp. 64 -69. doi: 10.1177/1077699017712991

73. El desarrollo de los sistemas autonómicos de servicios sociales en España. El caso de la atención a la dependencia (2007-2024)

María Esther del Campo García

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración

Universidad Complutense de Madrid

Manuel Sánchez Reinón

Profesor Contratado Doctor de la Facultad de Trabajo Social

Universidad Complutense de Madrid

73.1. Presentación: el surgimiento de regímenes autonómicos de servicios sociales

En la actualidad no es posible hablar de sistemas públicos de servicios sociales sin referirlos directamente a los existentes en cada una de las CC. AA. Como antes se dijo, la CE posibilitó –en buena parte por la imprecisión jurídico-constitucional del concepto de «asistencia social», no diferenciado del de «servicios sociales»– que aquellas asumieran competencias sobre ellos en sus respectivos EA. Eso ha dibujado un mapa en que las CC. AA. son las principales protagonistas en la normación, gestión, financiación y evaluación de los servicios sociales; hasta el punto de que puede hablarse de *sistema público autonómico de servicios sociales*¹.

ALONSO Y ALEMÁN, 2020, pp. 52-53.

Carmen Alemán Bracho (1995, p. 208) dedicó una nota en la *Revista de Estudios Políticos* a desarrollar su reflexión sobre «La política de asistencia social desde la transición democrática», donde señaló que una lectura literal de las previsiones constitucionales respecto de los servicios sociales permitía una doble opción político-normativa, situarlos en el espacio institucional de la Seguridad Social o autonomizarlos en un espacio independiente y paralelo: «Pues bien, de las dos posibilidades, esta última solución –los servicios sociales como sistema independiente– es la que se ha implantado, como veremos más adelante (con base en el estudio de otros artículos del propio texto constitucional, artículos 148 y 149, de los Estatutos de Autonomía y las Leyes de Servicios Sociales)».

¹ La cursiva es de los autores de este capítulo.

Por otra parte, la Constitución Española (CE) determinó de manera ambigua los títulos competenciales en materia de servicios sociales, puesto que no se los atribuye de manera expresa ni al Estado ni a las comunidades autónomas (CC. AA.), solo los nombra literalmente en el artículo 50, según el cual los poderes públicos promoverán el bienestar de los ciudadanos en la tercera edad «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (CE, 1978).

Según Alemán, esta laguna constitucional propició tres tipos de problemas en la atribución competencial de los servicios sociales: como no se les nombraba en el artículo 149, que delimita las competencias exclusivas del Estado, no serían competencia exclusiva del mismo, pero lo propio ocurre en la determinación de las competencias asumibles por las CC. AA., en el artículo 148, salvo que se hiciera una interpretación amplia de su apartado 20, que trata de la «asistencia social»; lo que dejaría la opción de ser asumidas por las CC. AA. al no ser materia reservada al Estado, en virtud del artículo 149.3. No obstante, si no son asumidas por las CC. AA. expresamente en sus estatutos de autonomía (EA), seguirían siendo competencia del Estado.

La expansión del concepto de «asistencia social» como competencia autonómica hacia el concepto más amplio de «servicios sociales» es el proceso que se siguió:

Esta interpretación es la que dieron las Comisiones Mixtas y de traspaso de competencias a las CC. AA. y demás leyes [...]. Todos los Estatutos coinciden en prestar atención a estas materias, y han asumido esta materia, aunque con diferentes denominaciones (asistencia social, servicios sociales, bienestar social), sea como competencia exclusiva o de desarrollo legislativo y de ejecución [...]. Las leyes autonómicas de servicios sociales evidencian la interpretación extensiva del término constitucional de asistencia social, haciéndolo análogo a los servicios sociales (Alemán, 1995, pp. 211-212).

No obstante, el Estado mantiene la competencia exclusiva sobre la regulación de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1, CE, 1978), así como sobre otras materias conexas con los servicios sociales, inmigración, asilo, instituciones penitenciarias (salvo en Cataluña).

La posición de Alemán (1995, p. 214) al respecto del proceso seguido en la formulación de las políticas de servicios sociales desde la transición como políticas públicas autonómicas, es que «Las lagunas y ambigüedades constitucionales en esta materia podrían haber quedado resueltas con la aprobación de una ley general de servicios sociales para todo el Estado. Punto este previsto en la Constitución en su artículo 150.3 [...]» de armonización normativa de las materias atribuidas a las CC. AA. Además, recuerda el hecho de que el Ministerio de Trabajo presentó en 1984 un texto legal en este sentido a expertos de Naciones Unidas, que realizaron aportaciones a su articulado y lo valoraron de manera positiva, pero que finalmente no fue aprobado por el Gobierno.

Esta es la misma posición que mantiene en 2020, con José María Alonso Seco:

Falta todavía –es uno de los retos que tienen los servicios sociales en España, de difícil consecución ciertamente– que la Administración General del Estado y de las CC. AA. se pongan de acuerdo para elaborar una Ley estatal de servicios sociales, del mismo modo que se ha hecho *para las prestaciones de autonomía personal y atención a la dependencia*². Con ello se ganaría en homogeneidad en todo el país, las Leyes autonómicas seguirían una pauta semejante y, sobre todo, los ciudadanos ganarían en seguridad jurídica, comodidad y eficacia, con independencia del territorio en que residan (Alonso y Alemán, 2020, p. 74).

Alonso y Alemán proponen como iniciativa legislativa de referencia para la propuesta de una futura «ley estatal de servicios sociales» la que llevó a la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD) en 2006, cuyo título competencial habilitante fue el artículo 149.1 CE de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles, «con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución» (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, 2006).

La referencia a la LAPAD no solo se realiza por tratarse de un precedente de establecimiento de unas condiciones mínimas que garanticen la igualdad en el acceso a las prestaciones de los servicios sociales en todo el Estado, sino por haber impulsado el cambio más sustantivo experimentado por la normativa autonómica de servicios sociales desde que se aprobó la primera ley de servicios sociales, la del País Vasco, en 1982:

[...] Ha tenido un papel decisivo en ello la promulgación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD, en adelante), la consideración de sus prestaciones como derechos subjetivos perfectos –y por tanto plenamente exigibles– así como la inclusión de ellas en las redes autonómicas de servicios sociales (Alonso y Alemán, 2020, p. 78).

Las nuevas leyes de servicios sociales autonómicas que incorporaron el principio de exigibilidad no solo de las prestaciones previstas por la LAPAD, sino también de otras prestaciones sociales distintas de las anteriores, son las denominadas de «tercera generación»³: «[...] Con ello, los servicios sociales han entrado de lleno en una nueva dimensión y consolidado el carácter de sistema público de bienestar social» (Alonso y Alemán, 2020, p. 57). Conviene, no obstante, matizar el éxito de estas leyes, dado que buena parte de las

² La cursiva es de los autores de este capítulo.

³ Estas leyes de tercera generación comienzan con la Ley Foral 15/2006 de la Comunidad Foral de Navarra, hasta la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

aspiraciones de estas no se han traducido en el desarrollo de carteras de servicios efectivos.

Por otra parte, las entidades locales, en aplicación de las competencias que les otorgaba la Ley 7/1985, Reguladora de las bases de régimen local, desarrollaron su propio cuadro de servicios sociales en función de las necesidades detectadas en su población.

Cabría decir entonces que los servicios sociales se han estructurado en dos niveles: el nivel local o de atención primaria, que se configura como el primer contacto de la población con el sistema, basado en el principio de proximidad para garantizar la rapidez en la detección de problemas, y un segundo nivel, de ámbito autonómico, de atención especializada para colectivos específicos, que da respuestas a situaciones concretas en diversos ámbitos (centros de menores, casas refugio de mujeres víctimas de violencia de género, centros de acogida de solicitantes de protección internacional, etc.) (Consejo Económico y Social de España [CES], 2023).

De esta manera, en el ámbito de los servicios sociales municipales, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales constituye el instrumento de cooperación entre los tres niveles de las administraciones territoriales y busca asegurar la financiación y asistencia técnica de estos servicios y garantizar el acceso de toda la ciudadanía a unas prestaciones básicas. Asimismo, la necesidad de introducir cierta coherencia y consenso en materia de servicios sociales impulsó la aprobación en 2013 del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales (CES, 2023, p. 3).

El *impasse* normativo a nivel estatal ha generado o reforzado algunos problemas a los que se enfrenta el sistema de servicios sociales en nuestro país. La ambigüedad inicial en su mandato se ve recortada en su materialización, ante esta falta de desarrollo normativo, cartera de servicios efectivos y contención de gasto y personal. Por otra parte, la ambigüedad/concurrencia sobre la responsabilidad de las distintas administraciones públicas territoriales que, en un contexto de recursos limitados, lleva a duplicidades e ineficiencias, generadas por un funcionamiento de programas que se ponen en marcha desde una lógica «incrementalista» (ante una necesidad, un nuevo recurso específico) y en un contexto de restricción del gasto (Fresno, 2018).

De igual manera, se pronuncia un informe elaborado por la OCDE (2022) en el marco de un proyecto financiado por la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (20ES03) que analiza la prestación de servicios sociales en España y la normativa reguladora de su marco competencial y hace hincapié en la diversidad existente en cuanto a los tipos de servicios ofrecidos, las condiciones de acceso y los recursos humanos, prestando especial atención a la creación de un nuevo marco jurídico con derechos consolidados, con el fin de reducir las deficiencias de los servicios y mejorar su calidad. Todo ello, en un contexto donde destacan los elevados niveles de desigualdad social y territorial, que, dada su persistencia en el tiempo, se han cronificado desde la crisis económica de 2008 (Comisión Europea, 2019; OCDE, 2017).

A partir de esta crisis, se han desarrollado numerosas investigaciones que confirman el incremento de la precariedad y exclusión social, en sus múltiples dimensiones, y destacan también la importancia del impacto territorial en la desigualdad (Ayala, Jurado y Pérez, 2011; Laparra y Pérez, 2012).

Como consecuencia de la crisis, surgieron los nuevos pobres, trabajadores en riesgo dada su precariedad y bajos salarios (FOESSA, 2014). A la crisis económica vinieron a sumarse otros elementos como la pobreza laboral o la pobreza infantil, una dualidad extrema de los mercados de trabajo y hogares más pobres con una red de protección familiar debilitada. De igual manera, profundos cambios sociales vinieron a transformar de manera multidimensional nuestras sociedades: la diversificación étnica, derivada de la inmigración; el envejecimiento demográfico debido a la alteración de la pirámide poblacional, y la pluralidad de formas de convivencia, resultado de la erosión del modelo clásico de familia, con hogares más pequeños, nuevas formas de convivencia e inestabilidad relacional (Subirats, 2005; Tezanos, 2004). Si a esto le sumamos el cambio climático y la transformación digital, las desigualdades sociales se han multiplicado en los últimos años (Fundación Alternativas, 2024).

En España, los déficits de inclusividad del Estado del Bienestar han consolidado fracturas en la ciudadanía por la escasa presencia o regulación del sector público en determinados ámbitos de bienestar, especialmente en el de la vivienda y el suelo, lo que ha generado mayores dificultades de acceso y pautas de segregación social en el territorio (Subirats, 2005).

Por su parte, la atención social a través de los servicios sociales ha sido demasiado restrictiva, apenas universal, y ha generado importantes carencias en la atención de necesidades básicas o la sobrecarga familiar, asumida casi siempre por las mujeres (CES, 2022).

Todo ello se da en un contexto en el que hay cada vez más grupos de población ubicados en una poliexclusión (laboral, residencial, educativa, sanitaria, etc.), nuevas necesidades familiares, mayores demandas de apoyo a las personas mayores y dependientes dados los cambios demográficos y, en definitiva, una ampliación de reclamos (en su doble versión de necesidades y reclamaciones) de las clases medias empobrecidas.

La duda no es, por tanto, el incremento de los servicios sociales en España, que será absolutamente necesario, sino si vamos hacia un sistema coherente o se van a configurar sistemas diversos dependiendo de las realidades autonómicas, opciones políticas y disponibilidad de recursos.

En la actualidad, todas las comunidades autónomas cuentan desde hace años con sus propias normativas regionales de servicios sociales, pero solo en 2023 el Gobierno central, a iniciativa del Ministerio de Derechos Sociales, sienta las bases para poner en marcha la primera ley nacional de la democracia relacionada con este ámbito, una reforma que forma parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que intenta acabar con las inequidades existentes en el acceso a estos servicios entre las distintas autonomías.

Tras plantear un borrador sometido a consulta pública, el Consejo de Ministros aprobó en enero de 2023 el anteproyecto de ley de condiciones

básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales que debería llegar a Congreso y Senado antes de las elecciones generales de 23 de julio de 2023.

Como se señala en la exposición de motivos del anteproyecto, «Reconociendo el valor y la importancia de los servicios sociales en España y su papel esencial para cumplir con el mandato constitucional, hay que reconocer igualmente que *es el sistema de protección menos desarrollado de nuestro Estado del Bienestar*⁴».

La ley nació con el objetivo de consolidar el cuarto pilar del Estado de Bienestar y fomentar la cohesión social y la igualdad al establecer un suelo de protección para los servicios sociales, que se articularía a través de una hoja de ruta para que las comunidades autónomas acuerden un mínimo común en todo el territorio.

El segundo de los grandes objetivos de esta ley tenía que ver con un refuerzo general del sistema y la orientación del mismo hacia una atención más personalizada, más integral e inclusiva, reduciendo las barreras de acceso a la protección social.

De igual forma, se perseguía la constitución de un sistema de gobernanza colegiada más robusto al crear la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que sustituirá al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (cap. III, art. 33) y cuyas funciones incluían: el catálogo de servicios y prestaciones de la red integral de servicios sociales públicos, la propuesta de los mecanismos de reconocimiento para el acceso y disfrute a los servicios y prestaciones comunes en casos de traslado, y los estándares de calidad, entre otras (art. 34).

El anteproyecto de ley de servicios sociales sigue todavía hoy en el Congreso. Las elecciones generales de julio de 2023, la reconfiguración del Gobierno de Pedro Sánchez, la urgencia de otras políticas y la difícil conformación de mayorías parlamentarias han dejado varado el anteproyecto desde mediados de 2023.

Si bien el anteproyecto constituye un avance, el CES pone de manifiesto algunas lagunas en su planteamiento: la parquedad en el tratamiento de la financiación para garantizar el nivel básico de la cartera de servicios (CES, 2023, p. 13) y la importancia de la interacción, la coordinación y la cooperación no solo entre las administraciones competentes en servicios sociales, sino también con y entre las distintas administraciones sectoriales, como los servicios sanitarios y de empleo (CES, 2023, pp. 14-15). De igual forma, se aprecia cierta confusión entre los mecanismos de coordinación y cooperación en servicios sociales con los mecanismos existentes en el ámbito de atención a la dependencia (CES, 2023, p. 15) y, finalmente, se aconseja contar con un periodo de reflexión y de consulta a los interlocutores sociales en el caso de

⁴ La cursiva es de los autores de este capítulo.

«una norma tan largamente esperada y con la trascendencia de este Anteproyecto» (CES, 2023, p. 18).

Sin embargo, multitud de leyes generales y sectoriales de ámbito estatal han incidido en la regulación autonómica de los servicios sociales. Como se ha señalado ya, particular importancia en la actividad de estos últimos revistió la aprobación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), una norma de carácter básico, con orientación universalista y garantista de derechos, a partir de la cual se inició un proceso de reconocimiento y garantía del derecho a los servicios sociales, incorporado a las más recientes leyes autonómicas de servicios sociales y que se convirtió en el marco jurídico e institucional de referencia.

Esta particular incidencia de la LAPAD hace que explicar cómo se ha comportado la evolución de esta ley se considere especialmente relevante para conocer el desarrollo e implantación de los servicios sociales en nuestro país. En las páginas siguientes, se pretende analizar hasta qué punto el desarrollo y ejecución de la ley de dependencia ha modificado los regímenes de bienestar autonómicos al hacer que, sin dejar de ser modelos familiaristas, incorporen elementos de hibridación de carácter más universalista, de acuerdo con los postulados de la ley. Sin embargo, la crisis de 2008 y la posterior pandemia del COVID-19 deflactó el impacto de la ley y dejó en manos de las comunidades autónomas su desarrollo, lo que muestra las diferencias entre las asignaciones de recursos y prestaciones económicas en las distintas CC. AA. La investigación empírica se realiza en todas las comunidades autónomas españolas –con especial atención a dos modelos diferenciados, el de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el de Aragón– y pretende extraer conclusiones y aprendizajes de la implementación de políticas de cuidados en un modelo tan descentralizado como el caso español.

73.2. La política de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia y los sistemas autonómicos de servicios sociales

73.2.1. Marco teórico

En el artículo que los autores (Campo, Sánchez y López, 2018) publicamos sobre los regímenes de bienestar autonómicos, la LAPAD y las coaliciones de actores que se habían articulado en torno a ella en los diez primeros años de implementación de la misma (2007-2017), consideramos como marco teórico de referencia para estudiar el cambio de las políticas de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en España a nivel regional la propuesta de análisis del cambio de políticas de Sabatier y Jenkins-Smith (1999) a partir del modelo de «coaliciones promotoras» (ACF) y señalamos que los actores interesados en una política a nivel territorial constituyen un «subsistema de política» regional y que sus decisiones son afectadas por factores externos e internos al subsistema.

La emergencia de los distintos regímenes autonómicos del bienestar no se explica por la implementación de un diseño específico desde el principio, pero sí como consecuencia del ejercicio de la competencia y de la financiación en la prestación de los servicios, así como de las decisiones políticas estratégicas para familiarizar, privatizar o institucionalizar las prestaciones de servicios.

La implementación de la LAPAD se lleva a cabo en el marco de los subsistemas de política autonómicos, concretamente en los sistemas para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) regionales, como consecuencia de una decisión política del Gobierno del Estado respaldada por las Cortes españolas y de optar por situar la LAPAD en el marco de los sistemas de servicios sociales autonómicos en lugar de en el de la Seguridad Social, lo que supuso «[...] una menor capacidad de la administración central para compensar los desequilibrios regionales y la descoordinación entre las distintas CC. AA. en el acceso a las prestaciones por dependencia» (Marbán, 2015, p. 50).

Una vez tomada esta decisión, la política de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia se sometía al ordenamiento competencial exclusivo de las comunidades autónomas en materia de «asistencia social» reconocido en la CE y en los respectivos estatutos de autonomía desde el inicio del proceso autonómico, como señalaban otros autores (Gallego, Gomá y Subirats, 2003; Gallego y Subirats, 2011; Moreno, 2009; Rodríguez Cabrero, 2008).

Así, la política de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia se enmarcaba en los procesos autonómicos de generación de políticas sociales a través de sus leyes de servicios sociales (LSS) y en el marco institucional de sus sistemas públicos de servicios sociales (SPSS), a los que se adscriben los SAAD autonómicos, de forma que se configura una combinación de factores normativos e institucionales internos a los subsistemas de políticas autonómicos.

De esta manera, se podrían desarrollar configuraciones regionales diferenciadas de regímenes de políticas de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, que responderían a decisiones de las «coaliciones promotoras» (o configuraciones de actores) en cada comunidad autónoma. Estos marcos de políticas autonómicos, a su vez, responderían a combinaciones específicas de variables externas al mismo en cada territorio.

Para contextualizar las variables externas, nos apoyamos en las aportaciones de diversas autoras, como Trifiletti (1999) y Pfau-Effinger (2010), a la reflexión desarrollada por Esping-Andersen (2007) sobre los *mundos del bienestar*, incorporando la variable de desigualdad de género en las políticas sociales de los Estados de Bienestar y de los acuerdos familiares y laborales característicos de cada país, lo que genera un cuarto modelo europeo de régimen de bienestar, el «régimen de bienestar mediterráneo familiarista», con variantes estatales, como los casos de Italia o España, entre otros.

Coinciden en esta caracterización de los regímenes de bienestar mediterráneos como *familiaristas* Daly y Rake (2003), a partir del análisis de las políticas

estatales de cuidados, tanto a la infancia como a la población mayor, regímenes que se caracterizan por la escasa iniciativa pública, donde fundamentalmente la familia se responsabiliza de los cuidados.

Además, tanto Rodríguez Cabrero (2008) como Moreno y Marie-Klose (2013) especifican que el régimen de bienestar español es un caso de régimen «híbrido en proceso de reforma permanente», por la superposición aditiva de políticas propias de otros regímenes de bienestar: a las propias del régimen mediterráneo, basado en el asistencialismo familiarista apoyado en el trabajo no remunerado de cuidados de las mujeres, se suman las de seguridad social contributiva, que protege al varón cabeza de familia y, por extensión, a su familia (regímenes «continentales»), y políticas de universalización, basada en los derechos de ciudadanía social y la ampliación de la cobertura de la protección social a segmentos sociales no protegidos (regímenes «nórdicos»).

El subsistema de atención a la dependencia (SAAD) que crea la LAPAD se orienta de forma explícita hacia una línea de reformas de las políticas de cuidado de naturaleza universalista –en terminología de Daly y Rake, hacia un modelo de *servicios de cuidados*– que caracteriza a los regímenes de bienestar «nórdicos», de manera que descarta su cobertura y gestión por la Seguridad Social (regímenes «continentales»). Pero el bajo nivel de gasto público de esta política de cobertura e intensidad de los servicios, sumado a la importancia de las prestaciones económicas dirigidas a compensar a las familias (esencialmente mujeres), sitúa a la reforma que supone la aprobación de la LAPAD en un punto intermedio entre la tradicional concepción asistencialista *pro cuidado familiar* y una concepción semiuniversalista.

En esta línea, Marbán (2015, p. 47) lo considera como un modelo de «régimen mediterráneo de atención a la dependencia», en el que «[...] históricamente la familia tiene un papel central en la función de cuidados y el sector público interviene de manera subsidiaria [...] y solo recientemente mediante una cobertura semiuniversal contenida (caso de España...)». Hecho que confirma la visión de Rodríguez Cabrero (2008), Moreno y Marie-Klose (2013) de un «proceso de reforma permanente» de hibridación de las políticas sociales.

Ello nos permitía afirmar que, a pesar de que el modelo de atención que emergió a nivel estatal y en la mayoría de comunidades autónomas en los primeros años de implementación del SAAD mantenía la inercia del *modelo de asistencialismo familiarista*, por el predominio de las prestaciones de carácter económico dirigidas a compensar los cuidados familiares no remunerados, existían Gobiernos autonómicos que optaron por un modelo más equilibrado de prestaciones de servicios y económicas, en línea con el propuesto por la LAPAD.

Albesa Jové (2021) incide en el tradicional escaso desarrollo de los servicios sociales como un factor que ha favorecido desde los inicios de la implementación de la LAPAD una clara desviación de la provisión hacia las prestaciones económicas de cuidados familiares.

No obstante, según el CES (2020), la desviación inicial de los objetivos de la LAPAD se ha ido corrigiendo, sobre todo a partir de la implementación de

las medidas de austeridad fiscal y presupuestaria en la política de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia tras la crisis financiera de 2008⁵, que se concretaron en una reducción de la cuantía de las mismas y el impulso a los servicios a través de modificaciones en la financiación del nivel mínimo de la LAPAD. Ello supuso el incremento del peso de los servicios de carácter profesional, sobre todo del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y del Servicio de Teleasistencia (STA).

Albesa Jové (2021) coincide en este diagnóstico e indica que la reorientación hacia los servicios de proximidad se produce por la aplicación de las medidas de austeridad presupuestaria en la política pública de atención a la dependencia, lo que reduce la contribución del Estado a la financiación del SAAD, sobre todo a partir de 2012, cuando las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PECEF) se someten a un periodo suspensivo de dos años por la falta de presupuesto y se introducen como alternativa las prestaciones económicas vinculadas al servicio (PEVS). En consecuencia, la autora concluye que «[...] cuando las PECNP quedan suspendidas, la introducción de las prestaciones vinculadas a la compra de servicios privados incrementó la remercantilización del sistema, desplazando la demanda de cuidados hacia el sector privado concertado» (Albesa Jové, 2021, p. 193).

No obstante esta tendencia general, el CES (2020, p. 782) señala que algunas comunidades autónomas se inclinan en 2019 claramente hacia la «refamiliarización», mediante la concesión de PECEF, como las comunidades autónomas de Valencia, Navarra y Murcia, con un porcentaje superior al 50 % de las prestaciones totales, mientras que, en otras, su peso es mucho menos relevante, como las comunidades de La Rioja, Castilla-La Mancha y Galicia, con porcentajes de PECEF inferiores al 20 % del total.

También es una tendencia general, según el CES (2020), el crecimiento sostenido del SAD y la teleasistencia, servicios de proximidad de baja intensidad profesional y menor coste, como consecuencia también de la incorporación de las personas valoradas con el grado I desde 2015.

Sin embargo, esta universalización se consigue en parte mediante la «remercantilización», ya que, según Albesa Jové (2021, pp. 195-196), en el último lustro (2017-2022) se habría profundizado la tendencia a la externalización de la gestión de estos servicios y a la sustitución del concepto «red de oferta pública» por el de «red de servicios de financiación pública», por lo que la Administración favorece la entrada del sector privado a través de la concesión de las PEVS: «[...] con el objetivo de que las personas puedan comprar servicios privados en el mercado ante la carencia generalizada de plazas públicas y como opción de *low cost* al cuidado».

⁵ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público; Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

73.2.2. Primeros diez años de implementación de la LAPAD (2007-2017)

En los primeros diez años de implementación de la LAPAD podemos distinguir dos periodos. El primero es el quinquenio 2007-2012, de despliegue de los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), coincidente con el estallido de la crisis financiera de 2008; Marbán (2019, p. 10) denomina este periodo como de «despegue» y de «consolidación y expansión» del SAAD.

El segundo es un quinquenio marcado por la implementación de las políticas de austeridad que se impulsan con la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y, sobre todo, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que caracteriza una etapa de «retroceso y ajuste» (Marbán, 2019, p. 11) que venía precedida por una política de contención del gasto en 2011, hecho que «ralentizó» el ritmo de despliegue del SAAD.

En el primer lustro de implementación de la LAPAD ya se muestra la gran disparidad de recursos dedicados por cada comunidad autónoma a la atención de las personas que tenían reconocida alguna prestación del SAAD: sin tener en cuenta las comunidades con hacienda foral (País Vasco y Comunidad Foral de Navarra), la comunidad con el gasto anual certificado más alto por persona beneficiaria en 2013⁶ era Extremadura, con 13 222 euros, y en el polo opuesto, Murcia, con 6773 euros, el 49,1 % del gasto de Extremadura (tabla 73.1).

El modelo prestacional que se configuró en el conjunto de España fue un modelo en el que predominaban las prestaciones de carácter económico (53,6 % del total de prestaciones en mayo de 2012) (tabla 73.2 y gráfico 73.1), en particular las prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar (PECEF) (el 87,3 % de las prestaciones de carácter económico)⁷ (tabla 73.3 y gráfico 73.2).

Sin embargo, la progresiva configuración de las prestaciones y servicios del SAAD en las diferentes comunidades autónomas se realiza conforme a orientaciones de política pública características de las opciones políticas que toman los Gobiernos regionales en los primeros años de implementación del SAAD, por lo que se produce también una diferenciación territorial en torno al eje predominio de prestaciones económicas o en forma de servicios.

Esta segunda modalidad es la que la propia LAPAD considera prioritaria (art. 14.2): a 1 de mayo de 2012, solo tres CC. AA. cumplen con este criterio: La Rioja, Andalucía y Madrid (más del 50 % de las prestaciones en forma de

⁶ Se utilizan las cifras de 2013 porque de 2012 no se dispone de los certificados anuales de gasto en dependencia de la Comunidad Foral de Navarra ni de Bizkaia.

⁷ Los datos que se presentarán en adelante, que se refieran al peso relativo de cada una de las dos grandes tipologías de prestaciones, de servicios o económicas, lo harán al total de prestaciones de cada una de las tipologías, de servicios o económicas; a diferencia de los datos ofrecidos por el portal estadístico del SAAD (IMSERSO), que lo calcula sobre el total de prestaciones, sin distinguir entre prestaciones de servicios y económicas.

TABLA 73.1. *Gasto certificado anual en dependencia, personas beneficiarias de alguna prestación del SAAD y gasto certificado por persona beneficiaria, por CC. AA., ordenadas de mayor a menor gasto por persona (2013)*

	<i>Gasto certificado</i>	<i>Personas beneficiarias</i>	<i>Gasto/persona beneficiaria</i>
País Vasco	624.383.745	42.080	14 838 €
Navarra (Comunidad Foral de)	123.776.366	8410	14 718 €
Extremadura	275.814.986	20.860	13 222 €
Asturias (Principado de)	192.492.282	15.561	12 370 €
Madrid (Comunidad de)	975.150.384	89.098	10 945 €
Comunidad Valenciana	419.619.359	41.752	10 050 €
Canarias	107.901.165	11.414	9453 €
La Rioja	63.760.579	6788	9393 €
España*	6.808.409.389	753.842	9055 €
Castilla-La Mancha	323.325.822	36.294	8909 €
Aragón	162.470.178	18.502	8781 €
Cataluña	1.168.491.099	139.391	8383 €
Castilla y León	490.288.650	61.827	7930 €
Galicia	304.905.558	38.729	7873 €
Cantabria	110.396.277	14.789	7465 €
Islas Baleares	78.645.900	10.770	7302 €
Andalucía	1.198.800.678	167.717	7148 €
Murcia (Región de)	188.186.362	27.951	6733 €
Ceuta y Melilla**		1909	

Nota: * Se excluyen Ceuta y Melilla. ** No se aporta el gasto certificado de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de diciembre de 2013. Financiación certificada en 2023.

servicios); en el resto de CC. AA. predominan las prestaciones económicas (más del 50 % de las prestaciones totales).

En el segmento de CC. AA. con un gasto certificado por persona beneficiaria inferior a la media estatal, de las nueve comunidades, seis presentan un perfil prestacional en el que, claramente, el mayor peso corresponde a las prestaciones económicas; en Galicia y Castilla y León, en cambio, el peso de las prestaciones económicas sobre las de servicios es ligeramente mayor. Solo en Andalucía se produce un predominio de las prestaciones de servicios.

En el segmento de CC. AA. con un gasto por persona más alto que la media estatal, de las ocho CC. AA. que lo componen, solo cuatro presentan un peso relativo mayor de prestaciones económicas; en tres, Navarra, Extremadura y Canarias, las diferencias con las prestaciones de servicios son mucho menores. Por otra parte, en los casos de Madrid y La Rioja, el perfil prestacional es de servicios.

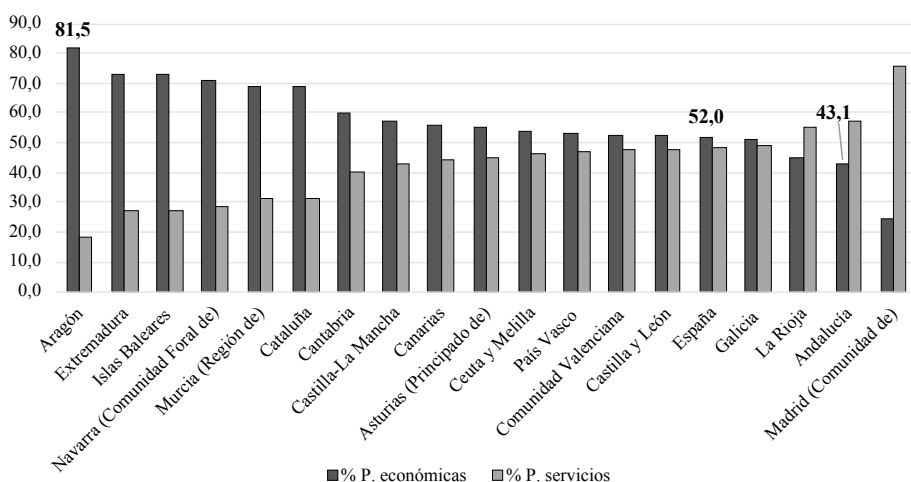
Parece existir una cierta relación entre el nivel de gasto de cada comunidad autónoma y la opción mayoritaria por las prestaciones económicas: su menor coste para las Administraciones autonómicas, sobre todo para las que dedican menos recursos por persona beneficiaria.

TABLA 73.2. *Total de prestaciones del SAAD por tipo de prestaciones y su peso en el total, por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*

	Total prestaciones	P. económicas	% P. económicas	P. servicios	% P. servicios
Aragón	23.261	18.965	81,5	4296	18,5
Extremadura	19.719	14.415	73,1	5304	26,9
Islas Baleares	10.317	7531	73,0	2786	27,0
Navarra (Comunidad Foral de)	9946	7081	71,2	2865	28,8
Murcia (Región de)	33.283	22.938	68,9	10.345	31,1
Cataluña	154.893	106.499	68,8	48.394	31,2
Cantabria	16.080	9587	59,6	6493	40,4
Castilla-La Mancha	51.691	29.692	57,4	21.999	42,6
Canarias	11.127	6236	56,0	4891	44,0
Asturias (Principado de)	15.732	8644	54,9	7088	45,1
Ceuta y Melilla	2387	1279	53,6	1108	46,4
País Vasco	47.751	25.218	52,8	22.533	47,2
Comunidad Valenciana	52.006	27.324	52,5	24.682	47,5
Castilla y León	77.768	40.713	52,4	37.055	47,6
España	946.075	491.521	52,0	454.554	48,0
Galicia	39.013	20.026	51,3	18.987	48,7
La Rioja	11.096	4994	45,0	6102	55,0
Andalucía	268.985	115.885	43,1	153.100	56,9
Madrid (Comunidad de)	101.020	24.494	24,2	76.526	75,8

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2012.

GRÁFICO 73.1. *Porcentaje relativo de prestaciones en forma de prestaciones económicas o de servicios por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*



Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 1 de mayo de 2012.

Para el análisis destacaremos dos CC. AA. con perfiles prestaciones muy diferenciados: Aragón, con un 81,5 % de prestaciones económicas, y Andalucía, con un 56,9 % de prestaciones en forma de servicios; las dos en el segmento de comunidades con un gradiente de gasto por persona beneficiaria inferior a la media del Estado. El objetivo es analizar la configuración de la provisión de apoyos para la autonomía personal y para la atención a la dependencia en la Comunidad de Aragón, representativa de la mayoría de las comunidades que optan por la transferencia de recursos económicos a las familias, y en la Comunidad de Andalucía, donde la opción más relevante es la provisión de servicios.

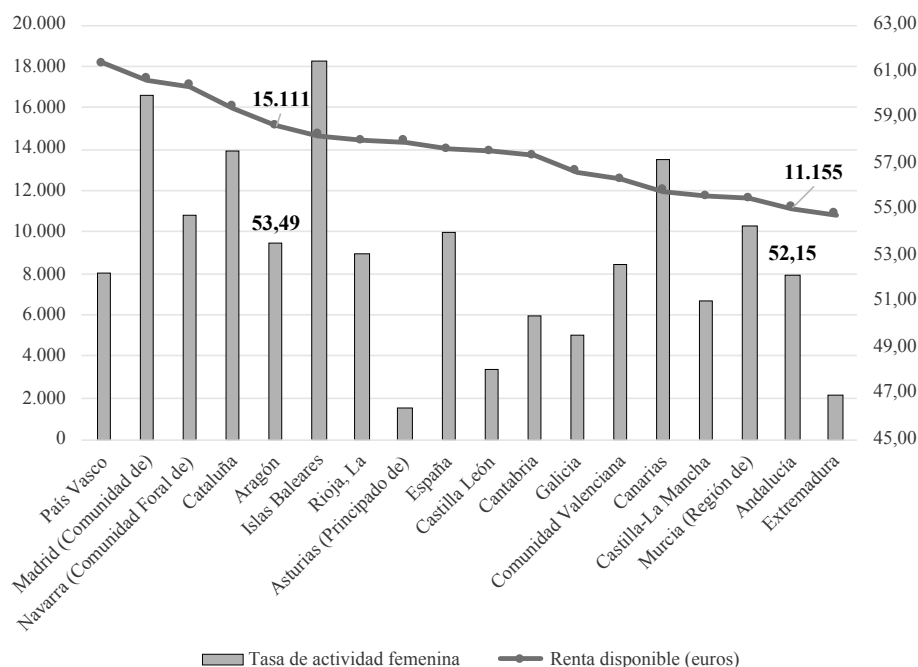
Por otra parte, Andalucía es una comunidad autónoma con una renta disponible bruta de los hogares (per cápita) un 26,2 % inferior a la de Aragón, mientras que su tasa de actividad femenina es ligeramente inferior (tabla 73.3 y gráfico 73.2).

TABLA 73.3. *Renta disponible bruta de los hogares (per cápita) en euros y tasa de actividad femenina por CC. AA. (2012)*

	<i>Renta disponible (euros)</i>	<i>Tasa de actividad femenina</i>
País Vasco	18.094	52,25
Madrid (Comunidad de)	17.348	59,95
Navarra (Comunidad Foral de)	17.032	54,70
Cataluña	15.978	57,50
Aragón	15.111	53,49
Baleares, Islas	14.640	61,42
Rioja, La	14.374	53,01
Asturias (Principado de)	14.318	46,38
España	13.970	53,98
Castilla y León	13.878	48,06
Cantabria	13.673	50,32
Galicia	12.897	49,50
Comunidad Valenciana	12.519	52,63
Canarias	11.983	57,14
Castilla-La Mancha	11.692	50,98
Murcia (Región de)	11.628	54,24
Andalucía	11.155	52,15
Extremadura	10.832	46,90

Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Contabilidad Regional de España. Enfoque Institucional- Revisión Estadística 2024) y Encuesta de Población Activa. Datos anuales por CC. AA.

GRÁFICO 73.2. *Renta disponible bruta de los hogares (per cápita) en euros (eje izquierdo) y tasa de actividad femenina (eje derecho), por CC. AA. (2012)*



Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Contabilidad Regional de España. Enfoque Institucional-Revisión Estadística 2024) y Encuesta de Población Activa. Datos anuales por CC. AA.

El panorama de las prestaciones económicas a nivel estatal lo protagonizan las prestaciones de cuidados familiares (PECEF), que son el 87,3 % del total. Se dirigen a mantener la provisión de cuidados no remunerados por parte de las mujeres en el entorno familiar, compensando una parte de su coste oportunidad, de acuerdo con el modelo de «asistencialismo familiarista» característico del subsistema de servicios sociales español.

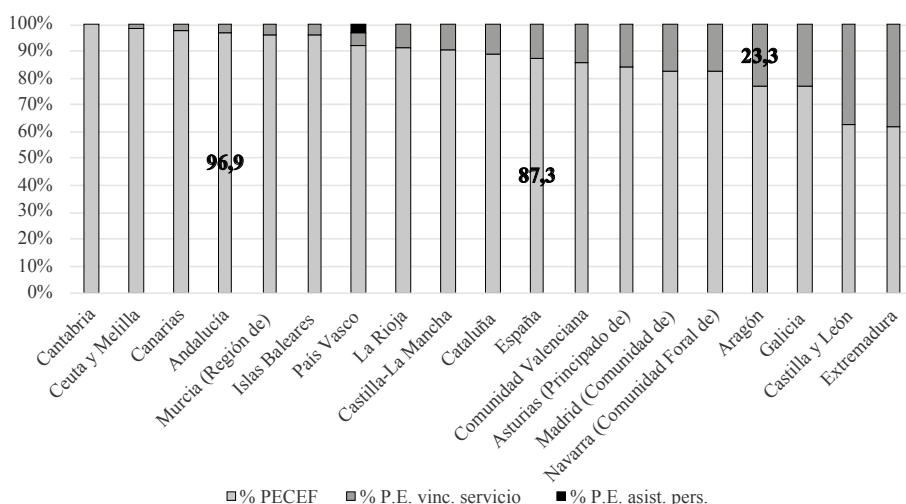
Sin embargo, se distinguen a su vez dos grupos de CC. AA.: nueve comunidades en las que prácticamente el 90 % de prestaciones económicas son de cuidados familiares, entre las que se encuentra Andalucía (96,9 %), y ocho comunidades en las que las prestaciones económicas vinculadas al servicio (PEVS) superan la media estatal (12,6 %) de este tipo de prestaciones, entre las que se encuentra Aragón (23,3 %) (tabla 73.4 y gráfico 73.3).

Si sumamos las PEVS al total de prestaciones en forma de servicios, obtenemos el total de prestaciones de servicios (teniendo en cuenta que la prestación económica de asistente personal es prácticamente residual), ya sea de provisión directa o a través de su compra en el mercado. Con este indicador en mente, el grupo de tres CC. AA. con un porcentaje de prestación de servicios superior al 50 % pasa de tres a ocho, y la media española supera también el 50 % del total de prestaciones (tabla 73.5 y gráfico 73.4).

TABLA 73.4. *Prestaciones económicas del SAAD por tipo de prestaciones (total y peso relativo en cada territorio) por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*

	<i>P. E. cuidados familiares</i>		<i>P. E. vinculada servicio</i>		<i>P. E. asist. personal</i>	
	<i>N.º</i>	<i>% PECEF</i>	<i>N.º</i>	<i>% P. E. vinc. servicio</i>	<i>N.º</i>	<i>% P. E. asist. pers.</i>
Cantabria	9587	100,0	0	0,0	0	0,0
Ceuta y Melilla	1263	98,7	16	1,3	0	0,0
Canarias	6069	97,3	167	2,7	0	0,0
Andalucía	112.308	96,9	3563	3,1	14	0,0
Murcia (Región de)	21.946	95,7	992	4,3	0	0,0
Islas Baleares	7206	95,7	325	4,3	0	0,0
País Vasco	23.196	92,0	1308	5,2	714	2,8
La Rioja	4575	91,6	419	8,4	0	0,0
Castilla-La Mancha	26.897	90,6	2785	9,4	10	0,0
Cataluña	94.843	89,1	11.639	10,9	17	0,0
España	428.899	87,3	61.758	12,6	864	0,2
Comunidad Valenciana	23.428	85,7	3896	14,3	0	0,0
Asturias (Principado de)	7301	84,5	1342	15,5	1	0,0
Madrid (Comunidad de)	20.203	82,5	4266	17,4	25	0,1
Navarra (Comunidad Foral de)	5836	82,4	1244	17,6	1	0,0
Aragón	14.544	76,7	4421	23,3	0	0,0
Galicia	15.331	76,6	4655	23,2	40	0,2
Castilla y León	25.428	62,5	15.243	37,4	42	0,1
Extremadura	8938	62,0	5477	38,0	0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2012.

 GRÁFICO 73.3. *Mix de prestaciones económicas por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*


Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2012.

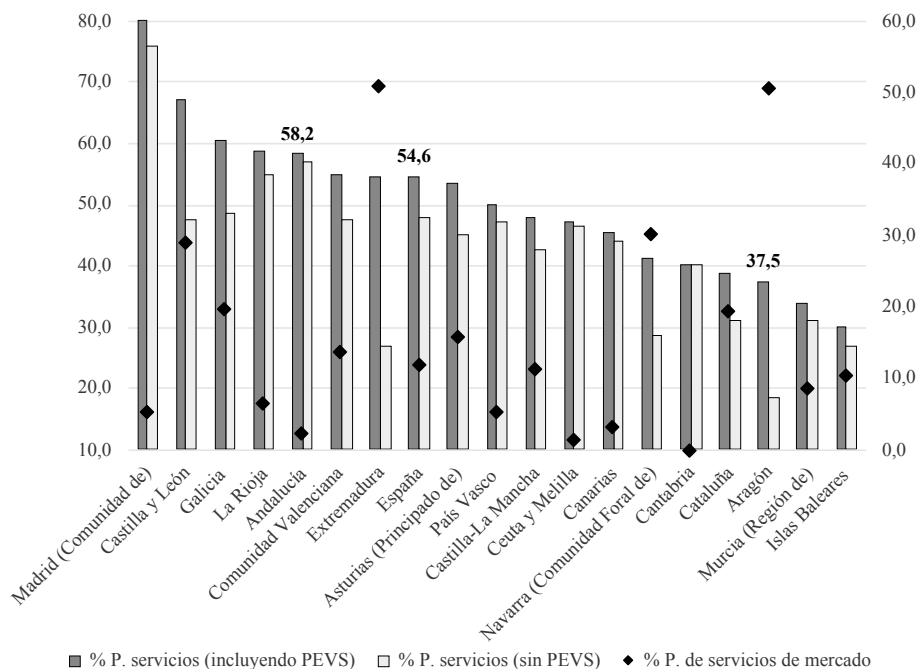
Así, las CC. AA. con un gasto por persona beneficiaria mayor a la media estatal estarían por encima del 50 % de prestaciones de servicios, ya sea de mercado o no mercado, salvo Canarias, entre las no forales, y Navarra entre las forales. A las CC. AA. de menor gasto se sumarían Castilla y León, Galicia y Andalucía.

TABLA 73.5. *Peso de las prestaciones de servicios (con y sin PEVS) y porcentaje de compra en el mercado de servicios, en el total de prestaciones del SAAD por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*

	% P. de servicios (incluyendo PEVS)	% P. de servicios (sin PEVS)	% P. de servicios de mercado
Madrid (Comunidad de)	80,0	75,8	5,3
Castilla y León	67,2	47,6	29,1
Galicia	60,6	48,7	19,7
La Rioja	58,8	55,0	6,4
Andalucía	58,2	56,9	2,3
Comunidad Valenciana	55,0	47,5	13,6
Extremadura	54,7	26,9	50,8
España	54,6	48,0	12,0
Asturias (Principado de)	53,6	45,1	15,9
País Vasco	49,9	47,2	5,5
Castilla-La Mancha	47,9	42,6	11,2
Ceuta y Melilla	47,1	46,4	1,4
Canarias	45,5	44,0	3,3
Navarra (Comunidad Foral de)	41,3	28,8	30,3
Cantabria	40,4	40,4	0,0
Cataluña	38,8	31,2	19,4
Aragón	37,5	18,5	50,7
Murcia (Región de)	34,1	31,1	8,8
Islas Baleares	30,2	27,0	10,4

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2012.

GRÁFICO 73.4. *Mix de prestaciones de servicios (de provisión directa o mediante mercado), eje izquierdo, y porcentaje de compra de servicios en el mercado, en el total de prestaciones del SAAD, por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*



Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2012.

De este modo, el perfil prestacional de carácter económico en España en los primeros años de implementación del SAAD es matizado por la relevante presencia de compra de servicios, sobre todo en aquellas CC. AA. que rebasa el 20 % de servicios comprados en el mercado mediante PEVS, como son los casos de Cataluña, Galicia, Castilla y León y Aragón, en el segmento de CC. AA. con menor gasto por persona, y los de Navarra y Extremadura, en el segmento de mayor gasto por persona.

Cabe volver a destacar los casos de Andalucía, que, aun teniendo un porcentaje de prestaciones de servicios mayor al 50 %, solo compra en el mercado el 2,3 % de los servicios, y de Aragón, que, a pesar de comprar en el mercado el 50,7 % de sus servicios, se caracteriza por ser una comunidad con un bajo nivel de prestación de servicios –de mercado y no mercado– (37,5 %).

Este perfil de servicios se combina con la «hibridación» universalista, mediante la oferta de un *mix* de prestaciones en forma de servicios de proximidad de provisión pública (28,7 % teleasistencia y 26,6 % ayuda a domicilio), sumado a un 27 % de servicios residenciales –atención residencial– (tabla 73.6 y gráfico 73.5). Consideramos los centros de día/noche como servicios más cercanos a los residenciales, por atender sobre todo a personas con

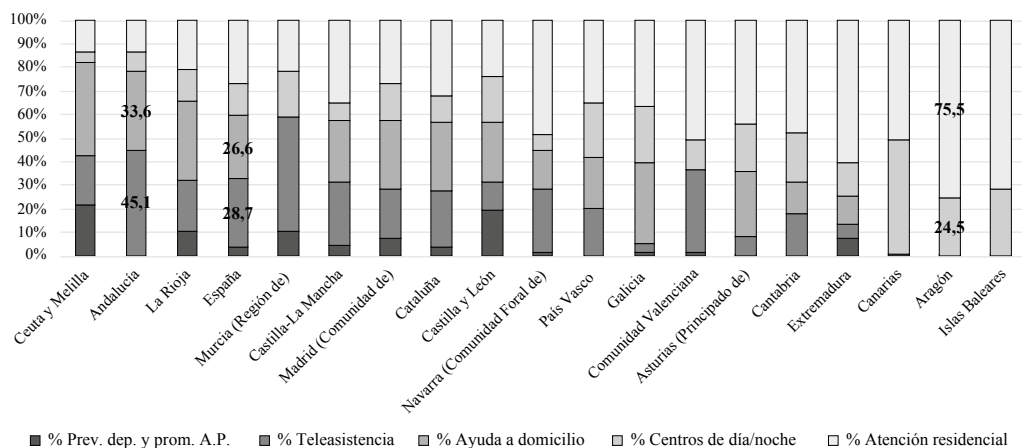
grados altos de dependencia (II y III), dadas su baja cobertura (1,04 % de la población de sesenta y cinco y más años) y las excesivas demoras en resolver los procedimientos y prestar los servicios, situación señalada reiteradamente en sus informes de fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

La hibridación en la Comunidad Autónoma de Andalucía se construye sobre la opción de servicios de proximidad, apoyada en la oferta ya existente, con un amplio despliegue en España y una dispar cobertura regional –como es la del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) (33,6 % de las prestaciones de servicios), que procede del Servicio Social de Asistencia al Anciano, creado en 1970 e impulsado de manera decisiva en 1988 por el *plan concertado* para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales (Fundación CASER, Fundación PILARES y Federación Española de Municipios y Provincias, 2015)–, o sobre la oferta más reciente, pero con un cierto recorrido en la región, de teleasistencia (45,1 % de las prestaciones de servicios), prestada por el Servicio Andaluz de Teleasistencia, creado en 2002 (ASSDA, 2022). Esta opción está complementada por prestaciones de carácter económico que son básicamente PECEF (96,9 %) (tablas 73.4 y 73.3).

TABLA 73.6. *Prestaciones de servicios del SAAD por tipo de prestaciones (total y peso relativo en cada territorio) por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*

	Prev. dep. y prom. a. pers.		Teleasistencia		Ayuda a domicilio		Centros de día/noche		Atención residencial	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Ceuta y Melilla	242	21,8	233	21,0	437	39,4	48	4,3	148	13,4
Andalucía	0	0,0	68.997	45,1	51.396	33,6	12.138	7,9	20.569	13,4
La Rioja	644	10,6	1296	21,2	2062	33,8	810	13,3	1290	21,1
España	18.726	4,1	130.290	28,7	120.904	26,6	61.971	13,6	122.663	27,0
Murcia (Región de)	1051	10,2	5084	49,1	0	0,0	2003	19,4	2207	21,3
Castilla-La Mancha	968	4,4	5860	26,6	5892	26,8	1502	6,8	7777	35,4
Madrid (Comunidad de)	5771	7,5	16.001	20,9	22.268	29,1	12.123	15,8	20.363	26,6
Cataluña	1654	3,4	11.670	24,1	14.196	29,3	5453	11,3	15.421	31,9
Castilla y León	7314	19,7	4255	11,5	9386	25,3	7168	19,3	8932	24,1
Navarra (Comunidad Foral de)	47	1,6	772	26,9	455	15,9	205	7,2	1386	48,4
País Vasco	0	0,0	4564	20,3	4900	21,7	5088	22,6	7981	35,4
Galicia	281	1,5	789	4,2	6456	34,0	4458	23,5	7003	36,9
Comunidad Valenciana	325	1,3	8683	35,2	0	0,0	3227	13,1	12.447	50,4
Asturias (Principado de)	4	0,1	558	7,9	1997	28,2	1428	20,1	3101	43,8
Cantabria	0	0,0	1173	18,1	842	13,0	1382	21,3	3096	47,7
Extremadura	379	7,1	355	6,7	616	11,6	741	14,0	3213	60,6
Canarias	45	0,9	0	0,0	0	0,0	2357	48,2	2489	50,9
Aragón	0	0,0	0	0,0	1	0,0	1051	24,5	3244	75,5
Islas Baleares	1	0,0	0	0,0	0	0,0	789	28,3	1996	71,6

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2012.

GRÁFICO 73.5. *Mix de prestaciones de servicios por CC. AA. (31 de mayo de 2012)*

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2012.

En cambio, en la Comunidad Autónoma de Aragón, la hibridación se sostiene sobre el pilar de prestaciones de carácter económico (81,5 % del total), el 76,7 % de las cuales son PECEF. Cabe destacar, en contraste con Andalucía y también con la media española, el 23,3 % de prestaciones económicas vinculadas al servicio (PEVS), que permiten la compra por las personas usuarias de servicios contemplados en el catálogo de prestaciones. La oferta de servicios de proximidad es residual y se focaliza en los servicios en la atención residencial (75,5 %) y en los centros de día/noche (24,5 %).

Las personas con rentas más altas en Aragón pueden atender a sus mayores con elevada dependencia mediante servicios residenciales (de oferta directa o mediante compra), mientras que, en Andalucía, se recurre a servicios con menor intensidad horaria y menor coste (teleasistencia, SAD y, en menor medida, centro de día/noche). En ambos casos, se recurre también a la compensación de los cuidados remunerados, pero sin perder de vista la importante presencia de la compra de servicios en la economía sumergida de los cuidados⁸.

A los diez años de desarrollo del SAAD, se reordenan las comunidades por volumen de gasto por persona beneficiaria (tabla 73.7), de nuevo con grandes disparidades territoriales: desde los 11 471 euros de Extremadura (exceptuando las comunidades con hacienda foral), hasta los 5919 euros de Andalucía; es decir, un 48,4 % menos de gasto por persona beneficiaria que en Extremadura.

⁸ Un estudio de la empresa de cuidados de mayores a domicilio Aiudo señalaba, en 2023, que el 53 % de las empleadas habían trabajado en situación irregular en alguna ocasión, y que el 34 % lo seguían haciendo (aproximadamente 254 545) (2023).

Se ha reducido la brecha de gasto por beneficiario/a en siete décimas respecto a 2013, lo que mantiene las diferencias ya existentes. Sin embargo, la media española de gasto por persona beneficiaria ha descendido en 1082 euros, por lo que las medidas de reducción de costes del SAAD implementadas todavía mantienen en 2017 un impacto relevante.

Andalucía sigue manteniéndose en el grupo de comunidades con un gasto por persona beneficiaria por debajo de la media española; de hecho, en el último lugar (5919 euros), con una caída del 17,2 % respecto a 2013, pero Aragón pasa al grupo de comunidades con un gasto superior a la media (8153 euros), aunque con una caída del 7,2 % con respecto a 2013. La brecha entre Aragón y Andalucía aumenta.

TABLA 73.7. *Gasto certificado anual en dependencia, personas beneficiarias de alguna prestación del SAAD y gasto certificado por persona beneficiaria, por CC. AA., ordenadas de mayor a menor gasto (2017)*

	<i>Gasto certificado</i>	<i>Personas beneficiarias</i>	<i>Gasto/Personas beneficiarias</i>
País Vasco	745.011.058	62.070	12.003 €
Extremadura	293.458.154	25.582	11.471 €
Comunidad Valenciana	630.056.122	61.488	10.247 €
Navarra (Comunidad Foral de)	110.913.208	12.284	9029 €
Cataluña	1.238.856.195	141.058	8783 €
Asturias (Principado de)	185.513.804	21.242	8733 €
Madrid (Comunidad de)	1.023.696.943	117.758	8693 €
Aragón	208.845.531	25.617	8153 €
La Rioja	60.133.732	7396	8131 €
Canarias	157.866.461	19.417	8130 €
Castilla-La Mancha	409.208.928	51.473	7950 €
España*	7.570.323.817	952.200	7950 €
Islas Baleares	131.550.864	16.761	7849 €
Cantabria	101.962.478	15.283	6672 €
Castilla y León	565.815.468	88.709	6378 €
Galicia	339.835.173	55.370	6138 €
Murcia (Región de)	203.109.473	33.962	5980 €
Andalucía	1.164.490.226	196.730	5919 €
Ceuta y Melilla**		2631	

Nota: * Excluidas Ceuta y Melilla. ** No se aporta el gasto certificado de Ceuta y Melilla.

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de diciembre de 2017. Financiación certificada en 2023.

Eso sí, esta brecha, en términos de renta bruta disponible por los hogares (per cápita), se mantiene en los mismos términos que en 2012 (una renta en Andalucía un 26 % inferior), aunque la brecha de actividad femenina crece ligeramente (tabla 73.8 y gráfico 73.6).

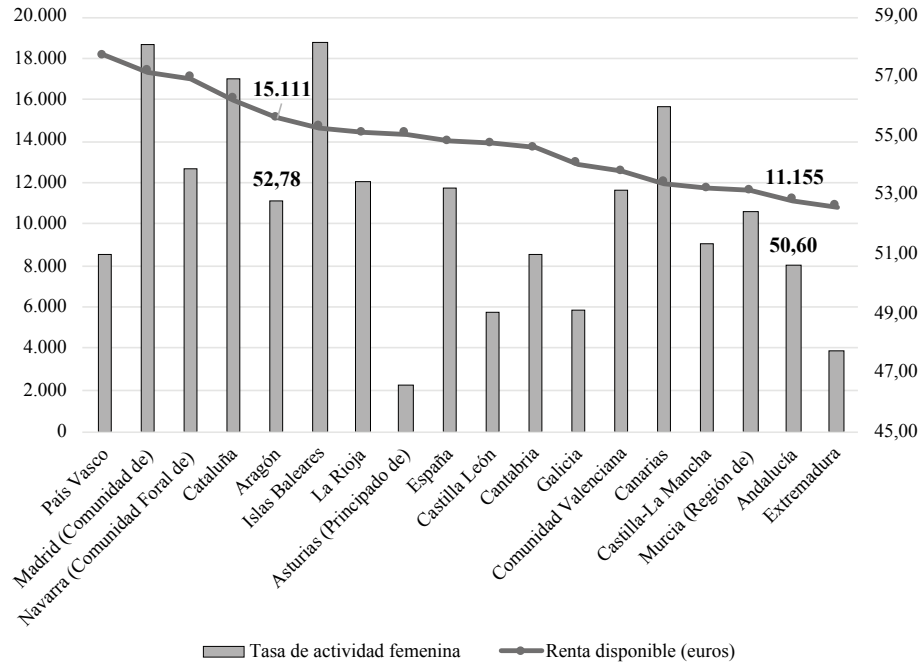
TABLA 73.8. *Renta disponible bruta de los hogares (per cápita) en euros y tasa de actividad femenina por CC. AA. (2017)*

	<i>Renta disponible (euros)</i>	<i>Tasa de actividad femenina</i>
País Vasco	18.094	50,98
Madrid (Comunidad de)	17.348	58,05
Navarra (Comunidad Foral de)	17.032	53,86
Cataluña	15.978	56,89
Aragón	15.111	52,78
Baleares, Islas	14.640	58,14
Rioja, La	14.374	53,46
Asturias (Principado de)	14.318	46,59
España	13.970	53,24
Castilla y León	13.878	49,03
Cantabria	13.673	50,97
Galicia	12.897	49,11
Comunidad Valenciana	12.519	53,14
Canarias	11.983	55,96
Castilla-La Mancha	11.692	51,32
Murcia (Región de)	11.628	52,39
Andalucía	11.155	50,60
Extremadura	10.832	47,73

Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Contabilidad Regional de España. Enfoque Institucional-Revisión Estadística 2024) y Encuesta de Población Activa. Datos anuales por CC. AA.

En el segundo lustro, cuando se comenzaba a consolidar el «cuarto pilar» del Estado de Bienestar español en un contexto de contención de costes fruto de la aplicación de las medidas de austeridad presupuestaria, el modelo pres- tacional muta y se reorienta a las prestaciones de servicios (57,3 % del total en 2017), sobre todo de proximidad (tabla 73.9 y gráfico 73.7): ocho CC. AA. se acercan mucho o superan el 50 % de prestaciones en forma de servicios y la mayoría es de las que se sitúa en el segmento inferior de gasto por persona beneficiaria, salvo Islas Baleares y la Región de Murcia, que de todas maneras incrementan su peso de los servicios gracias a la compra en el mercado me- diante PEVS (tabla 73.9).

GRÁFICO 73.6. *Renta disponible bruta de los hogares (per cápita) en euros (eje izquierdo) y tasa de actividad femenina (eje derecho), por CC. AA. (2017)*



Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Contabilidad Regional de España. Enfoque Institucional-Revisión Estadística 2024) y Encuesta de Población Activa. Datos anuales por CC. AA.

Sin embargo, otras nueve siguen presentando un predominio de prestaciones económicas, una parte muy importante de las CC. AA. en el segmento superior de gasto por persona, salvo el Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, La Rioja y Madrid. A pesar de ello, han incrementado el peso de sus prestaciones de servicios, sea mediante el aumento de la provisión directa (Navarra, Cataluña y Aragón, con una fuerte caída de la compra a través del mercado) o de la compra de mercado (Extremadura o Canarias).

TABLA 73.9. *Total de prestaciones del SAAD por tipo de prestaciones y su peso en el total, por CC. AA. (31 de mayo de 2017)*

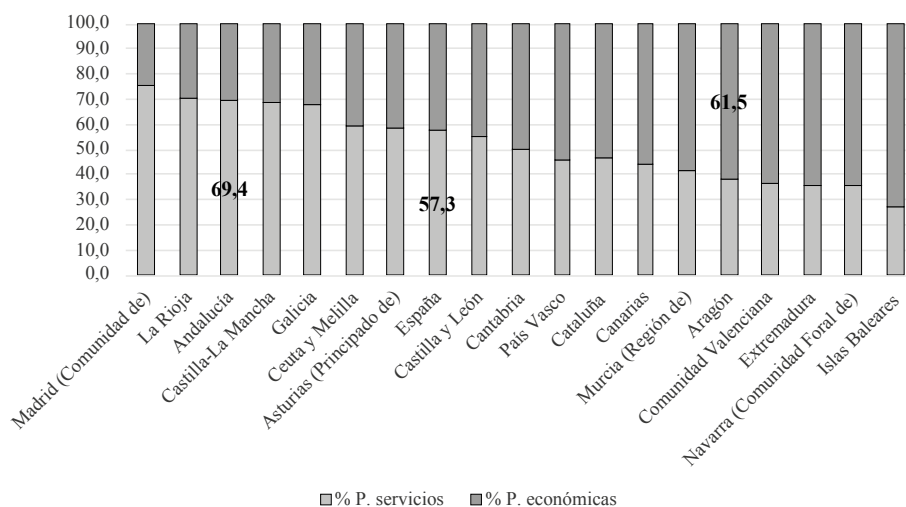
	Total prestaciones	Prestaciones servicios	% P. servicios	P. económicas	% P. económicas
Madrid (Comunidad de)	143.072	107.334	75,0	35.738	25,0
La Rioja	10.503	7366	70,1	3137	29,9
Andalucía	238.764	165.621	69,4	73.143	30,6
Castilla-La Mancha	55.496	38.083	68,6	17.413	31,4
Galicia	55.304	37.632	68,0	17.672	32,0

TABLA 73.9. *Total de prestaciones del SAAD por tipo de prestaciones y su peso en el total, por CC. AA. (31 de mayo de 2017) (continuación)*

	Total prestaciones	Prestaciones servicios	% P. servicios	P. económicas	% P. económicas
Ceuta y Melilla	3462	2053	59,3	1409	40,7
Asturias (Principado de)	26.421	15.487	58,6	10.934	41,4
España	1.094.113	626.429	57,3	467.684	42,7
Castilla y León	108.903	60.327	55,4	48.576	44,6
Cantabria	16.605	8259	49,7	8346	50,3
País Vasco	70.260	32.139	45,7	38.121	54,3
Cataluña	167.212	77.572	46,4	89.640	53,6
Canarias	17.755	7778	43,8	9977	56,2
Murcia (Región de)	40.067	16.606	41,4	23.461	58,6
Aragón	25.478	9816	38,5	15.662	61,5
Comunidad Valenciana	58.325	21.473	36,8	36.852	63,2
Extremadura	27.224	9747	35,8	17.477	64,2
Navarra (Comunidad Foral de)	13.180	4719	35,8	8461	64,2
Islas Baleares	16.082	4417	27,5	11.665	72,5

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2017.

GRÁFICO 73.7. *Proporción de prestaciones de servicios o económicas de la aplicación de la LAPAD en las CC. AA. (2017), con especial referencia a Andalucía y Aragón*



Fuente: Elaboración propia a partir del IMSERSO (2017b), con datos a 31 de mayo de 2017.

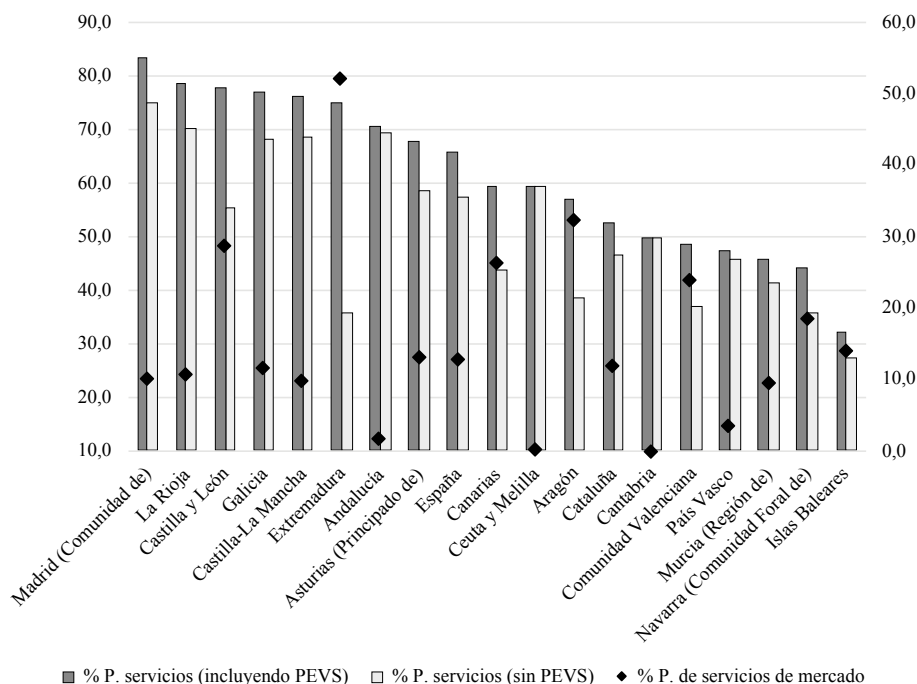
Al contemplar el conjunto de las diecisiete CC. AA., además de Ceuta y Melilla (tabla 73.10 y gráfico 73.8), y su evolución desde 2012, la tendencia general ha sido al crecimiento de las prestaciones en forma de servicios, salvo en cuatro CC. AA.; sin embargo, tenemos en cuenta el acceso a servicios mediante su compra en el mercado, solo se exceptúan dos CC. AA. de esta tendencia general. Solo Islas Baleares se aleja notablemente del incremento de las prestaciones de servicios, sean de provisión pública directa o a través del mercado. Todo ello a pesar de la reducción en la mayor parte de las CC. AA. del empleo del recurso a la compra de servicios en el mercado.

TABLA 73.10. *Peso de las prestaciones de servicios (sin y con PEVS) y porcentaje de compra en el mercado de servicios, en el total de prestaciones del SAAD por CC. AA. (31 de mayo de 2017). Variaciones porcentuales 2012-2017*

	% P. servicios (incluyendo PEVS)	% variación 2012-2017	% P. servicios (sin PEVS)	% variación 2012-2017	% P. de servicios de mercado	% Variación 2012-2017
Madrid (Comunidad de)	83,4	4,3	75,0	-1,0	10,1	90,5
La Rioja	78,5	33,5	70,1	27,5	10,6	65,2
Castilla y León	77,8	15,6	55,4	16,3	28,8	-1,3
Galicia	76,9	26,9	68,0	39,8	11,5	-41,4
Castilla-La Mancha	76,1	58,6	68,6	61,2	9,8	-13,1
Extremadura	74,8	36,9	35,8	33,1	52,2	2,7
Andalucía	70,7	21,4	69,4	21,9	1,9	-17,7
Asturias (Principado de)	67,5	26,0	58,6	30,1	13,2	-17,3
España	65,7	20,3	57,3	19,2	12,8	7,0
Canarias	59,4	30,6	43,8	-0,3	26,2	693,7
Ceuta y Melilla	59,4	26,1	59,3	27,8	0,1	-89,7
Aragón	56,8	51,7	38,5	108,6	32,2	-36,5
Cataluña	52,7	36,0	46,4	48,5	12,0	-38,2
Cantabria	49,7	23,2	49,7	23,2	0,0	
Comunidad Valenciana	48,5	-11,7	36,8	-22,4	24,1	76,7
País Vasco	47,4	-5,0	45,7	-3,1	3,6	-35,0
Murcia (Región de)	45,9	34,6	41,4	33,3	9,6	10,0
Navarra (Comunidad Foral de)	44,0	6,6	35,8	24,3	18,7	-38,3
Islas Baleares	32,0	6,1	27,5	1,7	14,2	35,6

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 1 de mayo de 2012 y 31 de mayo de 2017.

GRÁFICO 73.8. *Mix de prestaciones de servicios (de provisión directa o mediante mercado), eje izquierdo, y porcentaje de compra de servicios en el mercado, en el total de prestaciones del SAAD, por CC. AA. (31 de mayo de 2017)*



Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2017.

Se puede plantear la hipótesis de que el aumento de servicios y la reducción de la compra en el mercado son el resultado de las restricciones presupuestarias. Sin embargo, la mayoría de CC. AA. en el segmento más alto de gasto por persona beneficiaria presentan un uso más intensivo que la media estatal de las prestaciones de servicios residenciales, con un coste más alto para las Administraciones públicas. Si añadimos las prestaciones en centros abiertos, como los de día/noche, siguen siendo la mayoría de CC. AA. con un gasto más alto que la media las que más utilizan la combinación de servicios residenciales y de centros no residenciales. Una consecuencia lógica del empleo de más recursos financieros que podría estar relacionada con la mayor renta per cápita disponible en cada territorio, pero dos excepciones no confirman la regla: Extremadura y Canarias.

En el otro extremo, tampoco se cumple la regla de un mayor peso de servicios de proximidad en CC. AA. con un menor gasto por personas beneficiaria, puesto que, excluyendo Ceuta y Melilla, solo son la mitad de las CC. AA. en este segmento: por ejemplo, las Islas Baleares y Cantabria presentan una mayor prescripción de prestaciones residenciales y no residenciales que la media estatal. En estos dos casos, se trata de CC. AA. con una renta per cápita más alta,

pero también la Región de Murcia presenta un peso mayor de este tipo de prestaciones y su renta es menor que las de las dos anteriores regiones.

Con todos los matices, existen dos grupos de CC. AA. según su orientación hacia servicios de proximidad domiciliarios (diez CC. AA., además de Ceuta y Melilla) o servicios en centros, residenciales o abiertos (siete CC. AA.). La Comunidad Autónoma de Andalucía es un ejemplo del primer grupo: en 2017 incrementa, al igual que la media del Estado, el peso de la prestación de servicios de provisión directa (hasta el 69,4 %), con un leve reajuste en sus modalidades predominantes en el primer quinquenio al incrementarse la teleasistencia (45,8 %) y disminuir la ayuda a domicilio (30,9 %) (tabla 73.11 y gráfico 73.9).

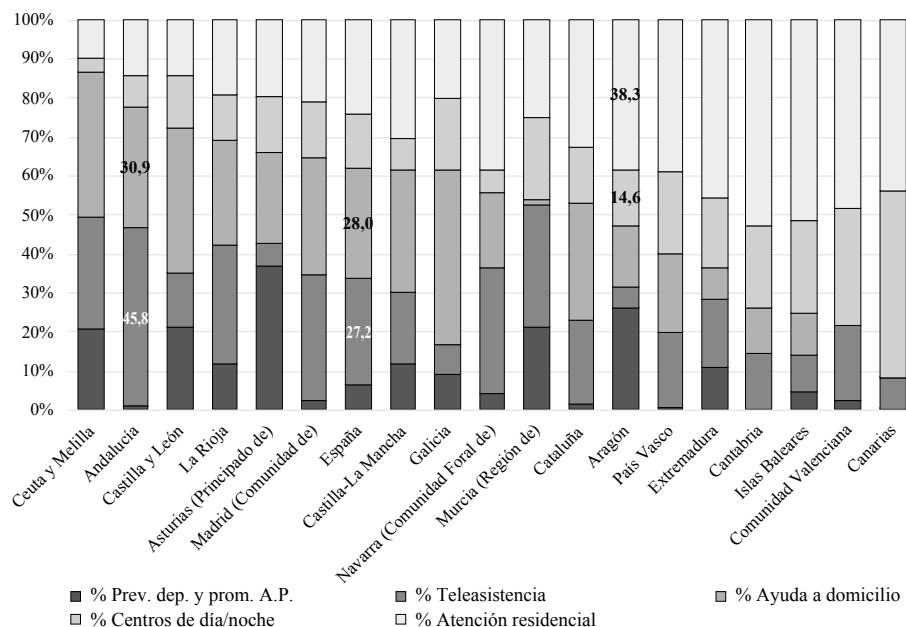
Las prestaciones de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal (PDPAP) son residuales, de manera que el 76,7 % de las prestaciones de servicios de proximidad lo son básicamente de teleasistencia y ayuda a domicilio. El peso de las prestaciones económicas de cuidados familiares PECEF disminuyen ligeramente (95,7 %) (tabla 73.12 y gráfico 73.10).

TABLA 73.11. *Prestaciones de servicios del SAAD por tipo de prestaciones (total y peso relativo en cada territorio) por CC. AA. (31 de mayo de 2017)*

	<i>Prev. dep. y prom. a. pers.</i>		<i>Teleasistencia</i>		<i>Ayuda a domicilio</i>		<i>Centros de día/noche</i>		<i>Atención residencial</i>	
	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>
Ceuta y Melilla	429	20,9	587	28,6	766	37,3	69	3,4	202	9,8
Andalucía	1506	0,9	75.930	45,8	51.228	30,9	13.313	8,0	23.644	14,3
Castilla y León	12.749	21,1	8338	13,8	22.461	37,2	8326	13,8	8453	14,0
La Rioja	880	11,9	2236	30,4	1971	26,8	880	11,9	1399	19,0
Asturias	5691	36,7	956	6,2	3595	23,2	2231	14,4	3014	19,5
(Principado de)										
Madrid	2836	2,6	34.252	31,9	32.217	30,0	15.416	14,4	22.613	21,1
(Comunidad de)										
España	41.433	6,6	170.611	27,2	175.704	28,0	87.608	14,0	151.073	24,1
Castilla-La Mancha	4502	11,8	6952	18,3	12.035	31,6	2995	7,9	11.599	30,5
Galicia	3500	9,3	2850	7,6	16.781	44,6	6884	18,3	7617	20,2
Navarra	190	4,0	1527	32,4	914	19,4	278	5,9	1810	38,4
(Comunidad Foral de)										
Murcia (Región de)	3509	21,1	5240	31,6	241	1,5	3444	20,7	4172	25,1
Cataluña	1113	1,4	16.821	21,7	23.344	30,1	10.868	14,0	25.426	32,8
Aragón	2552	26,0	563	5,7	1506	15,3	1437	14,6	3758	38,3
País Vasco	148	0,5	6299	19,6	6450	20,1	6755	21,0	12.487	38,9
Extremadura	1069	11,0	1717	17,6	755	7,7	1757	18,0	4449	45,6
Cantabria	0	0,0	1203	14,6	964	11,7	1719	20,8	4373	52,9
Islas Baleares	213	4,8	417	9,4	465	10,5	1046	23,7	2276	51,5
Comunidad	515	2,4	4108	19,1	0	0,0	6475	30,2	10.375	48,3
Valenciana										
Canarias	31	0,4	615	7,9	11	0,1	3715	47,8	3406	43,8

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2017.

GRÁFICO 73.9. *Estructura de prestaciones de servicios de los SAAD autonómicos (2017), con especial referencia a Andalucía y Aragón*



Fuente: Elaboración propia a partir del IMSERSO (2017b), con datos a 31 de mayo de 2017.

Esta reorientación a las prestaciones de servicios, a nivel estatal y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no se produce en el caso de la de Aragón, que representa al segundo grupo de CC. AA., puesto que, aunque reduce notablemente el peso de las transferencias económicas a la altura de 2017 (hasta el 61,5 %) (tabla 73.9 y gráfico 73.7), sigue desempeñando un rol definitorio del perfil de prestaciones en su sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las situaciones de dependencia, pero con un crecimiento de la opción de elegir la compra de servicios externos (29,8 %) (tabla 73.8 y gráfico 73.6), que se dirigen mayormente a financiar la compra de servicios residenciales. Entre las prestaciones de servicios sigue liderando la misma la atención residencial (38,3 %) (tabla 73.11 y gráfico 73.9), pero con una oferta más diversificada de otro tipo de servicios.

Así, tras una década de implementación de la LAPAD y desarrollo del SAAD, en un contexto marcado por la crisis financiera y económica y las políticas de ajuste presupuestario, el modelo prestacional en las dos comunidades autónomas se consolida. La orientación de la política de atención a la dependencia en la mayoría de CC. AA. se dirige a mantener a las personas en su hogar, mediante una combinación de servicios de proximidad de bajo coste e incentivos al cuidado familiar: es el caso de las CC. AA. con más del 50 % de sus prestaciones de servicios bajo esta modalidad de servicios de proximidad (prestación, prevención, dependencia y promoción de la autonomía personal,

TABLA 73.12. *Prestaciones económicas del SAAD por tipo de prestaciones (total y peso relativo en cada territorio) por comunidades autónomas (31 de mayo de 2017)*

	<i>P. E. cuidados familiares</i>		<i>P. E. vinculada servicio</i>		<i>P. E. asist. Personal</i>	
	<i>N.º</i>	<i>% PEEF</i>	<i>N.º</i>	<i>% P. E. vinc. servicio</i>	<i>N.º</i>	<i>% P. E. asist. pers.</i>
Cantabria	8346	100,0	0	0,0	0	0,0
Ceuta y Melilla	1406	99,8	3	0,2	0	0,0
Andalucía	69.974	95,7	3160	4,3	9	0,0
Islas Baleares	10.936	93,8	729	6,2	0	0,0
Murcia (Región de)	21.692	92,5	1769	7,5	0	0,0
Cataluña	79.070	88,2	10.557	11,8	13	0,0
Navarra (Comunidad Foral de)	7375	87,2	1084	12,8	2	0,0
País Vasco	31.872	83,6	1189	3,1	5060	13,3
Comunidad Valenciana	30.034	81,5	6812	18,5	6	0,0
España	370.119	79,1	91.968	19,7	5597	1,2
Asturias (Principado de)	8583	78,5	2349	21,5	2	0,0
Castilla-La Mancha	13.280	76,3	4122	23,7	11	0,1
Canarias	7215	72,3	2762	27,7	0	0,0
La Rioja	2.262	72,1	875	27,9	0	0,0
Galicia	12.673	71,7	4910	27,8	89	0,5
Aragón	10.997	70,2	4.665	29,8	0	0,0
Madrid (Comunidad de)	23.666	66,2	12.002	33,6	70	0,2
Castilla y León	23.889	49,2	24.352	50,1	335	0,7
Extremadura	6849	39,2	10.628	60,8	0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2017.

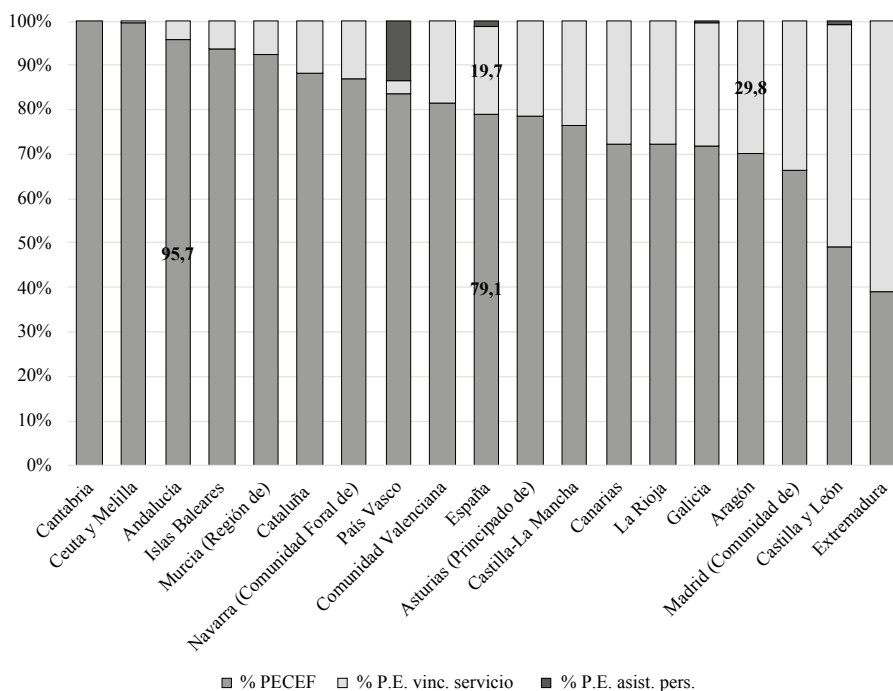
teleasistencia y ayuda a domicilio); es decir, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Andalucía, Castilla y León, La Rioja, Asturias, Madrid, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra, Murcia y Cataluña.

La característica de este modelo prestacional en Andalucía es que presenta el porcentaje de prestaciones de servicios de proximidad más alto de todo el Estado, a excepción de Ceuta y Melilla, y que la atención residencial es residual (14,3 %), diez puntos por debajo de la media estatal⁹, solo por encima de Castilla y León, Ceuta y Melilla.

Por otra parte, el segundo grupo de CC. AA. se caracteriza por un mayor peso de las prestaciones económicas (más del 50 % de todas las prestaciones)

⁹ El índice de cobertura de plazas en residencias para personas mayores de sesenta y cinco años en España es de 4,2 % (un 2,6 % de plazas de financiación pública –propias o concertadas– y un 1,6 % de financiación privada). La comunidad con mayor índice de cobertura es Castilla y León, con un 7,8 %, y la que menos, la Región de Murcia, con 2,3 %. Según la OMS, España tiene un déficit de 75 699 plazas, de las cuales, 62 000 serían ocupadas inmediatamente por personas que están en la lista de espera de la dependencia, según la Asociación Española de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (AEDGSS, 2021).

GRÁFICO 73.10. *Estructura de prestaciones económicas de los SAAD autonómicos (2017), con especial referencia a Andalucía y Aragón*



Fuente: Elaboración propia a partir del IMSERSO (2017b), con datos a 31 de mayo de 2017.

y la orientación de los servicios hacia la institucionalización o la oferta de plazas en centros abiertos (centros de día/noche). Se trata de siete CC. AA., en las que más del 50 % de las prestaciones de servicios lo son de prestaciones residenciales o en centros de día/noche: Aragón, País Vasco, Extremadura, Cantabria, Islas Baleares, Valencia y Canarias.

En el caso de Aragón, la opción por este tipo de servicios ha perdido peso respecto de otras CC. AA., pero sigue representando el 52,95 % de sus prestaciones de servicios.

Esta segunda opción supone un mayor coste para las Administraciones públicas, ya sea mediante su oferta directa o la transferencia a los hogares de los recursos para su compra en el mercado. Se combina también con el mantenimiento de las personas en su hogar a través de la PECEF (menos Extremadura). Lo que es característico de Aragón es la extensión de la prestación de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal (PDPAP) (26 % del total de prestaciones de servicios).

Esta es la novedad más importante en Aragón y en otras CC. AA. (Extremadura, Principado de Asturias, La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Región de Murcia, Ceuta y Melilla), el impulso de este tipo de prestaciones,

dirigidas a las personas valoradas con grado I; ello se debe, en el caso de Aragón, a la existencia del Servicio de Promoción de la Autonomía Personal (PAP) en la red aragonesa de Hogares de Personas Mayores (Fundación Caser, 2018).

Sin embargo, esta consolidación se produjo, según Marbán (2019, p. 18), a costa de cambios sustanciales en aspectos básicos de su inicial diseño, entre otros: el endurecimiento del baremo de valoración, la limitación a la compatibilidad entre prestaciones y servicios, la reducción de la intensidad de los servicios, la disminución de la financiación por parte del Estado, la reducción de las cuantías de las prestaciones económicas, etc.

73.2.3. Consolidación y desarrollo de los SAAD autonómicos (2018-2024)

Tras dieciséis años de implementación de la LAPAD y de los SAAD autonómicos, el gasto certificado por persona beneficiaria no recupera los niveles medios que tenía en 2013 y el incremento respecto al año 2017 es muy ligero, de un 2,7 % (tabla 73.13). La brecha entre la comunidad autónoma no foral con menor gasto, Castilla y León (6663 euros), y la que presenta un gasto más alto, Extremadura (11 300 euros), es de un 41 %, unos siete puntos menos que en 2017, por lo que la brecha de recursos entre territorios se ha reducido.

El orden entre CC. AA. según gasto por persona beneficiaria se altera de nuevo: Aragón se vuelve a situar de nuevo por debajo de la media de gasto estatal (7234 euros), que se reduce un 11,3 % desde 2017, en contra de la tendencia estatal a la mejora de los recursos. En cambio, la Comunidad de Andalucía mejora los recursos dedicados (6742 euros) en un 13,9 %, pero se sigue manteniendo por debajo de la media estatal.

TABLA 73.13. *Gasto certificado anual en dependencia, personas beneficiarias de alguna prestación del SAAD y gasto certificado por persona beneficiaria, por CC. AA., ordenadas de mayor a menor gasto (2023)*

	<i>Gasto certificado</i>	<i>Personas beneficiarias</i>	<i>Gasto/Personas beneficiarias</i>
País Vasco	949.649.016	67.674	14.033 €
Navarra (Comunidad Foral de)	200.286.317	16.142	12.408 €
Extremadura	398.801.428	35.293	11.300 €
La Rioja	91.381.896	9180	9954 €
Cantabria	169.462.239	17.166	9872 €
Asturias (Principado de)	303.741.377	31.214	9731 €
Islas Baleares	278.375.763	29.233	9523 €
Cataluña	1.733.840.663	201.720	8595 €
Madrid (Comunidad de)	1.522.323.602	177.795	8.562 €
España*	11.521.821.978	1.411.866	8161 €
Comunidad Valenciana	1.186.184.112	146.290	8108 €
Canarias	305.929.108	40.697	7517 €
Castilla-La Mancha	533.996.300	72.357	7380 €

TABLA 73.13. *Gasto certificado anual en dependencia, personas beneficiarias de alguna prestación del SAAD y gasto certificado por persona beneficiaria, por CC. AA., ordenadas de mayor a menor gasto (2023)* (continuación)

	<i>Gasto certificado</i>	<i>Personas beneficiarias</i>	<i>Gasto/Personas beneficiarias</i>
Aragón	291.785.488	40.334	7234 €
Murcia (Región de)	292.149.172	40.484	7216 €
Galicia	514.883.104	73.691	6987 €
Andalucía	1.932.271.120	286.600	6742 €
Castilla y León	816.761.271	122.589	6663 €
Ceuta y Melilla**		3.407	

Notas: * Excluidas Ceuta y Melilla. ** No se aporta el gasto certificado de Ceuta y Melilla.
Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de diciembre de 2023. Financiación certificada en 2023.

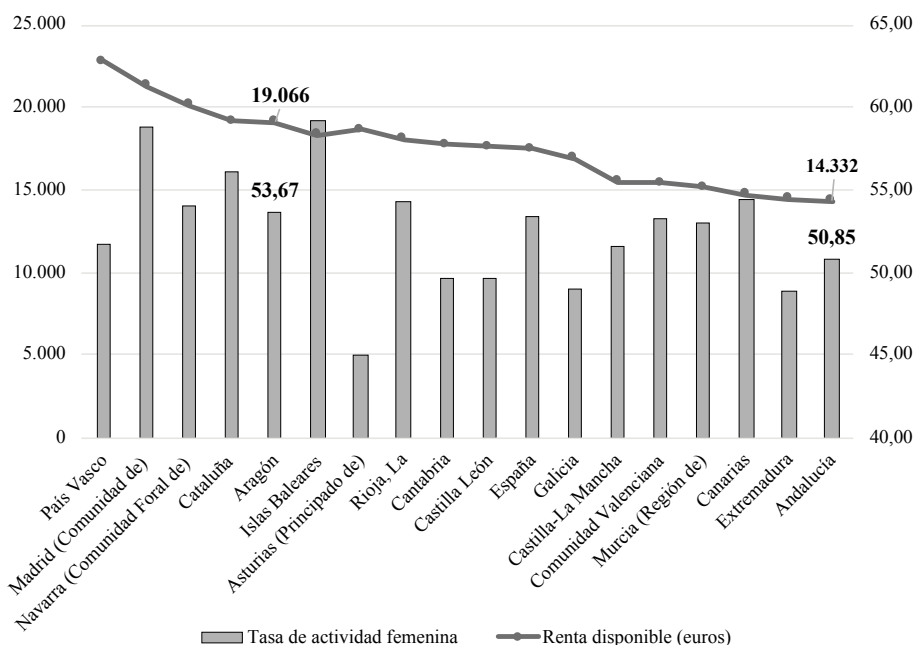
La brecha de renta bruta disponible por los hogares (per cápita) en 2022 entre Aragón y Andalucía se reduce ligeramente respecto a 2017 (un 24,8 % inferior la de Andalucía a la de Aragón) y la brecha de actividad femenina sigue creciendo ligeramente (tabla 73.14 y gráfico 73.11).

TABLA 73.14. *Renta disponible bruta de los hogares (per cápita) en euros* y tasa de actividad femenina por CC. AA. (2022)*

	<i>Renta disponible (euros)</i>	<i>Tasa de actividad femenina</i>
País Vasco	22.773	51,65
Madrid (Comunidad de)	21.261	58,84
Navarra (Comunidad Foral de)	20.127	54
Cataluña	19.147	56,13
Aragón	19.066	53,67
Balears, Islas	18.339	59,14
Asturias (Principado de)	18.614	44,97
Rioja, La	18.089	54,26
Cantabria	17.762	49,62
Castilla y León	17.596	49,68
España	17.495	53,42
Galicia	16.877	48,99
Castilla-La Mancha	15.484	51,58
Comunidad Valenciana	15.436	53,3
Murcia (Región de)	15.138	53,03
Canarias	14.702	54,37
Extremadura	14.416	48,83
Andalucía	14.332	50,85

Nota: * Cifras provisionales.
Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Contabilidad Regional de España. Enfoque Institucional-Revisión Estadística 2024) y Encuesta de Población Activa. Datos anuales por CC. AA.

GRÁFICO 73.11. *Renta disponible bruta de los hogares (per cápita) en euros, eje izquierdo, y tasa de actividad femenina, eje derecho, por CC. AA. (2022)*



Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Contabilidad Regional de España. Enfoque Institucional-Revisión Estadística 2024) y Encuesta de Población Activa. Datos anuales por CC. AA.

La mutación que se había producido en el segundo quinquenio de la primera década de desarrollo de los SAAD autonómicos hacia la provisión de prestaciones en forma de servicios se consolida en todas las comunidades autónomas, pero con un importante matiz: siete CC. AA. logran este objetivo gracias a la utilización intensiva en la mayoría de ellas de la compra de servicios en el mercado gracias a la prestación económica vinculada al servicio (PEVS): Extremadura, Castilla y León, Canarias, Aragón, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana y Cataluña (tabla 73.15 y gráfico 73.12).

Si en el periodo 2012-2017 la compra de servicios en el mercado había aumentado un 7 % a nivel estatal, en el periodo 2017-2024 se acelera la compra de servicios, con un incremento del 20,2 %. Si en el primer periodo, coincidente con el mayor impacto de las medidas de ahorro presupuestario en dependencia, había descendido la compra de servicios en nueve CC. AA. y había aumentado en siete, en el segundo periodo, se ha incrementado en diez CC. AA., mientras que desciende en siete.

Si a esto sumamos el incremento del volumen relativo de prestaciones vinculadas a la compra de servicios (PEVS) en el conjunto de las prestaciones económicas, en los últimos dos periodos de la serie, y que se transmite a prácticamente todas las CC. AA., en detrimento de las PECEF, se consolidaría

otra tendencia apuntada por los/as expertos/as tras los efectos de la crisis económico-financiera de 2008, que es la remercantilización de las prestaciones del SAAD.

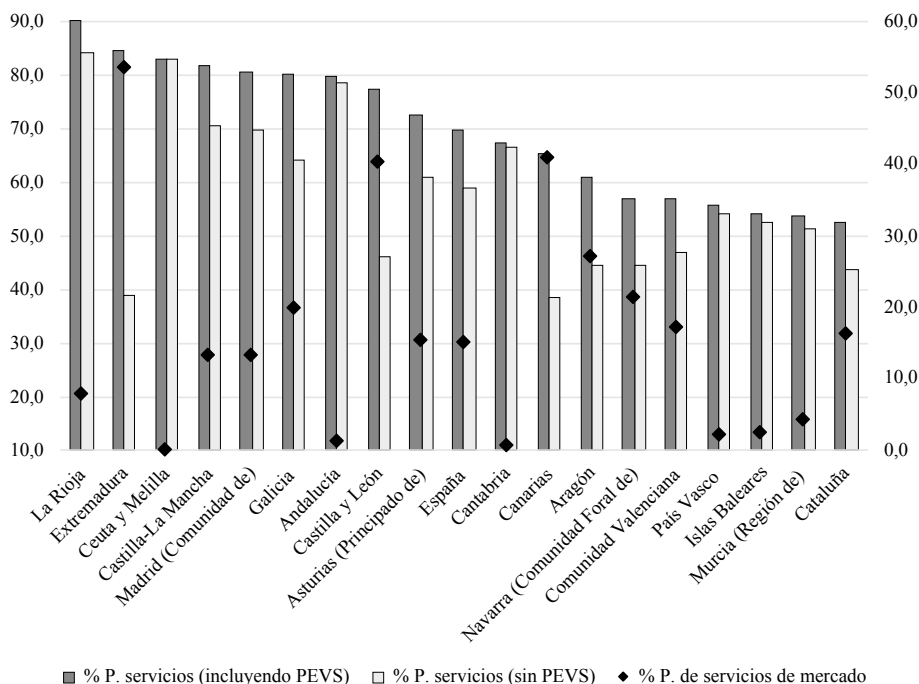
Andalucía sigue siendo una de las CC. AA. con mayor volumen relativo de prestaciones de servicios de provisión directa (78,6 %), tras crecer nueve puntos desde 2017, y con apenas utilización de la compra de servicios a través de PEVS (1,5 %), mientras que Aragón se encuentra por debajo del 50 % (44,5 %) y es el recurso a la compra de servicios en el mercado (27,2 %) lo que le permite presentar cifras superiores de prestaciones de servicios (61 %).

TABLA 73.15. *Peso de las prestaciones de servicios (sin y con PEVS) y porcentaje de compra en el mercado de servicios, en el total de prestaciones del SAAD por CC. AA. (31 de octubre de 2024). Variaciones porcentuales 2017-2024*

	% Prestación servicios (incluyendo PEVS)	% Variación 2017-2024	% Prestación servicios (sin PEVS)	% Variación 2017-24	% Prestación servicios de mercado	% Variación 2017-24
La Rioja	91,6	16,8	84,3	20,2	8,0	-24,3
Extremadura	84,4	12,7	39,1	9,2	53,6	2,9
Ceuta y Melilla	83,0	39,7	82,8	39,7	0,2	12,7
Castilla-La Mancha	81,8	7,5	70,7	3,0	13,6	39,2
Madrid (Comunidad de)	80,6	-3,3	69,7	-7,1	13,6	34,8
Galicia	80,3	4,3	64,2	-5,7	20,1	73,7
Andalucía	79,8	12,9	78,6	13,3	1,5	-19,5
Castilla y León	77,4	-0,4	46,2	-16,7	40,4	40,4
Asturias (Principado de)	72,3	7,1	61,0	4,1	15,6	18,6
España	69,6	5,9	58,9	2,8	15,4	20,2
Cantabria	67,1	34,9	66,4	33,6	1,0	-
Canarias	65,2	9,8	38,4	-12,3	41,0	56,6
Aragón	61,0	7,4	44,5	15,4	27,2	-15,7
Navarra (Comunidad Foral de)	56,9	29,2	44,5	24,4	21,7	16,2
Comunidad Valenciana	56,8	17,1	46,9	27,3	17,5	-27,5
País Vasco	55,6	17,3	54,3	18,6	2,5	-30,6
Islas Baleares	54,2	69,3	52,7	91,8	2,8	-80,3
Murcia (Región de)	53,8	17,3	51,3	23,8	4,6	-52,1
Cataluña	52,5	-0,4	43,8	-5,5	16,5	37,7

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de mayo de 2017 y 31 de octubre de 2024.

GRÁFICO 73.12. *Mix de prestaciones de servicios (de provisión directa o mediante mercado), eje izquierdo, y porcentaje de compra de servicios en el mercado, en el total de prestaciones del SAAD, por CC. AA. (31 de octubre de 2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de octubre de 2024.

También se consolida la tendencia a ofrecer un *mix* de servicios de proximidad, que se extiende a la casi totalidad de comunidades autónomas, salvo Canarias, con una relevante presencia de las prestaciones de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal (PDPAP) en un número importante de CC. AA. (tabla 73.16 y gráfico 73.13). Por lo general, los servicios de proximidad vienen soportados por la teleasistencia y la ayuda a domicilio, salvo en Cantabria, donde son mayoritarias las PDPAP.

El perfil de las prestaciones de servicios de la Comunidad Autónoma de Andalucía sigue siendo el de servicios de proximidad, pero con un cambio en la modalidad predominante, que ahora es la de ayuda a domicilio (46,3 % del total de prestaciones de servicios), seguida de la teleasistencia (40,5 %) (tabla 73.16 y gráfico 73.13). Sale reforzada claramente la primera modalidad, que crece quince puntos, en parte por la disminución de la teleasistencia, pero, sobre todo, por el crecimiento de la participación de los servicios en el total de prestaciones.

Así, la hibridación característica de las políticas regionales de atención a la dependencia en España se ha saldado en Andalucía, transcurridos diecisiete

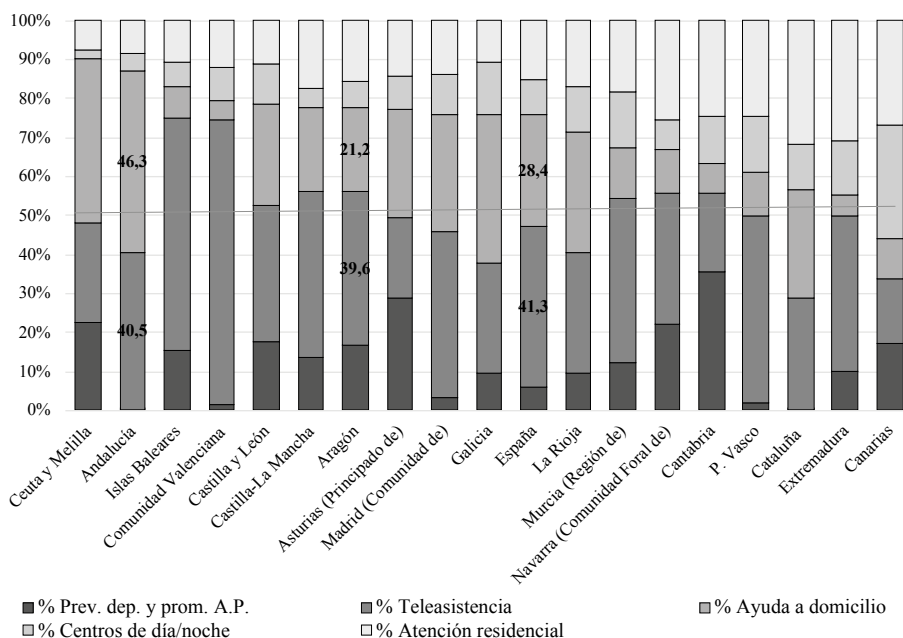
años, con un claro impulso a la dimensión de universalización a través de los servicios de proximidad y particularmente del Servicio de Ayuda a Domicilio, lo que sería coherente con la prioridad otorgada por la LAPAD a los servicios que posibiliten mantener la autonomía de las personas en su hogar. No obstante, las prestaciones de tipo económico siguen siendo, apenas sin variación, prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar PECEF (94,4 %) (tabla 73.17 y gráfico 73.14).

TABLA 73.16. *Prestaciones de servicios del SAAD por tipo de prestaciones (total y peso relativo en cada territorio) por CC. AA. (31 de octubre de 2024)*

	Prev. dep. y promoción a. personal		Teleasistencia		Ayuda a domicilio		Centros de día/noche		Atención residencial	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Ceuta y Melilla	679	22,4	783	25,8	1284	42,3	66	2,2	223	7,3
Andalucía	604	0,2	135.594	40,5	155.246	46,3	14.760	4,4	28.742	8,6
Islas Baleares	4337	15,6	16.466	59,4	2240	8,1	1709	6,2	2989	10,8
Comunidad Valenciana	1616	1,4	83.307	72,9	5960	5,2	9447	8,3	13.884	12,2
Castilla y León	14.137	17,8	27.887	35,0	20.502	25,8	8118	10,2	8969	11,3
Castilla-La Mancha	9884	13,6	30.817	42,5	15.557	21,5	3769	5,2	12.483	17,2
Aragón	4345	16,7	10.295	39,6	5519	21,2	1799	6,9	4031	15,5
Asturias (Principado de)	7640	28,8	5544	20,9	7324	27,6	2236	8,4	3802	14,3
Madrid (Comunidad de)	5795	3,2	77.681	42,9	54.528	30,1	18.470	10,2	24.798	13,7
Galicia	6.157	9,4	18.578	28,4	24.806	37,9	9032	13,8	6844	10,5
España	74.732	6,2	500.835	41,3	344.971	28,4	108.516	8,9	183.852	15,2
La Rioja	1152	9,6	3745	31,1	3729	31,0	1405	11,7	2012	16,7
Murcia (Región de)	3601	12,3	12.352	42,1	3850	13,1	4181	14,3	5323	18,2
Navarra (Comunidad Foral de)	2223	22,1	3401	33,8	1115	11,1	778	7,7	2552	25,3
Cantabria	6695	35,4	3839	20,3	1454	7,7	2271	12,0	4644	24,6
País Vasco	1122	2,1	25.824	47,8	6021	11,1	7727	14,3	13.367	24,7
Cataluña	17	0,0	35.094	28,9	33.920	27,9	14.117	11,6	38.381	31,6
Extremadura	1707	9,9	6853	39,8	950	5,5	2393	13,9	5314	30,9
Canarias	3700	17,2	3558	16,5	2250	10,5	6304	29,3	5717	26,6

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de octubre de 2024.

GRÁFICO 73.13. *Estructura de prestaciones de servicios de los SAAD autonómicos (2024), con especial referencia a Andalucía y Aragón*



Fuente: Elaboración propia a partir del IMSERSO (2017b), con datos a 31 de octubre de 2024.

En su caso, la Comunidad Autónoma de Aragón consolida el predominio de las prestaciones de carácter económico (55,5 %), seis puntos menos que en 2017, que siguen siendo en su mayoría de cuidados en el entorno familiar (PECEF), con una participación significativa de las prestaciones económicas vinculadas a un servicio (PEVS) (29,8 %) (tabla 73.16 y gráfico 73.13).

Sí se ha producido un cambio destacable en la orientación a los servicios residenciales, que se ha contraído en 2024 por la disminución de veintitrés puntos del peso de los servicios de atención residencial, que han pasado de representar el 38,3 % al 15,5 % (tabla 73.16 y gráfico 73.13).

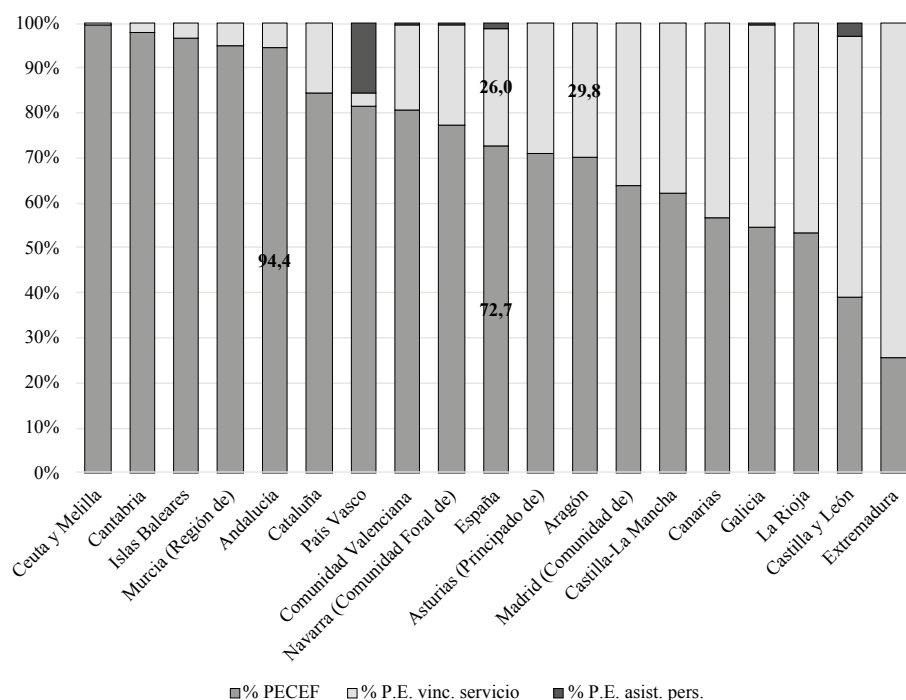
En cambio, han resultado fortalecidos los servicios de proximidad: teleasistencia (39,6 %), que prácticamente se ha sextuplicado, con treinta puntos más, y ayuda a domicilio (21,2 %), que ha crecido seis puntos. La nota diferenciadora de Andalucía y de la media española sigue siendo el peso de programas de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal (16,7 %), que, aun habiendo experimentado una reducción de nueve puntos, se mantiene muy por encima del peso relativo en España (6,2 %).

TABLA 73.17. *Prestaciones económicas del SAAD por tipo de prestaciones (total y peso relativo en cada territorio) por comunidades autónomas (31 de octubre de 2024)*

	<i>P. E. cuidados familiares</i>		<i>P. E. vinculada servicio</i>		<i>P. E. Asist. Personal</i>	
	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>% P. E. vinc. servicio</i>	<i>N.º</i>	<i>% P. E. asist. pers.</i>
		<i>PECEF</i>				
Ceuta y Melilla	1852	99,7	5	0,3	0	0,0
Cantabria	9356	98,0	189	2,0	0	0,0
Islas Baleares	24.131	96,8	798	3,2	0	0,0
Murcia (Región de)	26.386	94,9	1417	5,1	3	0,0
Andalucía	86.006	94,4	5125	5,6	12	0,0
Cataluña	131.635	84,5	24.001	15,4	84	0,1
País Vasco	37.042	81,3	1373	3,0	7144	15,7
Comunidad Valenciana	104.605	80,8	24.175	18,7	717	0,6
Navarra (Comunidad Foral de)	9701	77,4	2790	22,3	43	0,3
España	616.496	72,7	220.619	26,0	10.937	1,3
Asturias (Principado de)	12.020	70,9	4913	29,0	25	0,1
Aragón	22.777	70,2	9687	29,8	0	0,0
Madrid (Comunidad de)	50.340	63,8	28.431	36,1	82	0,1
Castilla-La Mancha	18.679	62,0	11.412	37,9	21	0,1
Canarias	19.511	56,6	14.979	43,4	0	0,0
Galicia	19.998	54,7	16.407	44,9	133	0,4
La Rioja	1195	53,2	1052	46,8	0	0,0
Castilla y León	36.238	39,0	53.942	58,1	2673	2,9
Extremadura	6876	25,7	19.928	74,3	0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir del SAAD, datos mensuales a 31 de octubre de 2024.

GRÁFICO 73.14. *Estructura de prestaciones económicas de los SAAD autonómicos (2024), con especial referencia a Andalucía y Aragón*



Fuente: Elaboración propia a partir del IMSERSO (2017b), con datos a 31 de octubre de 2024.

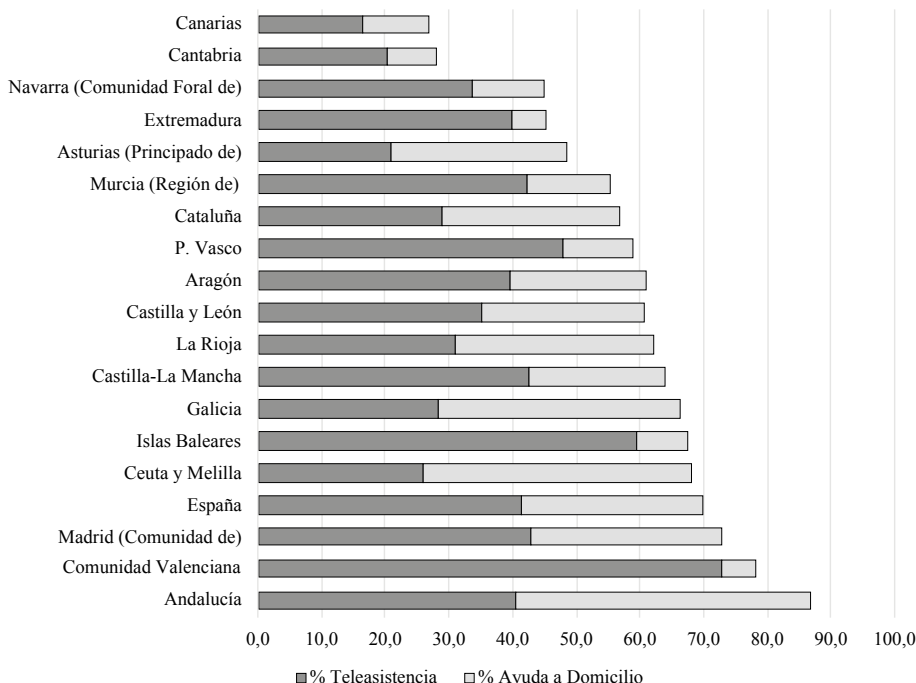
Si consideramos que, en 2013, el 85,1 % de las prestaciones en Aragón eran de carácter económico y que, diecisiete años después, estas han caído treinta puntos, al 55,5 %, acercándose a una paridad con el peso de los servicios, y también tenemos en cuenta que los servicios residenciales suponían en 2013 el 78,3 % de las prestaciones de servicios, que cayeron más de sesenta puntos en 2024 –hasta el 15,5 %– y transformaron la oferta de servicios en Aragón en una oferta diversificada, con una presencia mayoritaria de los servicios de proximidad, se puede concluir que se ha producido una convergencia de su política con la de Andalucía y la estatal, con un relativo menor coste por la reducción de la oferta residencial. Todo ello queda matizado por el peso relevante de las PEVS.

Por tanto, la hibridación de las políticas regionales de atención a la dependencia en España se ha traducido también en Aragón en los últimos diecisiete años en un fuerte impulso a la dimensión de universalización a través de los servicios de proximidad, sostenido igualmente en la extensión de la teleasistencia, pero en un contexto de predominio de las prestaciones de carácter económico, una parte importante de las cuales se utiliza para comprar servicios. Esta reorientación de la política aragonesa se alinea tendencialmente con los principales objetivos de la LAPAD, pero mantiene la excepcionalidad de las prestaciones económicas.

73.3. Conclusiones

Con las limitaciones propias de un trabajo circunscrito al examen de dos casos de políticas autonómicas, podemos concluir que los modelos de regímenes autonómicos de atención a la dependencia en las comunidades autónomas de Andalucía y Aragón han consolidado un modelo híbrido de políticas de *servicios de cuidados* y *pro cuidado familiar*, en términos de Daly y Rake; es decir, de refamilizarización con apoyo público, donde destacan las opciones por una oferta de servicios de proximidad de baja intensidad profesional (teleasistencia y ayuda a domicilio) –y, por tanto, de bajo coste– y por la importancia de las transferencias económicas a las familias (gráfico 73.15).

GRÁFICO 73.15. *Prestaciones de teleasistencia y ayuda a domicilio, por CC. AA. (2024)*



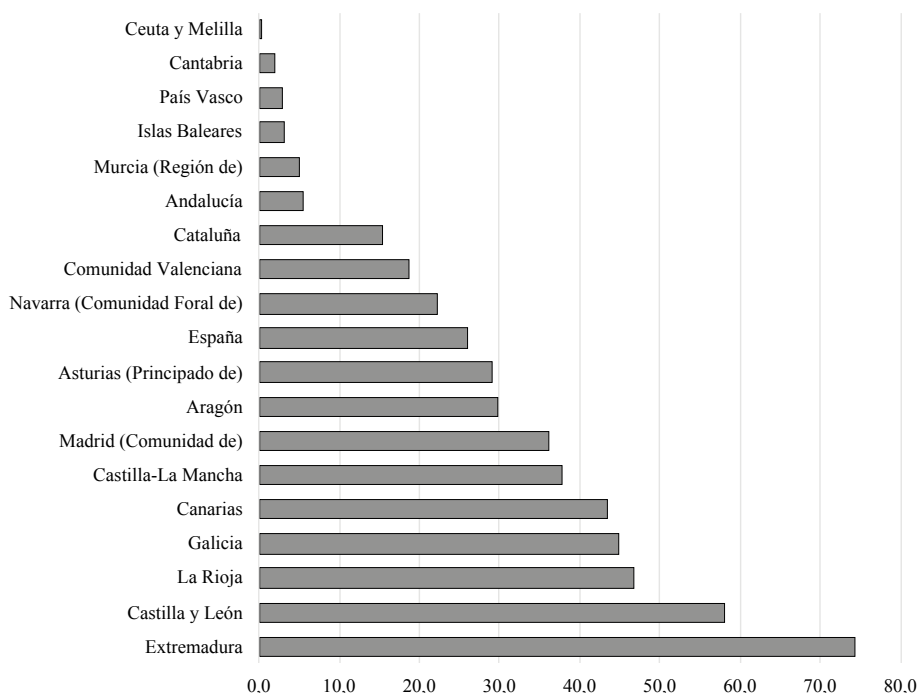
Fuente: Elaboración propia a partir del IMSERSO (2024), con datos a 31 de octubre de 2024.

Asimismo, podemos concluir también provisionalmente que otro factor de diferenciación de las políticas de atención a la dependencia se produce en torno a la dimensión de «remercantilización», a través de variabilidad que se pueda dar en la utilización irregular de las transferencias económicas directas a las familias, en la compra de servicios de cuidados, en el diverso peso de las prestaciones económicas para la compra de servicios (gráfico 73.16) y en el variable recurso a la gestión externalizada o indirecta de los servicios de proximidad. Se trata de dimensiones de la política que fomentarían la «libre

elección» de las familias a través de compra informal o formal de servicios o el recurso por parte de la Administración pública a agentes externos, en línea con los principios de la «Nueva Gestión Pública».

Con la limitación de datos disponibles sobre el volumen de transferencias económicas que se destinan a la compra irregular de servicios de cuidados familiares a nivel estatal y en cada región, así como la limitación de datos de gestión externalizada de servicios, puesto que en gran medida dependen de las corporaciones locales (como el Servicio de Ayuda a Domicilio), lo que podemos concluir de forma provisoria es que, como indica el gráfico 73.16, la tendencia a nivel estatal se dirige al crecimiento de las prestaciones económicas vinculadas al servicio, que se encuentran en el 26 % de las prestaciones económicas en 2024, al igual que en Aragón. Sin embargo, en Andalucía, estas tienen un peso marginal.

GRÁFICO 73.16. *Porcentaje de prestaciones económicas vinculadas al servicio del total de prestaciones económicas de los SAAD autonómicos (2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir del IMSERSO (2024), con datos a 31 de octubre de 2024.

Según datos del CES (2020, pp. 138-139), el peso de las PEVS no ha hecho más que aumentar desde la implementación de las medidas de ajuste presupuestario en 2013 (7,62 % del total de prestaciones del SAAD) hasta la cifra de 10,73 % en 2019, que en 2024 es del 26 %, y genera grandes disparidades

regionales, desde Cantabria, donde representan el 2 % en 2024, hasta Extremadura, donde suponen el 74,3 %.

En la medida en que esta prestación económica se dirija a la financiación de la atención residencial, como indica en sus informes el CES y confirma para Aragón su CES autonómico (CESA), este hecho profundizaría una de las debilidades del SAAD, que es la atención residencial, puesta de manifiesto de manera aguda por los efectos de la pandemia de COVID-19, pero que, al mismo tiempo, presentan un carácter estructural, como indica Marbán:

[...] débil coordinación con los servicios sanitarios (de lo cual adolece el SAAD en su conjunto), la falta de medios de protección y de pruebas diagnósticas, la escasa sanitización de los centros residenciales para hacer frente a la pandemia de COVID-19, el sobre-envejecimiento y comorbilidad de los residentes y problemas estructurales de capacidad y de los recursos humanos [...], como el número insuficiente de inspecciones, la alta concentración de plazas en las grandes instituciones de atención residencial, una proporción insuficiente de trabajadores por residente, condiciones laborales del personal de atención residencial (bajos salarios, predominio de formas atípicas de empleo) (2022, p. 431).

Marbán señala, que, con el objeto de resolver los déficits crónicos del SAAD en un marco general de consolidación del sistema de cuidados de larga duración, el Gobierno de España aprueba en marzo de 2021 el Plan de Choque de la Dependencia, que incluye un nuevo enfoque de la atención residencial más integrado en la comunidad y centrado en la persona.

En conclusión, las políticas de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia impulsadas por los Gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía y Aragón serían congruentes con el modelo de régimen de bienestar español, «mediterráneo híbrido en proceso de reforma permanente», de acuerdo con Rodríguez Cabrero (2008), Moreno y Marie-Klose (2013); con el «régimen mediterráneo de atención a la dependencia», de acuerdo con Marbán, y con la orientación a los *servicios de cuidados*, con una progresiva presencia del sector lucrativo, y *pro cuidado familiar*.

El proceso de reforma permanente se produce no solo en el ámbito estatal, sino fundamentalmente en el nivel de los subsistemas regionales de políticas, que, en el caso de las políticas de promoción de autonomía personal y atención a la dependencia, son los sistemas regionales de servicios sociales. Esto nos lleva a situar en primer plano el reto de la gobernanza del SAAD, reforzada por una «[...] Ley marco de servicios sociales de ámbito estatal para garantizar una mayor equidad interterritorial en el acceso y calidad de las prestaciones» (Marbán, 2015, p. 56), cuyo anteproyecto inició su tramitación el 24 de enero de 2023 (Gobierno de España, 2023).

Para garantizar la equidad social y territorial, el nuevo paradigma de servicios sociales centrados en la persona, integrados y más enfocados en los aspectos preventivos, requiere nuevos esfuerzos en el ámbito de la

coordinación y la cooperación entre Administraciones públicas, la dotación de recursos humanos y su formación, la mejora de los sistemas de información y la modernización de la gestión de esta importante dimensión de la protección social.

Bibliografía

- Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) (2022). *20 aniversario del Servicio Andaluz de Telesistencia*. Febrero. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/index.php/component/k2/item/119-20-aniversario-del-servicio-andaluz-de-teleasistencia>, acceso 7 de agosto de 2025.
- Aiudo (2023). *Informe del impacto social en 2022*. Disponible en: <https://aiudo.es/el-gobierno-dejara-ingresar-cerca-1-200-millones-euros-economia-sumergida-sector-cuidados/>, acceso 3 de julio de 2025.
- Albesa Jové, Esther (2021). *Análisis comprado de las reformas en los sistemas europeos de cuidados de larga duración (2008-2017). Los casos de Alemania, Inglaterra, Suecia y España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alemán Bracho, Carmen (1995). «La política de asistencia social desde la transición». *Revista de Estudios Políticos*, 87, pp. 199-220.
- Alonso Seco, José María y Alemán Bracho, Carmen (2020). *El sistema de servicios sociales. Nuevas tendencias en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Asociación Española de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (AEDGSS) (2021). *Datos oficiales sobre residencias de mayores publicados recientemente por el IMSERSO*. Enero. Disponible en: <https://directoressociales.com/datos-oficiales-sobre-residencias-de-mayores-publicados-recientemente-por-el-imserso/>, acceso 7 de julio de 2025.
- Ayala Cañón, Luis; Jurado Málaga, Antonio y Pérez Mayo, Jesús (2011). «Income Poverty and multidimensional Deprivation: Lessons from Cross Regional Analysis». *Review of Income and Wealth*, 57(1), pp. 40-60.
- Campo, Esther; Sánchez Reinón, Manuel y López Sánchez, Eliseo (2018). «Ley de Dependencia, coaliciones de actores y regímenes de bienestar en dos comunidades autónomas españolas: Andalucía y Aragón (2007-2017)». *Política y Sociedad* 55(2), pp. 533-558.
- Comisión Europea (2019). *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos»*. SWD 1008 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC1008>, acceso 15 de julio de 2025.
- Consejo Económico y Social de España (CES) (2019). *Los modelos sociales autonómicos en el contexto español*. Estudio 235. Madrid: CES.
- Consejo Económico y Social de España (CES) (2020). *Informe. El Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia*. Madrid: CES. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5226728/Inf0320.pdf>, acceso 3 de julio de 2025.

- Consejo Económico y Social de España (CES) (2022). *Informe 01. Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*. Madrid: CES. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5263052/Inf0122.pdf/8283bf1c-0f10-1f2d-7e55-444949c4def1>, acceso 3 de julio de 2025.
- Consejo Económico y Social de España (CES) (2023). *Dictamen 8 sobre el Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso a los servicios sociales*. Madrid: CES. Disponible en: <https://www.ces.es/documents/10180/5271672/Dic082023.pdf/5af10771-cf62-9fea-417c-724cf6cfa24a>, acceso 3 de julio de 2025.
- Constitución Española (1978). *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, n. 311. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, acceso 3 de julio de 2025.
- Daly, Mary y Rake, Katherin (2003). *Gender and the Welfare State. Care, work and welfare in the Europe and the USA*. Oxford: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2007). «Three Worlds of Welfare Capitalism». En: Christopher Pierson y Francis Castles (eds.). *The Welfare State Reader*. Manchester: Polity Press.
- FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Fresno, José M. (2018). *Algunas prioridades para los servicios sociales en España*. Disponible en: <https://www.fresnoconsulting.es/blog/algunas-prioridades-para-los-servicios-sociales-en-espana/>, acceso 7 de julio de 2025.
- Fundación Alternativas (2024). *VI Informe sobre la Desigualdad en España 2024 Los efectos de las transiciones demográfica, climática y digital en la desigualdad*. Informe N.º 6. Madrid: Fundación Alternativas.
- Fundación CASER (2018). *Aragón promueve la autonomía personal*. Julio. Disponible en: <https://www.fundacioncaser.org/actualidad/aragon-promueve-la-autonomia-personal>, acceso 5 de agosto de 2025.
- Fundación CASER, Fundación PILARES y Federación Española de Municipios y Provincias (2015). *La situación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito local y perspectivas de futuro*. Disponible en: https://www.fundacionpilares.org/wp-content/uploads/2021/08/librosad_completo_web-1.pdf, acceso 11 de agosto de 2025.
- Gallego Calderón, Raquel; Gomá Carmona, Ricard y Subirats, Joan (2003). Las dinámicas de cambio de las políticas sociales. En: Gallego Calderón, Raquel; Gomá Carmona, Ricard y Subirats, Joan (eds.). *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Gallego Calderón, Raquel y Subirats, Joan (2011). Comporta el desplegament autonòmic un augment de les desigualtats a Espanya? descentralització, polítiques de benestar i justícia social. En: Gallego Calderón, Raquel y Subirats, Joan (dirs.). *Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Gobierno de España. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021). *Plan de Choque en Dependencia 2021-2023*.
- Gobierno de España. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2023). *Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales*. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/AP-SERVICIOS-SOCIALES.pdf>, acceso 14 de julio de 2025.

- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012, 2017 y 2022). *Tasas de actividad de la población de 16 y más años y de la población de 16 a 64 años por sexo y comunidad autónoma. Datos anuales*. Encuesta de Población Activa. INE. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=10989&capsel=10995>, acceso 7 de julio de 2025.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012-2022). *Renta Disponible Bruta de los Hogares (per cápita). Contabilidad Regional de España-Revisión Estadística 2024*. INE. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581#_tabs-1254736195584, acceso 7 de julio de 2025.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) (2012-2024). *Financiación certificada en 2023* (datos a 31 de diciembre de 2012, 2017, 2023, 2024). IMSERSO. Disponible en: <https://imserso.es/autonomia-personal-dependencia/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad/financiacion-saad>, acceso 15 de julio de 2025.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) (2012-2024). *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Datos de gestión. Histórico. Informes publicados* (datos a 31 de mayo de 2012, 2017 y 31 de octubre de 2024). IMSERSO. Disponible en: <https://imserso.es/el-imserso/documentacion/estadisticas/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad/estadisticas-mensual/historico-informes-publicados>, acceso 15 de julio de 2025.
- Laparra Navarro, Miguel y Pérez Eransus, Begoña (coords.) (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona: Obra Social la Caixa.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>, acceso 14 de julio de 2025.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, 15 de diciembre de 2006, núm. 299. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/14/39/con>, acceso 3 de julio de 2025.
- Marbán, Vicente (2015). «La gobernanza del sistema y las diferencias interterritoriales en el SAAD». *Documentación Social*, 177, pp. 41-60.
- Marbán, Vicente (2019). Documento de trabajo 4.9. El sistema español de atención a la dependencia. Entre la regresión y las reformas. En: Fundación FOESSA. *VIII Informe FOESSA*. Disponible en: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/06/paper-4.9.pdf>, acceso 3 de julio de 2025.
- Marbán, Vicente (2022). Los cuidados y la atención a la dependencia en tiempos de pandemia (capítulo 15). En: Fundación FOESSA. *Evolución de la Cohesión Social y Consecuencias de la COVID-19 en España*. Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores.
- Moreno, Luis (ed.) (2009). *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis y Marie-Klose, Pau (2013). Las transformaciones del Estado de Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. En: Pino, Eloísa del y Rubio Lara, María J. (eds.). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.

- OCDE (2017). *OECD Economic Surveys: Spain 2017*. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/03/oecd-economic-surveys-spain-2017_g1g75de3/eco_surveys-esp-2017-en.pdf, acceso 15 de julio de 2025.
- OCDE (2022). *Modernising Social Services in Spain: Designing a New National Framework*. París: OECD Publishing. doi: 10.1787/4add887d-en
- Pfau-Effinger, Birgitte (2010). «The Impact of Parental Leave Schemes on the Employment of Mothers with Young Children in European Societies». *Italian Journal of Social Policy*, 1, pp. 189-209.
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de mayo de 2010, núm. 126. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-8228>, acceso 9 de julio de 2025.
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2011, núm. 315. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-20638>, acceso 7 de julio de 2025.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de julio de 2012, núm. 168. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9364>, acceso 3 de julio de 2025.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2008). «L'Etat-providence espagnol: perennite, transformations et defis». *Travail et Emploi*, 115, pp. 95-109.
- Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank (1999). The Advocacy Coalition Framework. Anassessment. En: Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible (eds.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Subirats, Joan (dir.) (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Tezanos, José F. (2004). Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades tecnológicas avanzadas. Un marco para el análisis. En: Tezanos, José F. (ed.). *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Tercer foro sobre tendencias sociales*. Madrid: Sistema.
- Trifiletti, Rossana (1999). «Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women». *Journal of European Social Policy*, 9(1), pp. 49-64.

74. Los nacionalismos en España: la evolución de los nacionalismos vasco, catalán y gallego en la última década

Ramón Máiz

Catedrático Emérito de Ciencia Política
Universidade de Santiago de Compostela

Nieves Lagares

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidade de Santiago de Compostela

La existencia de diversas identidades nacionales en España constituye un elemento clave para entender la realidad política en el ámbito estatal y en el de las comunidades autónomas desde los inicios de la democracia. España se configura como un Estado plurinacional donde el nacionalismo responde a las dinámicas de competición generadas por los conflictos que suscita la producción política de la nación, desde una perspectiva constructivista, bien desde el Estado o contra el Estado (Mo y Máiz, 2023). Desde esta óptica constructivista, las naciones española, catalana o vasca no constituyen un dato previo, una identidad cristalizada en el tiempo, sino el resultado contingente de un proceso político relacional siempre inacabado, plural y contestado. Las identidades nacionales son dinámicas, evolutivas y dependientes de trayectorias previas e incorporan nuevos actores y argumentos que alteran, a menudo, las bases y la linealidad de su propia construcción, lo que pone en cuestión las precondiciones históricas de la identidad e, incluso, la supuesta necesidad de elementos étnico-culturales inmutables sobre los que asentarse. Por ello, la interpretación y el análisis de este dinamismo afectado por factores estratégicamente ligados a la estructura institucional y a la competición política requieren abandonar las concepciones estáticas y prepolíticas de las identidades nacionales. En suma, es preciso comprender los nacionalismos como un factor decisivo, no el único, en la producción misma de las naciones. Desde esta perspectiva no es la nación la que genera el nacionalismo, es el nacionalismo el que produce la nación. No es la nación la que precede al Estado, sino el Estado el que crea las naciones. Las instituciones proporcionan unos incentivos específicos a los actores y, de este modo, los conforman. La nación no origina el nacionalismo, como su necesaria exteriorización y expresión exógena; son los nacionalismos los que, solo en determinados contextos institucionales y siempre en competición con otras fuerzas e ideologías, configuran una específica versión de lo nacional, mediante un proceso endógeno, abierto e interactivo (desde el Estado o contra el Estado) (Máiz, Lagares y Pereira, 2018).

Incluso los análisis que suscriben una lógica de la demanda, esto es, que consideran el surgimiento de los partidos nacionalistas como respuesta política a una preexistente fractura histórica (lingüística, cultural, política o económica), se ven precisados a admitir una inevitable lógica de la oferta. En efecto, aquella identidad nacional *objetiva* ha sido el producto, a su vez, de la previa movilización política en el pasado por parte de intelectuales, movimientos y partidos nacionalistas en contextos histórico-institucionales específicos. Esto no niega que las identidades nacionales española, gallega, vasca o catalana constituyan una dimensión fundamental de la identidad individual de muchos ciudadanos y ciudadanas transmitida intergeneracionalmente. Lo que sostenemos es que esta identidad compartida deviene susceptible de muy diversas articulaciones políticas y niveles de intensidad tanto en lo que afecta a la índole de la contraposición nosotros/ellos, propio/ajeno, etc. como a las específicas demandas de autogobierno que se defienden en cada coyuntura dada. Nada de todo ello está inscrito de modo natural o histórico en el sustrato identitario nacional, según la ecuación nación = soberanía = Estado, sino que es el resultado de un complejo, conflictivo y contingente proceso de filtrado, selección y opciones estratégicas, condicionado por la estructura de incentivos suministrada por la evolución del Estado de las autonomías.

De hecho, el título VIII de la Constitución de 1978 inauguró un escenario abierto, flexible y con diversas posibilidades de concreción. Lo que finalmente se acabó denominando Estado de las autonomías fue el producto histórico y contingente de un proceso largo, complejo y contradictorio, en el que participaron múltiples actores institucionales: Gobiernos y parlamentos autonómicos y centrales, el Tribunal Constitucional, los partidos políticos de ámbito estatal y no estatal, la sociedad civil multinivel y los medios de comunicación, entre otros. La Constitución no estableció un punto de llegada, cristalizado y permanente. Más bien habilitó un proceso político en curso, siempre inacabado, con avances y retrocesos, plural y abierto a interpretaciones y desarrollos muy diferentes que, en muchos casos, se han ido democráticamente acotando mediante diversos intentos y conflictos de «ensayo y error».

Aunque el desarrollo del Estado de las autonomías, por las razones ya apuntadas, ha generado identidades regionales institucionalmente inducidas en territorios ajenos a este tipo de sentimientos políticos, nuestro objetivo al referirnos a los nacionalismos en España se circunscribe, en este capítulo, a la construcción de la identidad nacional en las denominadas «nacionalidades históricas» según la Constitución de 1978: Cataluña, País Vasco y Galicia.

A lo largo de estas páginas trataremos de abordar algunas dimensiones de relieve de la evolución de los nacionalismos periféricos en España durante la última década, para lo que disponemos en las series de los estudios del CIS de dos variables, la primera es la de autoubicación nacionalista, que mide la posición subjetiva de los ciudadanos en una escala nacionalista que va de 0/1 a 10, siendo el 0/1 la posición de mínimo nacionalismo y el 10 la de máximo nacionalismo. La misma escala se utiliza para medir la percepción de los ciudadanos sobre la posición que atribuyen a los partidos políticos en ese *continuum*. De esta última pregunta contamos con un total de trece estudios para Cataluña realizados entre 1991 y 2017, nueve estudios para el País Vasco

entre 1994-2016 y once estudios para Galicia entre 1992 y 2016, lo que limita la descripción de los datos hasta esas fechas.

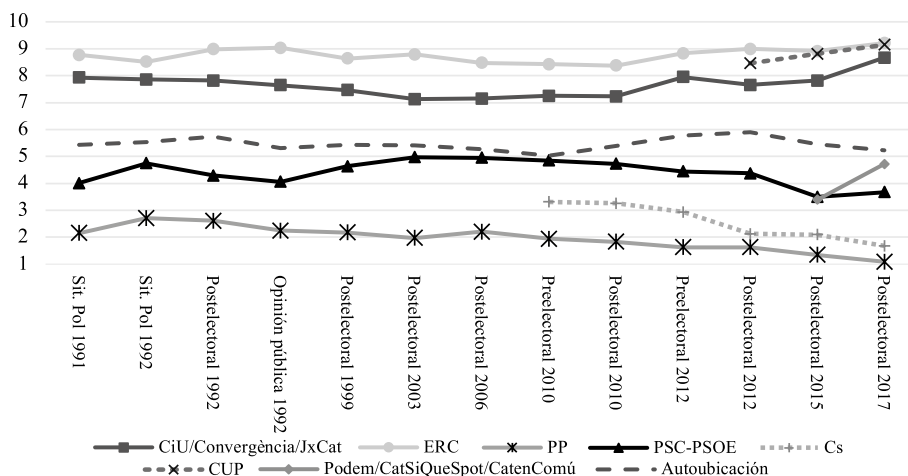
La segunda variable, la llamada pregunta «Linz-Moreno», se utiliza para la medición de la identidad nacional, más concretamente, para explorar la idea de las identidades compartidas. Se trata de dos lógicas metodológicas que encierran una fundamentación epistemológica diferenciada; mientras la primera solución se centra en la lógica de la identidad nacional, la segunda reconoce identidades diferenciadas o incluso la identidad dual. Para esta pregunta, el CIS cuenta con una extensa base de datos de cuarenta años, desde 1984 hasta 2024, y un total de ciento quince estudios –cuarenta y seis en Cataluña, veintinueve en el País Vasco y cuarenta en Galicia–. En este caso, la serie completa va a permitir la selección y comparación de ciertos momentos significativos en los escenarios políticos de las tres comunidades a través del análisis de correspondencias.

74.1. La evolución del nacionalismo (o de la escala nacionalista)

Comenzando por Cataluña, de modo muy ilustrativo, lo que muestra el gráfico 74.1 es que la identificación subjetiva nacionalista de los catalanes oscila entre las medias de 5,03 y 5,9 en un período que abarca desde 1991 a 2017, dos valores que se corresponden respectivamente con el momento inmediatamente anterior a la STC 31/2010 y al inicio del *procés* y con un segundo momento, el de mayor apogeo del desafío independentista, en 2012. Si comparamos la autoubicación nacionalista de los catalanes con la percepción que tienen de la ubicación de los partidos políticos en esa escala de máximo y mínimo nacionalismo, observamos dos cosas: en primer lugar, que son los partidos de ámbito no estatal –la extinta Convergencia i Unió reconvertida años más tarde en Junts per Catalunya, y ERC– los que obtienen los valores más altos por encima de la media subjetiva para toda la serie temporal, sumándose en los últimos años un partido en el extremo ideológico de la izquierda, la CUP; en segundo lugar, son los partidos de ámbito estatal los que se perciben por debajo de la media aunque con diferencias significativas entre ellos. El Partido Socialista de Cataluña, con valores próximos al 5 desde 2003 a 2010, pasa a ser visto como un partido *españolista* (centralista) a partir de 2012 como consecuencia del *procés* (Jaráiz, Cazorla y Rivera, 2019), manteniendo una media por debajo del 4 (3,67) hasta el año 2017.

Es evidente que la fractura del *procés* provocó la polarización también en las percepciones que los ciudadanos catalanes tienen de los partidos (Jaráiz, Cazorla y Rivera, 2019), en la medida que acentuaron las posiciones nacionalistas de los partidos no estatales y las posiciones centralistas de los partidos estatales (Rivera, Montabes y Lagares, 2016). Es el caso de Ciudadanos (Cs) que pasa de una media de 3,26 en 2010 a una de 1,68 en 2017, cinco años después de iniciarse el *procés*, un valor que lo aproxima a la posición del PP en la escala nacionalista desde 2012.

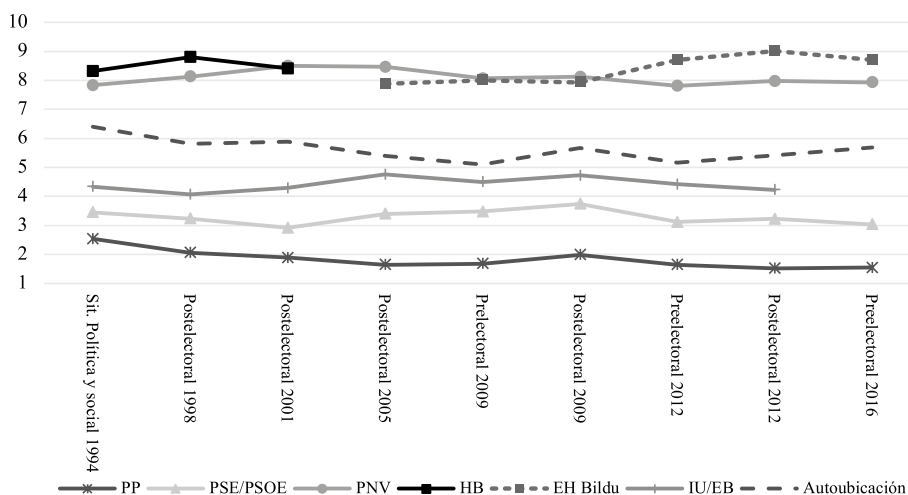
GRÁFICO 74.1. *Evolución de la escala de nacionalismo catalán de los partidos y de la autoubicación nacionalista (1991-2017)*



Nota: CiU y JxCat se visualizan en la misma serie.

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 1978, 1987, 1998, 2033, 2374, 2546, 2660, 2852, 2857, 2965, 2970, 3126 y 3202).

GRÁFICO 74.2. *Evolución de la escala de nacionalismo vasco de los partidos y de la autoubicación nacionalista (1994-2016)*



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 2096, 2308, 2421, 2601, 2795, 2959, 2964 y 3154).

En el gráfico 74.2 se observa que la evolución de la autoubicación nacionalista en el País Vasco, para el período analizado, muestra una dirección ligeramente descendente, de una media de 6,4 en 1994 a 5,69 en 2016, con dos momentos claramente diferenciados: el primero, en torno a la propuesta

soberanista conocida como el Plan Ibarretxe, donde el valor de la media de identificación nacionalista se mantiene alto (5,8); y un segundo momento que coincide con la desaparición de la banda terrorista ETA, durante el segundo mandato de Rodríguez Zapatero, en el que el dato de la media obtiene su valor más bajo, 5,1.

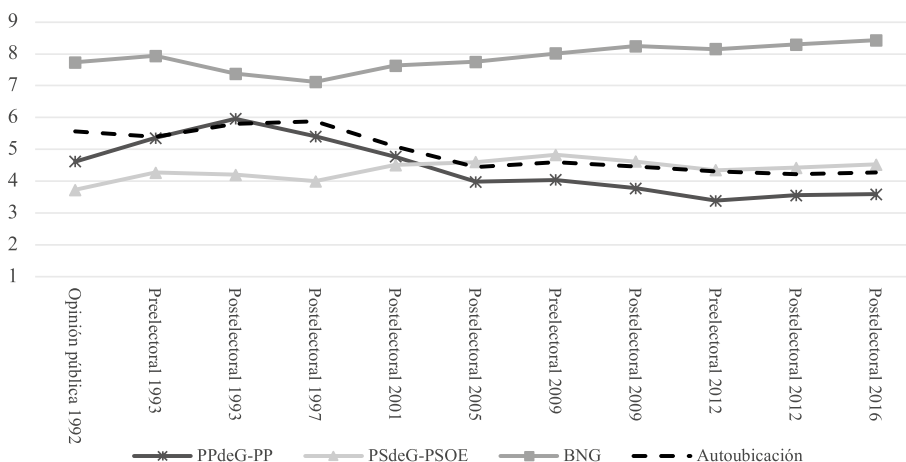
La percepción que los vascos tienen de la ubicación de los partidos en la escala nacionalista a lo largo de los años mantiene una línea divisoria entre partidos nacionalistas y no nacionalistas, sin que ninguno coincida con los valores de la media de autoubicación, siendo el que más se aproxima el partido de Izquierda Unida/EB. Entre los partidos nacionalistas, la derecha (PNV) obtiene de media unos valores altos, en torno al 8, coincidiendo el dato más bajo (7,8) con el fin de ETA en el año 2012. Lo contrario ocurre con la izquierda *abertzale*, sus medias de ubicación nacionalista son siempre por encima del 8 y su valor más alto (9) se corresponde con el cese definitivo de actividad de la banda terrorista. En lo que se refiere a los partidos no nacionalistas, los vascos sitúan al extremo de la izquierda ideológica en posiciones de cierto nacionalismo, con medias que oscilan entre 4,7 y 4, al PSE en una posición más moderada, entre 3,74 y 3, mientras que al PP lo ubican en posiciones nítidamente no nacionalistas, entre 2,5 y 1,5.

La lectura que arrojan los datos de Euskadi es cierta desactivación de la dimensión nacionalista en un escenario político-electoral sin la presencia del terrorismo, en un proceso inverso al que ocurría en Cataluña con el desarrollo del *procés*, dónde la acción política de los actores nacionalistas/independenistas activaba estratégicamente la construcción de la identidad nacional hacia umbrales desconocidos hasta ese momento.

El caso de Galicia, como se muestra en el gráfico 74.3, presenta mayor continuidad en la evolución de ambas escalas nacionalistas, tanto en la autoubicación de los gallegos como en la ubicación para los partidos. Sin embargo, es necesario destacar dos periodos: El primero, que va de 1993 a 1997, viene marcado por dos tendencias: por un lado, el crecimiento electoral del Bloque Nacionalista Galego, que adelanta a los socialistas en las elecciones de 1997 en tres escaños, convirtiéndose en el segundo partido, explica el aumento en la autoidentificación nacionalista de los gallegos, que se sitúa en ese momento en su valor medio más alto (5,88), al mismo tiempo que permite comprender la ubicación del partido nacionalista de izquierdas en su posición más moderada en la escala nacionalista (7,37). El voto al BNG de Xosé Manuel Beiras se nutre de sectores de votantes de la izquierda desencantados con el Partido Socialista de Galicia, lo que suaviza la percepción que los votantes tienen del partido no estatal. Por otro lado, los gallegos ubican al PP de Manuel Fraga en una posición de 4,58, el valor más alto de la media en la escala nacionalista para este partido, por delante de la media que otorgan al PSdeG (4). Tradicionalmente, la identificación del Partido Popular de Galicia con la defensa regionalista de los intereses de los gallegos y con el desarrollo de la autonomía acentúa la percepción de los populares gallegos como una formación política con una marcada identidad nacional en el contexto autonómico. Este ha sido, sin duda, uno de los elementos claves que permite entender por qué en Galicia no se ha consolidado ninguna formación nacionalista en el espacio de la derecha, al tiempo que aquellas

que tuvieron representación en las primeras legislaturas se fueron incorporando a la organización popular (Lagares, 1999).

GRÁFICO 74.3. *Evolución de la escala de nacionalismo gallego de los partidos y de la autoubicación nacionalista (1994-2016)*



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 2036, 2067, 2070, 2263, 2434, 2601, 2796, 2958, 2963 y 3155).

El segundo período va desde 2001 en adelante, coincidiendo con la recuperación electoral del PSdeG bajo el liderazgo de Pérez Touriño. El crecimiento electoral de los socialistas gallegos hasta llegar a la formación del Gobierno de coalición con el BNG en 2005 sitúa la percepción que tienen los gallegos del partido en valores medios más altos (por encima del 4,5) que los del PP de Núñez Feijóo (que desciende claramente en su percepción como regionalista respecto a Fraga y se sitúa en torno al 3). Sin embargo, el descenso que experimenta el BNG a partir de 2001 –incluso en las elecciones que llevan a la formación de la coalición de Gobierno, en la travesía posterior durante su proceso de descomposición, con la aparición de las Mareas, hasta su recuperación después de 2016– no afecta a la posición nacionalista que los gallegos le reconocen, siempre en valores altos y por encima del 8.

Esta primera aproximación a los datos alerta de algunas importantes cuestiones. Una primera se refiere al papel estratégico de la acción política en la construcción de la identidad nacional, como se ve en los casos de Cataluña y Euskadi. El nacionalismo crece como resultado de las estrategias de líderes y partidos en el seno de la estructura de incentivos proporcionada por las instituciones y las políticas territoriales de los Gobiernos centrales. Otra remite al hecho de que la dimensión nacionalista no resulta incompatible con la presencia de lo que denominamos las identidades compartidas. En el siguiente apartado nos ocupamos de explorar la evolución de las identidades políticas en las tres comunidades autónomas.

74.2. Las identidades políticas

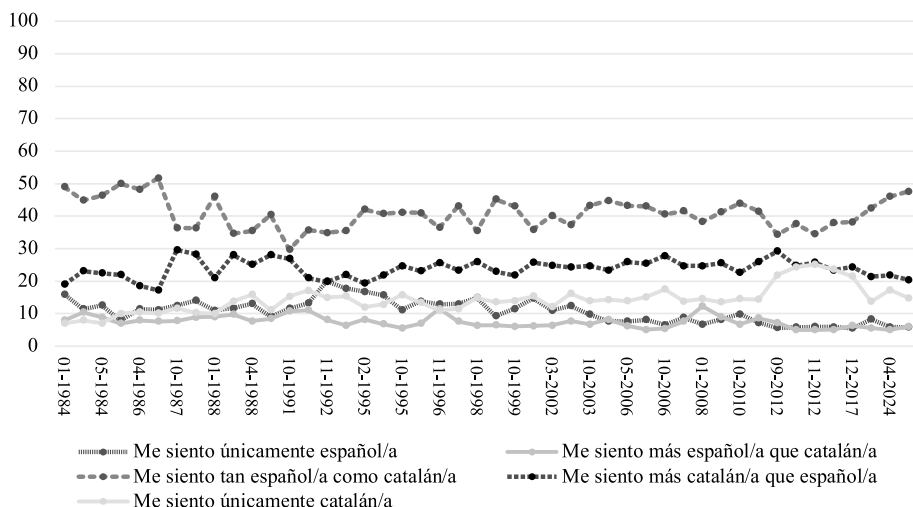
La pregunta sobre la cuestión identitaria, utilizada de manera sistemática desde los años ochenta en los estudios del CIS, nos ofrece un indicador de las percepciones subjetivas acerca del sentido de la identidad regional a partir del uso de cinco categorías que giran en torno a una lectura excluyente o dual del concepto de identidad. Como ya se ha indicado anteriormente, dependiendo de la comunidad autónoma, se trata de una variable que puede hacer referencia o no a la presencia de un sentimiento nacionalista (Mo y Máiz, 2023). En otras palabras, es más que probable que quien dice sentirse más madrileño que español no está expresando lo mismo que cuando alguien manifiesta sentirse más catalán o vasco que español (Rivera, Mo y Colomé, 2019).

A partir de estas consideraciones, el uso de esta pregunta nos permite analizar la evolución de los sentimientos identitarios en las tres nacionalidades históricas. En Cataluña se mantiene como primera opción con ciertas oscilaciones, a lo largo del tiempo, el sentimiento de una doble identidad, la de sentirse tan español como catalán, seguida, en segundo lugar, de un sentimiento más catalanista que español. Lo que nos muestra el gráfico 74.4 es cómo la institucionalización del Gobierno de la Generalitat, desde finales de los años ochenta, genera un catalanismo que parece no dejar espacio para las identidades excluyentes, con porcentajes poco significativos en comparación con las identidades compartidas, al igual que ocurre con el sentimiento de ser más español que catalán. Como una excepción, nos encontramos con un ligero ascenso de una única identidad española después de 1992, probablemente como efecto de la celebración de las Olimpiadas en Barcelona.

No será hasta 2010, con el inicio del *procés*, cuándo se produce un crecimiento explosivo de la identidad únicamente catalana en porcentajes similares a los que expresan un sentimiento más catalanista, que vuelve a recuperar los niveles anteriores en el año 2021 coincidiendo ya con la involución de la movilización independentista. El impacto de la movilización política articulada en torno al *procés* es evidente en la construcción de la identidad nacional catalana durante esa década, lo que tiene cierta afectación en un ligero descenso de la identidad dual, española y catalana. La fractura del bloque independentista y su salida de la Generalitat retrotrae la situación identitaria a momentos previos con una fuerte recuperación de la identidad compartida en porcentajes cercanos al 50 % y un descenso del sentimiento nacionalista exclusivamente catalán a niveles inferiores al 20 %.

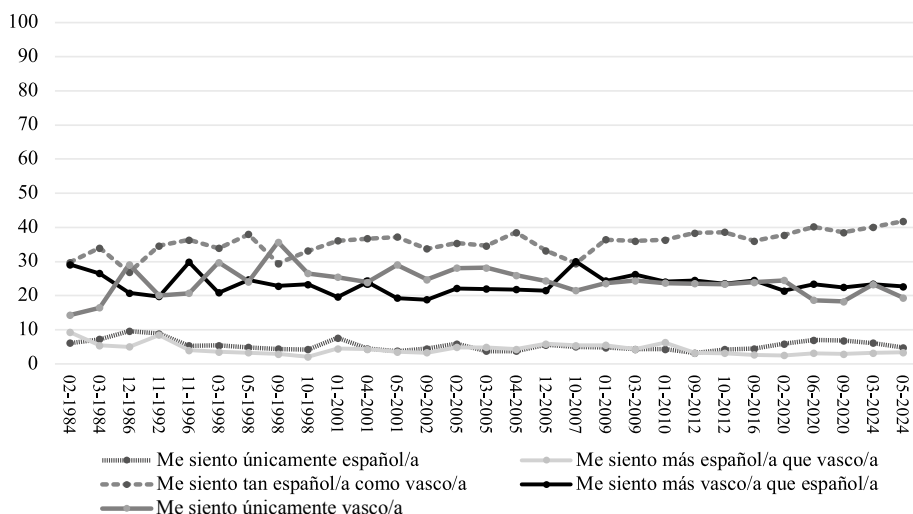
En el País Vasco, la evolución del sentimiento identitario muestra un escenario algo más complejo, probablemente como resultado del conflicto generado por el terrorismo. El análisis del gráfico 74.5 revela el peso de las identidades compartidas y, a pesar de ser mayoritaria la construcción de una identidad dual tan española como vasca, por delante del sentimiento de ser más vasco que español, convive con la producción de un nacionalismo vasco excluyente (Leonisio y Strijbis, 2014), que alcanza su máxima expresión en el año 1998, alrededor del proceso soberanista desarrollado por el Plan Ibarretxe. Como ocurría en Cataluña en relación con el *procés*, en el País Vasco también

GRÁFICO 74.4. *Evolución del sentimiento nacionalista en Cataluña (1984-2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 1389, 1404, 1413, 1464, 1527, 1620, 1706, 1719, 1726, 1735, 1739, 1750, 1978, 1987, 2033, 2052, 2137, 2192, 2195, 2199, 2228, 2286, 2298, 2373, 2374, 2410, 2450, 2455, 2543, 2610, 2643, 2648, 2656, 2660, 2734, 2829, 2852, 2857, 2965, 2970, 3113, 3202, 3314, 3453 y 3464).

GRÁFICO 74.5. *Evolución del sentimiento nacionalista en el País Vasco (1984-2024)*



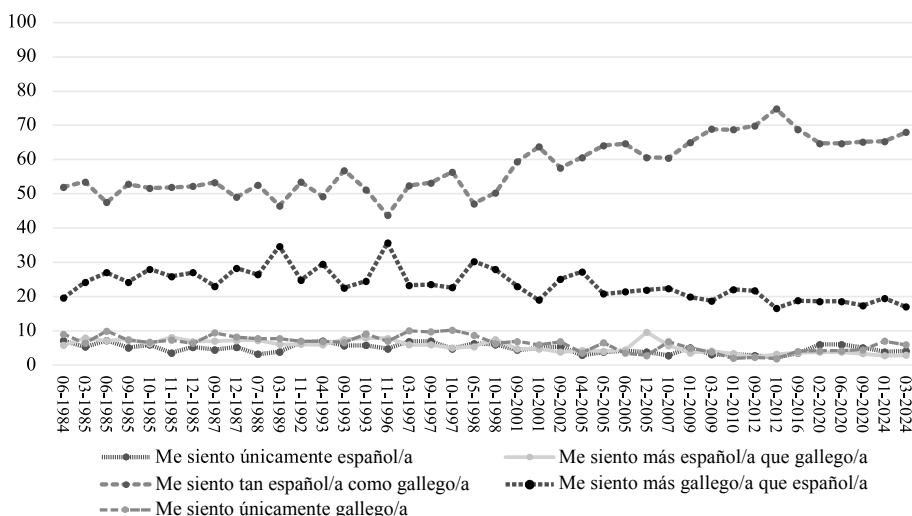
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 1393, 1402, 1565, 20240, 228, 2282, 2286, 2304, 2308, 2407, 2414, 2421, 2455, 2593, 2598, 2601, 2610, 2734, 2784, 2795, 2829, 2956, 2964, 3154, 3275, 3286, 3293, 3448 y 3459).

encontramos un nacionalismo estratégico que aparece en un momento coyuntural consecuencia de la movilización política.

A partir de 2005, en un contexto político en el que se intensificó la represión policial contra la banda terrorista, pero se rebaja el conflicto en torno a la cuestión nacional, se aprecian cambios significativos que se reflejan en la dinámica de los sentimientos de identidad. Esta tendencia se hace evidente en 2012 con la desaparición de ETA, un hito a partir del cual no solo se reduce la tensión política alrededor de la identidad nacional, sino que genera un crecimiento considerable de las identidades compartidas. El sentimiento dual de sentirse tan español como vasco se sitúa, por primera vez, por encima del 40 %.

Galicia, por su parte, es un país de identidades compartidas (Mo Groba y Pereira, 2018). La identidad dual no ha dejado de crecer, con pequeñas variaciones desde principios del siglo XXI y, en 2024, se sitúa cerca del 60 %. La segunda opción para los gallegos, la de sentirse más gallego que español, como vimos más arriba, alcanza su valor más alto en la segunda mitad de los años noventa, al mismo tiempo que hay un ligero crecimiento de aquellos que dicen sentirse únicamente gallegos. Sin embargo, mientras que en Cataluña y en el País Vasco la construcción de una identidad nacional está ligada a determinadas coyunturas que derivan de las estrategias partidistas, en Galicia, el votar al BNG o que el BNG se hunda electoralmente no tiene correspondencia con una mayor construcción identitaria.

GRÁFICO 74.6. *Evolución del sentimiento nacionalista en Galicia (1984-2024)*



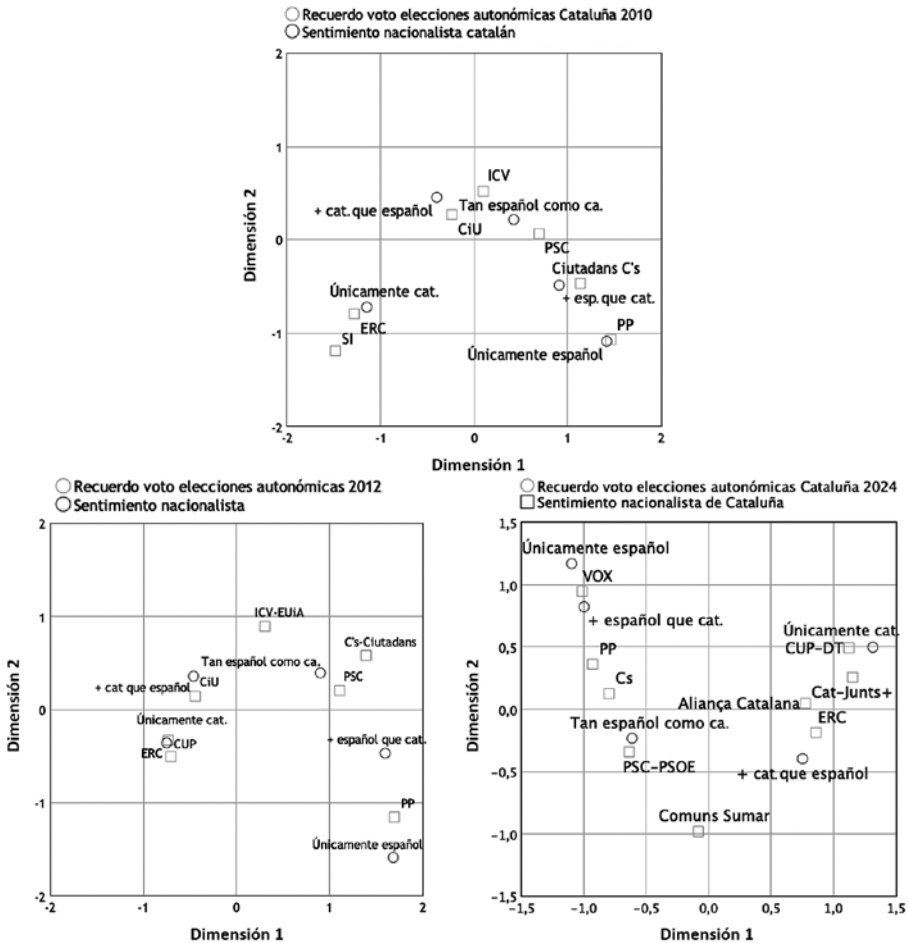
Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 1420, 1454, 1466, 1473, 1480, 1491, 1497, 1700, 1720, 1759, 1797, 2036, 2052, 2067, 2070, 2228, 2239, 2260, 2263, 2286, 2295, 2432, 2434, 2455, 2603, 2608, 2611, 2610, 2734, 2783, 2796, 2829, 2956, 2963, 3155, 3276, 3287, 3294, 3437 y 3446).

Lo que se desprende de los datos es que, en el año 1997, la subida electoral del nacionalismo liderado por Xosé Manuel Beiras suponía un incremento

de la identidad gallega, mientras que el actual crecimiento del BNG de Ana Pontón en las dos últimas elecciones autonómicas parece responder más a un cambio de estilo político adaptativo y al hundimiento de los partidos competidores por la izquierda (Bello, Máiz y Pérez Boquete, 2024) que a una subida de la dimensión identitaria nacional, con un ligerísimo repunte de los que dicen sentirse únicamente gallegos.

A continuación, mediante la aplicación del análisis de correspondencias es posible identificar patrones y asociaciones entre las categorías de pares de variables categóricas, reduciendo de este modo la dimensionalidad de los datos. Para el caso que aquí ocupa, las dos variables que son llevadas a la interacción son el sentimiento nacionalista y el recuerdo de voto. Desde una perspectiva longitudinal, se han seleccionado tres momentos clave para comprender los

GRÁFICO 74.7. Análisis de correspondencias del sentimiento nacionalista catalán y el voto



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 2857, 2970 y 3464).

avances y retrocesos del nacionalismo catalán, vasco y gallego siguiendo la evolución del sentimiento nacionalista entre 1984 y 2024.

Las relaciones políticas e institucionales entre Cataluña y el Estado español durante los últimos quince años han estado marcadas por la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras el recurso presentado por el Partido Popular contra varios de sus artículos. Este hecho marca un hito y es precursor de una tensión política e identitaria hasta nuestros días. Por este motivo se han seleccionado tres momentos clave recogidos en el gráfico 74.7 que representan el viaje identitario de los partidos políticos y sus votantes.

Las elecciones autonómicas de 2010 ponen fin al Gobierno tripartito del Govern d'Entesa, abriendo un nuevo ciclo político que duró dos años bajo el mando del nuevo Presidente Artur Mas (CiU). En este año se identifican cinco espacios identitarios ocupados por siete partidos diferentes. En el grupo de partidos que gravitan alrededor del sentimiento únicamente catalán se encuentran Esquerra Republicana de Catalunya y Solidaritat Catalana per la Independència (SI). En un segundo grupo se encuentran los votantes de CiU, vinculados a la identidad más catalana que española. El tercer grupo es aquel donde se agrupan los votantes de ICV y PSC alrededor de la identidad dual, es decir, equivalen aquellos que se sienten tan españoles como catalanes. Los que se sienten más españoles que catalanes configuran el cuarto grupo, atrayendo a este espacio a Cs. Finalmente, en una identidad exclusivamente española se encuentra el PP, impulsor del recurso de inconstitucionalidad contra el estatuto.

En 2012 da comienzo el *procés* con la firma de un pacto de gobernabilidad entre CiU y ERC vinculado a la celebración de una consulta de autodeterminación en Cataluña. En este contexto se producen movimientos identitarios entre los principales partidos con representación política. La Candidatura d'Unitat Popular (CUP), un pequeño partido de origen local, independentista y de izquierda radical (Díaz Montiel, 2018), se incorpora al parlamento de Cataluña, acompañando a ERC en el espacio identitario únicamente catalán. Este espacio se ha aproximado a la identidad más catalana que española, dominado por CiU. Esta aproximación entre ambas categorías manifiesta la condensación de ambos espacios identitarios en una misma dimensión, una lectura que puede derivarse en términos identitarios, pero también estratégicos en la configuración de un *máster frame* que desembocó en una coalición entre convergentes y republicanos durante los años más tensos del *procés*. En un tercer grupo se encuentran PSC y Ciudadanos, ambos pivotando alrededor de la identidad dual tan española como catalana. Ciudadanos, que irrumpía en el Parlamento de Cataluña en el año 2006, año de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se movería desde la identidad más española que catalana hacia la identidad dual equivalente, compitiendo en este mismo espacio con el PSC. En el último espacio se encuentra el PP, dominador de la identidad únicamente española. Dicha configuración espacial revela la tensión y polarización existente entre dos identidades en competición canalizadas entre sus principales actores partidistas.

Las elecciones de 2024 representaron el fin del *procés*. El independentismo perdió la mayoría absoluta y obtuvo su peor resultado en escaños y votos

desde 1980. Además, el análisis de correspondencias señala una distensión identitaria significativa a través del realineamiento de bloques y el dominio de los espacios netamente nacionalistas por nuevos actores. En el espacio únicamente catalán, la CUP es el partido con mayor arraigo. Junts sería el segundo partido más cercano a este espacio, rivalizando con Aliança Catalana (AC). Por su parte, ERC se ha desplazado hacia una identidad más catalana que española. Cabe recordar que ERC se situaba en la identidad únicamente catalana en 2010 y 2012. El partido que se ha mantenido en el mismo espacio durante los años analizados es el PSC, monopolizando la identidad dual tan española como catalana. Sin embargo, Ciudadanos ha viajado entre este espacio y la identidad más española que catalana, manteniéndose en un punto intermedio durante 2024. Otro de los desplazamientos significativos es el del PP. El partido que había sido precursor del recurso de inconstitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y dominador del espacio identitario únicamente español, sustituido en este año por Vox, se ha desplazado hacia una identidad dual preponderantemente española.

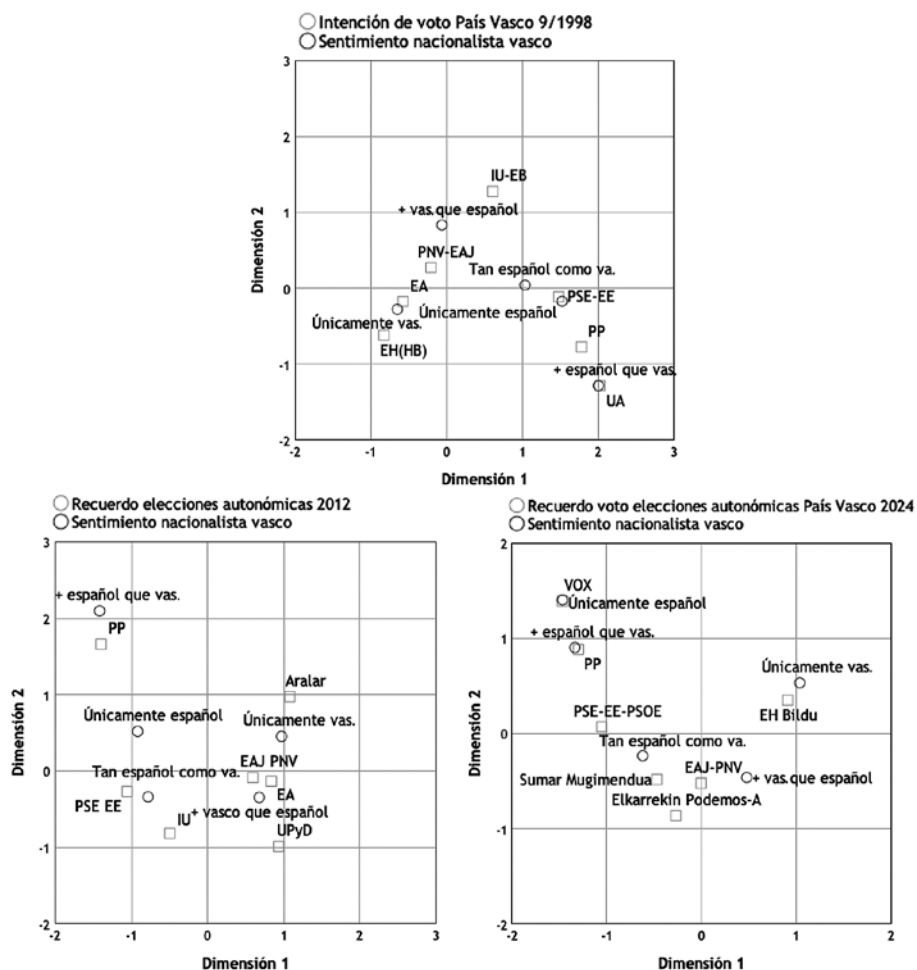
El fin del *procés* se refleja en cómo los partidos protagonistas de la polarización político-territorial se despegan o alejan de las posiciones identitarias exclusivas y, por consiguiente, la vida política vuelve a oxigenarse al entrar nuevos *issues* que orientan los intereses y preferencias de los ciudadanos catalanes.

Las elecciones autonómicas del País Vasco de 1998 llegan tras la ruptura del Gobierno de coalición entre Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna y el PSE-EE. En este mismo contexto se había firmado el Pacto de Estella y ETA declaraba una tregua indefinida. Las elecciones se resuelven con la victoria del PNV y con un nuevo *Lehendakari*, Juan José Ibarretxe, protagonista político durante los próximos años por su proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 que buscaba «el ejercicio del derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro».

El primer análisis de correspondencias muestra un fuerte arraigamiento de HB y EA en la identidad únicamente vasca, mientras que el PNV se sitúa en un punto intermedio entre esta identidad y el sentimiento más vasco que español. Es especialmente relevante señalar como el PSE-EE se superpone en mayor grado con una identidad únicamente española, aunque con una atracción en las posiciones de identidad dual tan española como vasca. Por su parte, el PP se ubica en una posición equidistante entre la identidad únicamente española y la identidad preeminentemente española.

En 2011, ETA declara el cese definitivo de la violencia armada. Tras este hito histórico, se observan algunos movimientos identitarios en el contexto político vasco. Por ejemplo, los *abertzales* de Aralar dominan el espacio de la identidad únicamente vasca, mientras que el PNV y EA se sitúan claramente en un espacio de identidad dual preponderantemente vasca. El PSE-EE también se mueve en el espacio, arraigándose a una identidad dual equivalente, a la vez que el PP lo hace a una identidad dual más española que vasca. Podría decirse que el alto al fuego de ETA parece desligar a los partidos de ámbito nacional de la identidad únicamente española, lo que es una consecuencia de la distensión y moderación política.

GRÁFICO 74.8. *Análisis de correspondencias del sentimiento nacionalista vasco y el voto*

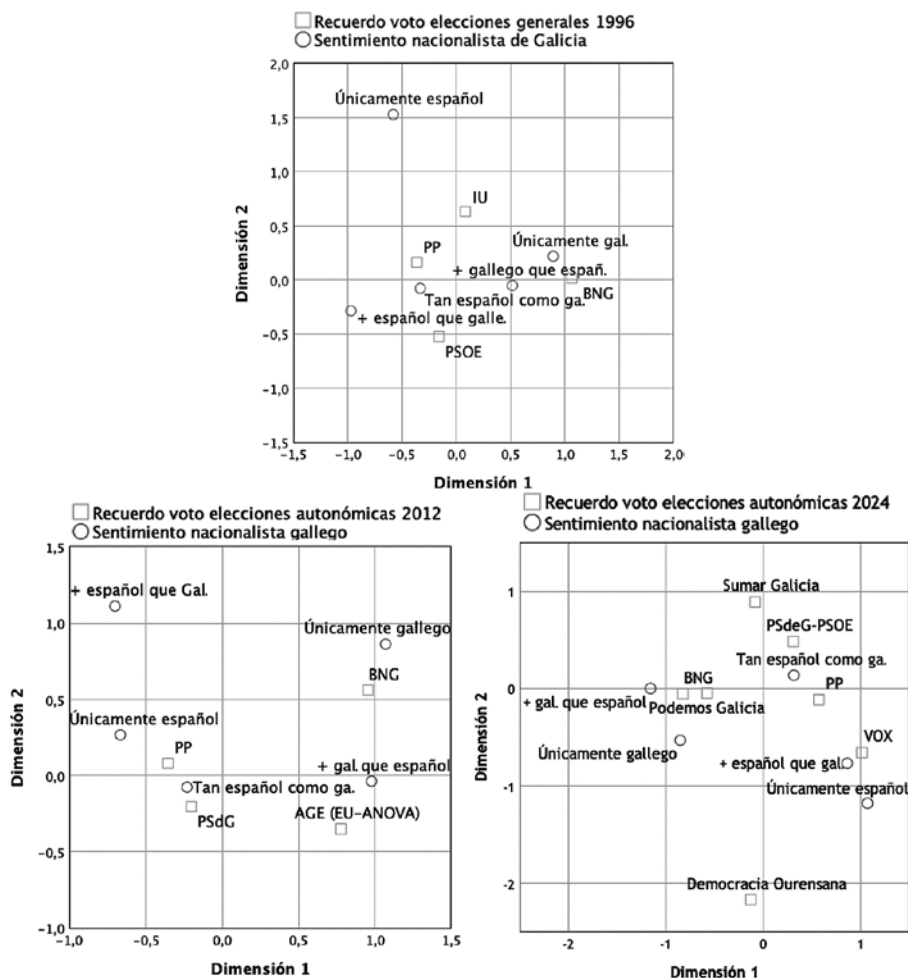


Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 2304, 2964 y 3459).

Una vez más, observamos que cuando la política presenta síntomas de polarización, los partidos adoptan posiciones más homogéneas en cada bloque y extremas dentro del marco de competición. El *cleavage* identitario en este sentido no es ajeno a este fenómeno, sino que configura la dinámica de la competición electoral (Leonisio y Stribis, 2014; Llera y Rivera, 2022). En el análisis más reciente, de los datos de 2024, se aprecian pocas variaciones. Los *abertzales* de Bildu permanecen invariables monopolizando el espacio identitario únicamente vasco, el PNV lo hace en el espacio identitario dual más vasco que español y el PSE-EE junto a Sumar toman el espacio de la identidad dual tan española como vasca. En un punto intermedio se encuentra Elkarrekin-Podemos. Si bien el PP sigue controlando el espacio de la identidad más española que vasca, Vox se incorpora como

partido dominante sobre la identidad únicamente española. No obstante, cabe señalar la atracción existente entre ambas dimensiones.

GRÁFICO 74.9. *Análisis de correspondencias del sentimiento nacionalista gallego y el voto*



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco de Datos del CIS (Estudios 2228, 2963 y 3446).

Como ya vimos, las elecciones autonómicas de Galicia de 1997 son el primer gran hito del nacionalismo gallego, con un resultado histórico para el Bloque Nacionalista Galego hasta entonces, convirtiéndose en la segunda fuerza del Parlamento de Galicia. Este avance electoral fue la consecuencia de una estrategia electoral liderada por el entonces *voceiro nacional*, Xosé Manuel Beiras, que permitió al nacionalismo un alineamiento político con amplios sectores de la sociedad articulando un discurso profundamente identitario, de

defensa de la lengua gallega, de la cultura y de los derechos sociales de su población, colocando por encima de todos los intereses de Galicia y la defensa de sus sectores productivos.

El análisis de correspondencias refleja dicha asociación conectando en un mismo grupo a aquellos encuestados que se sienten únicamente gallegos con los votantes del BNG en las elecciones generales de 1996. Asimismo, se identifica una mayor proximidad entre los encuestados que afirman sentirse más gallegos que españoles y el voto al BNG respecto al voto a cualquier otra opción partidista.

En un segundo grupo se clasifican aquellos encuestados que se sienten tan españoles como gallegos. Alrededor de esta identidad dual gravitan los votantes de dos partidos, el Partido Popular y el PSOE. Bien es cierto que el grado de asociación con dicha identidad es más fuerte con los votantes del PP frente a los del PSOE, lo que sitúa al socialismo gallego, en aquella coyuntura, en una posición más centralista dentro del contexto autonómico.

La situación en 2012 es bien distinta. El BNG cosecha uno de sus peores resultados electorales como consecuencia de la fragmentación del nacionalismo gallego, en un proceso continuado de pérdida de apoyo electoral que se había iniciado después de las elecciones de 2001. Los votantes del BNG quedan aislados identitariamente, los que se sienten únicamente gallegos están más asociados al BNG, tomando mayor distancia de la identidad dual preponderadamente gallega. Este espacio será ocupado por una nueva formación política, los escindidos irmandiños del BNG alineados bajo las siglas de Anova-Irmandade Nacionalista y coaligados con Esquedada Unida (EU) en una coalición electoral denominada Alternativa Galega de Esquerdas (AGE), quienes consiguen una mayor asociación entre sus votantes y una identidad más gallega que española.

Al igual que en el gráfico de correspondencias 74.9, los votantes del Partido Popular y del PSdeG muestra una mayor asociación con una identidad dual, sintiéndose tan españoles como gallegos (Mo Groba y Pereira, 2018). Esta vez, los votantes de ambos partidos comparten un mismo grado asociativo con dicha identidad.

En las elecciones de 2020 se produce la recuperación electoral del BNG y cuatro años más tarde su consolidación como segunda fuerza política en el Parlamento de Galicia. En este auge se identifica un desplazamiento del BNG en la dimensión identitaria, alejándose de la identidad única para aproximarse a una mayor afinidad con la identidad dual más gallega que española. Paralelamente y de manera invariable, los partidos de ámbito estatal, PP y PSdeG-PSOE, mantienen una afinidad con la identidad dual equivalente, concentrando la gravitación en el sentimiento nacionalista tan español como gallego.

Cabe destacar otros dos espacios, los ocupados por Vox y por Democracia Ourensana. Este último se trata de un partido localista construido alrededor de la figura de Gonzalo González Jácome, alcalde de Ourense, por lo que el distanciamiento de las posiciones identitarias es natural. Por su parte, los votantes de Vox gravitan alrededor de una identidad dual que prepondera el sentimiento español sobre el gallego, pero también son los más próximos al sentimiento únicamente español.

Como ya señalamos previamente, la construcción de una identidad nacional gallega no encuentra correspondencia con un mayor apoyo al partido nacionalista del BNG; en un escenario político como el gallego, la cuestión nacional no supone una fractura que genere una gran competición política, máxime cuando el partido predominante de la derecha y mayoritario en la comunidad, el PP, se ha configurado como la organización que se identifica mayoritariamente por parte del electorado con la identidad gallega y la defensa de los intereses de Galicia (Llera y Rivera, 2022).

74.3. Conclusiones

Al inicio de estas páginas señalábamos el carácter dinámico y evolutivo de las identidades nacionales, dependientes de factores propios de la competición política que, por tanto, alejan su construcción de las precondiciones históricas de la identidad.

El análisis que presentamos acerca de la evolución de los nacionalismos vasco, catalán y gallego en los últimos diez años resalta el papel estratégico de la acción política en la construcción de la identidad nacionalista. En el contexto catalán, la fractura generada por las fuerzas políticas impulsoras del *procés* altera las percepciones que los ciudadanos tienen sobre las posiciones nacionalistas de los partidos. Un proceso inverso al catalán con el desarrollo del *procés* se produce en el caso del País Vasco con la desaparición de ETA; en un escenario político sin terrorismo se observa una desactivación de la dimensión nacionalista en la competición. Para Galicia, los datos arrojan continuidad tanto en la percepción que los ciudadanos tienen de las posiciones nacionalistas de los partidos como de su autoubicación en la escala nacionalista; la dimensión nacionalista no constituye el principal eje de la competición política autonómica.

Al mismo tiempo, la dimensión nacionalista no es incompatible con la presencia de identidades compartidas. Los datos analizados reflejan el impacto de la movilización política en torno al *procés* en la construcción de la identidad catalana, lo mismo que en el País Vasco encontramos el desarrollo de un nacionalismo estratégico ligado al proceso soberanista conocido como Plan Ibarretxe.

Galicia nuevamente representa una excepción, es un país de identidades compartidas donde el ascenso o hundimiento electoral del BNG no afecta a una mayor o menor construcción identitaria.

Bibliografía

- Bello, Gabriel G.; Máiz, Ramón y Pérez-Boquete, Roi (2024). «Changing Nationalist Styles in Galicia: The Politics of Dual Identity». *Nationalities Papers*. doi: 10.1017/NPS.2024.77
- Díaz-Montiel, Alberto (2018). «La Candidatura de Unidad Popular (CUP): origen, estructura y modelo originario». *Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2, pp. 101-127.

- Jaráiz, Erika; Cazorla, Ángel y Rivera, José M. (2019). «The New Components of Catalan Nationalism». *Open Journal of Political Science*, 9, pp. 163-188. doi: 10.4236/ojps.2019.91009
- Lagares Diez, Nieves (1999). *Génesis y desarrollo del Partido Popular de Galicia*. Madrid: Tecnos.
- Leonisio Calvo, Rafael y Strijbis, Oliver (2014). «Más allá de la autoubicación: por qué el nacionalismo predice mejor el comportamiento electoral en el País Vasco». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146, pp. 47-68.
- Llera Ramo, Francisco J. y Rivera Otero, José M. (2022). Euskadi y Galicia 2020: Elecciones en las crisis del Covid-19. En: Llera, Francisco J.; Lagares, Nieves y Montabes, Juan (eds.). *Las elecciones autonómicas (2017-2019)*. Madrid: CIS.
- Máiz, Ramón; Lagares, Nieves y Pereira, María. (2018). «Catalonia: Federalism or Secession?». *Open Journal of Political Science*, 8, pp. 495-524.
- Mo Groba, Diego y Pereira López, María (2018). «Los componentes del voto en las elecciones autonómicas de 2015-2016 en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco». *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 17(1). doi: 10.15304/rips.17.1.4973
- Mo Groba, Diego y Máiz, Ramón (2023). El impacto de los nacionalismos. En: Oñate, Pablo; Rivera, José M. y Ortega, Carmen (eds.). *Las elecciones generales de 2019*. Madrid: CIS.
- Rivera Otero, José M.; Montabes Pereira, Juan y Lagares Diez, Nieves (eds.) (2016). *Cataluña en proceso: las elecciones autonómicas de 2015*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rivera Otero, José M.; Mo Groba, Diego y Colomé, Gabriel (2019). Las identidades nacionales y el voto. En: Lagares, Nieves; Ortega, Carmen y Oñate, Pablo (eds.). *Las elecciones autonómicas de 2015 y 2016*. Madrid: CIS.

75. Género y comportamiento electoral en España

Carmen Ortega

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Granada

75.1. Introducción¹

Las mujeres ejercieron por primera vez su derecho de voto en unas elecciones generales en España en noviembre de 1933. Como es bien sabido, los debates parlamentarios sobre el reconocimiento del sufragio femenino –celebrados entre el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 1931– fueron acalorados e intensos. Las dos mujeres que protagonizaron en gran medida los debates parlamentarios mantuvieron posturas enfrentadas sobre el reconocimiento del derecho de voto a las mujeres. En la defensa del sufragio femenino, Clara Campoamor se basaba en la consideración del sufragio como un derecho humano, por lo que este debería estar reconocido tanto a hombres como a mujeres. Por el contrario, Victoria Kent argumentaba que las mujeres españolas no estaban aún preparadas para el ejercicio del voto, por lo que lo más conveniente sería, cuando menos, retrasar su aprobación. Frente a otros argumentos esgrimidos en el Congreso en contra del sufragio femenino que aludían al histerismo y falta de capacidad intelectual de las mujeres, la postura de Kent se basaba, entre otras razones, en la consideración de que las mujeres podían ser más influenciadas por la Iglesia católica –contraria a las ideas republicanas– y, por consiguiente, más conservadoras al depositar su voto. Los resultados de las elecciones generales de 1933 dieron la victoria a los partidos de la derecha y centro-derecha, por lo que se ha discutido mucho si esta victoria se debió al voto de las mujeres. No obstante, en las elecciones de 1936, en las que las mujeres también ejercieron el derecho del voto, ganaron las fuerzas de izquierda.

Con la aprobación de la ley para la reforma política de 1976, el sufragio fue reconocido de nuevo de forma universal a hombres y mujeres. Tras la celebración de dieciséis elecciones a las Cortes Generales, todavía seguimos teniendo un conocimiento limitado en la investigación electoral sobre cómo hombres y mujeres han ejercido su derecho a voto en España y sus pautas de evolución,

¹ Esta investigación se ha realizado en el marco del Proyecto C-SEJ-266-UGR23: el efecto del liderazgo político y la afinidad de género en el comportamiento electoral: un estudio de las elecciones autonómicas en España. Proyectos del Plan Operativo FEDER Andalucía 2021-2027, Universidad de Granada.

con la excepción de algunos trabajos (Fraile, 2018, 2022; García y Frutos, 1999; Sani y Castillo, 1983; Santana, 2022). Entre otros, se plantean varios interrogantes: ¿votan más las mujeres que los hombres en unas elecciones?, ¿las mujeres votan en mayor medida a partidos de izquierda que los hombres?, ¿son las mujeres más proclives a votar a partidos liderados por mujeres que los hombres? En este marco, este trabajo analiza desde una perspectiva longitudinal las diferencias de género en el comportamiento electoral en las elecciones generales celebradas en España, especialmente en la última década. En particular, intentaremos comprobar si el comportamiento electoral de hombres y mujeres se adapta a las pautas modernas de brecha de género, observadas en otras democracias. Con esta finalidad, utilizaremos los estudios poselectorales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Tras esta breve introducción, este trabajo revisa la literatura comparada sobre género y comportamiento electoral. Las diferencias en participación electoral entre hombres y mujeres en las distintas elecciones generales celebradas en España desde 1982 son objeto de análisis en la tercera sección. El cuarto apartado examina las diferencias en las orientaciones ideológicas y partidistas de hombres y mujeres. Finalmente, se presentan las principales conclusiones de nuestro estudio.

75.2. La brecha de género en el comportamiento electoral

Con el reconocimiento del sufragio femenino, las diferencias entre hombres y mujeres en el comportamiento electoral han constituido una preocupación recurrente de los estudios electorales (Galais y Blais, 2019). No obstante, hasta los años noventa, la investigación electoral ha relegado a un plano secundario el estudio del género² y el voto. En la mayoría de los estudios realizados, el sexo del electorado ha sido tratado como una variable de control, pero no como una categoría analítica que por sí misma sea de interés para explicar su comportamiento en las urnas. En las últimas décadas, han proliferado los estudios específicos sobre género y comportamiento electoral (Campbell, 2017; Kittilson, 2019). La pregunta que orienta estos estudios es comprobar si existen diferencias entre hombres y mujeres en el voto. Desde un punto de vista analítico, es necesario diferenciar entre dos dimensiones del comportamiento electoral que están, en gran medida, conectadas: la decisión de votar o de abstenerse y la decisión de a qué partido votar o la orientación partidista del voto. No obstante, para la mayoría de electores estas dos decisiones se toman simultáneamente, a pesar de que en los últimos años ha aumentado el número de indecisos (personas que declaran que con seguridad irán a votar, pero que no saben a qué partido votar en unas próximas elecciones).

Los trabajos pioneros de Tingsten (1937), Duverger (1955) y Almond y Verba (1963), entre otros, ponían de manifiesto mayores tasas de participación

² A pesar de las diferencias en el empleo de los términos género y sexo y del distinto alcance de los dos conceptos, en esta investigación hemos utilizado los dos términos como sinónimos.

entre los hombres que entre las mujeres. Estas últimas presentaban, además, una mayor inclinación a votar a partidos conservadores que los hombres. Esta tendencia se conoce en la literatura con el término de «brecha tradicional de género» (*the traditional gender gap*, en la terminología anglosajona). Esta brecha era en gran medida explicada por el distinto rol de hombres y mujeres en la sociedad, debido a los menores niveles educativos y a la mayor dedicación (casi exclusiva) al trabajo en la casa y cuidado de la familia de las mujeres; por el contrario, la creencia y mayor práctica religiosa de las mujeres actuaba como un factor que contrarrestaba esta menor propensión femenina a participar en política, a la vez que favorecía su preferencia por los partidos conservadores.

En las últimas décadas, numerosos estudios ponen de manifiesto que la brecha tradicional de género en la participación electoral se ha diluido o que incluso se ha revertido en algunos países en las elecciones nacionales (Beauregard, 2017; Carreras, 2018; Inglehart y Norris, 2003). Cambios estructurales (como el incremento de los niveles educativos y participación de las mujeres en el mercado laboral reenumerado) y culturales han contribuido, entre otros factores, a reducir las diferencias entre hombres y mujeres en las democracias avanzadas (Inglehart y Norris, 2000, 2003).

Así, a pesar de que las mujeres muestran menor interés y conocimiento político, estas diferencias no afectan a su participación electoral en las elecciones nacionales. Del mismo modo, las mujeres siguen encontrando mayores dificultades y constricciones para ir a votar que los hombres, pero presentan un mayor sentido de deber cívico, lo que favorece su implicación política (Carreras, 2018)³. No obstante, la magnitud y dirección de esta brecha varía entre países y por tipo de elecciones (Inglehart y Norris, 2003), por lo que es necesario considerar no solo factores individuales sino también contextuales (Kittilson, 2019). Entre estos, se han de considerar factores socioeconómicos, políticos, culturales e institucionales. Así, por lo que se refiere a nuestro objeto central de interés, algunos estudios muestran que esta brecha se ha reducido en las elecciones de primer orden (elecciones a los Parlamentos nacionales en los sistemas parlamentarios y elecciones presidenciales), pero que continúa existiendo en otro tipo de convocatorias, como las regionales y europeas (Dassonneville y Kostelka, 2021; Kostelka, Blais y Gidengil, 2018). Estas últimas son consideradas como elecciones de segundo orden, en función de la importancia política que los ciudadanos y partidos en general otorgan a este tipo de convocatorias. El grado de interés y conocimiento político tiene mayor relevancia para explicar el comportamiento electoral en las elecciones de segundo orden que en las de primer nivel, por lo que las menores tasas de participación de las mujeres en las elecciones regionales y europeas puede ser explicada, entre otros factores, por el menor grado de interés e implicación política de las mujeres.

³ No obstante, la relación entre género y sentido del deber cívico para votar es discutida. Así, el estudio de Galais y Blais (2019) muestra diferencias significativas de género, pero pequeñas a favor de los hombres.

Del mismo modo, las diferencias de género en las preferencias partidistas del electorado se debilitaron en los países occidentales durante los años ochenta, para experimentar un proceso de realineamiento en los años noventa, con el giro de las mujeres hacia posiciones ideológicas y a votar a partidos de izquierda (Inglehart y Norris, 2000, 2003; Norris, 1999). Esta tendencia es denominada en la literatura como «brecha moderna de género». Con la emergencia de los partidos populistas de derecha en las tres últimas décadas, las investigaciones han identificado una nueva dimensión en la brecha de género (Spierings *et al.*, 2015), reflejada en la mayor propensión de los hombres a votar a partidos populistas de derecha radical. Un trabajo más reciente de Spierings y Zaslove (2017) sobre género y voto demuestra que los hombres son más propensos a votar a partidos populistas radicales, tanto de extrema izquierda como de extrema derecha, si bien esta tendencia es más fuerte y consistente para los partidos de extrema derecha. De esta forma, la moderna brecha de género se caracterizaría por la mayor propensión de las mujeres a votar a partidos de izquierda, frente a la mayor propensión de los hombres a votar a partidos de derecha y extremistas, tanto en el bloque ideológico de la izquierda como de la derecha. Las principales explicaciones de la moderna brecha de género apuntan, por un lado, a factores socioeconómicos y culturales y, por otro lado, a las estrategias y posiciones ideológicas de los partidos políticos sobre la igualdad de género (Campbell, 2017). Así, desde una perspectiva socioeconómica, se argumenta que, con la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, la mayor desventaja socioeconómica de las mujeres frente a los hombres las predispone a votar a partidos que mejor defiendan sus intereses, con políticas distributivas en el plano económico, social y familiar. En relación con la anterior, la segunda explicación se refiere a las distintas preferencias de gasto de hombres y mujeres, en las que, como consecuencia del proceso de socialización, las mujeres muestran una mayor preferencia por el gasto en servicios sociales, educación y sanidad que los hombres. El tercer factor de importancia, relacionado con la oferta electoral, apunta a las estrategias e ideología de género de los partidos, con la incorporación de mujeres en sus cuadros directivos y defensa de políticas de igualdad. Tradicionalmente, los partidos de izquierda han sido más proclives a incluir a mujeres en sus cuadros directivos y en sus listas electorales que los partidos conservadores, lo que puede llevar a una mayor movilización de las mujeres y del voto femenino. Además, diversos estudios, tanto de caso como comparados, ponen de manifiesto que las mujeres son más proclives, en determinadas circunstancias, a votar a partidos liderados por mujeres que los hombres (Ortega, Recuero y Oñate, 2023). Del mismo modo, las posiciones ideológicas de los partidos en el eje feminista liberal pueden contribuir a explicar, entre otros factores, la brecha de género en el apoyo a los partidos de derecha radical (Anduiza y Rico, 2024; Campbell, 2017). Finalmente, es de señalar que hombres y mujeres no constituyen bloques o grupos de electores monolíticos, sino que, por el contrario, es preciso tomar en consideración diferencias importantes entre ellos.

75.3. Género y participación electoral en España

Para analizar las diferencias entre hombres y mujeres en el comportamiento electoral en las elecciones generales en España hemos utilizado los Estudios CIS poselectorales⁴. En concreto, se han utilizado los siguientes catorce⁵: 1327, para las elecciones generales de 1982; 1542, para las elecciones de 1986; 1842, para las elecciones de 1989; 2061, para las elecciones de 1993; 2210, para las elecciones de 1996; 2384, para las convocatorias de 2000; 2559, para 2004; 2757, para 2008; 2920, para 2011; 3126, para 2015; 3145, para 2016; los Estudios CIS 3248 y 3269 para las convocatorias de abril y noviembre de 2019, respectivamente; finalmente, el Estudio CIS 3420 para las elecciones de julio de 2023.

Por lo que se refiere a la participación electoral, en los distintos estudios CIS poselectorales analizados ha variado tanto la formulación a la pregunta sobre recuerdo de voto como las opciones de respuesta. Como bien es conocido, tanto la forma de redacción de las preguntas como las alternativas de respuesta puede condicionar las respuestas de los entrevistados. Así, en el Estudio CIS 1327 poselectoral, para las elecciones generales de 1982, se ofrecían dos opciones de respuesta, además del «no contesta»: «votó» y «no votó». En los estudios poselectorales de las elecciones de 1986, 1989, 1993, 1996, 2000 y 2004 se ampliaron a cuatro las alternativas de respuesta a: 1) «Fue Ud. a votar y votó»; 2) «Fue a votar, pero no pudo votar»; 3) «No fue porque no pudo»; 4) «Prefirió no votar». En el estudio poselectoral de las elecciones de 2008 se utilizaron las siguientes opciones de respuesta: 1) «No pude votar»; 2) «No quise ir a votar»; 3) «Normalmente voto, pero esta vez no quise hacerlo»; y 4) «Sí que voté». En los estudios de las elecciones de 2011, 2015 y 2016, se añadió otra alternativa de respuesta: «normalmente vota, pero esta vez no pudo hacerlo». Por el contrario, en los estudios CIS poselectorales de las convocatorias de 2019 el recuerdo de ir a votar y la orientación partidista del voto se formuló en una única pregunta. No obstante, para el caso de los abstencionistas, se incluyó una pregunta específica. Finalmente, para las elecciones de julio de 2023, dado el contexto estival en el que fueron celebradas, se cambiaron y ampliaron a cinco las alternativas, con la inclusión del voto por correo. A los efectos de los análisis, la variable «participación electoral» ha sido codificada como una variable dicotómica («1» para el voto y «0» para la abstención) en todas las elecciones analizadas.

En el periodo 1982-2023, la media de la participación electoral en las elecciones generales ha sido del 71,5 % (véase tabla 75.1), lo que sitúa a nuestro

⁴ Lo ideal, para analizar las diferencias entre hombres y mujeres en la participación electoral, sería utilizar las estadísticas oficiales, ya que los hombres tienden a declarar mayores tasas de participación en las encuestas que las realmente registradas en las urnas. No obstante, en el caso de España, los datos publicados por el Ministerio del Interior no desagregan los datos por género.

⁵ El fichero de datos para los estudios poselectorales de las elecciones generales de 1977 (Estudio CIS 1138) y de las elecciones generales de 1979 (Estudio CIS 1192) no están disponibles en el CIS, por lo que no se han podido incluir estas dos elecciones en el análisis. En todo caso, nos gustaría agradecer al personal del Banco de Datos del CIS las gestiones realizadas para comprobar la disponibilidad del fichero de datos de estos dos estudios.

país en la media de participación registrada en este tipo de convocatorias en otros países de democracia estable. No obstante, se han producido grandes variaciones en las cifras de participación electoral entre elecciones, oscilando entre un máximo del 80 % (en las elecciones de 1982) y un mínimo del 66,2 % (en las consultas de noviembre de 2019). La tabla 75.1 también muestra los porcentajes de participación declarados de hombres y mujeres, utilizando los estudios CIS poselectorales. Como puede observarse, las cifras de participación declarada, tanto de hombres como de mujeres, son significativamente mayores a los porcentajes de participación electoral realmente producidos en todas las elecciones analizadas. Por lo que se refiere a nuestro objeto principal de interés, los datos de la tabla 75.1 ponen de manifiesto que las diferencias entre la concurrencia declarada a las urnas de hombres y mujeres no parecen ser relevantes en las distintas elecciones generales celebradas en España hasta el momento. Así, la brecha de género en participación electoral ha oscilado entre los 2,6 puntos porcentuales registrados en las elecciones de 1982 y los 0,6 puntos en las de 2000. Hasta las elecciones de 1986 inclusive, los hombres presentaban una mayor propensión a votar que las mujeres⁶. A partir de las consultas de 1989, las diferencias en participación electoral cambian de dirección de una elección a otra, de tal forma que las mujeres participaron más en cinco elecciones (1986, 2008, 2011, 2016 y 2023) y los hombres se movilizaron más en el resto de las convocatorias. No obstante, estas diferencias de género no son estadísticamente significativas en la mayoría de los casos. Algunos estudios demuestran que las desigualdades sociales en participación electoral son mayores cuando la participación electoral es baja. Sin embargo, los datos del gráfico 75.1 relacionan las diferencias entre hombres y mujeres en participación electoral con la participación electoral realmente registrada en las distintas elecciones generales celebradas en España y, desde el año 1982, no parecen corroborar estos hallazgos para el caso español.

Hemos analizado también las diferencias entre hombres y mujeres por grupos de edad en las últimas cinco elecciones generales celebradas desde el año 2015. Estudios previos sobre el comportamiento electoral ponen de manifiesto que la participación electoral tiende a incrementarse con la edad, o bien comienza a declinar a partir de los sesenta y cinco años. Como puede verse en la tabla 75.2, los electores más jóvenes (dieciocho a veintinueve años) son los que presentan mayores niveles de abstención, figurando los electores con mayor edad como los más participativos, sin que haya grandes diferencias en participación entre los grupos de edad de 50-64 y de más de sesenta y cinco años. Esta misma pauta se repite tanto para hombres como para mujeres en las cinco elecciones analizadas. Las diferencias entre hombres y mujeres por grupos edad en participación

⁶ Véanse Sani y Castillo (1983) y García y Frutos (1999) para las convocatorias de 1977-1979. En este sentido, de acuerdo con los datos ofrecidos por Sani y Castillo (1983) el 81,8 % de los hombres fue a votar, frente al 82,1 % en las consultas de 1977. Por el contrario, en las elecciones de 1979, se registró una mayor participación declarada de voto de los hombres (80,5 %) frente a las mujeres (79,6 %). En todo caso, estos datos apuntan a que en España no han existido grandes diferencias de género en participación electoral desde las primeras elecciones del periodo democrático.

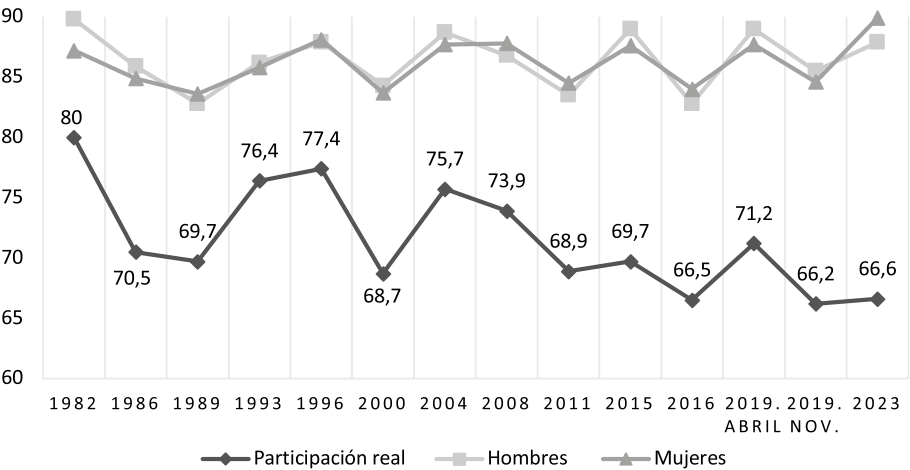
TABLA 75.1. *Participación electoral y declarada por género en las elecciones al Congreso (1982-2023, %)*

	<i>Participación real</i>	<i>Participación declarada (ambos sexos)</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Dif*</i>	<i>Dif**</i>	<i>V kramer</i>
1982	80,0	88,5	89,8	87,2	-2,6	-5,2	0,040 (0,055)*
1986	70,5	85,3	85,9	84,9	-1	-2,0	0,014 (0,199)
1989	69,7	83,2	82,8	83,6	0,8	1,6	0,011 (0,539)
1993	76,4	86,0	86,2	85,8	-0,4	-0,8	0,006 (0,688)
1996	77,4	88,0	87,9	88,1	0,2	0,4	0,004 (0,764)
2000	68,7	84,0	84,3	83,7	-0,6	-1,2	0,009 (0,527)
2004	75,7	88,2	88,7	87,7	-1,0	-2,0	0,015 (0,273)
2008	73,9	87,3	86,8	87,8	1,0	2,0	0,014 (0,270)
2011	68,9	84,0	83,5	84,5	1,0	2,0	0,014 (0,278)
2015	69,7	88,2	88,9	87,6	-1,3	-2,8	0,021 (0,092)*
2016	66,5	83,4	82,8	84,0	1,2	2,4	0,016 (0,231)
2019. Abril	71,2	88,3	89,0	87,7	-1,3	1,8	0,021 (0,124)
2019. Nov.	66,2	85,1	85,5	84,6	-0,9	-1,8	0,014 (0,380)
2023	66,6	88,9	87,9	89,9	2,0	4,0	0,033 (0,001)***
media	71,5	86,3	86,4	86,4	-2,6	-5,2	-

Notas: * Diferencia entre el porcentaje de mujeres y de hombres que declaran haber acudido a votar. ** Diferencia entre el porcentaje de mujeres que declaran haber ido a votar y las que no acudieron a las urnas menos la diferencia entre el porcentaje de hombres que declaran haber ido a votar y los que no acudieron a las urnas. En la columna del coeficiente de V de Kramer. *** Indica que la relación es estadísticamente significativa a $P < 0,01$; ** $P < 0,05$; * $P < 0,10$.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior y del CIS.

GRÁFICO 75.1. *Participación real y participación declarada de hombres y mujeres en las elecciones al Congreso (1982-2023, %)*



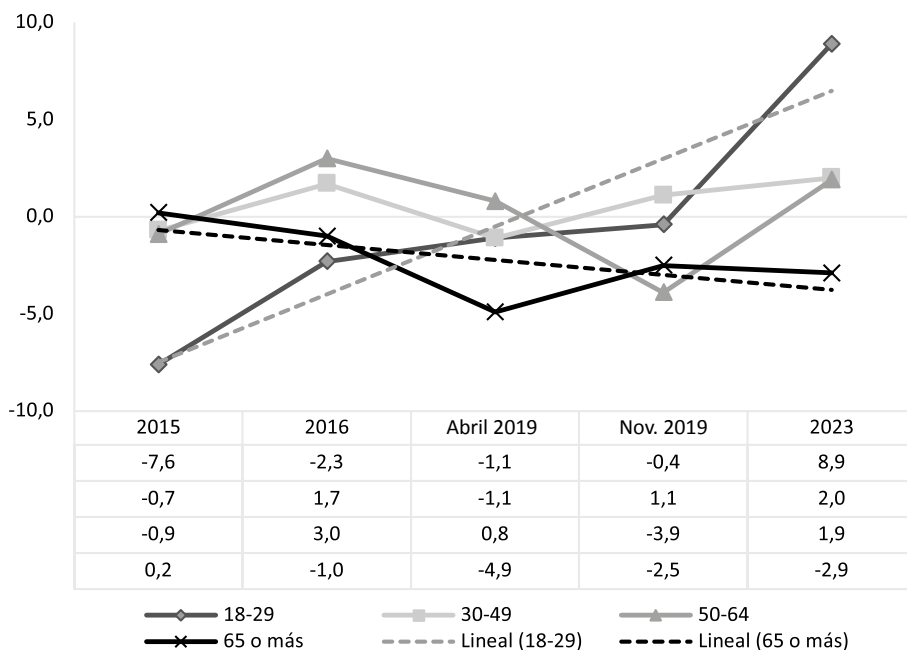
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior y los estudios CIS poselectorales.

electoral son estadísticamente significativas pero débiles en todas las elecciones analizadas. En todo caso, la brecha de género tiende a ser mayor entre los grupos de edad más jóvenes (de dieciocho a veintinueve años). Del mismo modo, el tamaño y dirección de la brecha de género por grupos de edad varía entre elecciones. Estos hallazgos parecen indicar que tanto el tamaño como la dirección de la brecha de género por grupos de edad parecen estar condicionados por el contexto de las convocatorias. Así, en las consultas de 2015, la mayor brecha de género se produce en el electorado más joven (18-29 años) a favor de los hombres: el 85,4 % de los jóvenes fue a votar frente al 77,80 % de las mujeres de esa misma edad, resultando en una diferencia de 7,6 puntos porcentuales. Por el contrario, en las elecciones de 2023, el 85,2 % de las mujeres más jóvenes entrevistadas fue a votar, con una mayor afluencia de 7,9 puntos con relación a los varones. No obstante, se observan tendencias distintas de cambio entre el electorado más joven y de mayor edad (véase gráfico 75.2): entre los electores

TABLA 75.2. *Participación electoral de hombres y mujeres por grupos de edad en las elecciones al Congreso (2015-2023, %)*

Elección		18-29	30-49	50-64	65 o más	Total
2015	Hombres	85,40	88,20	91,20	90,00	88,90
	Mujeres	77,80	87,50	90,30	90,20	87,60
	Total	81,70	87,80	90,70	90,10	88,20
	Dif.	-7,60	-0,70	-0,90	0,20	-1,30
2016	Hombres	74,1	80,9	85,9	88,8	82,8
	Mujeres	71,8	82,6	88,9	87,8	84
	Total	73	81,7	87,5	88,2	83,4
	Dif.	-2,3	1,7	3	-1	1,2
2019. Abril	Hombres	83,2	87,9	90,5	93,1	89
	Mujeres	82,1	86,8	91,3	88,2	87,7
	Total	82,7	87,4	90,9	90,4	88,3
	Dif.	-1,1	-1,1	0,8	-4,9	-1,3
2019. Nov.	Hombres	81,80	81,70	89,60	90,00	85,50
	Mujeres	81,40	82,80	85,70	87,50	84,60
	Total	81,60	82,30	87,60	88,60	85,10
	Dif.	-0,40	1,10	-3,90	-2,50	-0,90
2023	Hombres	76,3	86,6	90,2	94,4	87,9
	Mujeres	85,2	88,6	92,1	91,5	89,9
	Total	80,7	87,6	91,2	92,7	88,9
	Dif.	8,9	2	1,9	-2,9	2

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

GRÁFICO 75.2. *Diferencias en participación electoral entre mujeres y hombres por grupos de edad en las elecciones al Congreso de los Diputados (2015-2023)*

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

de dieciocho a veintinueve años, la brecha de género a favor de los hombres tiende a reducirse, revirtiéndose de forma significativa a favor de las mujeres en las consultas de 2023; por el contrario, la brecha de género en favor de los hombres tiende al incremento entre los electores con sesenta y cinco años o más.

Hasta el momento, hemos analizado las relaciones entre género y participación electoral, mostrando además las diferencias por grupos de edad, sin controlar por otras variables. A continuación, ofrecemos los resultados de los análisis de regresión logística binominal en las que controlamos por otros factores sociodemográficos y contextuales: edad (medida en años) y el cuadrado de la misma para capturar una posible relación curvilínea; nivel de estudios con cuatro categorías (sin estudios, primarios, secundarios y superiores; creencia y práctica religiosa, diferenciando entre católicos practicantes, no practicantes, creyentes de otra religión, agnósticos / indiferentes / ateos; la clase social (subjetiva) con cuatro categorías: alta y media-alta, media-media, media-baja y baja⁷; situación laboral (diferenciando entre población activa e inactiva); el estado civil (casado/a, soltero/a, viudo/a, divorciado/separado/a);

⁷ La clase alta y la clase media-alta se han agrupado en una única categoría, debido al escaso número de entrevistados que se consideran de clase alta.

TABLA 75.3. *Influencia del género, edad, de variables sociodemográficas a nivel individual y tamaño del municipio sobre la participación electoral en elecciones generales (2015-2023)*

	2015		2016		Abril 2019		Nov. 2019		2023	
	Coef.	E. E.	Coef.	E. E.	Coef.	E. E.	Coef.	E. E.	Coef.	E. E.
Sexo (ref. hombre)	-0.222**	(0.088)	0.017	(0.077)	-0.139	(0.099)	-0.037	(0.098)	0.285***	(0.078)
Edad (en años)	0.054***	(0.015)	0.038***	(0.013)	-0.005	(0.017)	-0.012	(0.017)	0.039***	(0.014)
Edad*Edad	-0.000**	(0.000)	-0.000	(0.000)	0.000*	(0.000)	0.000*	(0.000)	-0.000	(0.000)
Estudios (ref. sin estudios)										
Estudios primarios	0.172	(0.176)	-0.083	(0.173)	0.624***	(0.209)	0.446*	(0.229)	0.496*	(0.298)
Estudios secundarios	0.737***	(0.191)	0.347*	(0.186)	1.170***	(0.221)	0.652***	(0.235)	1.265***	(0.268)
Estudios superiores	1.040***	(0.223)	1.259***	(0.217)	1.830***	(0.261)	0.832***	(0.260)	1.623***	(0.273)
Religión (ref. Católico practicante)										
Católico no practicante	-0.527***	(0.138)	-0.598***	(0.134)	-0.179	(0.138)	-0.070	(0.138)	-0.220	(0.140)
Creyente de otra religión	-1.552***	(0.235)	-1.616***	(0.220)	-1.261***	(0.238)	-1.395***	(0.242)	-1.677***	(0.208)
Agnóstico/indiferente/ateo	-0.240	(0.161)	-0.561***	(0.150)	-0.156	(0.160)	0.131	(0.159)	-0.384***	(0.137)
Clase social (ref. alta y media-alta)										
Clase media-media	-0.151	(0.188)	0.071	(0.148)	-0.331	(0.344)	-0.476	(0.305)	0.188	(0.150)
Clase media-baja	-0.486**	(0.195)	-0.214	(0.155)	-0.605*	(0.353)	-0.472	(0.319)	0.048	(0.167)
Clase Baja	-0.741***	(0.248)	-0.365*	(0.209)	-0.835**	(0.346)	-1.055***	(0.313)	0.101	(0.167)
Situación laboral	-0.030	(0.100)	0.059	(0.086)	0.172	(0.111)	0.081	(0.110)	-0.152	(0.097)
Estado civil (ref. casado/a)										
Soltero/a	-0.392***	(0.121)	-0.430***	(0.107)	-0.472***	(0.132)	-0.327**	(0.133)	-0.384***	(0.111)
Viudo/a	-0.274	(0.174)	-0.282*	(0.164)	-0.781***	(0.194)	-0.854***	(0.206)	-0.669***	(0.199)
Divorciado/ separado/a	-0.194	(0.178)	-0.678***	(0.139)	-0.205	(0.194)	-0.536***	(0.181)	-0.651***	(0.132)
Tamaño del municipio (ref. < 2.000 hab.)										
2.001-10.000	0.048	(0.187)	0.042	(0.175)	-0.018	(0.239)	0.282	(0.209)	-0.195	(0.201)
10.001-50.000	0.185	(0.180)	0.042	(0.166)	-0.236	(0.220)	0.290	(0.195)	-0.312*	(0.188)
50.001-100.000	-0.198	(0.195)	-0.068	(0.181)	-0.218	(0.242)	0.373*	(0.223)	-0.174	(0.208)
100.001-400.000	-0.054	(0.180)	-0.070	(0.168)	-0.269	(0.225)	0.291	(0.201)	-0.399**	(0.191)
400.001-1.000.000	0.055	(0.234)	0.167	(0.207)	-0.467*	(0.254)	0.249	(0.243)	-0.173	(0.223)
Más de 1.000.000	0.297	(0.225)	0.081	(0.200)	0.127	(0.273)	0.620**	(0.250)	-0.259	(0.213)
Constante	0.743	(0.489)	0.688	(0.432)	1.617***	(0.594)	1.452**	(0.585)	0.081	(0.464)
Pseudo R ²	0.058***		0.071***		0.075***		0.053***		0.066***	
N	5,832		5,753		4,835		3,869		8,348	

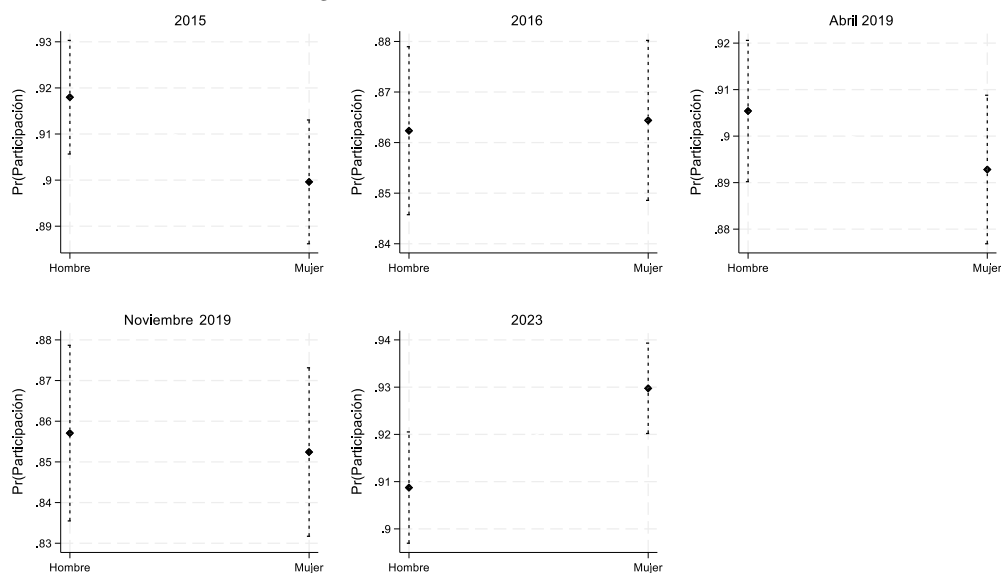
Notas: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1. Para cada variable se muestran los coeficientes de regresión y entre paréntesis los errores estándar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

finalmente, se ha controlado por el tamaño poblacional del municipio de residencia del entrevistado.

Los resultados de los análisis de regresión logística binomial se presentan en la tabla 75.3 para las cinco elecciones generales celebradas entre los años 2015 y 2023. Como puede observarse, las variables sociodemográficas tienen una débil capacidad explicativa de la participación electoral en las cinco convocatorias generales analizadas. Por lo que se refiere a nuestro objeto principal de interés, no existen grandes diferencias de género en la probabilidad de ir a votar, siendo solo estadísticamente significativas en las elecciones de 2015 y 2023, cambiando de signo entre elecciones (véase gráfico 75.3). Así, en las consultas de 2015 la probabilidad de ir a votar fue de 0,90 para las mujeres frente a la de 0,92 para los hombres. Por el contrario, en las consultas de julio de 2023 la probabilidad de haber votado fue mayor para las mujeres (0,93) que para los hombres (0,91). En relación con las otras variables sociodemográficas consideradas, los resultados de nuestro estudio confirman hallazgos previos sobre su influencia en la participación electoral: así, la participación electoral se tiende a incrementar con la edad, el nivel de estudios y la clase social (subjettiva) del entrevistado. Los católicos/as practicantes y casados/as son los que presentan la mayor probabilidad de acudir a las urnas. No obstante, es de destacar que, a diferencia de otros estudios, no hemos encontrado una relación curvilínea entre edad y participación electoral. Finalmente, el efecto de la situación laboral no es estadísticamente significativo.

GRÁFICO 75.3. *Probabilidades pronosticadas de hombres y mujeres de votar en elecciones generales (2015-2023, CIS 95 %)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

75.4. Género, ideología y orientación partidista del voto en España

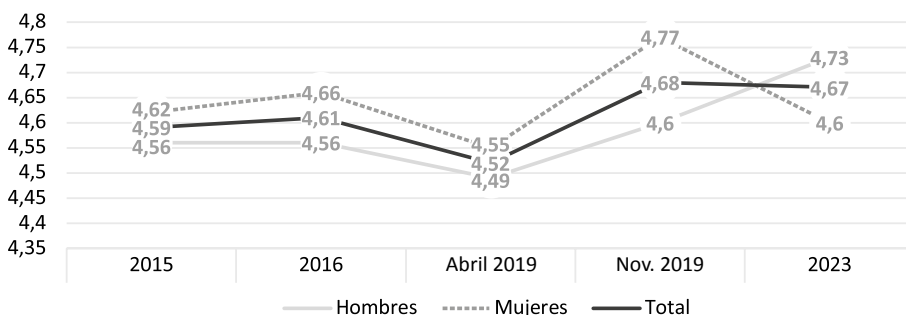
En este apartado se examinan las diferencias de género en las posiciones ideológicas del electorado y su reflejo en la orientación del voto por bloques ideológicos y por partidos políticos, en la última década, desde 2015 hasta 2023, año en el que se celebraron las últimas elecciones generales hasta el momento. En un primer momento, analizaremos las diferencias en el posicionamiento en la escala ideológica entre hombres y mujeres, para considerar a continuación la orientación del voto por bloques ideológicos y por partidos.

75.4.1. Posicionamiento de hombres y mujeres en la escala ideológica

La ideología presenta múltiples dimensiones, de las cuales la más relevante ha sido tradicionalmente la división izquierda-derecha en Europa. En Ciencia Política, la ideología es considerada como un instrumento o herramienta heurística que, construida culturalmente a través de distintos procesos de socialización, permite a los ciudadanos ordenar y dar significado a los objetos políticos (Sani y Montero, 1986). En su calidad de instrumento cognitivo y evaluativo, la ideología desempeña una función también simplificadora para reducir la complejidad de los fenómenos sociales y políticos (Medina, 2015).

En España, desde los años ochenta y buena parte de los noventa, se habló de una mayoría natural de izquierdas en la medida en la que la mayor parte del electorado se ubicaba en las posiciones de izquierda. A partir de los años noventa, esta mayoría natural se desdibuja, con un incremento del centro ideológico. Desde 2015 hasta 2023, la posición media del electorado en una escala ideológica del 1 al 10 sigue siendo de centro-izquierda con una puntuación media que no llega a los cinco puntos (véase gráfico 75.4). Estos datos confirman, en principio, la tendencia mayoritaria de centro-izquierda del electorado español. Los resultados del análisis también ponen de manifiesto que, en términos

GRÁFICO 75.4. Posición media de hombres y mujeres en la escala ideológica (1-10) (2015-2023)

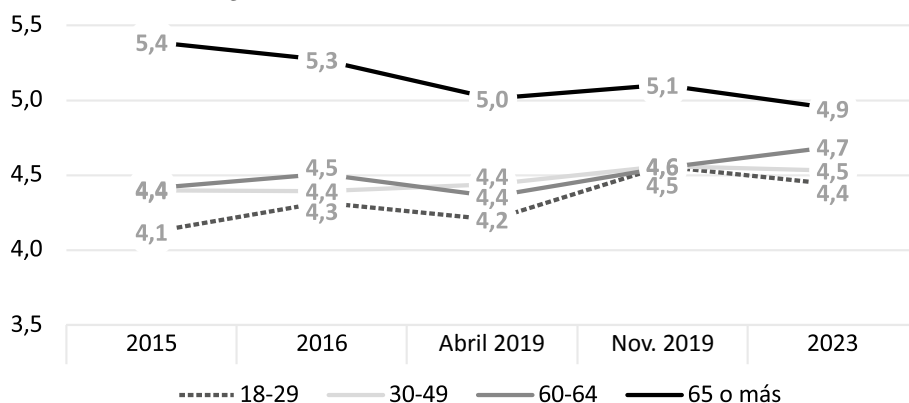


Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

medios, las diferencias en el posicionamiento ideológico de hombres y mujeres siguen siendo prácticamente irrelevantes en los últimos años, en tanto que estas diferencias no llegan a alcanzar los 0,20 puntos en ninguna de las cinco elecciones analizadas, aunque hayan cambiado de dirección en las consultas de 2023, con una tendencia ligeramente más a la izquierda de las mujeres. No obstante, es preciso también señalar que las mujeres siguen mostrando mayores porcentajes de indefinición ideológica (no sabe/no contesta) que los hombres.

Las diferencias en las posiciones ideológicas de los españoles resultan algo mayores por grupos de edad. Así, la autoubicación media del electorado en la escala ideológica muestra un ligero incremento gradual de los valores medios desde los grupos más jóvenes a los de mayor edad. No obstante, estas diferencias por grupos de edad han tendido a reducirse en los últimos años (véase gráfico 75.5). Del mismo modo, las diferencias ideológicas de género entre los distintos grupos de edad no son significativas en la última década en España. No obstante, las diferencias ideológicas de género entre el grupo de edad más joven han aumentado en el contexto de las elecciones de 2023, con una mayor inclinación de las jóvenes hacia la izquierda (gráfico 75.6).

GRÁFICO 75.5. *Posición media del electorado por grupos de edad en la escala ideológica (1-10) (2015-2023)*

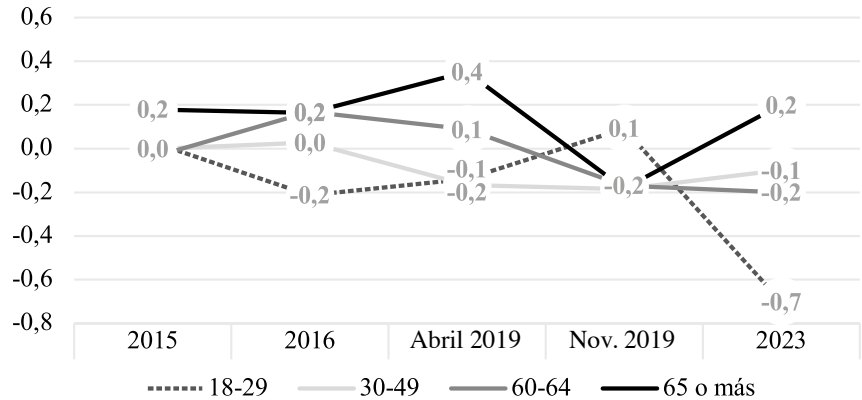


Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

Estas posiciones medias del electorado en la escala ideológica ocultan importantes diferencias. Si desagregamos los datos por posiciones ideológicas⁸,

⁸ Desde el año 1983, para medir el posicionamiento ideológico de los electores (en la dimensión izquierda-derecha), el CIS ha utilizado una escala del 1 al 10. En esta escala, el centro matemático se encuentra entre el 5 y 6. No obstante, es discutible si estas dos posiciones pueden interpretarse como el centro ideológico de la escala sin más especificaciones (Medina, 2015, p. 109). Siguiendo la propuesta de Barreiro (2002), hemos dividido la escala ideológica del 1 al 10 en seis posiciones: extrema izquierda (1 y 2), izquierda (3 y 4), centro-izquierda (5), centro-derecha (6), derecha (7-8) y extrema-derecha (9-10).

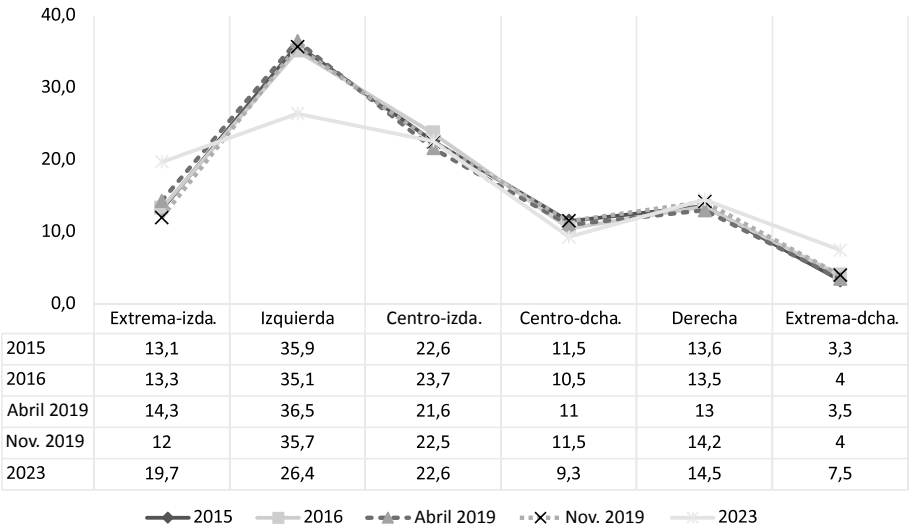
GRÁFICO 75.6. *Diferencias en la posición media de mujeres y hombres por grupos de edad en la escala ideológica (1-10) (2015-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

se comprueba que la mayoría de los electores se ubican en la izquierda y el centro-izquierda (véase gráfico 75.7). No obstante, se han registrado cambios significativos en los últimos diez años, con una tendencia al incremento de la polarización ideológica, como ha sucedido en otros países de nuestro entorno comparado. Así, las puntuaciones medias del electorado permanecen prácticamente estables, pero se ha reducido el porcentaje de electores que se ubican en la izquierda y el centro-izquierda (5) del espectro ideológico. Del

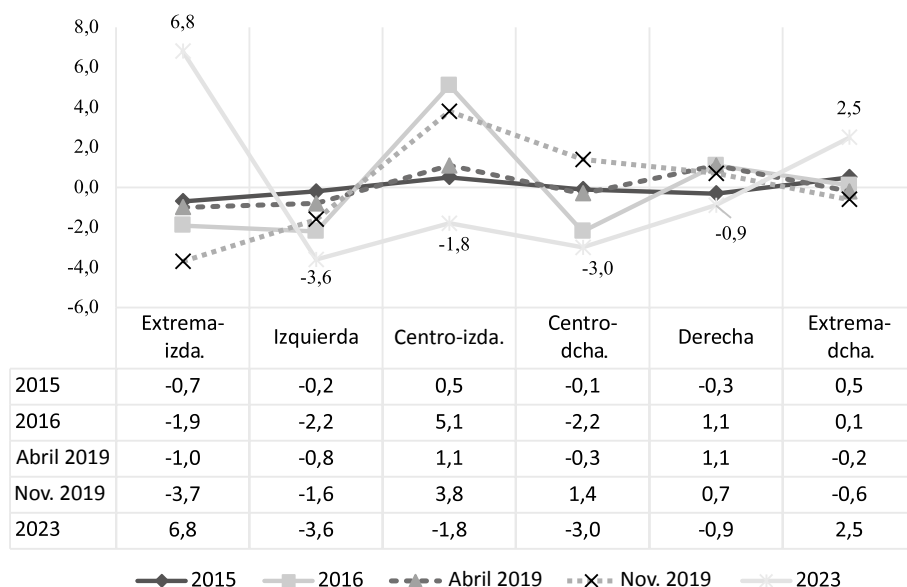
GRÁFICO 75.7. *Ubicación del electorado en la escala ideológica por posiciones (2015-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

mismo modo, se ha incrementado el porcentaje de electores que se ubican en los dos extremos ideológicos, especialmente en la izquierda. En este sentido, hombres y mujeres registran diferencias ideológicas estadísticamente significativas en la mayoría de las consultas, si bien estas son débiles (gráfico 75.8). No obstante, es de destacar que, en el contexto poselectoral de las elecciones de 2023, se produjo un incremento de la brecha de género con cambios de dirección, de tal forma que las mujeres se ubican más en las posiciones extremas de la escala ideológica, especialmente en el bloque ideológico de la izquierda.

GRÁFICO 75.8. *Diferencias entre las posiciones de mujeres y hombres en la escala ideológica (2015-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

75.4.2. Sexo y orientación partidista del voto

Por lo que se refiere a las diferencias de género en la orientación partidista del voto, España presenta pautas similares de evolución a las registradas en otros países de nuestro entorno comparado, si bien con cierto retraso debido a condicionantes históricos y políticos. Estudios previos (Pallarés, Riba y Fraile 2007; Verge, 2007) ponen de manifiesto la orientación más conservadora del voto de las mujeres hasta finales de los ochenta, produciéndose una reducción de las diferencias de género hasta llegar a desaparecer a finales de los noventa. No obstante, en la primera década del siglo xxi las mujeres españolas presentaban una mayor inclinación a votar al PSOE que los hombres, mientras que sucedía lo contrario en el caso de IU, con un apoyo electoral ligeramente

más masculinizado (Ramírez, 2016). Para el PP, se observaban pautas menos diferenciadas de voto por género, en la medida en la que se habían ido gradualmente homogeneizando sus apoyos entre hombres y mujeres.

En este trabajo se han analizado las diferencias entre hombres y mujeres en la orientación partidista del voto en las cinco elecciones generales celebradas desde el año 2015 (véanse tabla 75.4 y gráfico 75.9). Los resultados de los análisis y de las preferencias electorales de hombres y mujeres se han de poner en el contexto de las elecciones analizadas. Desde las consultas de 2015 se ha producido una reestructuración del sistema de partidos caracterizada por el debilitamiento del bipartidismo, con la emergencia de nuevos partidos de mediano tamaño –Podemos (Ps) y Ciudadanos (Cs) en las elecciones de 2015 y de Vox en las consultas de 2019– y con la conformación de una gran coalición electoral de izquierdas (Sumar), liderada por una mujer en las consultas de 2023. Estas elecciones se han celebrado además en el contexto de la cuarta ola de movilización feminista que, tras la entrada de Vox en el parlamento andaluz en 2018, se ha intensificado.

En este contexto cambiante del sistema de partidos (2015-2023), de polarización del discurso de los partidos sobre igualdad de género y de movilización feminista, la orientación partidista del voto por género presenta más similitudes que diferencias en las cinco elecciones analizadas. Los datos de la tabla 75.4 muestran que la relación entre ambas variables es estadísticamente significativa, pero débil. En este sentido, la brecha global de género en las preferencias partidistas del electorado no ha superado en términos absolutos los diez puntos porcentuales, con la excepción de las consultas de noviembre de 2019 (gráfico 75.9)⁹. No obstante, para analizar la brecha de género se ha de tomar en consideración no solo la magnitud de la misma sino también su dirección, por partidos y por bloques ideológicos. Con base en los resultados de los análisis bivariados entre sexo y orientación partidista del voto a los principales, podemos realizar algunas consideraciones (tabla 75.4). En primer lugar, las mujeres han mostrado una mayor tendencia a votar al PSOE en las cinco elecciones analizadas, continuando la tendencia iniciada a finales de los noventa. En segundo lugar, como consecuencia de la reestructuración del sistema de partidos, el PP aumentó el apoyo electoral recibido entre las mujeres, hasta las consultas de 2023. Por el contrario, las diferencias de género son mayores en el voto a Podemos y en menor medida, a Cs. El empuje electoral de Vox se ha producido con una progresiva masculinización de su apoyo electoral, reproduciendo la pauta registrada en otras democracias de mayor voto de los hombres a partidos populistas de derecha radical que las mujeres. Finalmente, es de destacar que en el caso de los PANE no se registran grandes diferencias en el apoyo electoral entre hombres y mujeres, con una mayor tendencia de voto de los primeros.

Del mismo modo, en el análisis de la brecha de género es necesario tomar en consideración el contexto y el sistema de partidos de cada convocatoria.

⁹ La brecha global de género ha sido calculada como la suma del valor absoluto de las diferencias entre el porcentaje de hombres y mujeres que votaron a cada partido en una elección dividida entre dos. El índice puede tomar un valor que oscila entre 0 y 100.

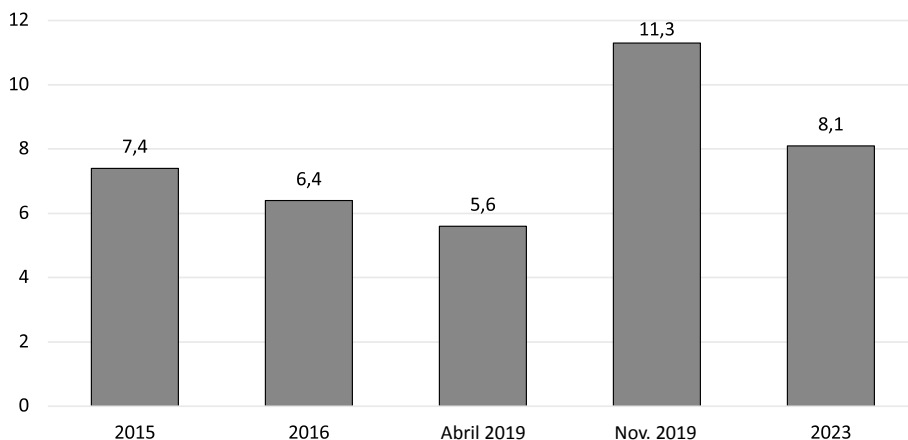
TABLA 75.4. *Orientación partidista del voto de hombres y mujeres en las elecciones al Congreso (2015-2023, %)*

<i>Elección</i>		<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>Podemos</i>	<i>IU</i>	<i>Cs</i>	<i>Vox</i>	<i>PANE</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
2015	Hombres	24,7	19,8	26,0	4,3	14,7	0,2	9,3	1,0	100
	Mujeres	25,5	25,0	20,0	4,3	13,7	0,2	8,9	2,4	100
	Total	25,1	22,4	23,0	4,3	14,2	0,2	9,1	1,7	100
	Dif.	0,8	5,2	-6,0	0,0	-1,0	0,0	-0,4	1,4	-
	V de Kramer		0,101		p <,001 N= 4786					
2016		<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>U.P.</i>		<i>Cs</i>	<i>Vox</i>	<i>PANE</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
	Hombres	27,3	24	27,2		11,9	0,2	7,8	1,7	100
	Mujeres	29,1	27,2	21,5		12,5	0,1	7,1	2,4	100
	Total	28,2	25,7	24,2		12,2	0,2	7,5	2,1	100
	Dif.	1,8	3,2	-5,7		0,6	-0,1	-0,7	0,7	-
V de Kramer		0,075		p <,001 N= 4242						
Abril 2019		<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>U.P.</i>		<i>Cs</i>	<i>Vox</i>	<i>PANE</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
	Hombres	13,0	35,1	16,4		14,2	8,2	10,5	2,6	100
	Mujeres	14,9	37,9	14,4		15,1	5,1	10,0	2,6	100
	Total	13,9	36,5	15,4		14,7	6,7	10,3	2,6	100
	Dif.	1,9	2,8	-2,0		0,9	-3,1	-0,5	0,0	-
V de Kramer		0,077		p <,001 N= 4446						
Nov. 2019		<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>U.P.</i>	<i>Más País</i>	<i>Cs</i>	<i>Vox</i>	<i>PANE</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
	Hombres	16,1	31,4	16,2	1,9	6,5	12,4	12,8	2,8	100
	Mujeres	21,1	35,5	12,2	1,8	8,6	7,7	10,5	2,6	100
	Total	18,6	33,5	14,2	1,9	7,6	10	11,6	2,7	100
	Dif.	5,0	4,1	-4	-0,1	2,1	-4,7	-2,3	-0,2	-
V de Kramer		0,125		p <,001 N=3405						
2023		<i>PP</i>	<i>PSOE</i>	<i>Sumar</i>		<i>Cs</i>	<i>Vox</i>	<i>PANE</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
	Hombres	28,6	30,6	18,0		-	12,1	7,8	3	100
	Mujeres	28,5	37,9	18,7		-	6	7	1,9	100
	Total	28,6	34,3	18,3		-	9	7,4	2,4	100
	Dif.	-0,1	7,3	0,7		-	-6,1	-0,8	-1,1	-
V de Kramer		0,125		p <,001 N=7503						

tabla 75.4, en estas dos consultas, las mujeres tendieron a votar en mayor medida que los hombres a los dos partidos tradicionales, especialmente al PSOE, con una diferencia de 5,20 y 3,20 puntos porcentuales en las elecciones de 2015 y 2016, respectivamente. En el caso de IU, a diferencia de anteriores elecciones, no se registraron comportamientos diferenciados en las consultas de 2015, quizá debido a que las pautas de volatilidad electoral se producen fundamentalmente dentro del mismo bloque ideológico, con el mayor trasvase masculino de votos hacia la nueva formación de izquierdas. Por el contrario, las mujeres mostraron una menor disposición a votar a Podemos en las consultas de 2015, formación considerada como un partido de extrema-izquierda por la mayoría del electorado. Esta mayor propensión de los hombres a votar a la nueva formación se mantuvo en las consultas de 2016, en las que Podemos e IU concurrieron conjuntamente, bajo las siglas Unidos Podemos. En este sentido, es de destacar que, a pesar de la adopción del feminismo como eje clave y transversal en sus documentos fundacionales y del impulso feminista interno, Podemos ha proyectado una imagen de partido masculinizado al electorado, con un discurso combativo y polarizado ideológicamente.

Las consultas generales de 2019 pusieron fin al excepcionalismo español con la entrada en el Congreso de los Diputados de Vox, que es considerado por los analistas y por los ciudadanos como un partido populista de derecha radical, que también incluye la defensa de valores tradicionales y de género en sus objetivos programáticos. El partido consiguió doce escaños en las elecciones de abril de 2019, cuadruplicando el número de representantes en las elecciones al Congreso de noviembre de ese mismo año. De nuevo se registra una mayor tendencia de las mujeres a votar a los partidos tradicionales y moderados –especialmente al PSOE en las convocatorias de abril y al PP en las de noviembre–. Del mismo modo, Cs, considerado como un partido de centro-derecha por el electorado, en esos momentos, también registró un mayor apoyo femenino en

GRÁFICO 75.9. *Brecha de género en las elecciones al Congreso de los Diputados (2015-2023, %)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

ambas convocatorias. Por el contrario, los hombres mostraron una mayor inclinación a votar a partidos extremistas, tanto en el espectro ideológico de la izquierda (Unidas Podemos) como de la derecha (Vox). Con el cambio de denominación de la coalición electoral de izquierdas a Unidas Podemos y las estrategias utilizadas para atraer al voto femenino, la brecha de género se redujo, no obstante, a dos puntos porcentuales en abril de 2019 para volver a aumentar hasta los cuatro puntos en noviembre de 2019.

Las elecciones de 2023 se caracterizaron por una confrontación entre dos bloques ideológicos claramente diferenciados: PP y Vox en el eje de la derecha, PSOE y Sumar en el eje de la izquierda, además de la competición con y entre los principales partidos de ámbito no estatal. En las consultas de 2023 se produjo una reducción de la fragmentación electoral y parlamentaria, motivada, entre otros factores, por un aumento de la concentración del voto en los dos partidos mayoritarios, la no presentación de Cs a estas convocatorias y la formación de una gran coalición de izquierdas (Sumar) que aglutinaba a más de veinte formaciones políticas. Es en las elecciones al Congreso de 2023, si nos centramos en los partidos de ámbito estatal, donde se registran diferencias de género más importantes en la orientación de su voto por bloques ideológicos: con la mayor tendencia de los hombres a votar a partidos conservadores, especialmente en el extremo ideológico y la mayor propensión de las mujeres a votar a partidos de izquierda y moderados.

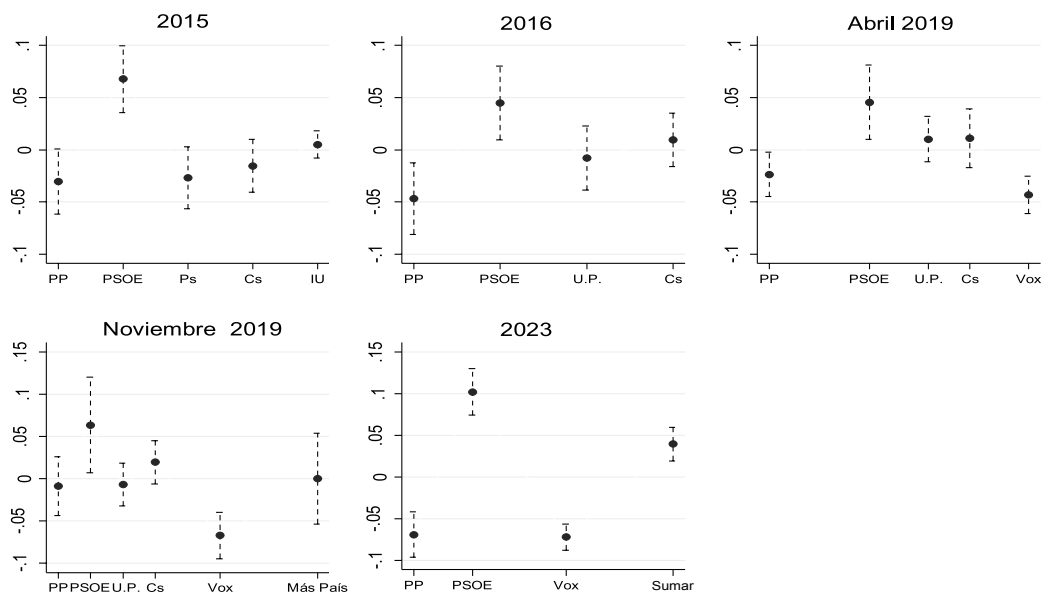
Para determinar el efecto del sexo/género de los electores sobre la orientación partidista del voto hemos realizado análisis de regresión logística multinomial, controlando por otras variables sociodemográficas del electorado (como la edad, el nivel de estudios, creencia y práctica religiosa, clase social subjetiva, situación laboral, estado civil, etc.) y tamaño poblacional del municipio de residencia, para las cinco elecciones al Congreso de los Diputados celebradas desde el año 2015. En todos los análisis de regresión logística, nuestra variable dependiente se circunscribe al voto a los principales partidos de ámbito nacional que consiguieron representación en el Congreso en cada elección. La categoría de referencia es el voto al PSOE, en cuanto que es el partido mayoritario que arroja más apoyo de las mujeres en la última década. Con base en los resultados obtenidos, podemos destacar las siguientes consideraciones. En primer lugar, el sexo y las variables sociodemográficas consideradas tienen una débil capacidad explicativa de la probabilidad de voto a los principales partidos de ámbito nacional con representación en el Congreso de los Diputados en las cinco elecciones analizadas. Los valores de los coeficientes de Pseudo R^2 oscilan entre 0,139 en las dos consultas de 2019 y 0,167 en las de 2016.

En el gráfico 75.10 se muestran los contrastes entre las probabilidades estimadas de voto de hombres y mujeres a los principales partidos de ámbito nacional, controlando por otros factores sociodemográficos y tamaño poblacional del municipio de residencia. Como puede observarse, las mujeres presentan mayores probabilidades de votar al PSOE que los hombres en las cinco elecciones analizadas. En las elecciones de 2015, los contrastes son estadísticamente significativos con relación al resto de fuerzas políticas, con una mayor tendencia de los hombres a votar al PP, Ps y Cs. En el

caso de IU, no se registran diferencias de género relevantes en la probabilidad estimada de voto entre hombres y mujeres, con un valor próximo a 0 (0,005). En las elecciones de 2016, los contrastes más acusados en la probabilidad estimada de voto entre hombres y mujeres se produce en la probabilidad de voto al PSOE a favor de las mujeres y al PP a favor de los hombres. Por el contrario, no se registran contrastes significativos de género en la probabilidad de voto a UP y Cs. Con la irrupción de Vox en las elecciones de abril y noviembre de 2019, se reduce la brecha género en la probabilidad de voto al PP, como consecuencia, entre otros factores, del trasvase de votos de los hombres a la formación de derecha radical, especialmente en las consultas de noviembre. Así, el contraste en las probabilidades estimadas de hombres y mujeres de votar al PP fue de 0,024 en las consultas de abril y de noviembre.

Finalmente, es de destacar que en las elecciones de 2023 han aumentado la brecha de género en la probabilidad de voto a los principales partidos por bloques ideológicos. Las mujeres presentan una mayor probabilidad de votar a las dos formaciones de izquierda que los hombres, especialmente al PSOE. La diferencia de género en las probabilidades estimadas de voto es de 0,102 para el PSOE y de 0,039 para Sumar en favor de las mujeres. Por el contrario, los hombres presentan una mayor probabilidad de votar a los dos partidos de la derecha que las mujeres, con unos valores de contraste de las probabilidades estimadas de 0,069 y de 0,072 para PP y Vox respectivamente a favor de los hombres.

GRÁFICO 75.10. *Contraste de probabilidades estimadas de voto de hombres y mujeres en las elecciones al Congreso (2015-2023, CIS 95 %)*



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios CIS poselectorales.

75.5. Conclusiones

En este trabajo hemos analizado desde una perspectiva longitudinal las diferencias entre el comportamiento electoral de hombres y mujeres en las elecciones generales en España, especialmente en las últimas dos décadas. Los resultados del análisis ponen de manifiesto que no existen grandes diferencias en la participación electoral entre hombres y mujeres en las elecciones generales celebradas en España desde el año 1982. Del mismo modo, desde el año 1989 tanto la magnitud como la dirección de la brecha de género en participación electoral varía entre elecciones. En tercer lugar, es de destacar que no existen tampoco grandes diferencias entre hombres y mujeres por grupos de edad: la participación tiende a incrementarse con la edad tanto para hombres como mujeres. Como cuarta consideración, se ha de señalar que el género y otras variables sociodemográficas tienen una débil capacidad explicativa de la participación electoral en elecciones generales en la actualidad.

La brecha de género se manifiesta con mayor claridad en la probabilidad de voto a partidos y por bloques ideológicos, especialmente en las elecciones de 2023. Así, las mujeres presentan una mayor tendencia a votar a partidos de izquierda, especialmente al PSOE. Por el contrario, los hombres tienden en mayor medida a votar a partidos de derecha que las mujeres, tanto al PP como a Vox. De esta forma, el comportamiento electoral de la población española reproduce, en términos generales, las pautas de la «moderna» brecha de género, identificadas en otros países de nuestro entorno comparado. Con todo, no es posible hablar de que el género constituya en la actualidad una fractura o línea de división que oponga a dos grupos de electores con intereses claramente contrapuestos en la contienda electoral. Esta investigación no ha indagado en los factores determinantes de las diferencias en el comportamiento electoral de hombres y mujeres en España. Estos serán objeto de análisis en otras investigaciones del grupo investigador, tanto en elecciones generales como en las elecciones autonómicas, consideradas como consultas de segundo orden. Estas últimas ofrecen, además, la posibilidad de indagar en el efecto de los líderes políticos y la afinidad de género entre electores y candidatos, en la medida en que en los últimos años ha aumentado de forma significativa el número de mujeres que se presentan como candidatas a las presidencias autonómicas.

Bibliografía

- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anduiza, Eva y Rico, Guillem (2024). «Sexism and the Far-Right Vote: The Individual Dynamics of Gender Backlash». *American Journal of Political Science*, 68(2), pp., 478-493. doi: 10.1111/ajps.12759
- Barreiro, Belén (2002). «La progresiva desmovilización de la izquierda en España: un análisis de la abstención en las elecciones generales de 1986 a 2000». *Revista Española de Ciencia Política*, 6(1), pp. 183-205.

- Beauregard, Katrine (2016). «Women's representation and gender gaps in political participation: do time and success matter in a cross-national perspective?». *Politics, Groups, and Identities*, 6(2), pp. 237-263.
- Campbell, Rosie (2017). Gender and Voting. En: Arzheimer, Kai; Evans, Jocelyn y Lewis-Beck, Michael (eds.). *The Sage handbook of electoral behavior* (pp. 159-176). Londres: Sage Publications.
- Carreras, Miguel (2018). «Why not gender gap in electoral participation? A civic duty Explanation». *Electoral Studies*, 52, pp. 36-45.
- Dassonneville, Ruth y Kostelka, Filip (2021). «The cultural sources of the gender gap in voter turnout». *British Journal of Political Science*, 51(3), pp. 1040-1061.
- Duverger, Maurice (1955). *The Political Role of Women*. Paris: Unesco.
- Fraile, Marta (2018). «Brechas de género en la relación con la política: implicación, conocimiento y participación». *Panorama social*, 27, pp. 165-181.
- Fraile, Marta (2022). ¿Entra el género en las urnas? Las diferencias en el voto de hombres y mujeres. En: Alonso Álvarez, Alba y Lois González, Marta I. (coords.). *Género y política: nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista* (pp. 239-258). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Galais, Carol y Blais, André (2019). «Is There a Gender Gap in the sense of Duty to Vote?». *Societies*, 9(4).
- García Escribano, Juan J. y Frutos Balibrea, María D. (1999). «Mujeres, hombres y participación política buscando diferencias». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, pp. 307-329.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa (2000). «The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective». *International Political Science Review*, 21(4), pp. 441-463.
- Inglehart, Ronald y Norris, Pippa (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*. Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Kittilson, Miki C. (2019). Gender and Electoral Behavior. En: Franceschet, Susan; Krook, Mona L. y Tan, Netina (eds.). *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights, Gender and Politics*.
- Klanjšek, Rudi (2024). *Gender Equality and Empowerment of Women in Politics: An Overview*. doi: 10.53615/978-83-65020-52-9/37-59
- Kostelka, Filip; Blais, André y Gidengil, Elisabeth (2018). «Has the gender gap in voter turnout really disappeared?». *West European Politics*, 42(3), pp. 437-463.
- Medina, Lucía (2015). *Izquierda y derecha en España: un estudio longitudinal y comparado*. Madrid: CIS.
- Ortega, Carmen; Recuero, Fátima y Oñate, Pablo (2023). «Gender affinity effects between female voters and women leaders in parliamentary elections: Cross-national evidence (1996-2016)». *Party Politics*, 0(0). doi: 10.1177/13540688231221124
- Pallarés, Francesc; Riba, Clara y Fraile, Marta (2007). «Variables socioestructurales y comportamiento electoral en las elecciones generales españolas. Una perspectiva evolutiva 1979-2000». *Revista de Estudios Políticos*, 135, pp. 109-158.

- Quaranta, Mario y Dotti Sani, Giulia M. (2018). «Left behind? Gender gaps in political engagement over the life course in twenty-seven European countries». *Social Politics*. doi: 10.1093/sp/jxy005
- Ramírez Dueñas, José M. (2016). «La influencia del género sobre el comportamiento político de las mujeres españolas durante el período 2000-2011». *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 15(1), pp. 39-57.
- Sani, Giacomo y Castillo Vera, Pilar del (1983). «El rol político de las mujeres en la España actual: continuidad y cambio». *Revista de Derecho Político*, 17, pp. 203-221.
- Sani, Giacomo y Montero, José R. (1986). El espectro político: izquierda, derecha y centro. En: Linz, Juan J. y Montero, José R. (eds.). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Santana, Andrés (2022). Género y comportamiento electoral en España. En: Alonso Álvarez, Alba y Lois González, Marta I (eds.). *Género y política: nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista* (pp. 259-278). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Spierings, Niels y Zaslove, Andrej (2015a). «Conclusion: Dividing the Populist Radical Right Between “Liberal Nativism” and Traditional Conceptions of Gender». *Patterns of Prejudice*, 49(1-2), pp. 163-173.
- Spierings, Niels y Zaslove, Andrej (2015b). «Gendering the Vote for Populist Radical-Right Parties». *Patterns of Prejudice*, 49(1-2), pp. 135-162.
- Spierings, Niels y Zaslove, Andrej (2017). «Gender, populist attitudes, and voting: explaining the gender gap in voting for populist radical right and populist radical left parties». *West European Politics*, 40(4), pp. 821-847.
- Spierings, Niels; Zaslove, Andrej; Mügge, Liza M. y Lange, Sarah L. de (2015). «Gender and Populist Radical-Right Politics: An Introduction». *Patterns of Prejudice*, 49(1-2), pp. 3-15.
- Stockemer, Daniel y Sundstrom, Aksel (2023). «The gender gap in voter turnout: An artefact of men's over-reporting in survey research?». *The British Journal of Politics and International Relations*, 25(1), pp. 21-41.
- Tingsten, Herbert (1937). *Political behavior. Studies in election statistics*. London: P.S. King and Son.
- Verge, Tània (2007). *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: CIS.

Parte IV. Antagonismos y conflictos políticos

76. El conflicto entre capital y trabajo en la España actual o cómo el capital logra implantar un ordenamiento social que incrementa su poder a costa del trabajo

Carlos Prieto Rodríguez

Catedrático Emérito de Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Sofía Pérez de Guzmán Padrón

Profesora Titular de Sociología en la Facultad de Ciencias del Trabajo
Universidad de Cádiz

76.1. Introducción

Hay un amplio consenso entre investigadores sociales de que, aproximadamente desde finales de los ochenta del siglo pasado, vivimos en España en un régimen social que ha sido definido como social neoliberal. El objeto de este capítulo es doble. Primero, mostrar cuáles son los principales rasgos que caracterizan su construcción política. En segundo lugar, hacerlo defendiendo la tesis de que su implantación no es el resultado de una evolución natural y progresiva del desarrollo socioeconómico, sino de una estrategia del capital orientada a la construcción de un ordenamiento social en el que poder actuar con el mayor poder y libertad –ante todo, frente al trabajo– para la maximización de sus intereses.

Esta estrategia consiste, antes que nada, en una rebelión contra el ordenamiento social anterior, un ordenamiento que ponía límites a su libertad al enmarcarla en una organización social que tenía como objeto principal la protección y defensa de los intereses generales y, en particular, de los del trabajo¹. Dicho ordenamiento fue implantado en todos los países industrializados en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y no fue asumida plenamente por España hasta los «años de la Constitución»² en la segunda mitad de los setenta.

¹ A lo largo de este capítulo se utiliza la categoría de «trabajo» en un sentido próximo al que tiene la de «labour» en la literatura social británica. Es decir, se refiere, a la vez, a la actividad productiva en sí, a los trabajadores que la realizan y al movimiento social organizado que los sostiene.

² Nos referimos al periodo que va desde el comienzo de la Transición hasta mediados de los años ochenta (para más información véase Prieto, 2024, capítulo 4).

La política social y económica desplegada por los gobiernos dentro de este marco de referencia se concretó en una serie logros que hacen ver la centralidad efectiva del trabajo y las limitaciones con las que se ve obligado a operar el capital. Streeck lo resume del siguiente modo:

Pleno empleo políticamente garantizado, la determinación de los salarios de la sociedad negociados colectivamente con sindicatos libres, la participación de los trabajadores en el espacio laboral y a nivel de empresa, el control estatal de industrias clave, un amplio sector público con empleo seguro como modelo para el sector privado, derechos sociales universales protegidos de la competencia, impuestos y políticas de ingresos que mantenían la desigualdad dentro de límites estrechos y políticas gubernamentales industriales y cíclicas que garantizaban un crecimiento estable (Streeck, 2016, p. 39).

En los años sesenta y setenta, todo indicaba que «la economía capitalista de posguerra, convertida en una maquinaria de prosperidad podría, con la ayuda de la caja de herramientas keynesiana, mantenerse estable y libre de crisis por medio de una ordenada cooperación entre gobiernos y grandes corporaciones» (Streeck, 2016, p. 26). Y, sin embargo, desde mediados de los setenta –y definitivamente de los ochenta en adelante– aparecen en el horizonte dos nubarrones de tormenta que trastocan un panorama tan luminoso: por un lado, la economía se estanca y, contraviniendo cualquier lógica entonces imaginable, lo hace, además, con inflación (un fenómeno que recibiría el nombre de *estanflación*); por otro, el desempleo contenido a lo largo de las décadas antecedentes en un porcentaje inferior al 3 % (puro paro friccional, se decía) inicia un ascenso incontenible, poniendo en cuestión uno de los pilares fundamentales del ordenamiento social, el pleno empleo, y con él, el de los beneficios que conllevaba (el Estado de Bienestar). En este punto, el caso español es casi paradigmático (Prieto, 2024, p. 187).

La crisis será el momento en el que definitivamente el capital se rebelará contra el ordenamiento precedente, para luego proyectar y terminar implantando un nuevo ordenamiento social. El cambio no será así el producto de una evolución natural del desarrollo económico y social, sino el resultado de la «rebelión del capital contra la economía mixta de posguerra» (Streeck, 2016, p. 19) y de su lucha por «liberarse» de las constricciones políticas y sociales del régimen social precedente e implantar y poner en marcha planteamientos, normas y prácticas que pudieran ampliar al máximo su poder y libertad frente al trabajo y que, en conjunto, configurará el ordenamiento neoliberal.

En este capítulo se hará ver cómo se produce y en qué se traduce concretamente este cambio radical en el caso español. Se hará en dos bloques expositivos de distinta entidad. En el primero se describirá el proceso de construcción del ordenamiento social neoliberal en el ámbito productivo, y en el segundo se hará ver cómo opera el capital en el ámbito reproductivo para hacerse más fuerte, también en él a costa del trabajo. El contenido del primer bloque toma, reelabora y amplía las principales ideas del capítulo v de Prieto (2024). El del segundo bloque tiene aquí su primera redacción.

76.2. Vías de empoderamiento del capital a costa del trabajo en el ámbito productivo

El proceso de empoderamiento del capital a costa del trabajo en el ámbito productivo se despliega en dos niveles distintos. Un primer nivel en el cual el capital reconstruye sus bases de poder sobre el trabajo y un segundo en el que logra fijar las reglas y principios para el ejercicio práctico de ese poder. Aquí se expondrán sucesivamente y por separado.

76.2.1. Construcción de nuevas bases para el ejercicio del poder

¿Cómo llegan a instaurarse unas relaciones entre capital y trabajo en las que la economía y los intereses de las empresas pasen a ocupar una posición social por encima del trabajo? ¿Qué cambios se introducen en la regulación general de la vida social y económica del país para hacerlo posible y convertirlo en una realidad operativa?

Probablemente, la medida política que hace más evidente el cambio es la modificación del propio texto constitucional pactada en el año 2011 entre el PSOE y el Partido Popular en la que se acuerda poner un límite insuperable al gasto público³. En agosto de 2011, ambos partidos acuerdan la reforma del artículo 135 de la Constitución española, «argumentando, como señala Lasa López, «la necesidad de establecer un corsé» constitucional al déficit público con la consiguiente juridificación de un principio de austeridad del Estado social» (Lasa, 2014, p. 214). La misma autora explicita el profundo significado de esta reforma en los siguientes términos:

Con la reforma se establece una nueva relación entre política y economía caracterizada por la centralidad de la estrategia de acumulación y la subordinación del vínculo social. La centralidad del mercado sitúa en el centro de la forma de Estado al mercado, y materializa en el ámbito formal constitucional, la constitución material del constitucionalismo de mercado europeo que ya se había infiltrado en el ámbito infraconstitucional (Lasa, 2014, p. 214).

En adelante, para el gobierno de la economía, las políticas de demanda deberán sustituirse por las políticas de oferta, que colocan a la economía y a las empresas por encima del empleo y del trabajo y pone a este al servicio de ellas.

La proclamación de esta nueva regla constitucional tendrá un largo recorrido en la tarea más minuciosa de configurar unas relaciones de poder entre capital y trabajo favorables precisamente al capital y a costa de este último.

³ El acuerdo tiene como trasfondo la famosa «regla de oro» inscrita en el Pacto Económico y de Crecimiento (PEC) de 1996 y la imposición posterior a los Estados miembro de la UE: el déficit público no deber superar el 3 % del PIB ni la deuda pública el 60 %, so pena de incurrir en «el procedimiento de déficit excesivo».

Para desarrollar este punto, y a la vista de la evolución del desempleo en España desde los años ochenta, con una tasa de paro que rara vez se sitúa por debajo del 15 %, no puede dejarse de pensar en el análisis y la valoración que hacía el insigne economista Kalecki en un artículo de 1943 sobre la relación entre el «pleno empleo duradero» y el desempleo como forma de interpretar la relación de poder entre capital y trabajo.

En dicho artículo, Kalecki sostenía expresamente que «el instinto de clase (de los dirigentes de empresa) les dice que el pleno empleo duradero es poco conveniente desde su punto de vista y que el desempleo forma parte integral del sistema capitalista *normal*» (Kalecki, 1943). Para los dirigentes de empresa la situación que mejor puede favorecer sus intereses no tiene que ver, en un primer plano, tanto con los «beneficios» empresariales que pudiera comportar esta situación como con «la disciplina de fábrica» y la «estabilidad política» ligadas a ella. El «pleno empleo duradero» lleva a los trabajadores a cuestionar la disciplina de fábrica y a plantear reivindicaciones que alterarían la estabilidad política. De ahí que, para salvar la disciplina de fábrica y la estabilidad política, el sistema capitalista tenga preferencia, según él, por el desempleo. Es con un alto desempleo –sin pleno empleo– como las empresas lograrán el disciplinamiento de los trabajadores que asegure la obtención de beneficios. El punto nuclear de la argumentación de Kalecki es, por lo tanto, el de teorizar sobre la relación entre la configuración social del empleo (nivel de empleo y de paro) y la distribución de rentas (beneficios y salarios) a través de su incidencia en el disciplinamiento de los trabajadores. Según él, la combinación de pleno empleo y baja tasa de paro juega a favor de los salarios y, al contrario, una elevada tasa de paro sin pleno empleo lo hace a favor del capital. La argumentación de Kalecki es aplicable al caso español –ausencia de pleno empleo y un elevado desempleo– pero, a la vez, habrá que matizarla.

La revolución neoliberal no solo ha roto con las constricciones de la norma laboral del empleo del periodo keynesiano, sino que ha producido una configuración social del empleo particular y específica mucho más compleja que la imaginada por Kalecki para lograr unos objetivos de control similares. Más allá del final de pleno empleo duradero y del alto desempleo, el empoderamiento del capital frente al trabajo en España se ha construido mediante el despliegue de tres tipos de políticas públicas orientadas a la implantación de nuevas relaciones de empleo.

En primer lugar, a partir de mediados de los noventa se inició una etapa de medidas dirigidas al debilitamiento de la relación contractual empresa/trabajador de carácter general y cuya expresión más evidente será la erosión de la estabilidad laboral de los trabajadores con contrato indefinido. «Con la Ley 11/1994 comienza la línea de aumento de la flexibilidad de salida, iniciándose la difuminación paulatina de los contornos característicos del contrato indefinido y a tiempo completo» (Lorente y Guamán, 2018, p. 46). Posteriormente, el RDL 3/2012:

Reducirá tanto el coste como el procedimiento de los distintos tipos de extinción por voluntad del empresario. De esta manera, continúa la difuminación de la figura del contrato indefinido, cuyos costes de extinción son cada vez más débiles, de forma que se reduce la seguridad respecto de su momento final (Lorente y Guamán, 2018, p. 52).

El debilitamiento del trabajo (y el fortalecimiento de la empresa) que implica en sí misma la merma de la seguridad de la relación salarial producida por la supresión de los requisitos exigidos a la empresa para la extinción del contrato de trabajo indefinido, se ve incrementado por la erosión de la desprotección social del desempleo. Es el segundo tipo de políticas de desregulación laboral que hay que destacar. La regulación de las prestaciones por desempleo fue establecida inicialmente en el capítulo II de la Ley Básica de Empleo de 1980 y luego mejorada en la ley de protección por desempleo de 1984. En ellas se formulan las normas de aplicación (condiciones, periodo y cantidades) para acceder a la protección por desempleo tanto de carácter contributivo como asistencial. Ambos tipos de protección social son concebidos como elementos constitutivos de la política general de empleo: para «para paliar las consecuencias sociales del paro, cuya desaparición, se añade, no es previsible a corto plazo» (Ley 31/84). La protección por desempleo alcanzó así un nivel que nunca había tenido y que se tradujo en un fuerte incremento de la tasa de cobertura, llegando al 80 %.

Poco después, sin embargo, se iniciará un largo periodo de recortes en las condiciones de acceso, tiempos y prestaciones, cuyo sentido final no se desvelará hasta la asunción expresa de un modelo «protector» de neta inspiración neoliberal. Como señala Toharia en uno de sus trabajos sobre el tema, «a partir de 1992 se ha intentado restringir el acceso al sistema y la permanencia en él; y, a la vez, se ha reducido la cuantía de las prestaciones tanto directa como indirectamente (por el trasvase de perceptores de prestaciones contributivas a asistenciales)» (Toharia, 2009, p. 23). En 2002, se da un salto cualitativo:

Se plantea una nueva reforma que trata de recoger las recomendaciones de la UE al gobierno español para que modifique –siguiendo el principio y la norma de la «activación»– el sistema de prestaciones de tal forma que incentive la búsqueda de empleo y para ir sustituyendo gradualmente el paso de las políticas de empleo pasivas por las activas. Esta reforma supuso un endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas, un endurecimiento de las infracciones y las sanciones por la percepción fraudulenta de las prestaciones y la obligación de aceptar la oferta de un trabajo adecuado (Toharia, 2009, p. 23).

La razón por la que, según Kalecki, el instinto de clase llevaba a las empresas a preferir el desempleo al pleno empleo duradero era porque, según él, un elevado desempleo suponía un riesgo grave para los trabajadores empleados. La alta probabilidad de caer en el desempleo era el principal argumento para tener un comportamiento disciplinado. La combinación de los dos tipos de políticas desreguladoras que acaban de señalarse va en la misma dirección. Al facilitarse el despido, por un lado, y, por otro, debitarse la protección del desempleo, para cualquier trabajador estable el peligro y la gravedad de verse despedido y en paro aumenta en forma importante. Entramos así en la lógica que conduce al disciplinamiento.

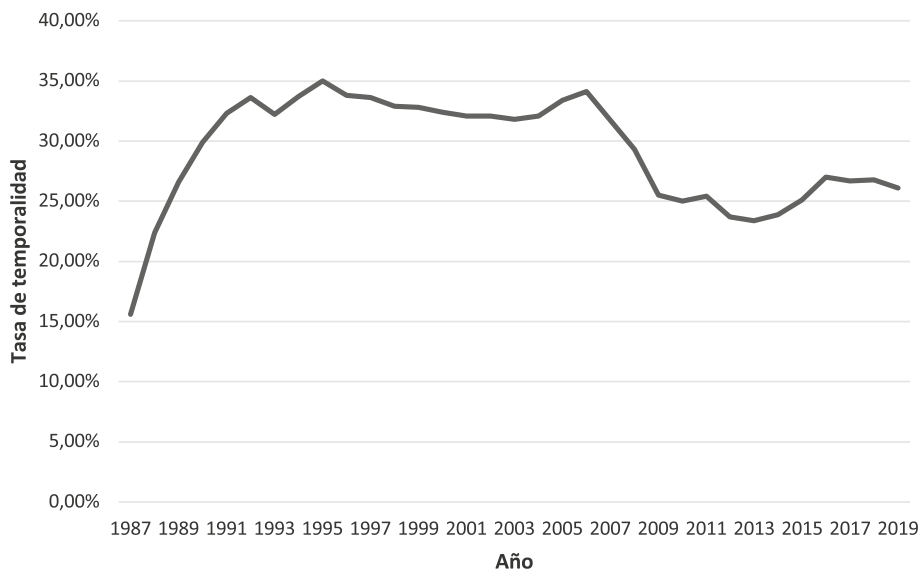
No obstante, el mayor cambio en la dirección hacia el empoderamiento del capital y el debilitamiento del trabajo conducido por la revolución neoliberal no

va a proceder tanto de las políticas desreguladoras de la relación salarial a las que acabamos de referirnos, sino al tipo de políticas que podríamos calificar de neoreguladoras. En la argumentación de Kalecki no hay situaciones laborales intermedias entre el empleo y el paro que puedan jugar un papel similar como posible medida de disciplinamiento. Y es aquí donde entran en juego las políticas de empleo neoreguladoras de la etapa neoliberal. Decimos neoreguladoras porque nunca anteriormente se había recurrido a ellas masivamente. Son las políticas que inventan y activan el uso de la contratación temporal y que con su aplicación masiva terminan por hacer surgir un amplio segmento de trabajadores a la vez ocupados y laboralmente desprotegidos. Esa desprotección les diferencia del conjunto de trabajadores asalariados con contrato indefinido que, a pesar de la degradación de sus condiciones de empleo, mantienen, en términos relativos, una protección social superior. La novedad de las políticas de contratación temporal es tal, que la Encuesta de Población Activa del INE anterior a 1984 no recababa información acerca de la misma; y no lo hacía porque como fenómeno social era todavía políticamente irrelevante. A partir del momento en que en 1984 el Gobierno da el pistoletazo de salida, su éxito es fulminante (gráfico 76.1). El conocido jurista Valdés Dal-Ré describe este cambio con las siguientes palabras:

La crónica de la evolución normativa del régimen jurídico de los contratos de duración determinada puede ser resumida, sin riesgo alguno de simplificación, en pocas palabras. Inicialmente concebida por el legislador como medida de fomento de empleo, la contratación temporal va a ser utilizada de manera inmediata, en la práctica empresarial, como un instrumento al servicio de objetivos económicos (reducción de costes laborales) y organizativos (flexibilidad en la organización del trabajo), para terminar convirtiéndose en la modalidad de contratación típica del sistema español de relaciones laborales. Desde luego, la precariedad en España no se agota en la temporalidad; pero en ella tiene su más visible, persistente y desmedida expresión (Valdés, 2007, p. 3).

Si se tiene en cuenta que la clasificación de los trabajadores en diferentes categorías/clases sociales inscritas en un orden jerárquico (asalariados socialmente protegidos/asalariados ocupados en condiciones precarias/desempleados), que observamos no es el simple y normal resultado del funcionamiento del mercado de trabajo español, sino el de una operación política para mantener o incrementar el dominio del capital sobre el trabajo (*more kaleckiano*), habrá que concluir que la interpretación que se hace aquí de la nueva relación de poder global entre capital y trabajo es correcta. *Lo importante es que la diferencia y jerarquización entre las tres clases de trabajadores existan* y su existencia permita al capital recurrir a ella para disciplinar su comportamiento. Una configuración social del empleo en la que prácticamente la mitad de los trabajadores asalariados (inestables y desempleados) se ven condenados a vivir en unas condiciones laborales precarias denota un alto nivel global de fragilidad del trabajo frente al capital y, consiguientemente, por parte de este, un elevado poder y una gran libertad de decisión frente al trabajo. Opera como un *telón de fondo* en el que se apoyan las políticas públicas y las prácticas

GRÁFICO 76.1. *Evolución de la tasa de temporalidad*

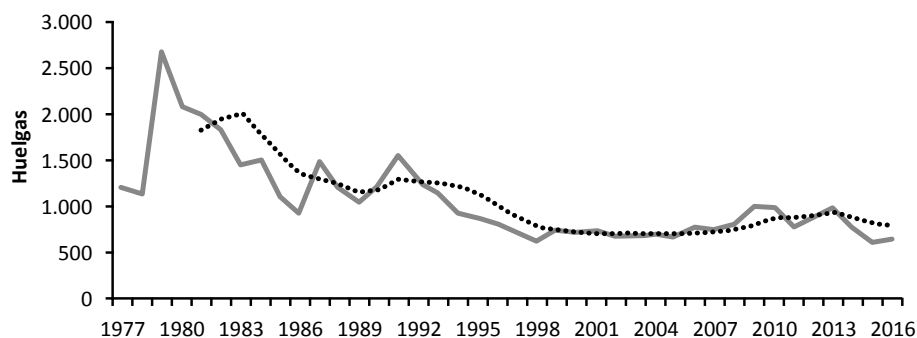


Fuente: Eurostat y elaboración propia.

empresariales para asegurar y profundizar la desigualdad de poder entre capital y trabajo, tanto en el ámbito de las relaciones laborales colectivas como en el de las laborales individuales.

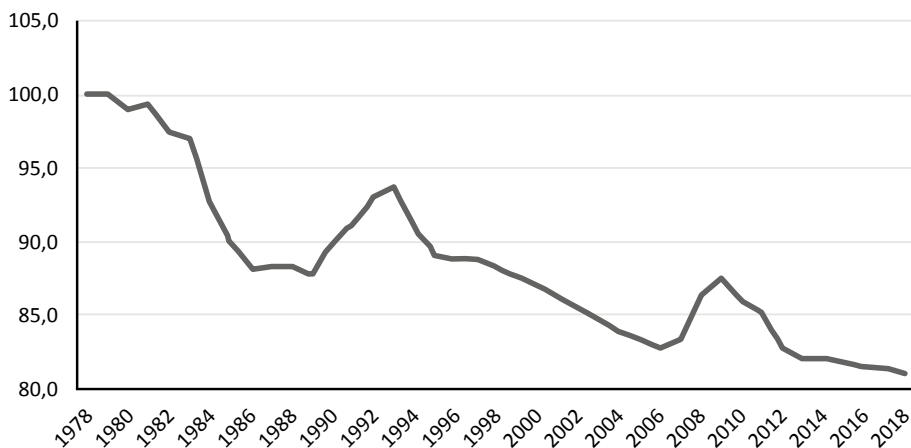
Los tres gráficos siguientes hacen ver cómo efectivamente las nuevas relaciones de poder, por una parte, moderan el comportamiento reivindicativo de los trabajadores (descenso de la conflictividad laboral, gráfico 76.2) y, por otra y como consecuencia, contienen el crecimiento de los salarios (gráfico 76.3) y aumentan la tasa de beneficios (gráfico 76.4).

GRÁFICO 76.2. *Evolución de la intensidad de la actividad huelguística (excluidas huelgas generales de ámbito nacional) (1977-2016)*



Fuente: Luque Balbona y González Begega (2017, p. 99).

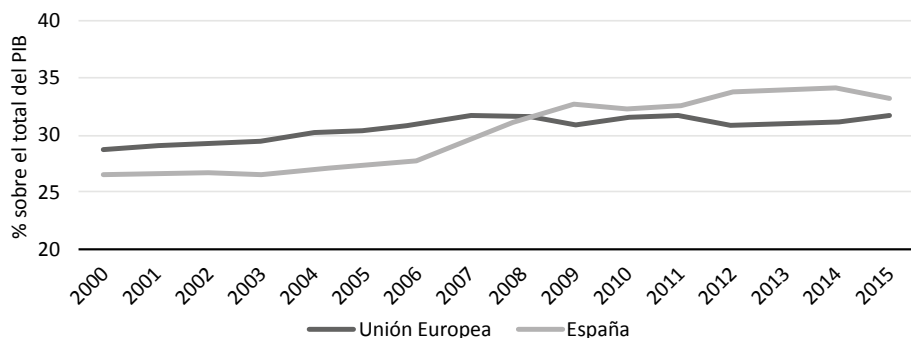
GRÁFICO 76.3. *Evolución de la remuneración por asalariado*



Nota: PIB a precios de mercado por ocupado. Índice: 1978=100.

Fuente: Vizán (2018, p. 36).

GRÁFICO 76.4. *Evolución del excedente bruto de explotación (2000-2015)*



Fuente: Almeida y Rubio (2018, p. 17).

Se observa, así, cómo las políticas dirigidas al empoderamiento del capital y a la fragilización del trabajo durante el periodo neoliberal, al dividir, reclasificar –y así debilitar– a la clase trabajadora, terminan por producir el efecto general buscado por la rebelión del capital. Por un lado, la clase trabajadora se disciplina –tanto en el ámbito político como en el empresarial–, y su disciplina incrementa su rendimiento y, con él, los beneficios del capital. No se trata, además, de un cambio social menor o de entidad puramente cuantitativa. Se trata de un cambio de carácter estructural resultante de un planteamiento estratégico por parte del capital. Para este, la fragilización global del trabajo y, conjuntamente, la creación de una nueva categoría/clase de trabajadores anteriormente inexistente (la clase de trabajadores precarios) tiene vocación de estabilidad. Es la base de su

nuevo poder. E inaugura una nueva etapa en el desarrollo de la formación capitalista española de duración incierta.

Que la creación de una nueva categoría/clase de trabajo asalariado de carácter precario sea la clave de la instauración de unas nuevas relaciones de poder puede verse y confirmarse mediante la constatación empírica de que, aunque con ciertas diferencias, se produce a la vez el mismo fenómeno en los países de la Unión Europea. Cuando a finales del milenio el equipo de investigadores coordinado por Duell abordan el proyecto de investigación ESOPE sobre el empleo precario en Europa constatan que a finales de los noventa hay todavía países de la Unión Europea que ignoran su existencia (Duell, 2004). Pues bien, pocos años después, todos los investigadores constatan que la precariedad del empleo –y su concreción en forma de empleo temporal– se ha convertido en todos ellos en uno de sus principales problemas sociales (Gutiérrez-Barbarrusa, 2016; Miguélez y Prieto, 2009). Un tipo de empleo y unas condiciones de empleo anteriormente inexistentes han llegado a convertirse en una realidad y un problema universal. No debe sorprender; es la huella que deja la implantación del ordenamiento social neoliberal. Una de sus principales señas de identidad.

76.2.2. *La construcción de unas relaciones laborales colectivas e individuales flexibles*

El proceso de empoderamiento del capital a costa del trabajo logra su base más sólida con la creación de una categoría de trabajadores asalariados a la vez ocupados y desprotegidos y la consiguiente división –y debilitamiento– del conjunto de la clase asalariada. Esta operación global dirigida a una modificación de la estructura de las relaciones de poder se ha visto completada mediante una nueva regulación del ejercicio de las relaciones individuales y colectivas entre empresas y trabajadores que facilita el ejercicio y la consolidación del poder empresarial.

No se hará aquí una exposición detenida de las medidas que, desde los años ochenta y noventa, han reducido la capacidad de movilización, negociación y control colectivos por parte de los trabajadores ni de aquellas que incrementan el de las empresas en sus relaciones individuales con sus trabajadores. Se ha expuesto en una obra recientemente publicada (Prieto, 2024, pp. 219-237). Pero sí conviene resaltar aquellas que han marcado el proceso de cambio.

En el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo el poder sindical se ha visto reducido a lo largo de la etapa neoliberal mediante reformas legislativas que han modificado en favor de las empresas algunos aspectos nucleares de las mismas. En primer lugar, ya la Reforma de 1994 introdujo la regulación de las cláusulas de descuelgue de los convenios y limitó la obligación empresarial de consulta sindical para la modificación de las condiciones esenciales de trabajo, con el consiguiente aumento del poder empresarial.

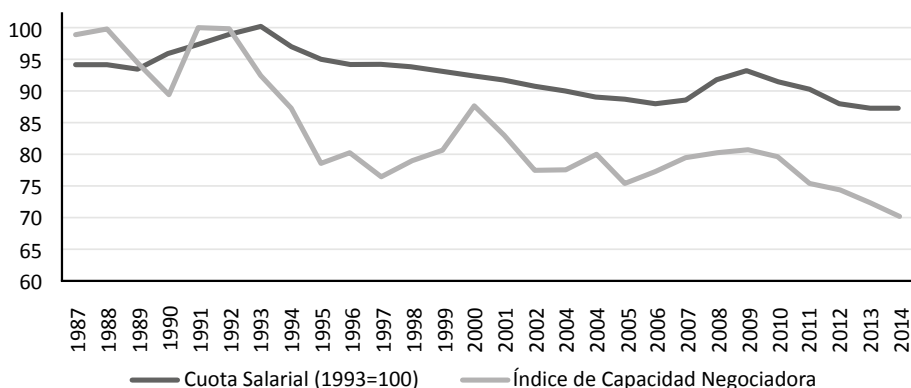
Tras la reforma del año 2012, la adopción de una modificación sustancial se vincula a la productividad, competitividad (conceptos macroeconómicos) u organización técnica del trabajo en la empresa y

se abandona el juicio de razonabilidad de la medida exigido en la regulación anterior (CGT, 2016).

En segundo lugar, el papel de los sindicatos en los procesos de despido colectivo se ha visto desdibujado por las reformas laborales de 2010 y 2012. Se suprime el control administrativo y colectivo en los despidos económicos y se afirma la facultad unilateral de despido por parte del empresario con un control posterior judicial de la medida. En tercer lugar, la limitación a un año del periodo de ultraactividad de los convenios colectivos busca debilitar la capacidad de resistencia del sindicato en los procesos de negociación. Y, finalmente, pero no menos importante, el hecho de que se otorgue prioridad a la negociación colectiva de empresa por encima de la de sector tiene el efecto de descalificar la función y el objetivo principal de los sindicatos en la negociación colectiva que consiste, ante todo y, sobre todo, en negociar convenios de rama (y que sean respetados hasta el final).

Este debilitamiento institucional del poder sindical en las relaciones laborales colectivas contribuye de un modo directo a la minoración de lo que algunos investigadores denominan la «capacidad negociadora de los trabajadores» (Cárdenas y Herrero, 2021). La evolución del Índice de Capacidad Negociadora (ICN), aplicado al periodo 1987-2015 (gráfico 76.5), no solo es claramente menguante (en números índice, se pasa del cien en 1987 al setenta en 2014) sino que, además, tiene una incidencia directa en la evolución negativa de los salarios; «la evolución del ICN explica la mayor parte del cambio distributivo» (Cárdenas y Herrero, 2021, p. 462).

GRÁFICO 76.5. *Evolución del Índice de Capacidad Negociadora (ICN) y participación salarial*



Fuente: Cárdenas y Herrero (2018).

Si desde el ámbito de las relaciones laborales colectivas se pasa al de las relaciones individuales, no hay duda de que tanto la desregulación como la neorregulación laboral a la que se hacía referencia en las páginas anteriores

se ha traducido en la constitución de un marco de relaciones que favorecen el ejercicio del poder empresarial frente al de los trabajadores. La nueva forma de ejercer este poder se ha visto legitimada mediante el amplio recurso a una nueva categoría ideológica, la categoría de *flexibilidad*.

Si hay una categoría analítica hegemónica entre los investigadores para expresar el cambio radical que se produce en la gestión empresarial de mano de obra en la etapa neoliberal es la de «flexibilidad»⁴. Su recorrido se inicia en los años ochenta (Dahrendorf, 1985) y, desde entonces, su presencia y relevancia no han hecho sino crecer. En cuanto que categoría práctica y analítica referida a las relaciones individuales de empleo, se distingue, desde un principio, por tres rasgos: su carga de positividad (¡todo el mundo tiene que ser flexible, la inflexibilidad es una tara!), su polisemia (contractual, funcional, numérica, salarial, etc.) y su orientación asimétrica (son las empresas las que exigen flexibilidad y los trabajadores quienes deben comportarse como juncos). Desde un principio queda claro que la flexibilidad laboral que reclaman y practican las empresas es lo contrario de la rigidez, es decir, de aquellas limitaciones de todo tipo (y ante todo de carácter regulatorio) que les impedían gestionar el trabajo según lo que ellas consideran ajustado a sus intereses.

Los investigadores distinguen habitualmente entre cuatro tipos de flexibilidad: contractual, organizativa, numérica y salarial (Prieto, 2024, pp. 224 y ss.). Para el apoyo de la argumentación que se desarrolla en este capítulo y a título de ejemplo, se prestará atención exclusivamente a la flexibilidad organizativa o de *outsourcing*. Centrarse en este tipo de flexibilidad empresarial facilita, además, conectar al mismo tiempo con aquella que es probablemente la transformación cultural de mayor relevancia en el ámbito de las relaciones entre capital y trabajo y que tiene que ver con la definición de la figura del trabajador de referencia y de sus relaciones con la empresa. En el régimen social anterior la figura preeminente del buen trabajador se hallaba marcada por una dimensión colectiva (los trabajadores disfrutaban de protección social en cuanto que miembros del colectivo de trabajadores asalariados), en el nuevo el referente ideal será el de «individuo emprendedor» (cada trabajador solo cuenta con la protección social que consiga con su propia iniciativa y esfuerzo individuales). Esta concepción del trabajador de referencia encaja en el marco de aplicación de la flexibilidad organizativa.

La *flexibilidad organizativa*, que otros autores llaman *funcional* o externa, consiste en prácticas empresariales de externalización, subcontratación de tareas o servicios, que suelen resumirse en el término inglés de *outsourcing*, a los que recurren las empresas para, a un mismo tiempo, controlar los procesos productivos mediante el recurso al mercado y reducir los costes de producción. Las tareas o servicios subcontratados suelen ser aquellos que no son considerados centrales o específicos de cada empresa. Como modelo de organización productiva la empresa dispersa se aleja del tipo de empresa constituida a partir del principio de «integración vertical» (Williamson) en años

⁴ Para Luis Enrique Alonso, el concepto de flexibilidad es el «dispositivo cognitivo (e ideológico) fundamental» del modo de regulación posfordista (Alonso, 2000, p. 71).

precedentes. En el caso español, «[el *outsourcing*], si bien no es un fenómeno emergente, muestra una tendencia de crecimiento casi exponencial, situándose en el centro de las estrategias de las empresas y organizaciones públicas para mejorar la eficiencia y, en definitiva, reducir los costes devenidos del factor trabajo» (Godino, 2017, p. 5). La práctica de la flexibilidad organizativa produce –y se apoya en, a la vez– un tejido productivo disperso y jerarquizado, que incluye una fuerte segmentación del empleo y de las relaciones laborales (de negociación y conflicto).

En el proyecto de investigación sobre el «trabajo recobrado» (TRABIN) se muestra empíricamente en qué consisten las prácticas de externalización y subcontratación de las empresas españolas y cuáles son sus efectos en el empleo (Castillo, 2005). En él se hace ver y se argumenta cómo «las empresas subcontratadas –convertidas en simples fragmentos de una cadena productiva– solo pueden competir trasladando a los trabajadores la inseguridad que se halla en el origen de su dependencia respecto a otras empresas» (Pérez y Prieto, 2015, pp. 3-4). Las cadenas de subcontratación se extienden con frecuencia hasta incluir a trabajadores autónomos. Estos trabajadores mantienen con las empresas una relación laboral individualizada cuya principal manifestación es una permanente incertidumbre respecto al mantenimiento del empleo (Alas-Pumariño y Fernández, 2005). La inclusión de los trabajadores autónomos en los procesos de externalización o subcontratación hará que sus condiciones de trabajo y de empleo tiendan a asemejarse a las de los trabajadores asalariados precarios; con un efecto de configuración sociolaboral importante: las fronteras entre unos y otros se vuelvan borrosas (Riesco-Sanz, 2020). El tejido productivo resultante jerarquiza empresas y empleos y lo hace, además, con un nivel de desigualdad y dispersión muy superior a la media de la UE-15; según datos de Eurostat mientras que en la UE/15 las empresas entre uno y nueve trabajadores ocupan el 34 % del empleo, ese porcentaje sube hasta el 46 % en España (Villalba, 2009, p. 169). A la vez, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia es de los más elevados de la Unión Europea.

Esta particular composición del tejido productivo y de la configuración del empleo no puede entenderse plenamente más que si se pone en relación con el cambio sociocultural que supone la construcción social de la figura de un nuevo trabajador de referencia encarnado en la figura del trabajador «empresedor». Sustituir al trabajador asalariado por un trabajador por cuenta propia supone cambiar un trabajador, cuya condición social se halla protegida por el derecho del trabajo, por otro carente de toda protección social y sin soportes para hacer frente al poder empresarial. He ahí una propuesta política de ordenamiento social que encaja en la estrategia del capital por liberarse de toda regulación constrictora de sus relaciones directas con el trabajo.

76.2.2.1. *El ejemplo de las plataformas de reparto*

Así sucede tanto en España como en todos los países de la UE. Para mostrarlo nada mejor que observar en la práctica el comportamiento de empresas consideradas punteras en el desarrollo del capitalismo actual y cuyas prácticas

laborales pueden considerarse paradigmáticas. Nos referimos al caso de las plataformas digitales de reparto a domicilio como Glovo o UberEats.

La economía de plataformas constituye una manifestación extrema de las prácticas neoliberales de gestión empresarial de la mano de obra que acabamos de describir. Según lo ven los agentes sociales implicados en el sector, «estamos en presencia de un movimiento ultraliberal que pretende transformar la regulación sobre el trabajo y que entiende cualquier modo de organización política del mercado como una intromisión autoritaria» (UGT, 2021, p. 37). El modelo de negocio de las plataformas de reparto se sustenta en la condición de autónomos de los repartidores o, como han establecido casi cincuenta sentencias judiciales y, sobre todo, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo STS 805/2020, de falsos autónomos. Si, como hemos señalado, las empresas de la economía convencional (*offline*) recurren a un cierto número de autónomos en el marco de procesos de externalización o subcontratación, en el caso de las plataformas digitales de reparto la práctica totalidad de la plantilla está formada por (falsos) autónomos.

El recurso sistemático a esta figura laboral permite a las plataformas eludir sus responsabilidades como empleadores y los costes que estas conllevan. Como autónomos, los *riders*⁵ no tienen derecho a vacaciones pagadas ni a bajas por enfermedad o accidente; tampoco están protegidos frente al despido arbitrario («desconexión» en el lenguaje de las plataformas). Utilizan sus propios vehículos y dispositivos móviles y, dado que cobran por entrega efectivamente realizada, si no hay demanda no tienen ingresos a pesar de haber estado disponibles para trabajar. Todos los costes y los riesgos son transferidos a los trabajadores. Según lo expresa un delegado de UGT, «El modelo es perfecto para la empresa. Ningún compromiso, mis trabajadores no tienen vacaciones, no tienen días libres, no tengo ni que hacer los horarios, no tengo ni que pagarles, o sea, si trabajan lo hago y si no... Tengo un ejército en la calle a mi disposición... perfecto»⁶.

Esto explica la resistencia de las plataformas al cambio legal que ha supuesto la ley *riders*⁷. No solo presionaron intensamente para tratar de adecuar la regulación a sus intereses durante el proceso de negociación de esta⁸; tras

⁵ Los trabajadores de reparto de comida a domicilio a través de plataformas se conocen en España como *riders*, de ahí la forma de referirnos a esta ley. Inicialmente, fueron las plataformas las que denominaron así a los repartidores para evitar su identificación como trabajadores. Más tarde, ellos mismos asumieron esta denominación como una seña de identidad (Guzmán y Serralta, 2023).

⁶ Este *verbatim* proviene de una entrevista realizada a un delegado sindical de UGT en Glovo, en el marco del proyecto de investigación «El emprendimiento como estrategia de lucha contra el desempleo juvenil: de la política institucional a la vivencia y experiencia de los sujetos» (CSO2017-82839-P-UCM).

⁷ Ley 12/2021 de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (BOE, 29 de septiembre de 2021). Mediante el establecimiento de la presunción de la existencia de una relación laboral entre los repartidores y las plataformas, la ley *riders* tiene como objetivo principal evitar el fraude en la contratación de estos trabajadores a través del recurso sistemático a la figura del falso autónomo.

⁸ Para una información detallada sobre este tema, véase UGT (2021).

su entrada en vigor, la mayoría de las plataformas ha continuado con sus prácticas laborales fraudulentas y precarizadoras. Tres años después de la aprobación de la ley, solo una de las grandes plataformas, JustEat, la está aplicando a sus trabajadores. El resto, bien ha cesado su actividad en España, o bien infringe la ley manteniendo y defendiendo un modelo de gestión del trabajo basado en una relación mercantil con los *riders*. Para estas plataformas, el recurso a trabajadores autónomos es considerado un requisito imprescindible para poder disponer de trabajadores *a demanda* con objeto de poder atender adecuadamente –a demanda– los servicios que les son solicitados. El trabajo asalariado, con derechos y protección social, introduce límites y costes que no están en disposición de asumir.

76.3. El empoderamiento del capital sobre el trabajo a través de la mercantilización de bienes sociales preferentes

El análisis que se ha hecho hasta aquí acerca de la evolución que han sufrido las relaciones de poder entre capital y trabajo a lo largo de la etapa neoliberal en España se ha centrado en la observación y consideración de los procesos de cambio en el ámbito productivo. Es así como se ha podido hacer ver que, a partir de los años ochenta del siglo pasado y a lo largo de varias décadas, el capital logra construir un nuevo ordenamiento social en el que consigue conquistar una posición de privilegio frente al trabajo. La cuestión que se plantea a continuación es la de saber si el cambio en las relaciones de poder entre capital y trabajo se juega exclusivamente en el ámbito productivo o lo hace también –aunque sea en un segundo plano– en el ámbito reproductivo. Es coherente plantearse, ya que la relación capital/trabajo es societal y se despliega en todas las esferas sociales.

Así pues, en este bloque expositivo se tratará de ver y exponer si y cómo el conflicto de las relaciones de poder entre capital y trabajo se juega también en el ámbito extraproductivo y con qué resultados. Se defenderá la tesis de que, efectivamente, durante la etapa neoliberal el capital va a desplegar también en esta esfera todo un repertorio de estrategias de ocupación y dominación que dará como resultado un importante incremento de su poder.

Si se parte de la idea de que es posible entender la esfera reproductiva como un espacio constituido por la producción, circulación y consumo de bienes y servicios, habrá que resaltar inmediatamente la consideración de que no todos esos bienes tienen el mismo valor ni, consiguientemente, se producen y circulan siguiendo unas pautas similares. *Grosso modo* habría dos tipos de bienes y servicios. Entre ellos se distinguen aquellos bienes y servicios cuyo particular valor de uso consiste en hacer posible la constitución misma de la identidad de las personas que forman la sociedad en cuanto que ciudadanas, así como de su cohesión social; de modo que sin su provisión no existirían ninguno de los dos, ni ciudadanos ni sociedades socialmente cohesionadas. Todas las sociedades se dotan de los medios imprescindibles para proporcionarlos a su

población. Como, por otra parte, de lo que se trata es de regular la producción, circulación y consumo de esos bienes para limitar la posible acción del mercado sobre ellos, son muchos los investigadores que, inspirados en los planteamientos de Polanyi, interpretan y conceptualizan este fenómeno en términos de *desmercantilización* (entre otros muchos, Britos, 2018; Esping-Andersen, 1993). El principal de estos bienes es el propio trabajo, al que se ha hecho amplia referencia en páginas anteriores. Pero existen, además, otros bienes cuyo sentido político, en última instancia, es similar y cuya regulación tiene un objetivo equivalente, el de protegerlos frente a la mercantilización y, protegiéndolos, facilitar el desarrollo de la ciudadanía y de la cohesión social. Estos bienes reciben el nombre de *bienes preferentes* y entre ellos se cuentan habitualmente los tres a los que se va a hacer aquí referencia: la salud, la educación y la vivienda. El grado en el que los poderes públicos aseguran a sus ciudadanos/trabajadores estos bienes y servicios es limitado y existe siempre la posibilidad de que entre en juego el capital y que, mediante el recurso al mercado, imponga su poder.

Es la cuestión que se va a tratar en las páginas siguientes. Se defenderá la tesis de que a lo largo de la etapa neoliberal el cambio que se ha dado en la correlación de fuerzas a favor del capital en el ámbito productivo en España se ha visto confirmado y favorecido por un cambio de carácter similar en la regulación y distribución efectiva de los bienes preferentes en el ámbito reproductivo. También aquí se ha producido la rebelión del capital para cambiar las normas y prácticas precedentes favorables a la protección de la ciudadanía y de la cohesión social por otras favorables al capital. La política de austeridad que han llevado a cabo los gobiernos españoles desde los ochenta ha constituido uno de los pilares de apoyo de dicha estrategia. Como prueba, baste observar la evolución del gasto público aplicado a la provisión de los bienes preferentes frente a la evolución del PIB. De 2009 a 2017 –por poner unas fechas claves y representativas–, el crecimiento global del PIB ha sido del 8,9 %, en contraste el gasto público en educación se ve reducido en un 6,4 % y el de sanidad en un 4,8 % (tabla 76.1).

TABLA 76.1. *Evolución del crecimiento de las funciones de gasto público (educación y sanidad) y del PIB de 2009 a 2017 (a precios de mercado)*

<i>Funciones</i>	<i>Variación</i>
PIB	8,9 %
Educación	-6,3 %
Sanidad	-4,8 %

Fuente: Rodríguez Cabrero/Fundación FOESSA, 2019.

Más interesante es, sin embargo, analizar la dinámica relacional que ha seguido la evolución de la atención prestada a cada uno de los bienes preferentes y ver cómo la protección pública de los bienes preferentes se ha visto reducida a lo largo de la implantación de ordenamiento neoliberal y, en su lugar, ha jugado un papel creciente el capital. Se analizará, en primer lugar, el caso de la salud para, a continuación, ver el de la educación y el de la vivienda.

76.3.1. La remercantilización del derecho a la salud

La Constitución española de 1978 otorga al cuidado y atención de la salud de los españoles el carácter de bien preferente resumiéndolo en los dos puntos siguientes: 1) reconoce la protección de la salud de todos los españoles como un derecho y 2), según ella, compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. Lo cual significa que, según ella, la salud de los ciudadanos no es un bien como otro cualquiera que pueda comprarse y venderse en el mercado, sino un bien de relevancia especial (un «bien preferente») que, reconocido como un derecho, debe ser prestado y asegurado por los poderes públicos. La Ley General de Sanidad del año 1986 desarrolló normativamente esta concepción universalista de la atención sanitaria y creó el Sistema Nacional de Salud (SNS) para su aplicación práctica. Aunque con importantes diferencias entre comunidades autónomas, el sistema se implantará en todas ellas y asegurará la atención sanitaria a todos los ciudadanos. La cobertura del sistema se expandió incorporando a colectivos de personas independientemente de su vinculación a la Seguridad Social (a través de su acceso asistencial, Real Decreto 1088/89), de su estatus legal (Ley de Extranjería 4/2000) o de su nivel de renta (rentas altas sin vinculación a la Seguridad Social, Ley General de Salud Pública 33/2011). Además, desde la primera década del siglo xxi, el SNS pasó a ser financiado a través de los presupuestos generales del Estado. Todo lo cual quiere decir que durante los años inmediatamente posteriores a la Constitución el SNS tuvo una tendencia general expansiva y de mejora.

La etapa neoliberal, iniciada, como ya se ha señalado, en los años ochenta y noventa, rompe con esa tendencia y, con el objetivo de controlar el gasto público para hacer frente al pago de la deuda soberana, inicia un largo periodo de contención presupuestaria que traerá como consecuencia un fuerte deterioro de la atención sanitaria en el sistema público. Aunque el cambio en la regulación del SNS se produce ya antes de 2012 es en esta fecha cuando se aprueba y promulga el Real Decreto-Ley 16/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Según él, los principios de «austeridad presupuestaria y racionalización» deben inspirar un cambio en profundidad de este y, a un mismo tiempo, fija los ámbitos en que deben aplicarse con prioridad, señalando el gasto «en medicamentos y productos sanitarios» y la atención hospitalaria y el tipo de beneficiarios que pueden/deben ser atendidos. En términos literales el RD-L precisa, por ejemplo, que «la austeridad en el gasto público, imprescindible en todo momento, ha devenido un objetivo inaplazable». En la interpretación de algunos expertos, el real decreto-ley:

[...] permitió pasar de un sistema nacional de salud a un sistema tripartito basado en los seguros sanitarios para los ricos, la seguridad social para los trabajadores y la beneficencia para el resto de las personas. [...] [Llevó a cabo] una contrarreforma sanitaria que renunciaba a la atención sanitaria universal y excluía a los sectores más marginalizados de la sociedad española (Benach, 2021, p. 9).

Desde el punto de vista del gasto público, en el periodo 2009-2019 en términos absolutos se estanca (14,3 en 2009 y 14,3 diez años después), pero en términos relativos se reduce (en porcentaje del PIB pasa del 6,75 al 5,74) (Fundación FOESSA, 2019, p. 300). En conjunto, la política de austeridad presupuestaria en sanidad pone en marcha un nuevo modelo de atención sanitaria según el cual la salud deja de ser un derecho social que debe ser asegurado y proporcionado por el Estado para convertirlo en un bien que, más allá de una atención mínima por parte del Estado, tenga o pueda tener un precio y aportar, por lo tanto, un beneficio económico a entidades privadas que participen en su producción. Pasar de un modelo al otro es lo mismo que remercantilizar el bien de la salud que anteriormente había sido desmercantilizado. La remercantilización ha sido implantada siguiendo dos vías a la vez distintas y, a la vez, complementarias⁹. Por un lado, los poderes públicos subcontratan a entidades privadas servicios previamente gestionados y prestados por el propio SNS y, por otro, se dejará la vía abierta a una intervención directa de entidades privadas en la atención a todo lo referente a la salud.

Si el sector público pierde peso, el privado no deja de aumentarlo. Así, según se recoge en el *Informe de situación de 2019* elaborado por la Fundación IDIS, solo en los cuatro años que van de 2004 a 2008 el porcentaje del gasto sanitario privado sobre el total del gasto sanitario ha pasado del 31,79 % en 2004 al 35,4 % en 2018 (Ferrer, 2023, p. 244). En particular y como prueba de lo mismo:

Actualmente tres cuartos de los casi 5500 centros de salud existentes en España son privados o concertados, donde más del 40 % de su facturación anual (cerca de cinco mil millones de euros) es sufragada públicamente. Con ello se parasita al sector público, se gestiona privadamente y se actúa sin control democrático (Benach, 2021, p. 9).

La política de austeridad no es solo una cuestión de control y reducción del gasto. En un punto tan importante como es el de la contratación y uso de los recursos humanos, se ha facilitado hasta tal extremo su flexibilización que hoy en día es uno de los sectores de actividad con mayor tasa de temporalidad contractual. Así lo señala el texto mismo del Real Decreto-ley 12/2022, por el que se modifica la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Según él, «la tasa de temporalidad registrada en el empleo público de las instituciones sanitarias públicas alcanza tasas cercanas al cincuenta por ciento de su personal, habiendo sufrido una evolución muy desfavorable en el último decenio, pasando de una temporalidad del 21,69 % en el año 2011 al 47,31 % en 2020». El propio real decreto-ley señala, a continuación, que:

Esta situación no solo se aleja de forma manifiesta del modelo de función pública configurado por nuestra Constitución española, sino que compromete la adecuada prestación de los servicios públicos, en la medida en que la temporalidad impide articular políticas de recursos humanos dirigidas a garantizar la calidad de estos.

⁹ Sobre este tema nos ha resultado útil consultar: Rodríguez, Marisol (2019). «El sector público y el sector privado de la sanidad: ¿estabilidad o cambio?». *Gaceta Sanitaria*, 33(6), pp. 499-501.

Globalmente, la política de austeridad en el gasto público sanitario practicada a lo largo de la etapa neoliberal ha tenido un doble efecto negativo. Primero, en las condiciones de trabajo del personal sanitario marcadas, como acaba de señalarse, por una elevada inestabilidad y bajos salarios. En segundo lugar, en un fuerte deterioro de la atención prestada a la mayor parte de la población, muy especialmente a la más vulnerable. El descontento de la población que se considera inatendida se expresa en la realización de repetidas concentraciones y manifestaciones —mareas blancas— organizadas habitualmente en el ámbito de las comunidades autónomas (Benach, 2020; Sánchez y Fernández, 2014). Ante el deterioro del sector público, el despliegue y expansión del sector privado se ha convertido en la vía de escape de la población con más recursos.

Lo que más distingue al sector público del privado no es simplemente su diferente tamaño, sino, ante todo, que funcionan/deben funcionar según reglas y criterios. Por norma, el sector público lo hace siguiendo la lógica de los derechos (que no tienen precio, aunque tengan un coste colectivo), el sector privado, por el contrario, lo hace con base en el precio de mercado y del beneficio empresarial. Para ser atendido —con mejor o peor cuidado— en el sistema público basta con ser ciudadano; para ser atendido en el segundo sector es preciso previamente realizar el pago fijado en el mercado sanitario, y que no todos los ciudadanos pueden hacer ni hacerlo en las mismas condiciones. Siempre hay que pagar (y estar al día) con recursos propios, pero las mejores atenciones son las más caras. Todo ello hace que, como consecuencia, el pagador deba asegurarse de disponer permanentemente de recursos económicos para hacerlo, es decir, en condiciones normales, de los ingresos que aporta un salario. La necesidad de tener y mantener un salario —lo más alto posible— terminará por hacer que todos los demandantes inscritos en el sector privado sanitario hayan de tener un comportamiento laboral ajustado a las demandas empresariales. Correr el riesgo de una pérdida del salario percibido por comportamiento inadecuado es lo mismo que correr el riesgo de quedarse sin el seguro sanitario contratado. De esta manera, el capital no solo consigue ampliar su implantación social expandiendo su radio de acción a un nuevo sector de actividad, sino que lo hace ampliando su poder sobre el trabajo.

76.3.2. *La (re)mercantilización del derecho a la educación*

Al igual que sucede con la sanidad, la Constitución española otorga a la educación el rango de un bien de carácter especial. Lo reconoce como un derecho de los ciudadanos españoles al que deben atender los poderes públicos. El artículo 27 explicita el reconocimiento de este derecho fijando los criterios a los que debe someterse su ejercicio. Siendo como es un artículo que ha dado pie a múltiples discusiones y disensos, al querer reconocer y regular a un mismo tiempo el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, resumimos su contenido siguiendo el esquema del conocido jurista Martínez de Pisón (2003). Según él, «el derecho a la educación [...] tiene su más específica regulación en los tres siguientes apartados del artículo 27»:

- El apartado 1, en el que se afirma que «todos tienen derecho a la educación».
- El apartado 4, donde se prescribe que «la enseñanza básica es obligatoria y gratuita».
- El apartado 5, en el que se dice que «los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes».

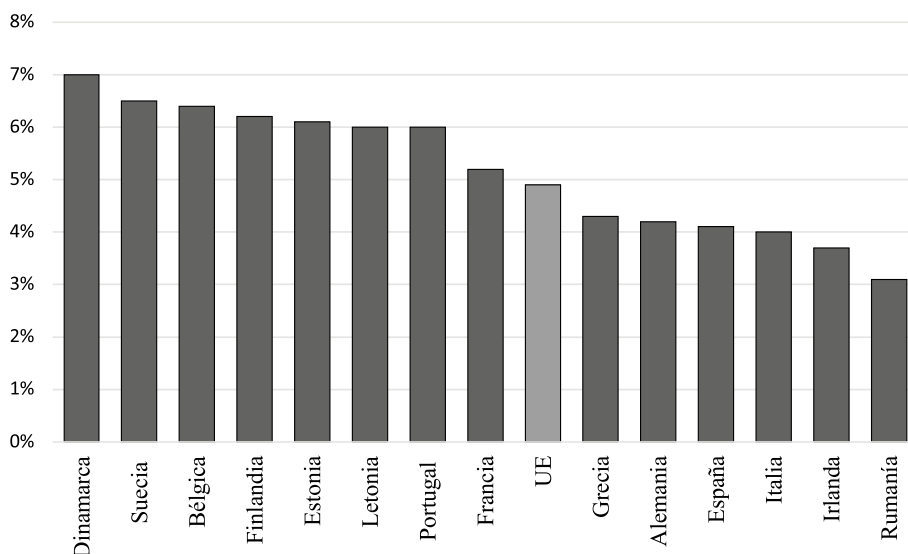
A ello habría que añadir que en dicho artículo se define, algo poco habitual, el objeto mismo del derecho a la educación: «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».

Una redacción, según casi todos los autores, «tan prolija y en cierto sentido ambivalente», deja claras dos ideas sobre la educación no siempre fáciles de compatibilizar: la de que la educación es un derecho que debe ser adecuadamente atendido por el Estado y la de que la (así proclamada) «libertad de enseñanza» –sea esta lo que fuere– deberá ser tenida en cuenta y respetada en su regulación. El derecho a la educación se concretó, desde un principio, en el establecimiento público de «una programación general de la enseñanza» y en la decisión de hacer que la educación básica fuera obligatoria y gratuita y, por lo tanto, financiada plenamente con fondos públicos. Por encima del nivel básico, y dada la importancia de la educación en la vida de los ciudadanos, el Estado subvencionará una parte importante de su coste y abrirá un programa, más o menos amplio, de becas para la población con menos recursos. La «libertad de enseñanza», por su parte, se abrió camino en una doble dirección: la de la libertad de creación de centros privados de educación y, sobre todo, en la de la libertad de las familias de elección de centro para sus hijos.

No hace falta recordar lo difícil y conflictivo que ha resultado compaginar la puesta en práctica de los principios del artículo 27, el del derecho a la educación de todos los ciudadanos y el de la libertad de enseñanza. El análisis de la importancia política otorgada por el Estado de un país a la implantación y desarrollo del derecho de la educación suele analizarse recurriendo al importe del gasto público en educación como indicador principal. Suele hacerse referencia, en particular, al porcentaje del PIB que representa dicho gasto, ya que se considera que ese porcentaje representa el grado de compromiso de un Estado. Con un porcentaje del 4,1 el gasto español se sitúa por debajo del gasto medio de la UE que es del 4,9 %, lo mismo que por debajo de los países del centro y norte europeos (gráfico 76.6).

Tomando como punto de referencia este dato para abordar el problema de la posible mercantilización de la educación, lo primero que hay que analizar es la evolución de este gasto como expresión y concreción de la política educativa. Destacan inicialmente dos constataciones. Primera, que en términos absolutos el gasto público no ha dejado de crecer desde que se tienen datos en el periodo democrático. Alonso de la Viuda (2019), tomando como base los datos del Ministerio de Educación y de Formación Profesional, resume esa evolución del siguiente modo:

GRÁFICO 76.6. *Gasto público en educación en España y países europeos (en % del PIB, 2017)*



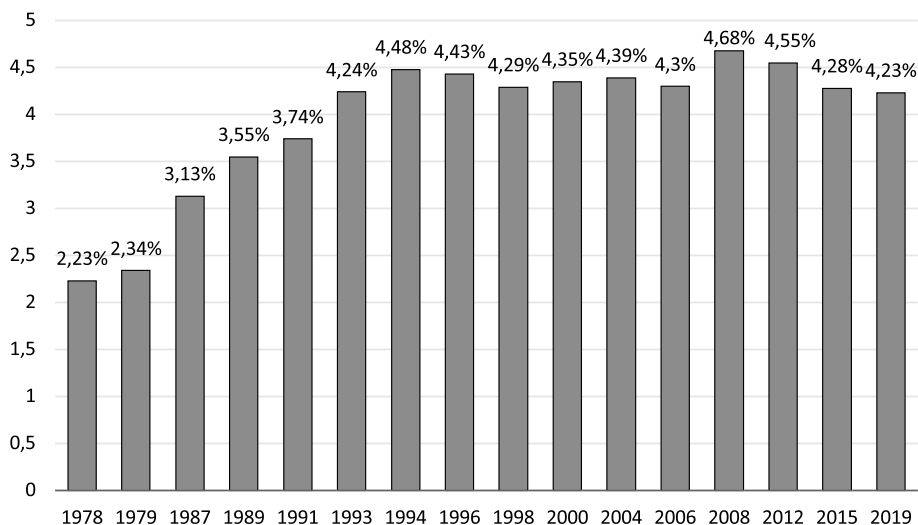
Fuente: Eurostat y elaboración propia.

El gasto destinado a educación por parte del gobierno es seis veces mayor en 2018 que en el año 1987, primer año del periodo analizado. Es evidente que este gasto, medido en euros invertidos, ha seguido una tendencia notablemente creciente durante todo el periodo. Si tomamos el periodo 1987-2018, se ha producido un incremento del gasto público en educación de 43.022 millones de euros. Si tomamos solo los años que se recogen en este momento en la estadística del gasto público en educación del MEFP, que va desde 1992 hasta 2017, vemos que el incremento total ha sido de 31.748,72 millones de euros. Concretamente podemos decir que, en 2017, el dinero gastado por las administraciones públicas es 2,8 veces superior al gastado en el año 1992, es decir, supone prácticamente el triple de gasto (De la Viuda, 2019).

Pero, siendo esto cierto, desde el punto de vista del análisis del reconocimiento del derecho a la educación, mucho más relevante es la evolución del gasto como porcentaje del PIB de cada año. Las cuentas nacionales ofrecen información acerca de la evolución del porcentaje de gasto público en educación desde 1978, el año mismo en que se aprobó la Constitución española. Su evolución obliga a hacer una interpretación muy distinta de la que se ha hecho en el párrafo anterior (gráfico 76.7).

Ya no se observa una curva de crecimiento cuasi lineal como en el caso anterior, sino una curva de crecimiento variable, con periodos incluso de importantes y mantenidos descensos. Se da, antes que nada, un primer periodo, de finales de los setenta a mediados de los noventa en el que el porcentaje del PIB destinado a la educación es, a la vez, bajo y con un fuerte crecimiento. En 1978,

GRÁFICO 76.7. *Evolución del gasto público en educación (en % del PIB, 1978-2019)*



Fuente: Expansión. Datosmacro.com. Cuentas Nacionales (2019).

el porcentaje es del 2,23 y, en 1994, del 4,48. A partir de ese año se inicia una larga etapa, que se prolonga prácticamente hasta la actualidad en la que el porcentaje se reduce (aunque no lo haga con fuerte intensidad). Del 4,48 % de mediados de los noventa, se pasa a cifras que tienden a situarnos por debajo de 4,30 %. No es casualidad que este periodo coincida con el de las políticas públicas de austeridad y ahorro, el neoliberal.

No obstante, la caída del gasto público en educación no se va a traducir en un descenso del gasto total. La formación se ha terminado por convertir para toda la población española en un capital –de todo tipo– lo suficientemente importante como para que, en la medida de lo posible, las familias no puedan prescindir de él y hagan lo imposible para subsanar las carencias de las instituciones educativas públicas. Este plus familiar en el gasto formativo se ha abierto camino gracias a que el modelo educativo español ha propiciado, prácticamente desde un principio, la entrada de entidades privadas en el ámbito formativo institucional, dando así inicio a la aplicación del segundo criterio incluido en el artículo 27 de la Constitución, el de la «libertad de enseñanza». No debe extrañar que haya investigadores que sostengan la tesis de que España haya sido un caso particular al inscribirse en «la corriente mercantilizadora (de la educación) que vive el mundo» (Sánchez, 2020). La libertad de enseñanza da comienzo en España ya en 1985 cuando el Gobierno de Felipe González crea la escuela concertada con la LODE y decide pagar a centros privados –de la Iglesia– para que se integren en la red pública. «La LODE establece el inicio del cuasimercado educativo español distinguiendo entre colegios privados, privados-concertados y públicos para posibilitar la elección a las familias» (Sánchez, 2020). Desde entonces, este cuasimercado no ha dejado de expandirse. Según las series de datos del Ministerio de

Educación y Formación Profesional (MEFP, 2021b) el gasto público entre 1992 y 2018 en subvenciones y conciertos (con entidades privadas) ha crecido desde 1600 millones de euros a 6600 millones, un 412 %. En el mismo periodo, el gasto en la enseñanza pública pasa de 12 600 millones de euros a 37 700 millones, un 299 %. Es un crecimiento a dos velocidades, cada vez más desigual para la educación pública (Rodríguez-Martínez, Guzmán-Calle y Martín-Alonso, 2022, p. 3). Hasta tal punto que, en términos comparativos, la participación privada en todos los niveles educativos, especialmente en el universitario, es de las más elevadas de la UE. Así lo muestran los datos de la OCDE que reproduce Sánchez Caballero (2021) para 1917.

La evolución que se observa del gasto público y privado es el resultado, de nuevo, de la contención del gasto público, por un lado, y, por otro y como compensación, de la entrada, y cada vez con mayor presencia, del gasto privado. La elevada –y cada vez mayor– participación del gasto privado es la manifestación clara de que el derecho a la educación está sufriendo un fuerte proceso de mercantilización.

De este modo, y al igual que sucede con la sanidad, las políticas de liberalización de la enseñanza tienen un doble efecto. Por una parte, se abre el espacio en el que puede operar con gran libertad el capital y efectivamente lo hace¹⁰; por otra, se obliga a los ciudadanos a tener que aportar recursos propios para poder conseguir un bien (preferente) al que deberían poder acceder gratuitamente por ser un derecho. A un mismo tiempo, el gasto familiar y su mayor o menor implicación dependerán de los recursos familiares disponibles, que son muy dispares; una de las consecuencias más importantes de la privatización es la acentuación de la desigualdad (Rodríguez-Martínez, Guzmán-Calle y Martín-Alonso, 2022). Para la mayoría de la población hablar de recursos propios es lo mismo que hablar de salarios, y hablar de salario es señalar la dependencia que tiene la población (asalariada) del capital. De ahí que se pueda sostener que también en el caso de la educación, la privatización sea una pieza más del empoderamiento del capital y del debilitamiento del trabajo.

76.3.3. La mercantilización del derecho a la vivienda

El tercer bien preferente al que queremos hacer referencia es un bien de características muy particulares si se compara con el de la sanidad y el de educación. Por una parte, es un bien cuya carencia ocupa para la población española una posición cuyo peso y relevancia social son cada vez mayores. Según el Barómetro del CIS, todavía en mayo de 2016 solo el 1,3 % de la

¹⁰ En 1998, el Presidente de Coca Cola hacía explícito este interés de las empresas por la educación con las siguientes palabras: «Desde el punto de visto del empresario, la enseñanza constituye uno de los mercados más vastos y de mayor crecimiento [...]. El sector resiste a la tecnología, sus costos aumentan y hay demasiada poca competencia. Se hace cada vez mayor la distancia entre la demanda de formación y la capacidad de acogida de la enseñanza superior. Por todas estas razones, los empresarios consideran que la enseñanza es un extenso mercado por conquistar» (Sánchez Caballero, 2020). Profecía cumplida.

población lo consideraba uno de los tres problemas principales. Ese porcentaje pasó a ser del 2,8 % en mayo de 2019 y en mayo de 2024 del 12 %. El porcentaje se ha multiplicado por más de nueve. Y todo indica que va a seguir creciendo. Por otra parte, la conciencia de que es un bien que debería ser protegido como un derecho por los poderes públicos no deja de acentuarse. La prueba probablemente más evidente de esta tendencia de cambio es la promulgación de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda.

El preámbulo de dicha ley arranca con las siguientes palabras:

La Constitución española (CE) reconoce, en su artículo 47, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada e impone seguidamente a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el referido derecho. La vivienda resulta ser, así, un bien esencial de rango constitucional. [...] Constituye, ante todo, un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de todas las políticas urbanas.

Posteriormente dicho preámbulo señala que:

[...] tras la crisis económica y financiera de la última década y en el contexto de una progresiva recuperación tras la difícil situación a la que abocó la pandemia a muchas personas y hogares, una parte importante de la población sigue sufriendo severos impactos de la misma, focalizados en muchos casos en la pérdida de la vivienda o en la imposibilidad de acceder a ella en condiciones asequibles. [...] [La situación impone] un cambio de paradigma en la consideración jurídica de la vivienda, para reforzar su función como servicio social de interés general. Solo de este modo será posible garantizar el derecho efectivo a una vivienda digna y asequible para todas las personas jóvenes, y especialmente a aquellos colectivos en riesgo de exclusión, reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental e incluyendo en el mismo el acceso a los servicios básicos definidos en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, contribuyendo así a garantizar la vida digna en un entorno adecuado y a erradicar la pobreza en todas sus formas.

En el mismo preámbulo se reconoce, además, que, a pesar de la imperiosa necesidad que arrastra la sociedad española de una regulación del acceso para toda la población y en especial para la más vulnerable a una vivienda digna y adecuada, la presente ley es «la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución». La ley, al igual que cualquier otra, tiene un doble sentido: por una parte, responde a una fuerte demanda social de la ciudadanía y, por otra, el Estado reconoce la gravedad del problema y con la ley manifiesta el propósito de abordarlo y tomar medidas para su solución. ¿Cuáles son los rasgos específicos del problema de la vivienda para que nos encontremos actualmente en la situación de

agravamiento en la que nos encontramos? Al igual que sucede con la sanidad y la educación, la causa principal del deterioro tiene su origen en la acentuación casi extrema de su mercantilización a costa de una marginación del derecho a una «vivienda digna y asequible». Esta mercantilización condena al menos a la parte más vulnerable de la población a una dependencia máxima de sus ingresos salariales y, por lo tanto, de las empresas para las que trabajan.

El momento actual de la gran mercantilización de la vivienda tiene en España detrás una larga historia que nunca ha sido muy favorable a la implantación del derecho a una vivienda digna y adecuada¹¹. En la actualidad y según la OCDE, solo el 2,5 % del parque de vivienda tiene alguna protección, frente a la media del 9,3 % de los países de la eurozona. En datos de 2016 «el gasto público en construcción de vivienda, en España era de 38,85 €, muy por debajo de la media europea situada en 126,95 €. Y el gasto público en vivienda vía subsidios y ayudas directas a individuos y familias, donde la media europea se sitúa en 215,98 € por persona y en España se sitúa en cifras muy inferiores, con 5,97 € por persona» (Arrondo y Rodríguez, 2019-2020, p. 55). La situación se agrava si, en lugar de contemplar las cifras globales, se atiende a las particulares: «cerca de 1,2 millones de familias, el 39 % de las que viven de alquiler, han de dedicar más del 40 % de sus ingresos, y hasta el 60 % en algunos casos, a pagar la renta» (*La Vanguardia*, 23 de junio de 24).

Con el trasfondo de este reconocimiento del derecho a la vivienda y, consiguientemente, de una escasa protección frente a los vaivenes del mercado, el problema social de la vivienda actualmente se agudiza por la evolución de algunas de las piezas en juego. En primer lugar, el descenso del gasto público en política de vivienda: entre 2007 y 2017 se ve reducido en un 80 %, pasando de 4788 millones de euros en 2007 a solo 986 millones en 2017. Para las familias, el mayor problema tiene su origen en el hecho de que la evolución del precio de la adquisición de una vivienda y el del coste de los alquileres son muy superiores a la evolución de los salarios.

Entre 2014 y 2022 el aumento de los alquileres alcanzó el 56,2 % (datos de Idealista.com) y los precios de las viviendas aumentaron en un 49,8 % (datos del INE). Frente a estos incrementos el aumento de los salarios solo fue del 13,9 % (INE) en el mismo periodo de tiempo (Rodríguez López, 2023, p. 200).

Lo peculiar –y grave– de esta doble tendencia está en el origen de la misma. Salarios, por un lado, y precios de vivienda y alquileres, por otro, responden a mercados y regulaciones netamente distintas. Los salarios se fijan dentro de un sistema de relaciones laborales muy regulado y que, en gran medida, responde a la existencia de relaciones laborales colectivas. El precio de la vivienda y el de los alquileres, por el contrario, se mueve en un mercado sujeto a escasas regulaciones. Además, dentro de este marco regulatorio, en el momento actual, el

¹¹ El periódico *El País*, del 13 de octubre de 2004, publica un suplemento de varias páginas titulado «Vivienda. La gran crisis» con amplia información sobre el tema.

valor de la vivienda, en tanto que mercancía, ha cambiado de sentido. De ser, antes que nada, un valor de uso residencial para las familias se ha convertido, ante todo, en un activo financiero para el sector empresarial y no en cualquier activo financiero sino en uno de una gran y rápida rentabilidad. Esta transformación casi sustantiva del carácter mercantil de la vivienda ha terminado por modificar radicalmente los actores y reglas del campo competencia. Quienes concurren en él ya no son familias, pequeñas empresas o incluso medianas empresas nacionales, sino fondos de inversión internacional con grandes recursos para imponer sus reglas en el funcionamiento del mercado (una de cuyas manifestaciones más, por así decirlo, escandalosas son los apartamentos turísticos).

El final de todo este proceso de desregulación y de liberalización del acceso a una vivienda cumple los mismos efectos que los que se han visto en los casos de la sanidad y la vivienda. Por una parte, ofrece al capital un nuevo espacio en el que operar logrando importantes rentabilidades. Por otra, y a un mismo tiempo, la ciudadanía –en particular, la más vulnerable– se ve condenada para acceder a una vivienda –en propiedad o en alquiler– a trabajar sin descanso por un salario y a depender por lo mismo de las empresas que se lo proporcionan.

En conjunto, la evolución del tratamiento de los bienes preferentes ha seguido una senda similar desde los años ochenta y noventa en adelante. Aunque salud, educación y vivienda sean considerados en la Constitución española unos bienes de especial relevancia tanto para que los ciudadanos disfruten de una existencia digna como para sentar una base permanente para la cohesión social y los reconoce como verdaderos derechos, la revolución neoliberal ha terminado por convertirlos en mercancías. Su mercantilización limita el poder del trabajo y aumenta el del capital.

76.4. Conclusión: la implantación del ordenamiento neoliberal en España ¿una operación sin camino de retorno?

Empezábamos este artículo señalando cómo la implantación del ordenamiento neoliberal en España no era el resultado de una evolución natural del orden socioeconómico, sino el de una rebelión del capital contra el ordenamiento del régimen social anterior para imponer régimen social que le fuera favorable. Hemos hecho ver con argumentación empírica cómo aquella rebelión iniciada en los años ochenta ha logrado el objetivo pretendido. A finales de la segunda década del nuevo milenio el cambio es evidente.

Hemos visto y argumentado, además, que el ordenamiento neoliberal favorable al capital y a costa del trabajo se ha implantado no solo en la esfera productiva –aunque lo haya hecho preferentemente en ella–, sino también en la esfera reproductiva. De modo que la transformación del ordenamiento salarial se ha visto acompañada por la del Estado de Bienestar español en su conjunto. El mercado –y, por lo tanto, el capital– ha entrado de lleno en el ámbito de los bienes preferentes. La sanidad, la educación y la vivienda, reconocidos anteriormente como derechos sociales (Constitución española) que deben ser

promovidos y protegidos por el Estado, se han convertido en mercancías, es decir, en bienes que producen y venden empresas privadas, que tienen un precio que sus usuarios deberán pagar con sus ingresos salariales. Una operación que confirma el poder del capital y debilita el del trabajo.

Así ha sucedido en España, pero ha sucedido en un contexto europeo (UE) e internacional (globalización económica) que, por así decirlo, obligaba a ello. Europa y la globalización habían convertido la política social y económica nacional en un asunto puramente técnico. Había que adaptarse, no había otro remedio. ¿Sin más opción?

La pandemia del COVID-19 y la invasión de Ucrania por Rusia han acabado con la utopía de globalización neoliberal. Su final ha hecho que vuelva a ser posible la política. En España un gobierno de izquierdas aprovechará la oportunidad abierta para iniciar un cambio significativo en una dirección opuesta a la precedente. Baste señalar dos hechos de especial relevancia que lo demuestran. La configuración social del empleo –la composición de la clase trabajadora– ha cambiado radicalmente: en pocos años el segmento de empleo temporal ha caído del 30 % al 15,7 %. Y en relación con los bienes preferentes, el derecho social a la vivienda ha entrado –¡por fin!– en la agenda política del gobierno central (Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda) y en la de las comunidades autónomas. Algo está cambiando, aunque no se sepa aún la profundidad.

Bibliografía

- Alas-Pumariño, Andrés y Fernández Gómez, Julio A. (2005). Externalización de procesos y trabajo autónomo: los transportistas de mercancías en el sector de logística y distribución. En: Castillo, Juan J. *El trabajo recobrado: una evaluación del trabajo realmente existente en España* (pp. 79-122). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Almeida, Cristina y Rubio, María T. (2018). *Distribución funcional de la renta 2000-2005*. Universidad de Valladolid. [Trabajo de Fin de Grado].
- Alonso, Luis E. (2000). *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*. Madrid: Fundamentos.
- Alonso de la Viuda, Saúl (2019). *Estadísticas de gasto público en educación*. Universidad de Valladolid. [Trabajo de Fin de Grado].
- Arrondo Segovia, Maite y Rodríguez Alonso, Raquel (2019-2020). «Análisis comparado de modelos inmobiliarios en Europa». *Papeles de relaciones económicas y cambio global*, 148, pp. 51-60.
- Benach, Joan (dir.) (2021). *Luchas sociales para la desmercantilizar la salud en Cataluña y España*. Medicus Mundi.
- Britos, Nora (2018). «La desmercantilización en la gramática de la crítica a la dominación». *8.ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*. Buenos Aires.
- Cárdenas, Luis y Herrero, Daniel (2018). «¿Por qué caen los salarios? Cuando el poder negociador importa». *Ctxt*, 192. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20181024/Politica/22415/Luis-C%C3%A1rdenas-del-Rey-Daniel-Herrero-La-Paradoja-de-Kaldor.htm>, acceso 14 de julio de 2025.

- Cárdenas, Luis y Herrero, Daniel (2021). «Distribución funcional de la renta y capacidad negociadora de los trabajadores en España». *Papers*, 106(3), pp. 441-466.
- Castillo, Juan J. (dir). (2005). *El trabajo recobrado. Una evaluación del trabajo realmente existente*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- CGT (2016). *Guía jurídico laboral*. Madrid: CGT.
- Dahrendorf, Ralf (1985). *Ley y orden*. Madrid: Civitas.
- Duell, Nicola (2004). *Defining and assessing precarious employment in Europe: a review of main studies and surveys*. Discussion paper. ESOPE Project.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Fabra, Jorge; González, Antonio y Muro, Ignacio (coords.) (2023). *Economía, política y ciudadanía. Reformas estructurales para una década de progreso*. Madrid: La Catarata.
- Ferrer, Emili (2023). Después de la pandemia. La recuperación de la sanidad pública. Sin salud no hay vida ni economía. En: Fabra, Jorge; González, Antonio y Muro, Ignacio. *Economía, política y ciudadanía. Reformas estructurales para una década de progreso* (pp. 227-250). Madrid: La Catarata.
- Fundación FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación FOESSA.
- Godino, Alejandro (2017). *La calidad del empleo externalizado. Análisis de la fragmentación de las relaciones de empleo*. UAB. [Tesis doctoral].
- Gutiérrez Barbarrusa, Tomás (2016). «El auge del empleo precario en Europa. Conceptos, indicadores y efectos de la crisis económica mundial». *Revista Internacional del Trabajo*, 135(4), pp. 515-550.
- Guzmán, María E. y Serralta, Joaquín (2023). «¿Ha cumplido sus objetivos la Ley Rider?». *Actualidad Jurídica*. PWC.
- Kalecki, Michal (1943). «Political aspects of full employment». *Political Quarterly*, 14, pp. 347-356
- Lasa López, Ainhoa (2014). «La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma». *Revista de Derecho Político*, 90, pp. 213-247.
- Lorente Campos, Raúl y Guamán Hernández, Adoración (2018). «Expansión de la temporalidad y erosión de la relación de empleo estándar en España: ¿La irrupción de un nuevo paradigma de relación de empleo?». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 36(1), pp. 35-63.
- Luque Balbona, David y González Begega, Sergio (2017). «Declive de las huelgas y cambios en el repertorio de protesta en España». *Arxius de Ciències Socials*, 36-37, pp. 97-109.
- Martínez de Pisón, José (2003). *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid: Dykinson.
- Miguélez, Fausto y Prieto, Carlos (2009). «Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa». *Política y Sociedad*, 46(1-2), pp. 275-287.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). *Estadísticas de Educación y de Formación Profesional*. MEFP.

- Pérez de Guzmán, Sofía y Prieto, Carlos (2022). «Políticas empresariales de mano de obra y configuración social del empleo en España. Una investigación desde los trabajos de investigación sociológica». *Revista Internacional de Sociología*, 73(2).
- Prieto, Carlos (2024). *Las metamorfosis del trabajo y de la relación salarial. El caso español*. Madrid: La Catarata y Fundación 1.º de Mayo.
- Riesco-Sanz, Alberto (ed.) (2020). *Fronteras del trabajo asalariado*. Madrid: La Catarata.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2019). «El Estado de Bienestar en España diez años después del inicio de la Gran Recesión». *VIII Informe Fundación FOESSA*.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004). *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Rodríguez López, Julio (2023). Resolver los problemas históricos de la vivienda en España. En: Fabra, Jorge; González, Antonio y Muro, Ignacio. *Economía, política y ciudadanía. Reformas estructurales para una década de progreso* (pp. 197-210). Madrid: La Catarata.
- Rodríguez-Martínez, Carmen; Guzmán-Calle, Eva y Martín-Alonso, Diego (2022). «Políticas educativas de privatización en España y su impacto en la equidad». *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30.
- Sánchez Bayle, Marciano y Fernández Ruiz, Sergio (2014). «Movilizaciones sociales y profesionales en España frente a la contrarreforma sanitaria». *Saude em Debate*, 38(103), pp. 886-899.
- Sánchez Caballero, Daniel (2020). «El negocio de la educación (I)». *Diario.es*, 1 de febrero de 2020.
- Streeck, Wolfgang (2016). *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Madrid: Katz Editores.
- Toharia, Luis (dir.) (2009). *El sistema español de protección por desempleo. Eficiencia, equidad y perspectivas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- UGT (2021). *Análisis de la presión política y social de las plataformas de reparto*. Madrid: UGT.
- Valdés Dal-Ré, Fernando (2007). «Contratación temporal y trabajo a tiempo parcial en España: la normalización jurídica de la precariedad laboral». *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, 29, pp. 243-270.
- Villalba Villalba, Nuria (2009). «Dinámica del tamaño empresarial en España y en la UE. Regularidades empíricas». *Economía Industrial*, 374, pp. 163-178.
- Vizán, Carmen (2018). «La caída del peso económico de las rentas del trabajo». *Gaceta Sindical*, 31, pp. 34-43.

77. Disrupciones productivas, crecimiento de la desigualdad y democracia económica

Bruno Estrada López

Economista

Coordinador de la SG de CC. OO.

Presidente de la Plataforma por la Democracia Económica

77.1. Introducción

En las últimas tres décadas vivimos un proceso de acelerados cambios productivos que algunos identifican como una Cuarta Revolución Industrial, en el que la digitalización y la emergencia de nuevas fuentes energéticas tienen un papel central.

A la vez, debido fundamentalmente a las crecientes tensiones geopolíticas entre EE. UU. y China, se está reorganizando la estructura de la economía mundial. Esta mutación de la globalización está afectando a la distribución de las cadenas globales de valor y, por tanto, tendrá una influencia determinante en el futuro próximo de muchos países, tanto de los que aprovechen las nuevas oportunidades como de los que se queden descolgados.

La evolución del mundo del trabajo indudablemente estará condicionada en buena medida por el desarrollo de esas macrotendencias de carácter global, pero sus consecuencias no están predeterminadas de forma unívoca y concluyente. Es más, su naturaleza e intensidad dependerá mucho de las estrategias de los diferentes actores involucrados en su desarrollo, así como de la correlación de fuerzas entre los mismos.

Además, no podemos olvidar que estas transformaciones estructurales se están produciendo en un escenario de concatenación de crisis de diferentes orígenes y causas. Prácticamente, la crisis del COVID se enlazó con la crisis financiera de 2008-2009, agudizada por las políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial desarrolladas en Europa a partir de 2011, y fue seguida por una crisis inflacionaria derivada primero de las tensiones productivas pos-COVID y, posteriormente, de las incertidumbres que están generando la invasión de Ucrania por parte de Rusia, y de Gaza y el Líbano por parte de Israel a escala global.

Como resultado de las transformaciones estructurales en el marco de un largo periodo de encadenamiento de crisis, el malestar social se ha agudizado en todo el mundo. Fruto de ello, los sistemas políticos de muchos países, inclusive los de algunos con un amplio historial democrático, han entrado en una creciente inestabilidad. Aunque, por supuesto, la amenaza está siendo

mayor en los países en los que esta situación ha acentuado graves problemas ya latentes.

En este sentido, merece la pena recordar las reflexiones que realizó el historiador británico Geoff Eley hace ocho años, tras la primera victoria de Trump, en las que afirmaba que se tienen que producir de forma paralela dos crisis diferentes para que los líderes, grupos o partidos autoritarios obtengan un elevado respaldo social, que el sistema político genere una inestabilidad gubernamental permanente y que esos gobiernos funcionen tan mal que pierdan el consenso de la gente.

Aprovechando esas grietas de malestar social, un nuevo liberalismo impregnado de ideas ultraderechistas y populistas ha conseguido cuestionar el contrato social mediante el señalamiento de un culpable al que no hay que aplicar las políticas basadas en la solidaridad: el que viene de fuera, el pobre, la feminista.

Las fuerzas políticas que se amparan en esas coordenadas dirigen el malestar social contra el feminismo y las políticas de igualdad de género que cuestionan, incluso en el ámbito doméstico, las certezas de una sociedad patriarcal; contra los inmigrantes sobre los que se construye un discurso de falsa competencia con los trabajadores nacionales; contra los urbanistas progresistas que desarrollan políticas medioambientales que cuestionan las estructuras rurales que se están quedando al margen del desarrollo económico, y contra el deterioro de expectativas y certidumbres que se está produciendo en el mundo laboral y sobre el que me extenderé en este texto.

77.2. Disrupciones productivas, crecimiento de la desigualdad y deterioro de expectativas y certidumbres en el mundo del trabajo

En primer lugar, resulta extraño que los cambios tecnológicos y productivos que estamos viviendo no están dando lugar a procesos que se consideran definitorios de los procesos de transformación disruptiva que son catalogados con el epíteto de Revolución Industrial.

- No se está produciendo una destrucción neta de millones de puestos de trabajo, los datos son tozudos: durante las dos últimas décadas la media anual de crecimiento del empleo ha sido de treinta y cinco millones de puestos de trabajo en todo el mundo, excepto en 2020 por la pandemia. Se estima que, en 2023, había más de 3500 millones de trabajadores en todo el planeta, superior en más de 750 millones que hace veinte años.
- Tampoco se está observando una cuestión que ha sido inherente a anteriores revoluciones industriales, esto es, el fuerte incremento de productividad que estas generaron, algo que no está ocurriendo con la digitalización.

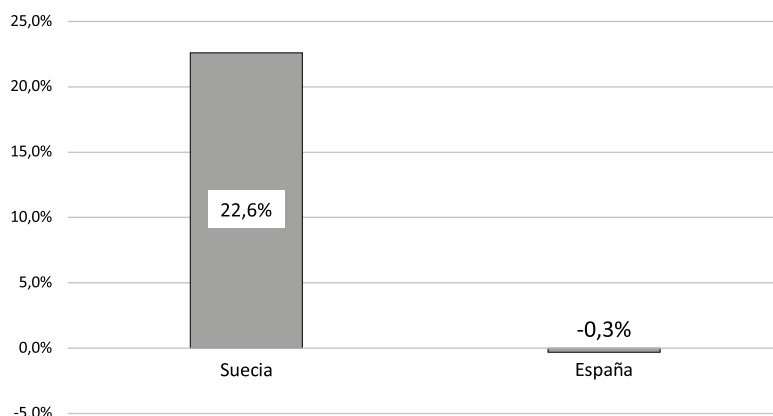
Una reflexión colateral, pero relevante, sobre este reducido crecimiento de la productividad observado es que en las actuales «sociedades de

abundancia» una parte importante de la productividad no se genera en la oferta, sino en la demanda. Estaríamos hablando de una productividad diferente a la que tuvo lugar en las «sociedades de la necesidad» del siglo XIX y de gran parte del siglo XX gracias al ahorro de costes de lo que ya se fabricaba.

Esta nueva productividad generada desde la demanda se origina cuando un elevado volumen de población ve mejoradas sus condiciones materiales, lo que le permite acceder a bienes y servicios más sofisticados, fruto del cambio tecnológico, pero también de las nuevas pautas de consumo adoptadas cuyo precio es sensiblemente superior. Al aumentar la demanda de estos nuevos bienes y servicios, su producción incrementa y, por tanto, también la productividad agregada. Hay que recordar que a principios del siglo XX fue la subida de salarios de los trabajadores de Ford lo que permitió que estos pudieran comprar los propios vehículos que fabricaban, incrementando su producción y la productividad.

Ello estaría indicando que el cambio tecnológico solo incide positivamente en el bienestar económico de toda la sociedad si lo hace sobre la oferta y la demanda. Y es lo que explica que, según los datos que ofrece la OCDE, los elevados incrementos salariales experimentados en Suecia durante las dos últimas décadas, un 151 % entre 1995 y 2022, no hayan restado un ápice su competitividad y hayan sido compatibles con un elevado crecimiento de la productividad multifactorial que se ha incrementado en un 22,6 % en ese periodo, como se puede ver en los gráficos 77.1 y 77.2.

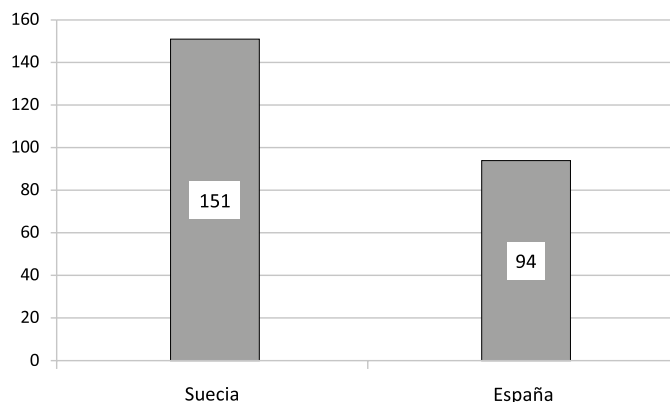
GRÁFICO 77.1. *Evolución de la productividad multifactorial de Suecia y España (% de evolución total en el periodo, 1995 y 2022)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OCDE Data Explorer sobre *multifactor productivity*.

Al contrario de lo que ha sucedido en España que, con incrementos salariales muy inferiores –un 94 % en ese periodo–, ha visto como su productividad multifactorial ha permanecido estancada.

GRÁFICO 77.2. *Evolución de los salarios de Suecia y España (% 1995 y 2022)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OCDE Data Explorer sobre *labour compensation per hour worked*.

En las economías de alta productividad y competitividad guiadas por la innovación, como en Suecia, los trabajadores han mantenido el peso de los salarios en el PIB gracias a un sostenido equilibrio en el poder de negociación entre accionistas y trabajadores en las empresas, lo que a la vez ha sido un potente incentivo para su modernización.

- También resulta evidente que la digitalización no está generando una reducción de las desigualdades sociales. En este sentido se está intentando justificar históricamente que es algo consustancial a todos los procesos de innovación productiva la existencia de un incremento inicial de la desigualdad, lo que se conoce como la «pausa de Engels».

Se entiende como «pausa de Engels» el retraso que durante la Primera Revolución Industrial se produjo desde que se empezó a originar una fuerte acumulación del capital, fruto de los incrementos de productividad debidos a la aplicación de esas nuevas tecnologías a la fabricación, hasta que los beneficios de esos cambios productivos llegaron a los trabajadores. Ese periodo, según el historiador Robert C. Allen, fue de unas cinco décadas y sucedió entre 1790 y 1840.

No obstante, esta justificación ignora que los procesos sociales se producen de forma paralela, y muchas veces inducidos por los cambios productivo-tecnológicos: fue la capacidad de organización y lucha del movimiento obrero durante el siglo XIX, en un contexto absolutamente desfavorable, lo que permitió un reparto más justo de esos fuertes incrementos de productividad que se habían venido generando desde finales del siglo XVIII.

Es muy desconocido el hecho de que la Revolución Industrial en el Reino Unido se produjera de forma paralela a un proceso de creciente indefensión de los trabajadores. En 1799 y 1800 se aprobaron las *Combination Acts* que, en defensa de la libertad de empresa, declararon ilegales a las organizaciones gremiales de trabajadores.

El Reino Unido tan solo siguió los pasos de la francesa Ley Le Chapelier de 1791, aprobada en pleno fervor revolucionario, que bajo el principio de la libertad de empresa prohibió las asociaciones de trabajadores. En el artículo 2 de la citada ley francesa se decía que: «Los ciudadanos del mismo oficio o profesión, empresarios, comerciantes, artesanos, obreros de cualquier rama no pueden, cuando están juntos, nombrar presidente, secretario o síndico, llevar registros, promulgar estatutos u ordenanzas ni tomar decisiones ni imponer normas en su interés común». La pujanza del movimiento obrero inglés forzó que las *Combination Acts* fueran derogadas en 1824, mientras que la «Ley Le Chapelier» permaneció vigente en Francia hasta 1864.

Resulta evidente, por tanto, que la «pausa de Engels» no fue ocasionada por el determinismo de los cambios tecnológicos y productivos, sino como estos se aplicaron en un contexto de creciente desprotección de los trabajadores debido a la ilegalización de las organizaciones que defendían sus derechos, en el caso de los trabajadores británicos, durante un periodo de veinticinco años, y en el de los franceses, durante siete décadas.

El surgimiento de la Economía Digital y las disrupciones productivas que ha generado se han producido en un marco institucional neoliberal desregulador que ha permitido la conformación de muchos mercados productivos digitales como monopolios y oligopolios, con la consiguiente concentración del capital de esa nueva Economía Digital en muy pocas grandes empresas y, de forma paralela, se han desarrollado políticas tendentes a debilitar los sindicatos.

Ello ha dado lugar a una nueva distribución del valor generado en el conjunto de la actividad económica de la que se han apropiado en gran medida los accionistas de esta nueva Economía, en la medida que el proceso ha estado gobernado por ellos, en detrimento de los trabajadores, de los ciudadanos en general e incluso de los accionistas de otras empresas. La capitalización de las grandes compañías tecnológicas (Alphabet, Amazon, Apple, Meta, Microsoft, Nvidia y Tesla) conocidas como «los Siete Magníficos» es de 17,4 billones de dólares, lo que supera al PIB conjunto de Alemania, Japón, India y Francia. La Economía Digital obliga, por tanto, a una dinamización de la regulación pública para no quedarse atrás, para evitar que surja un *vacío regulatorio*. Un claro ejemplo de intentar resolver ese vacío regulatorio, aunque con mucho retraso, es la reciente decisión del gobierno estadounidense de trocear Google debido a su posición de monopolio en algunos importantes mercados digitales.

No obstante, la alianza entre Elon Musk y el nuevo Presidente de los EE. UU., Donald Trump, tiene visos de abrir un nuevo y peligroso periodo de desregulación en muchas de estas actividades. Elon Musk ha aportado 132 millones de dólares a la campaña de Trump y a cambio, posiblemente, va a liderar un Departamento de Eficiencia Gubernamental en el Gobierno que va a intervenir en la regulación de muchas actividades donde operan sus empresas (X, SpaceX, Tesla, xAI), lo que facilitaría sus negocios. Como consecuencia de ello, durante el año electoral el valor de las acciones de Musk en bolsa en esas empresas ya ha aumentado en 85 000 millones de dólares. Es decir, por cada dólar invertido en la campaña de Trump ya ha ganado más de seiscientos.

Esto sucede también en relación con el derecho del trabajo principalmente por dos razones: 1) a diferencia de la «robotización de las fábricas», la «digitalización de las oficinas» se concentra sobre grupos de trabajadores poco sindicalizados, ingenieros, abogados, médicos, etc., que hasta ahora se consideraban a salvo de los procesos de automatización; 2) estas nuevas actividades y empresas, precisamente por ser nuevas, no están cubiertas con los convenios laborales vigentes ni están sindicalizadas, y 3) algunos empresarios e inversores, como en los casos de Uber o Glovo, han mostrado una clara voluntad de aprovecharse de ese «vacío regulatorio» para intentar negar la relación misma de trabajo, algo que es evidente, ya que esos trabajadores son absolutamente dependientes de la empresa-plataforma que se lleva la parte del león de la riqueza generado, y que determina sus ritmos y condiciones de trabajo.

Estas estrategias empresariales creadoras de precariedad y pobreza han llegado a intentar autojustificarse creando una difusa ideología sobre unas supuestas transformaciones digitales irreversibles del mercado de trabajo que, simplemente, querían expulsar de la cobertura del derecho del trabajo a sus trabajadores. Un clásico de la ideología neoliberal ahora con tintes de modernidad digital.

Son numerosas las experiencias que ponen de manifiesto que un entorno de alta tecnología sin regulación ni sindicatos ni relaciones laborales institucionalizadas puede convertirse en un «infierno digital».

77.3. Democratización de la economía y progreso económico y social

Por tanto, la principal causa del creciente incremento de la desigualdad en los países desarrollados en la actualidad no proviene de la digitalización, sino de cómo se ha implementado en las empresas esa digitalización en un marco de desregulación y de políticas antisindicales, que se iniciaron a partir de los años ochenta por parte de los Gobiernos republicanos de EE. UU. Las causas del deterioro de las condiciones de vida de millones de trabajadores, por tanto, no son principalmente tecnológicas, sino políticas.

Sin embargo, lo que nos dice la historia económica en el último siglo es que se ha logrado un mayor crecimiento económico en aquellos lugares y épocas donde fue mayor el poder de negociación de los trabajadores, ya que, como consecuencia de ello, la riqueza se distribuyó de forma más equitativa, los salarios tuvieron un mayor peso en la economía, hubo un mayor incremento de la reinversión productiva de los beneficios y, a partir de ahí, se creó más empleo y de más calidad.

En las complejas, desarrolladas y democráticas sociedades del siglo **xxi** resulta inaceptable que el cambio tecnológico sea dirigido solo por los accionistas, como sucedió en el siglo **xix**, con los enormes costes y conflictos sociales que ello generó. Ya que ello conllevaría un fuerte deterioro de expectativas y certidumbres para una gran parte de la sociedad y, consecuentemente, una fuerte

erosión de la propia noción de progreso económico y social como un elemento estructural de la psicología colectiva de nuestra sociedad, lo que tendría un fuerte poder de deslegitimación global del sistema y de la democracia misma.

Por tanto, para evitar un escenario de *no future* que conlleve una reconfiguración de la sociedad hacia un modelo despiadado, privatizador e individualista, resulta imprescindible la reconstrucción de un nuevo contrato social para el siglo *xxi* en el que el ritmo de incorporación de las nuevas tecnologías sea definido por el conjunto de la sociedad, a través de adecuadas regulaciones, y que los sindicatos recuperen el poder de negociación perdido durante el «invierno neoliberal» vivido desde finales del siglo *xx* –más en el mundo anglosajón que en las economías europeas continentales–.

Ello haría que la «pausa de Engels» fuera mucho más breve en la actualidad. Sobre todo, teniendo en cuenta que la principal característica de las «economías dirigidas por la innovación» es que las transformaciones productivas y la extensión del sector servicios han convertido al trabajo no cualificado en un factor de producción secundario, cediendo el protagonismo al talento y al capital emocional de los trabajadores, lo que supone un cambio en la correlación de fuerzas a favor de los trabajadores.

En las «sociedades de la abundancia», donde hemos visto que la productividad también se genera en la demanda gracias a un reparto más equitativo de la riqueza, la capacidad competitiva de un creciente número de empresas ha dejado de estar basada principalmente en los costes, y depende cada vez más de su capacidad de crear «valor de obra de arte» en los bienes y servicios que producen. Ya que los precios que estamos dispuestos a pagar por esos bienes superiores están desacoplados de sus costes.

Los bienes superiores son aquellos en los que su consumo no está limitado por el incremento de su precio porque los consumidores aceptamos que en ellos el precio es la señal más potente sobre su calidad, la mayor parte de las veces intangible –valorización de marca, diferenciación de producto, estatus social por su uso y disfrute–.

Desde mediados del siglo *xx*, en varios países desarrollados se han ido conformando «sociedades de la abundancia» debido a que, gracias a un mayor equilibrio en la capacidad de negociación entre empresarios y sindicatos y el desarrollo de un robusto Estado del Bienestar, hubo un reparto más equitativo del incremento de la riqueza per cápita generado por la eficiencia productiva, es decir, los trabajadores obtuvieran salarios cada vez más elevados. Y esa extensión de la clase media en la mayoría de los países desarrollados ha permitido que los mercados de bienes superiores se hayan extendido a multitud de bienes y servicios que consumimos habitualmente: lavadoras, coches, zapatillas, vacaciones, formación, telefonía móvil, ropa, restauración, etc.

Gracias a ello, en estos países un número creciente de empresas, las innovadoras, han basado su estrategia competitiva principalmente en su capacidad para convertir nuevas ideas en servicios y productos de alto valor añadido y en desarrollar «tecnologías de comercialización» que convierten a los productos y servicios tradicionales en bienes superiores.

De esta forma se desarrolla una suerte de «neoartesanado industrial» que en la parte del proceso productivo más cercano al consumidor es capaz de generar ese «valor de obra de arte». Aunque no hay que olvidar que, en términos competitivos, en la parte más estandarizada de la cadena de producción sigue siendo muy relevante para las empresas la eficiencia en el uso del capital y trabajo.

Como resultado de este proceso en las «economías dirigidas por la innovación», donde las empresas digitales han ganado mucho espacio a las empresas analógicas, el activo fijo (máquinas, equipos, instalaciones, edificios, terrenos, elementos de transporte) ha venido reduciendo su peso como determinante de los incrementos de productividad, espacio que ocupan progresivamente los que se denominan activos intangibles (información, conocimiento, creatividad, reputación, confianza, capital humano específico, etc.). La comparación de Apple y Volkswagen, que vendrían a ser dos empresas representativas, respectivamente, de la Economía Digital y Analógica en 2021, nos muestra que ambas empresas obtuvieron un volumen de facturación similar: Apple tuvo unas ventas de 310 000 millones de euros y Volkswagen 251 000 millones, inferior solo en un 19 %. Pero la multinacional alemana del automóvil requirió un capital físico, es decir, inversiones en instalaciones, maquinaria, edificios, medios de transporte, etc., de 328 261 millones de euros, tres veces superior al que necesitó Apple, que fue de 96 545 millones de euros, para obtener una facturación algo superior. Por tanto, la productividad por unidad de activo fijo de las empresas de la Economía Digital es muy superior a las de la Economía Analógica, ya que son los activos intangibles, muy vinculados al capital humano, los que determinan su capacidad productiva y competitiva.

La clave para mejorar la productividad de estas empresas es cómo se organizan para obtener la mayor rentabilidad de su capital humano, en el capital organizacional, al que se refieren varios autores (Black y Lynch, 2005; Salas, y Huerta, 2022), se encuentra la piedra filosofal del éxito empresarial, ya que una organización más eficiente de la empresa permite un mayor desarrollo de esos nuevos activos intangibles que determinan su competitividad.

El capital organizacional viene a ser la argamasa que permite crear esa confianza entre los trabajadores sin la cual la mayor parte de los mencionados activos intangibles no podrían desarrollar todas sus potencialidades. El impulso del trabajo en equipo, la transmisión de conocimientos y habilidades entre los trabajadores, la confianza de los trabajadores en la empresa –en relación con su estabilidad laboral, futuro profesional, remuneración adecuada de su implicación– son elementos competitivos claves para estas empresas innovadoras, y ello solo se logra a través de mecanismos de incentivación, siendo el más potente el que los trabajadores se sientan dueños de su futuro, tanto a través de la participación en decisiones sobre su trabajo en concreto como a poder tener opinión sobre el futuro de la empresa.

Hay que tener en cuenta que, en las «sociedades de la abundancia», para un número creciente de trabajadores los incrementos salariales no son el único instrumento de motivación para que aporten lo mejor de sus capacidades intelectuales, cobrando cada vez más importancia el que los trabajadores se sientan realizados en el trabajo.

CUADRO 77.1. *Estudio CIS 3476 (septiembre 2024) sobre Cultura y estilos de vida*

<i>Realizarse en el trabajo es importante para usted</i>			
<i>Muy importante</i>	<i>Bastante importante</i>	<i>Poco importante</i>	<i>Nada importante</i>
48,85 %	41,3 %	4,3 %	2 %

Fuente: Estudio CIS 3476.

Según el Estudio CIS 3476 sobre Cultura y estilos de vida (septiembre 2024), la realización en el trabajo es importante para un 90,1 % de los trabajadores españoles.

Por tanto, para lograr esta realización/implicación de los trabajadores en las empresas resulta muy importante su participación colectiva en la definición de sus grandes líneas de dirección estratégica. Así, el desarrollo de la democracia dentro de la entidad aparece fuertemente vinculado a la competitividad de estas empresas innovadoras.

Por todo ello, también desde la perspectiva de la propia eficiencia económica en las empresas que están «dirigidas por la innovación», en las empresas del siglo *xxi* compuestas esencialmente de talento, está plenamente justificado otorgar un mayor poder de decisión a los trabajadores, ya que ellos serán los primeros interesados en maximizar el capital humano, del mismo modo que los principales interesados en maximizar el valor del capital físico y circulante de las empresas fordistas del siglo *xx* eran sus accionistas, ya que con ello también estaban aumentando su riqueza personal.

No tiene ningún sentido que las empresas que producen bienes superiores busquen incrementar la productividad utilizando los tradicionales métodos coercitivos, como se hacía en la empresa fordista, obligando a los trabajadores a soportar largas jornadas agotadoras con ritmos de trabajo muy intensivos. La motivación no se puede imponer. En el siglo *xxi* resulta inconcebible que las empresas modernas estén organizadas mediante métodos de dirección autoritarios propios del siglo *xix*, cuando se definía a los empresarios como los «capitanes de la industria».

Por tanto, en las «economías guiadas por la innovación» la participación de los trabajadores en la empresa ha mejorado notablemente su productividad y capacidad competitiva, ya que un mayor equilibrio entre los intereses del capital y del trabajo ha contribuido decisivamente a la mejora del capital organizacional de estas y a una notable cualificación de su capital humano, lo que ha propiciado numerosos éxitos tecnológicos que les han colocado entre los países más competitivos y productivos del mundo.

En los países nórdicos, particularmente en Suecia y Dinamarca, y también en Alemania se observa una profunda relación entre los incrementos de productividad agregados a escala nacional y un mayor desarrollo legislativo de mecanismos de participación de los trabajadores en la empresa que han permitido desarrollar una forma de gestionar las empresas mucho más colaborativa, en la que gran parte de la toma de decisiones empresariales se comparte con los trabajadores y trabajadoras.

CUADRO 77.2. *Productividad y competitividad (2019)*

	<i>Dinamarca</i>	<i>Suecia</i>	<i>Alemania</i>	<i>España</i>
Productividad (PIB per cápita PPA) Millones US \$	60 787	57 230	58 252	43 740
Puesto en el Índice de competitividad (2018 WEF)	10	8	7	23
Puesto en el Índice de desarrollo humano (2019)	10	7	6	25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE, del WEF y del PNUD de la ONU.

Como muestra el cuadro 77.2 estos países tienen una elevada productividad: Dinamarca (60 787 dólares), Alemania (58 252 dólares) y Suecia (57 252 dólares) muy por encima de la media de los países de la OCDE. Mientras que España tiene una productividad sensiblemente menor (43 740 dólares). Y también están considerados entre los países más competitivos del mundo: Alemania estaba en 2019 en el puesto séptimo, Suecia en octavo y Dinamarca en el décimo. España en el vigesimotercero.

Estos países, Suecia, Dinamarca, y Alemania, no solo han creado más riqueza global, también han logrado una distribución más equitativa que les hace situarse a la cabeza en el Índice de desarrollo humano de la ONU, Alemania está en el puesto sexto, Suecia en el séptimo y Dinamarca en el décimo. España estaba en 2019 en la posición vigesimoquinta del total mundial.

CUADRO 77.3. *Calidad del mercado trabajo (2019) en España, Suecia, Dinamarca y Alemania*

	<i>España</i>	<i>Suecia</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Alemania</i>
Mercado de trabajo	61	22	3	14
Cooperación empresarios-trabajadores	73	7	3	30
Derechos de los trabajadores	44	1	8	8
Vinculación salarios/productividad	92	4	11	7

Fuente: World Economic Forum (2019). Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf, acceso 14 de julio de 2025.

Los datos que se pueden ver en el cuadro 77.3, en relación con el funcionamiento del mercado de trabajo según WEF en 2019 corroboran este análisis, ya que lo ponen en relación con la elevada productividad y competitividad alcanzada por sus empresas. Dinamarca está en el puesto tercero a nivel mundial, Alemania en el decimocuarto y Suecia en el vigesimosegundo. Los elementos que caracterizan ese buen funcionamiento de sus mercados de trabajo son:

- 1) La estrecha cooperación alcanzada entre empresarios y trabajadores en la empresa, el puesto tercero es de Dinamarca, el séptimo de Suecia y Alemania está en el treinta, mientras que España está en el puesto setenta y tres.

- 2) Los amplios derechos laborales reconocidos a los trabajadores que sitúan a Suecia como el primer país del mundo y a Alemania y Dinamarca en la octava posición. España se coloca en el puesto cuarenta y cuatro.
- 3) Como consecuencia de todo ello, en estos países hay una fuerte relación entre salarios y productividad. Suecia está en el puesto cuatro, Alemania en el siete y Dinamarca en el once, mientras que España está en el puesto noventa y dos.

La posición de España en el puesto sesenta y uno en cuanto al índice que sintetiza su funcionamiento de su mercado, corresponde a datos de 2019, cuando seguía vigente la legislación laboral aprobada en España en 2012, sin que se recogieran las mejoras establecidas en la reforma laboral de 2022.

CUADRO 77.4. *Cultura gestión empresarial (2019) en España, Suecia y Dinamarca*

	<i>España</i>	<i>Suecia</i>	<i>Dinamarca</i>
Cultura gestión empresarial	85	3	7
Delegación de autoridad	69	2	1
Crecimiento empresas innovadoras	78	3	9
Empresas proponen ideas disruptivas	83	14	4

Fuente: World Economic Forum (2019). Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf, acceso 15 de julio de 2025.

Asimismo, los datos del Wold Economic Forum (WEF) de 2019¹, como puede verse en el cuadro 77.4, resaltan la importancia de la cooperación en la empresa, corroborando que uno de los principales elementos que lastra nuestra competitividad y productividad global es el déficit de capital organizacional de muchas empresas españolas.

Según el cuadro 77.4 del WEF, en 2019 España ocupaba una posición muy baja en cultura de gestión empresarial, estábamos en el puesto ochenta y cinco, mientras Suecia estaba situada en el tres y Dinamarca en el siete. Las razones son:

- 1) La escasa delegación de autoridad en las empresas españolas, ocupamos el puesto sesenta y nueve frente al primero de Dinamarca y el segundo de Suecia.
- 2) El bajo índice de crecimiento de empresas innovadoras, España se sitúa en el puesto setenta y ocho, mientras que Suecia está en el tres y Dinamarca en el nueve.
- 3) El reducido número de empresas que proponen ideas disruptivas, donde España se sitúa en la posición ochenta y tres, Suecia en la catorce y Dinamarca en la cuatro.

¹ El índice de competitividad del WEF dejó de publicarse en 2020.

Estos datos muestran que gran parte de la competitividad de estos países se basa en la capacidad de su tejido empresarial de aprovechar todas las potencialidades de su capital humano para convertir nuevas ideas en productos y servicios que demandan los ciudadanos, y que ello está profundamente relacionado con la cultura de gestión empresarial colaborativa que es predominante en ellos.

77.4. ¿Una nueva oportunidad para España?

77.4.1. Primero, abandonar el camino equivocado

Todos estos datos ponen en evidencia las erróneas políticas públicas adoptadas por España desde 2011 hasta 2018 en relación con su modelo económico y social, ya que tan solo ofrecían la mera continuidad de un modelo productivo insostenible, basado en la competencia vía ajuste de costes y precios que iba en sentido contrario a la observada en los países europeos. Los efectos combinados de la aplicación de las políticas de austeridad y devaluación salarial tomadas tras la crisis financiera de 2008 provocaron un fuerte aumento de la desigualdad en España hasta 2014. La remuneración de asalariados no recuperó su volumen agregado hasta una década después, en 2018, (544 126 millones de euros en 2008 y 546 000 millones de euros en 2018), y en ese periodo cayó casi cuatro puntos, pasando de representar el 49 % del PIB en 2008 al 45,4 % en 2018.

Como resultado de todo ello la mayor parte de las empresas españolas apenas han desarrollado, en términos generales, reflexiones estratégicas de largo alcance sobre nuevos modelos de negocio, y sus decisiones de futuro han estado limitadas, en la mayor parte de los casos, a la modernización de maquinaria, la introducción de capital informático o a estrategias de reducción de la plantilla, como pone de manifiesto López Carmona.

Es decir, la mayor parte de las empresas españolas no han optado durante ese periodo por desarrollar estrategias competitivas basadas en factores de mayor valor añadido, como la innovación, la calidad de productos y servicios, la formación y la cualificación de la fuerza de trabajo, y la creación de empleos de calidad, como sí han hecho las empresas de otros países europeos más desarrollados.

Como resultado de todo ello, una gran mayoría de las empresas españolas ha mantenido un modelo de gestión autoritario en el que prima el poder omnímodo del accionista, cuyo objetivo principal es maximizar el valor cortoplacista de acciones. Los trabajadores han quedado en un segundo plano a la hora de participar en las decisiones que atañen a la modernización tecnológica y organizativa de las empresas, desaprovechándose su conocimiento acumulado para afrontar los retos futuros, como ponen en evidencia numerosos autores (Estrada; Galdón; Huerta; Pumarada; López Carmona; Rivera y Salas).

El resultado de todo ello, como se ha visto, es una menor productividad y capacidad de innovación de las empresas españolas, lo que se ha traducido en un menor incremento de los salarios.

Joseph Stiglitz ha expresado de forma reiterada que en los «países dirigidos por la innovación» las actuaciones que generan una descapitalización del capital humano empobrecen al conjunto del país y pueden tener consecuencias muy graves para su productividad y capacidad competitiva, ya que los trabajadores cualificados buscarán empleo en otros países que sí reconocen su esfuerzo formativo.

Si España hubiera continuado por esta senda habría puesto en riesgo el futuro de sus empresas innovadoras y su capacidad para generar riqueza y crear empleo de calidad. Hay que recordar que desde 2012 a 2019 emigraron 776 000 jóvenes españoles (de dieciocho a treinta años), una media anual de unos cien mil jóvenes en busca de mejores salarios y condiciones de trabajo, y de mayor proyección profesional, la mayor parte con una elevada cualificación. Durante esos años asistimos en nuestro país a una enorme fuga de talento.

En términos sociales las consecuencias de estas políticas han sido que desde la crisis de 2008 hasta 2014 la desigualdad se incrementó notablemente en nuestro país, interrumpiendo el proceso de reducción de la desigualdad de rentas que España experimentaba desde finales de los años setenta del pasado siglo, coincidiendo con la transición a la democracia y en los ochenta con el desarrollo de las nuevas estructuras del Estado de Bienestar.

Esas políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial impuestas por el Gobierno popular de Mariano Rajoy a partir de 2011 generaron un creciente malestar social que se concentró en los jóvenes y que, a partir de las movilizaciones del 15 M de ese año, empezó a transitar desde la calle a la política institucional. Como resultado de ello a partir de 2015 se inició en España un largo periodo de inestabilidad política, Gobiernos con mayorías parlamentarias débiles, cinco elecciones generales en ocho años y el surgimiento, y en algún caso incluso desaparición, de cuatro partidos políticos que tienen, o han tenido, opciones de gobernar (Podemos, Sumar, Ciudadanos y Vox).

77.4.2. La recuperación de las políticas inclusivas y de transformación productiva

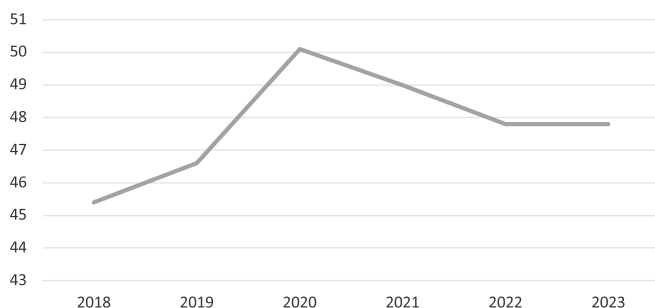
No obstante, en ese volver a «tirar los dados» de la economía global, España tiene la oportunidad de buscar una mejor inserción en la globalización, de que sus empresas encuentren una mejor ubicación en las cadenas globales como indica la propia CEOE y autores como Beltrá y Oslé. La fuerte desindustrialización experimentada por España en las últimas décadas es en gran parte consecuencia de haber adoptado una posición totalmente subalterna en las redes globales de producción en el pasado.

Las medidas de política económica y laboral aplicadas desde 2020, cuyo hito más relevante fue la reforma laboral de 2022, han ofrecido un nuevo marco de estabilidad laboral y de reequilibrio en la negociación colectiva que ha supuesto un cambio de paradigma.

Muchas de esas importantes medidas fueron fruto del acuerdo entre las organizaciones empresariales y sindicatos, lo que también mostró una nueva forma de gobernar en la que el consenso y el diálogo volvieron a ser la norma y no la excepción: las fuertes subidas del salario mínimo interprofesional (SMI) adoptadas a partir de 2020; los seis acuerdos alcanzados durante la pandemia en relación con la agilización de trámites para la aprobación de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) que salvaron más de tres millones de puestos de trabajo y cientos de miles de empresas (una política a la que se destinaron más de cuarenta mil millones de euros de presupuesto público); la nueva legislación laboral desarrollada sobre igualdad de género, teletrabajo, sistema autónomo de solución de conflictos, trabajadores de plataforma y seguridad y salud en el trabajo. También se han producido varios acuerdos que han supuesto una sustancial mejora de las pensiones y la garantía de la sostenibilidad financiera del sistema público para las dos próximas décadas (véase anexo 77.1).

En el gráfico 77.3 se puede observar los positivos efectos de estas medidas en términos distributivos, por primera vez en la reciente historia económica de España en una situación de crisis económica la remuneración de las personas asalariadas ha crecido en porcentaje del PIB pm, algo insólito, pasando de un 46,6 % en 2019 a un 50,1 % en 2020, en gran medida por la rápida aplicación de los ERTE a miles de empresas.

GRÁFICO 77.3. *Remuneración de asalariados en España (% PIB, 2018-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CN y CN Trimestral del INE.

Asimismo, es la primera vez que en España, después de una crisis económica, se ha producido una recuperación inmediata del empleo. El peso de la remuneración de los asalariados sobre el PIB después de la crisis del COVID-19 ha sido superior, en más de dos puntos (en 2022 y 2023 alcanzó el 47,8 %), al porcentaje que representaba antes de la crisis, un 45,4 % en 2018. Ello ha acelerado nuestra recuperación económica, a diferencia de lo que ocurrió en el periodo 2009-2014, demostrando que la evolución de la economía española depende en gran medida de la demanda interna y, por tanto, de los salarios y del nivel de empleo.

Fruto de estas nuevas políticas, incluida la recuperación de la política industrial en el sentido del «Estado emprendedor» al que se refiere Mazzucato,

en el último lustro se ha observado una transformación sin precedentes de nuestro tejido productivo hacia una «economía de la innovación» que incrementa su productividad gracias a un mayor esfuerzo en inversión productiva y a la incorporación de capital humano, según confirman los datos sobre la creación de empleo: en España se han creado 2,8 millones de empleos asalariados netos entre 2018 y el primer semestre de 2024, pero tanto o más importante que esas cifras es el hecho de que dos tercios del empleo generado se haya concentrado en sectores intensivos en conocimiento, en ocupaciones técnicas y de alta cualificación.

También es importante destacar que esta mayor cualificación del nuevo empleo generado ha sido transversal a la mayoría de las ramas de actividad, y que se ha extendido a sectores donde antes las ocupaciones técnicas tenían un peso reducido. Los salarios más bajos se han incrementado significativamente, y la temporalidad en el primer semestre de 2024 se ha reducido a tan solo un 16 %, menos de la mitad de los porcentajes anteriores a la reforma laboral de 2022, como indican diferentes informes del Gabinete Económico de CC. OO.

Estos buenos datos «de flujo» han supuesto una lenta pero constante mejora de la composición, «el *stock*» del empleo. Las ocupaciones técnicas han pasado en cinco años del 29,4 % al 32,4 % del empleo asalariado, y las ocupaciones elementales han bajado del 15,2 al 14 % del empleo total.

Por tanto, España será capaz de reducir la «pausa de Engels» si afronta con perspectivas de éxito las macrotendencias de transformación global a las que estamos sometidos, a la vez que desarrolla políticas que contribuyan a una distribución más equitativa de la riqueza. Para prolongar esa senda iniciada de impulso de una «economía de la innovación», es imprescindible dar continuidad a las siguientes políticas públicas:

- Seguir apostando por una inteligente política industrial capaz de aprovechar eficaz y eficientemente el importante volumen de recursos que está llegando a la economía española a través de los Fondos Next Generation EU, que, en el conjunto del periodo 2021-2026, nos proporcionarán más de 140 000 millones de euros. Nuestro país podría redefinir su estructura productiva para el siglo *xxi* si es capaz de utilizar de forma inteligente estos recursos y darles continuidad en el futuro con una suficiente dotación de fondos nacionales.
- Profundizar en las políticas de reequilibrio del poder de negociación entre empresarios y trabajadores que se han venido desarrollando desde 2020, ya que la legislación laboral tiene una gran importancia para generar incentivos y desincentivos en la rentabilidad de las empresas, así como la forma de afrontar los distintos ciclos económicos. Cambiar el sistema de incentivos del modelo productivo es un aspecto clave para que la rentabilidad futura de gran parte de las empresas deje de basarse en las desgastadas fórmulas de la precariedad y los bajos salarios.

No obstante, a pesar de estas transformaciones estructurales que está viviendo el tejido empresarial de nuestro país, se puede observar que en muchas empresas sigue persistiendo un modelo de gestión autoritario muy poco cooperativo, que está en claro conflicto con la estrategia de

competencia por creación de valor, mejora del capital organizacional de las empresas, fomento de la innovación y aprovechamiento de todas las potencialidades del capital humano de los trabajadores.

- Para avanzar definitivamente en el cambio de paradigma en relación con el futuro productivo y la estructuración social de nuestro país debe desarrollarse un tercer pilar, esto es, la profundización en la democratización del modelo de relaciones laborales mediante la aprobación de una ley de participación de los trabajadores que, desarrollando el artículo 129.2 de la Constitución Española, impulse la participación de los trabajadores de la toma de decisiones en las empresas.

Una ley que reconozca el derecho de los trabajadores a tener una participación activa en decisiones relevantes hará que los gestores y directivos tengan que equilibrar los intereses de los trabajadores con los de los fondos de inversión especulativos, que tan solo buscan maximizar el valor cortoplacista de las acciones. Ello supondrá una indudable mejora de las perspectivas de futuro a medio y largo plazo de las empresas, así como de las comunidades donde se asientan.

Es indudable que la modernización de los arcaicos métodos de gestión de muchas empresas españolas sería una palanca fundamental para construir un amplio consenso sobre el futuro productivo de España que consolide nuestra posición dentro del grupo de países cuyas economías están guiadas por la innovación.

- Por último, esta fuerte apuesta por la renovación del contrato social debe incorporar el derecho real de acceso a la vivienda para el conjunto de la población como un nuevo pilar del Estado del Bienestar, como indica, entre otros, Unai Sordo.

77.4.3. Percepción social de la desigualdad y deslegitimación de la democracia

No obstante, el avance colectivo como país en ese proceso de modernización productiva y social no es tan fácil, ya que la creciente polarización política y social que estamos viviendo hace que la percepción cultural-emocional de la realidad muchas veces tenga más influencia sobre las decisiones políticas que la realidad misma.

Resulta indudable que la incertidumbre vivida durante las últimas dos décadas ha hecho que un malestar profundo se haya enquistado en gran parte de la sociedad, particularmente entre los jóvenes, incluso después de que a partir de 2020 se haya consolidado la recuperación económica y las políticas distributivas y redistributivas se hayan reforzado. Asimismo, no podemos olvidar que una parte importante de ese enquistamiento del malestar está avivado por la ofensiva cultural conservadora que se está viviendo en España –y en general en los países occidentales desarrollados– que afecta a la propia legitimación de la democracia.

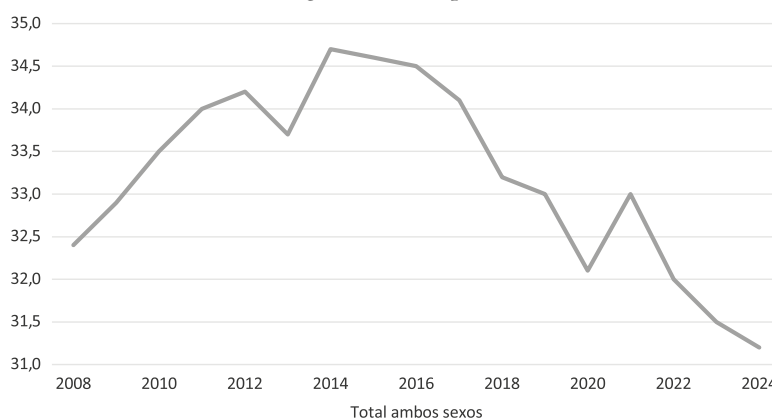
La extrema derecha, e incluso la derecha tradicional, han realizado un denodado esfuerzo en crear realidades paralelas que, al suponer una deslegitimación

global del sistema, dificultan que se alcancen consensos amplios para llevar a cabo políticas públicas que beneficien al conjunto de la sociedad, y particularmente a los grupos sociales con mayores riesgos de exclusión. Paradójicamente, las demagógicas y radicales críticas al sistema que plantean los discursos de la ultraderecha en muchos casos resultan atractivas para una parte importante de esos mismos grupos.

Afortunadamente, en este escenario de deslegitimación sistémica creciente aún se mantiene como principal ámbito de consenso en España el que el primer objetivo de las políticas públicas debe ser reducir las desigualdades sociales; según el Estudio CIS 3466 sobre Desigualdades y tendencias sociales, a un 86,4 % de la población española le preocupa que existan desigualdades sociales, y un 84,7 % considera que las diferencias entre ricos y pobres en España son demasiado grandes. Esta sólida sensibilidad de la sociedad española ante la desigualdad es fruto del enorme dolor social que provocó la crisis económica de 2008 y su gestión política posterior.

Aunque resulta muy preocupante que, a pesar de las elevadas tasas de crecimiento del empleo y del PIB de los últimos años, y de la continua reducción de la desigualdad, la percepción mayoritaria de la sociedad española siga siendo que las desigualdades sociales se han incrementado en la última década. Esto es lo que piensa un 47,9 % de la población española según indica el Estudio CIS 3466. Tan solo un 35,8 % de la población considera que la desigualdad se ha reducido, que es lo que ha ocurrido en realidad, tal como se puede observar en el gráfico 77.4.

GRÁFICO 77.4. *Evolución de la desigualdad en España (2008-2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Desde 2014 hasta 2023 se puede observar que hay una clara tendencia a la reducción de la desigualdad. En primer lugar, por la creación de empleo en el periodo de 2014-2019 (en cinco años el índice de Gini se redujo del 34,7 al 33), y en el periodo 2019-2024 de forma más acusada (de un 33

al 31,2 en cinco años, a pesar de la pandemia) gracias a que junto a la creación de empleo se desarrollaron ambiciosas políticas inclusivas en el mercado de trabajo y en la protección social.

No obstante, fruto de esa realidad paralela se ha conformado una percepción colectiva de la evolución de la desigualdad social muy negativa, incluso mucho más de lo que la gente expresa cuando evalúa su propia situación y evolución personal, que es mucho más positiva, como se puede ver en el cuadro 77.5 en el que se exponen los datos del el Estudio CIS 3466.

CUADRO 77.5. *Estudio CIS 3466 (junio 2024) sobre Desigualdades y tendencias sociales*

	<i>Sí</i>	<i>Iguales</i>	<i>No</i>
En España las desigualdades sociales son mayores que hace diez años.	47,9 %	11,7 %	35,8 %
	<i>Es mejor o mucho mejor</i>	<i>Es la misma</i>	<i>Es peor o mucho peor</i>
¿Su clase social respecto a la de sus padres?	39 %	36,6 %	22 %
	<i>Más o muchas más</i>	<i>Las mismas</i>	<i>Menos o muchas menos</i>
¿Las oportunidades que han tenido en relación con las de sus padres?	52 %	9,3 %	37,3 %
	<i>Ascendente</i>	<i>Sin movilidad</i>	<i>Descendente</i>
¿Qué movilidad social ha tenido en su vida?	55,7 %	15,3 %	26,5 %

Fuente: Estudio CIS 3466.

Esa mayoritaria percepción colectiva sobre el incremento de las desigualdades coexiste con una positiva realidad expresada por los entrevistados sobre su propia trayectoria vital:

- Un 39 % de los encuestados declara que ha mejorado de clase social respecto a la que pertenecían sus padres, solo un 22 % considera que ha retrocedido.
- Un 52 % de los entrevistados considera que ha tenido más oportunidades económicas que sus padres, un 37,6 % considera que ha tenido menos.
- Un 55,7 % reconoce que ha tenido una movilidad ascendente en su vida, mientras que solo un 26,5 % considera que ha sido descendente.

También es muy preocupante que esa diferencia entre la experiencia individual y lo percibido socialmente también se proyecte hacia el futuro, ya que ello erosiona fuertemente la propia noción de progreso económico y social.

CUADRO 77.6. *Estudio CIS 3466 (junio 2024) sobre Desigualdades y tendencias sociales*

	<i>Mejorará</i>	<i>Seguirá igual</i>	<i>Empeorará</i>
¿Su nivel de vida en los próximos cinco años?	47,2 %	14,5 %	33,6 %
	<i>Menos</i>	<i>Igual que ahora</i>	<i>Más</i>
¿Habrá más o menos desigualdades dentro de diez años?	35,8 %	11,7 %	47,9 %

Fuente: Estudio CIS 3466.

Como se puede ver en el cuadro 77.6, según el Estudio CIS 3466 (junio 2024), un 47,2 % de los entrevistados consideran que su situación mejorará en los próximos cinco años, frente a un 33,6 % que creen que empeorará. Mientras que los porcentajes prácticamente se invierten cuando lo que evalúan es la evolución futura del conjunto de la sociedad, un 47,9 %, cree que habrá más desigualdades dentro de diez años, y tan solo un 35,8 % que se reducirán.

Estos datos de percepción colectiva negativa incluso se incrementan según el Estudio CIS 3486 que fue realizado en noviembre de 2024, cinco meses después: un 63,2 % de los encuestados manifestó que en el futuro habrá más diferencias sociales y económicas, y solo un 9 % que habrá menos.

Es muy posible que la permanente incertidumbre sobre su futuro laboral vivida por los jóvenes de pocos en las últimas dos décadas haya consolidado en el imaginario colectivo, y particularmente en ellos, un escenario de *no future*. El deterioro del mercado laboral después de la crisis fue tan profundo que, a pesar de que su situación laboral haya mejorado mucho en los últimos años, la pésima situación de partida sigue teniendo un gran peso.

El Estudio CIS 3466 refleja que un 58 % de los españoles piensa que los jóvenes van a vivir peor que sus padres, mientras que solo un escaso 19,7 % considera que van a vivir mejor. A pesar de que la actual tasa de paro de los jóvenes (20-24 años) –un 24 % según la EPA del tercer trimestre de 2024– siendo aún importante, es menos de la mitad del 52 % alcanzado en 2013. Asimismo, en el tercer trimestre de 2024 el porcentaje de ninis (jóvenes de entre dieciséis y veintinueve años que ni estudian ni trabajan) se ha reducido a un 8 % según la EPA, un porcentaje muy inferior al 22,3 % alcanzado en 2013, en el momento más álgido de la anterior crisis.

El que esa visión distópica pudiera convertirse en un elemento estructural de la psicología colectiva de nuestra sociedad tendría un fuerte poder de deslegitimación del propio sistema democrático.

CUADRO 77.7. *Estudio CIS 3466 (junio 2024). ¿El sistema democrático favorece o perjudica el reparto de la riqueza?*

	<i>Más bien favorece</i>	<i>Más bien perjudica</i>
Total	52,8 %	37,4 %
Clase baja/pobre	37,2 %	51,7 %
Clase trabajadora	51,2 %	38,7 %
Edad 18-24 años	52,2 %	44,8 %
Edad 25-34 años	42,3 %	50,7 %
Edad 35-44 años	44,8 %	47,2 %

Fuente: Estudio CIS 3466.

Como podemos ver en el cuadro 77.7, según el Estudio CIS 3466, solo un 52,8 % de los entrevistados considera que la democracia beneficia un reparto equitativo de la riqueza, mientras que un 37,4 % cree que la perjudica y, lo que es más alarmante, es que ese porcentaje negativo se incrementa según la clase social es más baja.

En la clase baja/pobre los porcentajes llegan a invertirse: un 51,7 % de los entrevistados considera que la democracia perjudica una distribución equitativa de la riqueza. Hay que destacar la opinión tan diferente entre este grupo social y la clase trabajadora, donde el porcentaje de quienes consideran que la democracia perjudica un reparto equitativo de la riqueza se reduce a un 38,7 %, inferior a quienes consideran que lo favorece, un 51,2 %.

Estos datos son también muy preocupantes entre los más jóvenes y, sobre todo, en la cohorte de edad entre veinticinco y cuarenta y cuatro años, aquellos que se incorporaron al mercado laboral es el periodo en el que la precariedad les castigó con más dureza. En esta cohorte de edad es mayoritaria la opinión de que la democracia perjudica un reparto equitativo de la riqueza, que alcanza su máximo entre los jóvenes (entre dieciocho y treinta y cuatro años) de clase baja/pobre, donde la comparten dos de cada tres entrevistados, según el Estudio CIS 3486.

Ello explica, en gran medida, por qué el discurso de la ultraderecha de cuestionamiento de las instituciones democráticas está ganando tanto espacio en esos grupos sociales.

CUADRO 77.8. *Estudio CIS 3432 (diciembre 2023) sobre Hábitos democráticos según clase social*

	<i>Clase trabajadora</i>	<i>Clase baja/pobre</i>	<i>Total</i>
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno.	85,6 %	66,1 %	80,7 %
En algunas circunstancias un Gobierno autoritario es preferible.	9,5 %	11,6 %	6,8 %
Da igual un Gobierno que otro N. S./N. C.	4,9 %	22,2 %	12,5 %

Fuente: Estudio CIS 3432.

Según se puede ver en el cuadro 77.8 elaborado con datos del Estudio CIS 3432, un 19,3 % del total de entrevistados no considera preferible la democracia como forma de gobierno, pero este porcentaje alcanza el 33,8 % para las personas de clase baja/pobre.

Aunque resultan muy interesantes, como también se ha visto en el anterior estudio del CIS, las apreciables diferencias de opinión entre los entrevistados de clase trabajadora frente a los de clase baja/pobre. En los primeros hay una valoración favorable de la democracia, un 85,5 %, veinte puntos por encima de los segundos, un 66,1 %. Tan solo un 14,5 % de la clase trabajadora, siendo un porcentaje no despreciable, no considera preferible la democracia.

Resulta evidente que en la clase trabajadora los procesos de desintermediación social son menos acusados que en otros grupos sociales y, particularmente, que en la clase baja/pobres, gracias a los altos niveles de afiliación que mantienen los sindicatos, que en conjunto suman más de dos millones de afiliados en España. Prácticamente, los sindicatos son las únicas grandes organizaciones sociales que han quedado tras el reflujo asociativo vivido por la sociedad española en las últimas décadas, y precisamente ellos son los principales agentes sociales concernidos en impulsar la democratización de la economía.

CUADRO 77.9. *Estudio CIS 3432 (diciembre 2023) sobre Hábitos democráticos según edad*

	<i>Edad 18-24 años</i>	<i>Edad 25-34 años</i>	<i>Edad 35-44 años</i>	<i>Total</i>
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno.	71,3 %	73,4 %	79,8 %	80,7 %
En algunas circunstancias un Gobierno autoritario es preferible.	12,3 %	12,7 %	8,1 %	6,8 %
Da igual un Gobierno que otro. N. S./N. C.	15 %	11,1 %	8,8 %	12,5 %

Fuente: Estudio CIS 3432.

Atendiendo a la variable de la edad, los mayores porcentajes de respuesta negativa a la pregunta sobre si consideran la democracia como el sistema de gobierno preferible se producen entre los jóvenes de dieciocho a veinticuatro años, con un preocupante 27,3 %, y en la cohorte de edad de veinticinco a treinta y cuatro años, con un 23,8 %. Cruzando variables de clase social y edad se obtiene que casi la mitad, un 44 %, de los jóvenes (dieciocho a treinta y cuatro años) de clase baja/pobre desprecian la democracia.

La escasez de recursos de algunas políticas públicas que deberían beneficiar a los más pobres, no permite resolver problemas estructurales, como en el caso de la vivienda y, por tanto, que dichas políticas no sean valoradas positivamente por sus supuestos destinatarios. Con el paso del tiempo este malestar y frustración termina contaminando a la propia consideración de la democracia. Aunque también hay que ponderar el peso que tiene en ese creciente descontento el

debilitamiento sufrido por las estructuras sociales que intermediaban entre el Gobierno y los ciudadanos, esto es, los partidos políticos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

En España estamos muy lejos de las condiciones que establecía Geoff Eley para que los líderes autoritarios tengan un amplio respaldo social. En ese sentido dar continuidad a las políticas que tienen como objetivos la modernización de nuestra estructura productiva y el fortalecimiento de las políticas sociales permitirán reducir las desigualdades sociales, el principal antídoto contra el surgimiento de populismos de ultraderecha. Pero, sin afrontar la creciente desintermediación de la democracia, sobre todo entre los más jóvenes, va a ser muy difícil erradicar el malestar social enquistado y frenar el actual proceso de privatización de la política que, como ha puesto en evidencia el surgimiento del monstruo bifronte Trump/Musk, recuerda mucho a lo vivido en el siglo XIX.

Bibliografía

- Beltrán, Alejandro; Oslé, Sergio; Ferrándiz, Luis; González, Enrique; Fernández, Santiago; Fernández, Rodrigo y Sumarroca, Elisenda (2017). *La reinención digital: una oportunidad para España*. COTEC y McKinsey.
- Black, Sandra y Lynch, Lisa M. (2005). Measuring organizational capital in the new economy. En: Corrado, Carol; Haltiwanger, John y Sichel, Dan (eds.). *Measuring capital in the new economy* (pp. 205-236). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bundesministerium des Innern (2013). *Zukunftspfade "Digitales Deutschland 2020"*. IT-Planungsrat. Bundesministerium des Innern. TNS Infratest. Octubre 2013.
- CEOE (2016). *Plan Digital 2020. La digitalización de la sociedad española*. Comisión de Sociedad Digital, Departamento de Asuntos Económicos y Europeos de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Disponible en: https://ipmark.com/wp-content/uploads/2017/04/publications_docs-file-334-plan-digital-2020-la-digitalizacion-de-la-sociedad-espanola.pdf, acceso 14 de julio de 2025.
- CEOE (2021). *Plan Digital 2025. La digitalización de la sociedad española*. Madrid: Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Disponible en: <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/tecnologia/plan-digital-2025-la-digitalizacion-de-la-sociedad-espanola-marzo-2021>, acceso 14 de julio de 2025.
- Estrada, Bruno (2016). «Disrupciones tecnológicas y empleo». *Fundación Alternativas*, 18. Madrid. Disponible en: <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/disrupciones-tecnologicas-y-empleo-diagnostico-y-propuestas/>, acceso 15 de julio de 2025.
- Estrada, Bruno (2017). «El fin del trabajo». *Revista Contexto CTXT*, 18 de noviembre. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20170118/Firmas/10556/debate-trabajo-sindical-tos-innovacion-tecnologica-desigualdad-social.htm>, acceso 14 de julio de 2025.
- Estrada, Bruno (2019). «¿Qué lugar deben ocupar los robots?». *El País*, 24 de junio. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/06/24/opinion/1561373156_511767.html, acceso 14 de julio de 2025.
- Estrada, Bruno (2021). *El papel de la empresa en la reducción de las desigualdades sociales*. Madrid: Fundación Alternativas.

- Estrada, Bruno y Pumarada, Marina (2018). «La digitalización de la economía y sus repercusiones en el empleo». *Fundación Alternativas*, 199.
- European Commission (s. f.). *Digital Agenda for Europe-European Commission*. Disponible en: <http://digital-agenda-data.eu/>, acceso 7 de julio de 2025.
- European Commission (2017). *Digital Economy and Society Index (DESI)2015-2016*. European Commission Report & Studies.
- Eurostat (2018). *Resource Efficiency Indicators*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en&category=t_spr, acceso 7 de julio de 2025.
- Galdón, Gema; Zamorano, Martín; Delclòs, Carlos y Molina, Alba (2017). *Los sindicatos ante los retos tecnológicos*. Madrid: Fundación COTEC.
- GTAI (2022). *Germany-The World's Leading Industrie 4.0*. Disponible en: <https://www.gtai.de/en/invest/industries/industrial-production/industrie-4-0>, acceso 17 de julio de 2025.
- Gobierno de España (2025). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://planderecuperacion.gob.es/>, acceso 6 de julio de 2025.
- International Labour Organization (ILO) (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- International Labour Organization (2020a). *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*. Ginebra: International Labour Office.
- International Labour Organization (2020b). *The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*. Ginebra: International Labour Office Policy Brief.
- International Labour Organization (2021a). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. 7th edition. Ginebra: International Labour Office.
- International Labour Organization (2021b). *World Employment and Social Outlook. The role of digital labour platforms in transforming the world of work*. Ginebra: International Labour Office.
- International Monetary Fund (IMF) (2021c). *World Economic Outlook Update*. Enero, 2021.
- López Carmona, José L. (2023). *Trabajar en la industria 4.0. Medición del impacto ocupacional ocasionado por la transformación digital de las empresas en el sector manufacturero español*. Lahera Sánchez, Arturo (dir.), Madrid: Universidad Complutense. [Tesis doctoral].
- Gabinete Económico de CC. OO. (2024). *Las mejoras del empleo avanzan la transformación del modelo productivo*. Febrero, 2024.
- Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs Private Sector Myths*. Anthem Frontiers of Global Political Economy. Anthem Press.
- Network Readiness Index (2024). *Benchmarking the Future of the Network Economy*. Oxford: University of Oxford. Disponible en: <https://networkreadinessindex.org/>, acceso 14 de julio de 2025.
- Organization for the Economic Co-Operation and Development (OECD) (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. Paris: OECD Publishing.

- Organization for the Economic Co-Operation and Development (OECD) (2020a). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.
- Organization for the Economic Co-Operation and Development (OECD) (2020b). «Can collective bargaining help close the gender wage gap for women in non-standard jobs?». *OECD Policy Brief on Collective Bargaining & Gender*.
- Organization for the Economic Co-Operation and Development (OECD) (2021). *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021*. Paris: OECD Publishing.
- Salas, Vicente y Rivera, Pilar (2022). *Digitalización y organización del trabajo en las empresas europeas. Descripción y análisis comparado para España a partir de la European Company Survey 2019*. FUNCAS.
- Salas, Vicente y Huertas, Emilio (2022). Gobierno de la empresa, codeterminación y eficiencia económica. En: Moreno Izquierdo, José Á. y Estrada López, Bruno (coords.). *¿Una empresa de todos? La participación del trabajo en el gobierno corporativo*. Los Libros de la Catarata.
- Secretaría Confederal de Acción Sindical de CC. OO. (2020). *Guía Negociación Colectiva y Digitalización 2020*. Madrid: Confederación Sindical de CC. OO.
- Secretaría Confederal de Acción Sindical de CC. OO. (2022). *Informe Balance Negociación Colectiva*. Marzo 2023.
- Secretaría Confederal de Acción Sindical de CC. OO. (2023). *Informe Balance Negociación Colectiva*. Marzo 2024.
- Secretaría Confederal de Acción Sindical de CC. OO. (2024). *Informe Balance Negociación Colectiva*. Noviembre 2024.
- Sordo, Unai (2022). *Los sindicatos y el nuevo contrato social*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Stiglitz, Joseph (1988). «The causes and consequences of dependence of quality on price». *Journal of economic Literature*, 25(1), pp. 1-48.
- World Economic Forum (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf, acceso 16 de julio de 2025.

ANEXO 1

FECHA	ACUERDO	FIRMANTES
2024/01/17	Acuerdo SMI 2024	Ministerio de Trabajo, CC. OO. y UGT
2023/06/16	Acuerdo de estatuto de las personas en formación práctica no laboral en las empresas	Ministerio de Trabajo, CC. OO. y UGT
2023/05/10	V Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva para los años 2023-2025 AENC	CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2023/03/15	Acuerdo de pensiones	Ministerio de Inclusión, CC. OO. y UGT
2023/02/23	Acuerdo estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2023-2027	Vicepresidenta 2.ª + Ministerio de Inclusión + CC. OO.+UGT+CEOE+CEPYME
2022/10/19	Acuerdo marco para una administración del siglo XXI	Ministra de Hacienda y Función Pública (María Jesús Montero Cuadrado), CC. OO. y UGT
2022/09/21	I Acuerdo para la modificación del estatuto básico del empleado público (EBEP)	Ministra de Hacienda y Función Pública, CC. OO. y UGT
2022/02/09	Acuerdo SMI 2022	Ministerio de Trabajo, CC. OO. y UGT
2021/12/30	Reforma laboral.	Gobierno, CC. OO. y UGT
2021/09/16	Compromiso SMI 2021	Vicepresidenta 2.ª+ CC. OO.+UGT
2021/07/01	Acuerdo de pensiones	Presidente del Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2021/04/19	Acuerdo tripartito en materia de solución autónoma de conflictos laborales.	Ministerio Trabajo, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2021/03/10	Ley que regula las condiciones laborales de los repartidores a domicilio por parte de las plataformas digitales	Ministerio de Trabajo, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2021/02/27	V Acuerdo en defensa social del empleo	Ministra de Trabajo, Ministro de Inclusión, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2021/01/14	Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en autonomía personal y dependencia para la plena implementación del SAAD	Ministro Derechos Sociales, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2020/11/26	VI Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales (VI ASAC) (Sistema Extrajudicial)	CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2020/09/20	Real decreto ley que regula el trabajo a distancia	Ministra de Trabajo, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME

<i>FECHA</i>	<i>ACUERDO</i>	<i>FIRMANTES</i>
2020/07/30	Desarrollo de la igualdad efectiva en el trabajo entre mujeres y hombres	Ministra de Trabajo, Ministra de Igualdad, CC. OO. y UGT
2020/07/ 02	Acuerdo por la reactivación económica y el empleo	Presidente del Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2020/05/11	Acuerdo en defensa del empleo	Presidente del Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME.
2020 y 2021	Seis acuerdos sobre expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE): mayo, junio y septiembre de 2020, enero, mayo y septiembre de 2021	Ministra de Trabajo, Ministro de Inclusión, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME
2020/01/30	Acuerdo sobre subida SMI 2020	Ministra de Trabajo, CC. OO., UGT y CEOE

Fuente: Elaboración propia.

78. Polarizaciones y violencia en España

Óscar Jaime Jiménez

Profesor Titular en el Departamento de Sociología III

Universidad Nacional de Educación a Distancia

78.1. Introducción

Las sociedades democráticas asentadas se definen por desarrollar formas de gobernanza basadas en relaciones tensionadas, pero estables, entre los distintos actores políticos y sociales que las conforman. Comparten acuerdos básicos sobre unas mismas reglas de juego, reconociendo al adversario político como un igual, en un marco donde las ideas programáticas partidistas propias constituyen una opción tan legítima como la del adversario. Este escenario propio de nuestros entornos democráticos se ha visto alterado sustancialmente en las últimas décadas, al desplazarse la sociedad y los actores políticos hacia posiciones identitarias y políticas tendencialmente divergentes y confrontadas, en definitiva, extremadamente polarizadas, debido a una compleja interacción de factores combinados de carácter socioeconómico estructural, tales como los elevados niveles de desigualdad, el desempleo o la inseguridad, con otros culturales.

Sin embargo, estos condicionantes no son en sí mismos suficientes para desencadenar brotes o procesos violentos, se requieren atributos específicos que, añadidos, generen el contexto favorable necesario. En este escenario, el discurso de odio constituye una condición necesaria para la emergencia de la violencia, que se potencia a través de la intolerancia mediante expresiones públicas ofensivas, el deterioro de los valores democráticos y de la cohesión social, transmitidos por los medios de comunicación, pero incorporando también la imprescindible asistencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. El papel que desempeñan en nuestras sociedades los medios de comunicación en la promoción de la polarización ideológica resulta muy intenso a través de noticias de carácter sensacionalista, vinculando escenarios de riesgo con actitudes y expresiones violentas. Ello, a su vez, se potencia mediante la activación de algoritmos que acentúan la polarización a través del envío de noticias sesgadas a las audiencias más proclives, sensibles y receptivas, contribuyendo a incrementar su radicalización (McNeil-Willson *et al.*, 2019, pp. 2, 5 y 14).

En el caso español es necesario añadir factores políticos, culturales e históricos singulares (Jaime, Díaz e Iglesias, 2024). La propia *Estrategia de Seguridad Nacional* de España destaca la magnitud de la amenaza

vinculada a la polarización, la pobreza y la exclusión como impulsores de la radicalización y las tensiones sociales que conducen a la violencia política y posiblemente al extremismo violento. La consecuencia ha sido la emergencia de nuevas actitudes y formas de expresión en las élites políticas y la ciudadanía, que alteran y amenazan la estabilidad conseguida durante los periodos previos desde la Transición.

El riesgo que supone la irrupción de la violencia en contextos de extrema polarización deriva de la incertidumbre que generan los procesos violentos por la dificultad para anticipar sus consecuencias, así como para controlarlos, con independencia de la intensidad de los brotes. En este contexto, la violencia constituye un indicador de que la tensión de la polarización ha alcanzado niveles muy elevados, generando alteraciones cualitativas difíciles de revertir y provocando la emergencia de nuevos escenarios. El relevante estudio de McCoy y Press (2022) señala que la polarización extrema en sí misma conduce a un serio deterioro de la democracia. El surgimiento de la violencia como consecuencia de dicho deterioro agrava considerablemente el problema, introduciendo mayor incertidumbre y dificultando la reconducción de todo el proceso. Por ello, detectar y frenar la violencia no constituye una solución al problema, pero sí una condición ineludible que evita un deterioro de consecuencias imprevisibles.

A pesar del reducido número de estudios, es posible afirmar que, efectivamente, existe una correlación entre los niveles de violencia en contextos polarizados y la actitud proclive de la ciudadanía al empleo de la violencia (Jacob, 2024). Sin embargo, acreditar esta relación tiene un escaso poder explicativo, porque realmente lo relevante es conocer cómo se combina la predisposición de la ciudadanía con el papel que desarrollan las élites para promover la violencia. Si bien dicha vinculación resulta plausible, no es posible precisar con detalle cuál es el sentido primordial de la causación, es decir, si las actitudes ciudadanas impulsan a las élites o viceversa. Cabría asumir, como hipótesis parcial, que se produce lo que, en palabras de Luis Miller (2023), sería la *paradoja de la aceptabilidad social*, por la que los Gobiernos solamente implementan aquellas medidas que son apoyadas por una mayoría social. Esto podría contribuir a explicar el proceso de radicalización en un momento dado. Sin embargo, radicalizar no es lo mismo que decidir el empleo de la violencia, por lo que las élites conservan en este contexto su capacidad para resignificar relatos y reconducir procesos sociales, particularmente a lo largo de fases críticas, lo que sitúa buena parte de la responsabilidad en este grupo.

En España, la interrelación entre polarización y violencia ha sido escasamente abordada por su aparente ausencia significativa por el momento. En cualquier caso, la singularidad de España merece una detenida atención debido a las múltiples fracturas de carácter socioeconómico, político e identitario que atraviesan su sociedad en comparación con las de su entorno, generando desde una perspectiva apriorística un escenario más proclive al surgimiento de condiciones en las que la violencia podría hacerse presente.

78.2. Causas de la polarización y sus dimensiones

Si bien el declive económico y la indiferencia ciudadana respecto a las instituciones y la política constituyen factores relevantes que contribuyen a generar tensiones, estas no son suficientes para explicar la emergencia de fracturas que amenazan con afectar a la propia estructura de valores compartida, sobre la que se asienta el cuerpo cultural y político que configura nuestras sociedades. La polarización disfuncional se erige en un escenario, donde los grupos se conforman como polos antagónicos, integrados por amplios sectores sociales que extremen sus opiniones y actitudes, alejándose de un punto medio que podría eventualmente servir de espacio de encuentro. Si en el pasado la tendencia hacia el centro era considerado un valor positivo, equilibrador y conciliador, la polarización ha convertido dicha área en un lugar proscrito, ocupado por actores débiles y sin ideas definidas, cuando no hostiles, al interés común encarnado por las partes. Por el contrario, tiende a imponerse la aspiración, por parte de ciertos actores no marginales necesariamente, a posicionarse en espacios extremos, mediante la defensa y reafirmación de ideas, posturas y narrativas hiperbólicas y radicales. Todo ello, acompañado de apelaciones sistemáticas a emociones básicas y de gesticulaciones que refuerzan el mensaje mediante estrategias psicológicas para captar la atención, penetrar en el espacio cognitivo y fijarse, configurando de esta manera una nueva forma de interpretar la realidad, comprometerse con una causa y todo lo que ello conlleva.

La polarización en nuestras sociedades adquiere diversas formas: política, temática (Miller, 2023), cotidiana, afectiva... El interés particular que prestamos a esta última deriva de los efectos devastadores que se le atribuyen, al negar la legitimidad de *los otros*, no por sus ideas, sino por su mera existencia, generando una incompatibilidad estructural que contribuye a socavar intensamente la convivencia. Este tipo de polarización presenta unos perfiles que pueden contribuir a favorecer la violencia al promover ciertas actitudes previas como el aislamiento social, la deshumanización de los militantes de otros partidos, la discriminación o directamente apelando a la inevitabilidad de la violencia. Así, la confrontación se produce en un marco cargado de valores morales, donde la única opción es una dialéctica de suma cero, lo que impulsa la movilización y el enfrentamiento entre grupos. En aquellos países en los que se registra una polarización política afectiva elevada, existen un 34 % de probabilidades de experimentar episodios frecuentes de violencia política (Piazza, 2023).

Dicha polarización constituye un marco en el que las emociones intensas son susceptibles de generar reacciones impulsivas e irreflexivas que se sitúan detrás de ciertos brotes violentos con trasfondo político, si bien pueden responder también a estrategias pergeñadas desde un premeditado y cuidadoso cálculo por parte de actores concretos con vistas a generar escenarios específicos. En este contexto, resulta plausible que se desarrolle una polarización tóxica propiciada por la desinformación y la confusión propia de momentos críticos, pero también como parte de una estrategia desarrollada por actores con intereses propios, permitiendo ello canalizar a ciertos individuos y colectivos

sus impulsos violentos para promover una causa mayor que genere identidad, reconocimiento social y pertenencia (Driessen, 2023).

Un factor que contribuye al acercamiento a la violencia desde el ámbito de la argumentación política es la moralización del discurso que se difunde e interioriza. El espacio de convivencia en el que se desarrolla la cotidianidad contribuye al reforzamiento de la razón moral mediante el barrio, la escuela, los amigos pertenecientes a determinados estratos socioculturales, promoviendo espacios cerrados y refractarios que favorecen la sensación de que el mundo solo puede ser interpretado desde nuestros valores y el resto son hostiles e ignorantes, lo que genera un juicio moral que profundiza en la incompatibilidad con el otro.

En el caso español se han generado espacios identitarios de estas características, en su dimensión más extrema, que han legitimado el uso sistemático de la violencia: en el País Vasco el cerrado entorno construido en torno al Movimiento de Liberación Nacional Vasco sirvió de apoyo directo e indirecto a la actividad terrorista de ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*). Constituía un espacio cerrado que se retroalimentaba de valores nítidamente inclusivos y excluyentes, donde la vida de los individuos transcurría en una burbuja identitaria y existencial cerrada: conformaba una sociedad total, integrada y autocontenida. Sus miembros residían en los mismos barrios, compartiendo espacios asociativos en cualquier ámbito, no político necesariamente (deportivos, culturales, ecologistas, pacifistas, sindicales, etc.), pero bajo la cobertura de una determinada interpretación radical del nacionalismo vasco, lo que, en última instancia, facilitaba también el reclutamiento –como consecuencia de un proceso interiorizado y normalizado–, para integrarse en la organización terrorista. Este tipo de polarización que se desarrolla en torno a la socialización individual del sujeto y de su identidad permite comprender y explicar con detalle procesos discretos invisibilizados, cuyo análisis resulta imprescindible para comprender el salto a la acción violenta, asumido por algunos como un paso último e inevitable.

La deriva polarizadora tiende a promover identidades colectivas basadas en lógicas subyacentes, donde las ideas defendidas no constituyen la prioridad. Por el contrario, lo que se persigue es la formación de grupos homogéneos y cohesionados que se enfrentan a otros grupos espejo, conformándose la identidad en torno a valores que no poseen valor en sí, sino que dependen de una geometría variable, donde la construcción del mensaje por parte del *otro* adquiere una relevancia singular. Este proceso se pudo observar con precisión durante el COVID-19 y el consiguiente proceso de elaboración de argumentos por parte de las sensibilidades enfrentadas, donde lo importante no eran tanto los argumentos como la oposición, al contrario. También en España resulta de interés para la explicación de antagonismos que trascienden lo ideológico, si bien, en apariencia, puede parecer todo lo contrario: en el País Vasco, donde municipios en los que partidos tradicionalistas y católicos conservadores en la década de los treinta del pasado siglo eran hegemónicos, tras el advenimiento de la democracia durante la Transición, optaron masivamente por formaciones nacionalistas radicales y de extrema izquierda. En ambos casos, el denominador común era la oposición a lo foráneo, actitud que logra aglutinar al margen del discurso (López, 2022).

La activación de todos los mecanismos mencionados contribuye a la profundización en el alejamiento de la lógica dialéctica-argumental sobre la que se ha fundamentado la acción política y social en los entornos democráticos, siendo esta progresivamente desplazada por formas alternativas de gestión de la pugna política en todos los ámbitos, tanto informales como institucionales. De esta manera, la conquista de las emociones se erige en un objetivo estratégico, así como la sobreactuación histriónica a través del gesto y la palabra. Lo relevante no es demostrar competencia y capacidad, sino lograr centrar la atención en el momento, en la acción de ridiculizar o humillar a un adversario en proceso de convertirse en enemigo. La lógica instintiva que emerge apela a emociones básicas, fáciles de provocar, pero difíciles de gestionar. De esta manera, los impulsos emocionales emergentes e irreflexivos generan un espacio de incertidumbre donde *todo es posible*, sometiéndose a aquellos procesos individuales y colectivos racionales que evalúan las consecuencias de las propias acciones. En este contexto, la violencia es susceptible de erigirse así en una respuesta instintiva que emerge de un agravio que previamente ha sido también estimulado.

No se puede soslayar que la violencia en estos contextos puede ser consecuencia de un cálculo estratégico por parte de actores concretos que consideren la posibilidad de instrumentalizarla en su propio beneficio o simplemente para incrementar los niveles de tensión, generando un caos necesario como condición previa imprescindible para el retorno del orden o del desorden definitivo. Ejemplos relevantes en relación con la consecución de los objetivos mencionados sería la práctica seguida por la extrema derecha en Italia durante la década de los setenta del pasado siglo, al pretender, mediante la estrategia de la tensión, cometer atentados terroristas indiscriminados, con la finalidad de provocar la intervención de las fuerzas armadas e imponer un régimen autoritario (González Calleja, 2018). Otro ejemplo relevante fue la aplicación de la estrategia de acción-reacción-acción que realizó ETA con el objetivo de impulsar una espiral de violencia sin fin, que desestabilizara el nuevo escenario político vasco emergente en la década de los setenta del pasado siglo. En definitiva, la polarización en su fase más extrema desarrolla su propia lógica al margen de los actores. Los discursos se retroalimentan y anticipan un formato que funciona como la violencia: el objetivo no es tener razón sobre un tema, sino imponerse al contrario al margen de los argumentos.

En estos contextos, el concepto de megaidentidad elaborado por Lilliana Mason (2018) adquiere plena relevancia al ofrecer la cobertura de una identidad globalizadora en la que se integran de forma coherente todos los individuos dispersos con identidades difusas. Esta nueva identidad genera coherencia y cohesión, evitando al sujeto la reflexión acerca de la construcción de su propia identidad. Resulta de suma utilidad para nuestra argumentación porque permite visualizar con claridad los discretos mecanismos de los que nos dotamos para vincularnos con nuestro grupo y la arbitrariedad de dichos elementos que configuran algunos aspectos de identidades añadidas que no hemos elegido, pero sí asumido, dentro de un paquete completo. La polarización afectiva interactúa con las megaidentidades, generando una estructura compleja de sentimientos y expresiones que aporta un efecto simplificador y

dinamizador al mismo tiempo. El constructo cognitivo resulta así coherente, construido y preparado para ser impulsado en el sentido que se desea por parte de actores oportunistas con pretensiones estratégicas. Es esta megaidentidad con la que los individuos se sienten identificados e integrados, otorgando sentido a su existencia y, lo que es más importante a nuestros efectos, por lo que merece la pena enfrentarse.

En definitiva, si bien la polarización afectiva resulta extraordinariamente radicalizadora, sin embargo, lo que genera disposición para la militancia y capacidad movilizadora es la megaidentidad que permite al sujeto de forma simplificada situarse ante los semejantes y tender a identificarse con un objetivo colectivo del que forma parte. Esta condición resultará básica para otorgar sentido a la violencia estratégica, definida por su mayor estabilidad en el tiempo y capacidad transformadora.

78.3. Un escenario polarizado

Desde el siglo xix, España ha atravesado por un complejo proceso de modernización caracterizado por fuertes tensiones sociales y políticas, prolongándose dicho periodo hasta el final de la dictadura franquista. El poder y la economía estuvieron acaparados por élites políticas, económicas y religiosas que tendieron a patrimonializar los recursos bajo regímenes con estructuras políticas excluyentes. La consecuencia fue un entorno social y político gobernado por actores poco proclives a converger en proyectos colectivos, siendo una excelsa muestra de ello la dificultad para generar un proyecto nacional identitario compartido. No es objetivo de este texto profundizar en las razones de semejantes divergencias, pero existe una herencia histórica, social, cultural y emocional que se proyecta sobre el siglo xx y el presente, contribuyendo a cronificar algunas fracturas en la sociedad, si bien con distinta intensidad y relevancia.

La transición iniciada en 1977 permitió iniciar una nueva etapa, incorporando numerosas inercias del pasado enmascaradas por un relativo, pero marcado, consenso político y social. La configuración de un determinado imaginario colectivo ha permitido construir un relato transversal, asentando una serie de mitos donde los valores vinculados al consenso, los acuerdos y la estabilidad han ejercido una presión irresistible que ha impedido desarrollar miradas críticas y propuestas de reforma, generando así de forma indirecta un sistema anquilosado, temeroso y reactivo ante cualquier reflexión sobre una posible reformulación de algunos aspectos constitucionales o institucionales.

Esta realidad estructural de carácter nacional ha contribuido, desde la década de los ochenta del pasado siglo, a generar apatía, cuando no abierta desafección, viniendo a sumarse a los efectos de los modelos económicos neoliberales, comenzándose a detectar un incremento irregular de los niveles de polarización desde la década de los noventa. Dicho periodo se caracterizó por la ausencia de conflictos significativos y la tranquilidad social. El acuerdo entre las dos principales formaciones políticas, PSOE (Partido Socialista Obrero

Español) y PP (Partido Popular), permitió dotar de estabilidad a un modelo bipartidista imperfecto, que comenzó su deriva tras los resultados de las elecciones de 2004, cuando el PP puso en tela de juicio la legitimidad de los resultados por haberse celebrado inmediatamente tras los atentados yihadistas del 11 de marzo, conformándose de forma nítida por primera vez los primeros signos de lo que vendría posteriormente a denominarse polarización, intensificándose en los años posteriores.

Pero fueron las generaciones del nuevo milenio, impactadas por la crisis económica de 2008 y desvinculadas de compromisos políticos previos, las que sentaron las bases de una perspectiva crítica de profundo calado en relación con el periodo de la Transición. Esta nueva situación contribuyó a degradar las condiciones de vida de amplios sectores sociales, previamente muy golpeados por el deterioro acumulado del Estado de Bienestar que se venía produciendo desde los años ochenta, culminando con la expresión simbólica y performativa del movimiento 15-M en 2011 que expondría abiertamente las fracturas del sistema, canalizando en una primera fase las demandas de amplios sectores sociales. La formación política Podemos se erigió en heredera de dicho movimiento, logrando por primera vez entrar en el Congreso de los Diputados en 2015 con sesenta y nueve diputados. Posteriormente, en un giro complejo derivado de la idiosincrasia del modelo español, la crisis política en Cataluña conformó un segundo factor particularmente singular, puesto que, por un lado, debe ser interpretada también como expresión de la crisis del sistema que se manifiesta a través de la vía identitaria, siendo a su vez potenciador de un segundo actor que irrumpe con fuerza como es la extrema derecha organizada bajo el formato de partido político (Vox), que entró con fuerza en el ámbito institucional estatal con las elecciones generales celebradas en 2019 y obtuvo veinticuatro escaños. Dicho actor contribuyó a aportar el otro elemento crítico con el que se completó el singular modelo español de polarización al impulsar una reacción españolista, adquiriendo la forma de un partido reactivo al problema catalán, sin fondo cultural o ideológico definido en ese momento. Este escenario propició un proceso de reestructuración que contribuyó, a su vez, a simplificar las diferencias políticas e identitarias, emergiendo una *superfractura* que atravesaba los ámbitos identitarios que se consideran relevantes, no solamente en términos políticos e ideológicos, sino también de valores, creencias, aspiraciones o estilos de vida.

La consecuencia final fue un realineamiento colectivo entre la izquierda diversa-descentralizadora y la derecha uniformizadora-centralista. Los nuevos actores políticos percibieron la polarización como una estrategia irrenunciable con la finalidad de diferenciarse de los partidos hegemónicos e ideológicamente más cercanos. Por su parte, tanto el PSOE como el PP se vieron arrastrados en su desconcierto a polarizar con la finalidad de reducir daños y competir en el nuevo terreno narrativo. La capacidad de los partidos para transmitir su polarización al resto de la sociedad se realiza mediante dos vías. Una primera, extremando diferencias ideológicas que en el fondo resultan mucho más limitadas, trasladadas a las temáticas concretas, pero instrumentalizadas con éxito para movilizar a los propios partidarios. Una segunda genera efectos indirectos relacionados con la ejemplaridad. Los malos modos, las

provocaciones lacerantes, los insultos y los desprecios contribuyen a generar un estado de opinión y de ánimo social que incrementa la tensión social.

Este contexto ha propiciado una creciente fractura vertical que atraviesa élites y ciudadanos, tendiendo los bloques a compactarse, lo que se percibe con nitidez en el incremento de la distancia de las actitudes de los votantes de distintos partidos entre el siglo pasado y el presente (Miller, 2023). La propia ruptura del bipartidismo y el surgimiento de un sistema de partidos de geometría variable constituye una buena muestra de la hegemonía de nuevas sensibilidades políticas divergentes. Si en el siglo pasado el 80 % de los votantes optaba por los dos principales partidos políticos, en la actualidad dicha preferencia se reduce al 73,7 %, habiendo alcanzado un porcentaje mínimo en las elecciones generales de 2019, con un 54 %.

En este escenario, no es posible soslayar el papel que desempeñan las redes sociales como agente dinamizador y su contribución a la alienación de ciertos sectores generacionales particularmente expuestos. Si bien es cierto que, en nuestras sociedades globalizadas, todas realizan un uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en el caso español observamos con particular fuerza el impacto generacional. Podemos, en su momento, las convirtió en un instrumento poderoso e innovador, pero fue la extrema derecha en su proyección política y cultural la que las gestionó con mayor precisión y objetivos definidos, siendo la formación extremista Se Acabó La Fiesta expresión manifiesta del maridaje entre política extremista y nuevas tecnologías al haber obtenido un notable éxito electoral en las elecciones europeas celebradas en 2024 con escasos medios y tiempo muy limitado.

78.4. La violencia como elemento contingente

Establecer un itinerario lineal entre polarización y violencia plantea muchas dificultades debido a que las causas directas de la irrupción del uso de la fuerza puede ser consecuencia de numerosos factores, que no están necesariamente vinculados de manera inmediata con los procesos de polarización. La violencia puede emerger en determinados contextos por múltiples razones en las que se combinan potenciadores, contextos y el mero azar, lo que hace en buena medida imprevisible y, por lo tanto, difícilmente anticipable su aparición. En cualquier caso, la violencia espontánea u ocasional dispone de escaso recorrido si no se encuentra alineada con la sensibilidad social, pero principalmente con los intereses y objetivos de las estructuras de poder asentadas y las élites dominantes. A nuestros efectos, la violencia que nos ocupa posee un perfil distintivo, determinado por la capacidad y las intenciones estratégicas de actores organizados que consideran la violencia como un instrumento al servicio de sus intereses que, correctamente administrada y modulada, les acerca a la consecución de sus objetivos. Un aspecto que puede guardar relación cuando se vincula a las élites con la violencia es la conclusión de que una ciudadanía que se siente amenazada es más proclive a asumir los

mensajes de las élites que permiten a avanzar hacia modelos autoritarios o iliberales, lo que en nuestros entornos permitiría que las prácticas violentas penetraran con mayor facilidad y pudieran asentarse.

En cualquier caso, determinados colectivos o individuos son más proclives a inercias emocionales combinadas con las características del entorno. El proceso que lleva a los jóvenes a la polarización se desarrolla gracias al desarrollo de mecanismos que los predisponen a recurrir a la violencia como resultado de un entorno cultural, así como de un sistema de valores, que la legitima y eventualmente la promueve, realidad que se ha podido constatar mediante una encuesta realizada en doce países europeos en el marco del proyecto *Practicies* (Tamayo, Bazaga y Bermejo, 2021). Por otro lado, existen algunas violencias más fáciles de generar y promover que otras. Los discursos de odio resultan relativamente fáciles de exacerbar y transformar en acciones, puesto que los supuestos causantes de la inseguridad son identificables y accesibles (inmigrantes, colectivo LGTBIQ+, pobres, etc.). Este es el ámbito en el que resulta más probable que se escenifique una violencia que, además, podría contar con una mayor comprensión por parte de sectores sociales no demasiado comprometidos. En este sentido, los elevados niveles de agresiones contra extranjeros o el colectivo LGTBIQ+ en numerosos países muestra su utilidad como un indicador válido en la medida en que se relaciona con discursos antiinmigración y supremacistas.

En el marco de las complejas interacciones expuestas, las características de los propios sujetos aportan también un poderoso valor explicativo de la violencia política, al menos en el contexto norteamericano: las actitudes psicológicas frente a la autoridad, el poder y los grupos raciales constituyen las variables predictivas más precisas para anticipar el surgimiento de la violencia política (Armaly y Enders, 2022). El perfil personal y psicológico de los individuos desempeña también un papel relevante en el recurso a la violencia. Kacholia y Neuner (2022) destacan que los rasgos de personalidad de la tríada oscura (maquiavelismo, narcisismo y psicopatía), la identidad partidista, la identidad partidista positiva y la identidad partidista negativa correlacionan de forma consistente con niveles más altos de apoyo a la violencia política.

En los contextos democráticos, la violencia no desaparece como instrumento de gestión institucional, pero se atenúa de forma notable, puesto que los arreglos entre los actores políticos predominan, erigiéndose la violencia como un último recurso que denota cierto fracaso de la gestión democrática. Esta realidad ha tenido consecuencias que no han beneficiado necesariamente a las democracias: tras la Segunda Guerra Mundial, la pretensión por reorganizar los estados democráticos europeos y blindarlos frente a aventuras autoritarias impulsó el desarrollo de instituciones, normativas y sensibilidades académicas centradas en la promoción de valores vinculados a acuerdos, consensos, convergencias y cooperaciones con la intención de generar visiones comunes e interdependencias, obviando la profunda complejidad de nuestras sociedades al orillar conceptos como seguridad, orden público, incertidumbre o violencia, entre otros.

La consecuencia es que, solamente en las últimas décadas, y debido a la irrupción del fenómeno terrorista, se volvió la mirada hacia la violencia con la pretensión de comprenderla y gestionarla, si bien todavía resultan extrañas preguntas del tipo ¿cómo puede un partido legal instrumentalizar la violencia? Desde una perspectiva moral, la respuesta es evidente, sin embargo, desde un enfoque político constituye una pregunta/reflexión de sumo interés a nuestros efectos, puesto que asumimos que la forma más efectiva de violencia generada desde un contexto de polarización es la propiciada por actores políticos organizados con capacidad para elaborar relatos, movilizar e influir directamente sobre las instituciones, siendo los partidos políticos los mejores candidatos para un liderazgo indirecto, informal y discreto. Ejemplos muy significativos en nuestro caso lo constituyen los partidos nacionalistas vascos hegemónicos en la década de los ochenta. Batasuna era un partido legal sometido a los criterios estratégicos de ETA hasta la década de los noventa y el PNV (Partido Nacionalista Vasco), una organización que instrumentalizó de forma indirecta los efectos de la violencia. Con los antecedentes mencionados, introducir la violencia en el juego político es una cuestión de cálculo estratégico y capacidad, es decir, que las ventajas de su uso sean superiores a los perjuicios. ¿Se dan estas circunstancias en la España actual?

La polarización en las sociedades democráticas penetra en un espacio peligroso e incierto cuando los actores políticos y los partidos, en particular, son incapaces de alcanzar acuerdos y van progresivamente concluyendo que es imposible lograrlos con una contraparte que carece de voluntad y buena fe para construir un destino compartido. La actitud derrotista emergente retroalimenta la percepción de la inevitabilidad del choque a través de la acumulación de desacuerdos resonantes, como sucede en el caso español entre el PSOE y el PP. Son buena muestra de ello la elaboración de visiones radicalmente antagónicas acerca de cómo enfocar el tema catalán y sus derivadas, la ausencia de un pacto sobre inmigración o de consenso en materia de política exterior –en particular respecto a un actor tan sensible como Marruecos–, al margen de la imposibilidad de alcanzar acuerdos sobre cambios constitucionales relevantes. El mayor peligro radica en la normalización del bloqueo, su consiguiente interiorización por parte de los actores políticos hegemónicos y su transmisión a los sectores sociopolíticos de los entornos respectivos. Esta situación en la que parece no haber salida es la que asoma en Estados Unidos, donde el coste de posibles acuerdos parece superior al de la fijación de unos límites entre sensibilidades contrapuestas, tal y como se está poniendo de manifiesto con la división, incluso territorial, que se está perfilando entre familias, barrios y estados progresistas y conservadores.

Otro factor que es preciso tomar en consideración es que los partidos desarrollan una mirada estratégica, centrada en la propia supervivencia como organización y en acaparar cotas de poder. Con este fin despliegan, en función de sus propias capacidades y de las oportunidades que ofrece el entorno, una gama de recursos entre los que la violencia comedida puede desempeñar cierto papel tangencial. Los partidos poseen a su vez

la capacidad para pulsar muy diversos indicadores desplegados en puntos críticos del escenario que ofrecen información fidedigna sobre una determinada situación. Si estos son conscientes de que la gestión de los odios posee un efecto movilizador mayor que la búsqueda de apoyo de los propios simpatizantes –como así parece apuntar la investigación de Danilo Serani (2022)–, resulta plausible que, eventualmente, ciertos líderes o estrategias partidistas puedan sentirse tentados a dar un paso más allá: instigando violencia con la expectativa de controlarla o de que por sí misma pudiera generar un efecto catártico y salvífico y transformando radicalmente el escenario, como consiguieron algunos partidos fascistas durante el periodo de entreguerras.

Asumiendo que la polarización es la antesala de una posible ruptura violenta en la búsqueda de indicadores previos que puedan abrir el camino, nos encontramos con la provocación que, en términos actuales, denominamos crispación. Esta consiste en generar situaciones de tensión mediante la acción efectiva a través del insulto o la humillación públicas con la doble pretensión de generar una reacción descontrolada en el contrario y cohesionar aún más las propias fuerzas. No debemos olvidar que crispar pasa una factura emocional con efectos retardados en forma de elevación del coste de cualquier acuerdo posterior. Los episodios que se han sucedido entre las élites políticas españolas, donde se ha mostrado abiertamente el desprecio por el otro, contribuyen a reforzar y exteriorizar un odio previo, como posible antesala de la violencia. Como una subcategoría de la polarización afectiva cabría situar la explícita animadversión entre los liderazgos que son respectivamente explotados y exacerbados como una estrategia también premeditada, favorecedora de la crispación en un ejercicio de arriesgado acercamiento a la violencia. Así, podemos afirmar que es la polarización afectiva la que establece las condiciones propicias para que surja violencia entre individuos o colectivos, puesto que genera la deshumanización del adversario, promueve una perspectiva moralista de la vida política incorporando una perspectiva de suma cero en la pugna política, facilitando la movilización colectiva (Piazza, 2022).

En definitiva, la gestión de la polarización afectiva por parte de los partidos constituye una de las claves que conforma la antesala de la violencia al instrumentalizar emociones y colocarlas al servicio de unos objetivos políticos. Resulta preciso recordar que esta polarización se manifiesta a través de la reforzada identificación con el partido propio, sus votantes y líderes y, a su vez, la hostilidad hacia los líderes, votantes y partidos contrarios. La singularidad positiva española, a diferencia de la experiencia norteamericana, radica en que, mientras la segunda se define por una polaridad afectiva construida de forma predominante sobre el odio, la española se erige hasta el momento más sobre el *cierre de filas* respecto al propio grupo (Miller, 2023), es decir, el odio no conforma el eje vertebrador de dicha polarización, cuya presencia resulta esencial para generar espacios potenciales a la violencia. La ausencia de discursos de odio, tal y como afirma Miller, es una muestra esperanzadora y constituye un punto de partida para contrarrestar posibles derivas violentas.

78.5. La singular deriva española

La violencia política interna adquirió un protagonismo relevante en la historia de España tras la guerra de la Independencia a principios del siglo XIX. Su presencia recurrente estuvo intensamente relacionada con pugnas entre élites (guerras carlistas), la gestión de las tradicionales desigualdades socioeconómicas y la construcción paralela de un modelo político excluyente. Tras el final de la dictadura franquista durante la que se mantuvo resonante una violencia estructural generada por los vencedores de la Guerra Civil, su presencia se transformó, reconvertida en violencia política difusa y enmascarada, pero intensa, practicada tanto por el Estado como por el terrorismo insurgente en sus diferentes versiones (Baby, 2021), destacando la desarrollada por ETA. Esta violencia puede abordarse como expresión de una forma de polarización extrema, sin embargo, la diferencia radica en que los protagonistas sociales y políticos del tensionamiento –constitucionalistas y nacionalistas radicales independentistas– nunca partieron de un escenario de valores compartido. Desde los inicios de la democracia en 1977, el nacionalismo radical vasco mantuvo unos objetivos maximalistas y estrategias disruptivas, donde la violencia desarrollaba una función primordial. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el debate radica en la posibilidad de que, entre actores sociales y políticos que con anterioridad habían desarrollado acuerdos explícitos y tácitos de convivencia y de construcción de un proyecto político compartido, sea posible que como resultado de un proceso de polarización singular puedan generarse condiciones que conduzcan al uso de la violencia ocasional o sistemática.

En el contexto español actual, el surgimiento de temáticas específicas, particularmente polarizantes y legitimadoras del recurso a la violencia, podrían imponer por sí mismas dinámicas propias que arrastraran a ciertos actores sensibles hacia derivas que justificaran la violencia. Así, algunas que se han erigido en protagonistas del debate público español como la cuestión de género, la centralización/descentralización del poder político territorial o la inmigración, conforman ejes en torno a los que se organizan el resto de las actitudes e ideas que profundizan la polarización. Constituyen causa, consecuencia, síntoma e indicador que facilitan a los sujetos su autoubicación entre el desorden de ideas y mensajes, así como la clasificación inmediata de los otros individuos y colectivos. Eventualmente, el riesgo se sitúa en que alguna de estas temáticas matriz pudiera ejercer de nexo directo entre polarización y violencia, conduciendo hacia un determinado sentido, donde el uso de la fuerza se justificara en aras de la necesidad de defenderse.

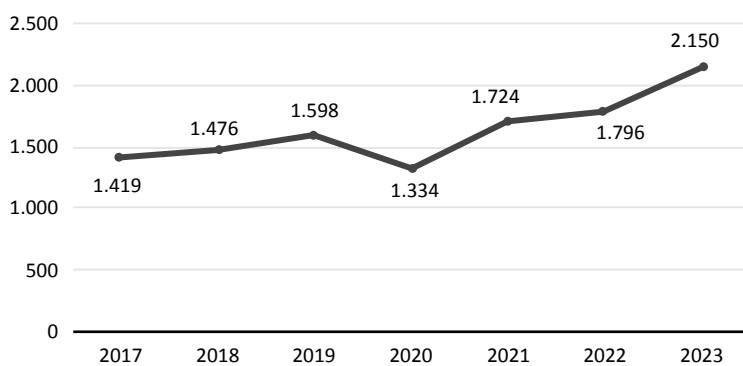
Son los delitos de odio, por su concreción y relativamente fácil cuantificación, uno de los escasos indicadores objetivables que permiten visualizar los niveles de violencia verbal o física que se desarrollan en el seno de una sociedad. En el contexto español, dichos delitos se caracterizan por constituir:

Acciones ilegales impulsadas por prejuicios e intolerancia hacia individuos con características o condiciones (reales o percibidas) distintas a las del perpetrador, como pueden ser la raza, etnia, nacionali-

dad, orientación sexual, identidad de género, creencias religiosas o políticas, discapacidad, entre otros aspectos reconocidos en el Código Penal español (Ministerio del Interior, 2024).

El registro de estos incidentes facilita la comparación con otros contextos y muestra estados de opinión transformados en actitudes, que se materializan a través del comportamiento de sectores concretos, no necesariamente representativos, pero sí significativos.

GRÁFICO 78.1. *Evolución global del total de delitos de odio en España (2017-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, 2023*. Ministerio del Interior [ediciones 2019, 2020, 2021, 2024].

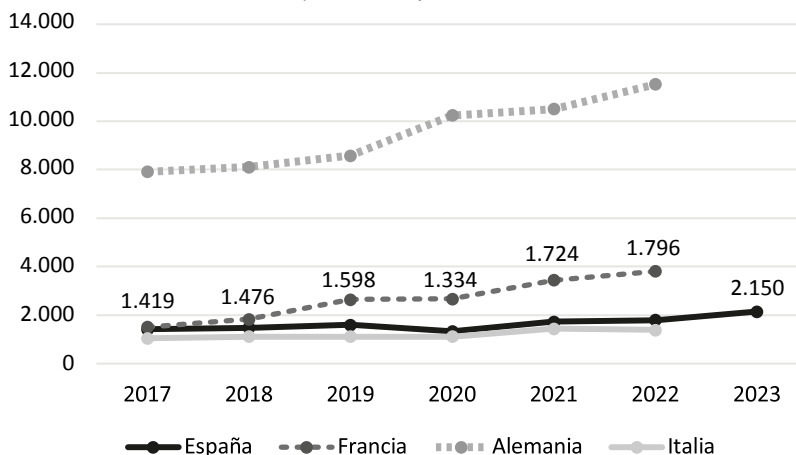
CUADRO 78.1. *Variación porcentual de hechos conocidos catalogados como delitos de odio, respecto del año precedente en España (2018-2023)*

2018	2019	2020	2021	2022	2023
4,00	8,30	16,50	29,40	4,18	19,71

Fuente: *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, 2023*. Ministerio del Interior [ediciones 2019, 2020, 2021, 2024].

En el contexto español, la cifra de delitos de odio se incrementó progresivamente a lo largo de los últimos años y, en particular, de forma sensible a partir del año 2020 (véase gráfico 78.1). El aumento anual respecto al periodo anterior alcanza las dos cifras porcentuales desde ese mismo año hasta el presente, con la excepción de 2022 (véase cuadro 78.1). En 2019 se celebró una de las elecciones generales más polarizadas, reflejado en propuestas de los dos principales partidos cada vez más mutuamente alejadas. Esta dinámica, a nivel expresivo y simbólico, se había iniciado en 2004 con las elecciones que tuvieron lugar inmediatamente tras los atentados yihadistas en marzo de ese año. 2019 señala sencillamente un punto intermedio en un proceso de intensificación de la polarización que no ha parado de crecer.

GRÁFICO 78.2. *Evolución global del total de delitos de odio en España, Francia, Alemania e Italia (2017-2023)*

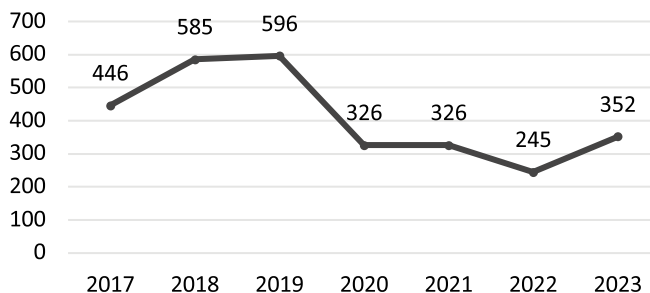


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, 2023*. Ministerio del Interior [ediciones 2019, 2020, 2021, 2024] y *Hate Crime Report*. OSCE.

Resulta relevante que la tendencia en el resto de los países europeos reflejados es también creciente, registrándose ritmos similares, si bien la casuística contextual específica difiere (véase gráfico 78.2). El aspecto que destacar es la tendencia y no tanto las cifras individuales, puesto que la tipología penal de delito de odio se define de forma distinta en cada uno de ellos. En definitiva, el contexto general europeo en función de los datos de los países aportados desarrolla tendencias similares en un contexto de polarización y de expansión de propuestas políticas extremistas.

Por lo que se refiere a los delitos de odio por ideología (véase gráfico 78.3), la evolución resulta significativamente más errática, alcanzando su máximo en 2019, para posteriormente tender a la baja hasta 2022, incrementándose finalmente de forma sensible en 2023 respecto al año anterior (43,67 %) (véase cuadro 78.2). La

GRÁFICO 78.3. *Evolución global de hechos conocidos catalogados como delitos de odio por ideología en España (2017-2023)*



Fuente: *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, 2023*. Ministerio del Interior [ediciones 2024, 2021, 2020, 2019].

evolución de estos datos impide atribuirles un significado definido, más allá de resaltar que la cifra es elevada y que los datos actuales invitan a considerar que se atisba una tendencia a cierta estabilidad ascendente en los próximos años.

CUADRO 78.2. *Variación porcentual de hechos conocidos catalogados como delitos de odio por ideología, respecto del año precedente (2018-2023)*

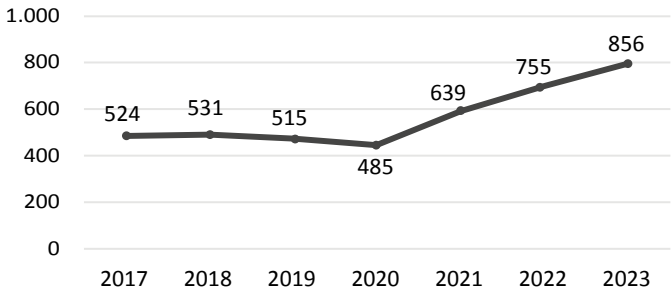
2018	2019	2020	2021	2022	2023
31,16 %	1,90 %	-45,30 %	0 %	-24,85 %	43,67 %

Fuente: Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, 2023. Ministerio del Interior [ediciones 2024, 2021, 2020, 2019].

El debate en torno a la inmigración constituye en la actualidad una de las ideas-eje principales. Aporta un significado singular, en la medida en que la hostilidad o animadversión ostensible, susceptible de convertirse en violencia contra los inmigrantes constituye un indicador del papel que ciertos actores están dispuestos a atribuir a la fuerza como instrumento para la gestión del problema. La cuantificación de dicho recurso por parte de las fuerzas de seguridad debería constituir también un indicador a nuestros efectos.

Los delitos de odio por racismo o xenofobia se habían mantenido relativamente estables desde 2017, con una ligera tendencia descendente (véase gráfico 78.4). Sin embargo, esta se rompe a partir de 2020 con un incremento brusco que, a su vez, se traduce en un aumento anual continuado de dos cifras porcentuales hasta 2023 (véase cuadro 78.3). Dicha inercia se sitúa en línea con una intensa presencia en los medios de comunicación de noticias relacionadas con inmigración irregular masiva, procedente del norte de África principalmente. Existe una correlación significativa entre dichos delitos y el incremento de inmigrantes a partir de 2020 (véase gráfico 78.5), por lo que sí se registra un aumento de la violencia de la que los inmigrantes son víctimas, si bien se requieren más datos para alcanzar conclusiones.

GRÁFICO 78.4. *Evolución global de hechos conocidos catalogados como delitos de odio por racismo/xenofobia en España (2017-2023)*



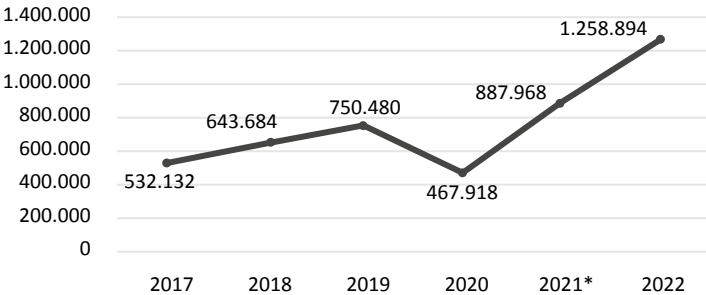
Fuente: Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, 2023. Ministerio del Interior [ediciones 2024, 2021, 2020, 2019].

CUADRO 78.3. *Variación porcentual de hechos conocidos catalogados como delitos de odio por racismo/xenofobia, respecto del año precedente (2018-2023)*

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023
1,30 %	20,90 %	-5,80 %	32 %	18,15 %	13,38 %	13,38 %

Fuente: Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España, 2023. Ministerio del Interior [ediciones 2024, 2021, 2020, 2019].

GRÁFICO 78.5. *Flujo inmigratorio en España (2017-2022)*

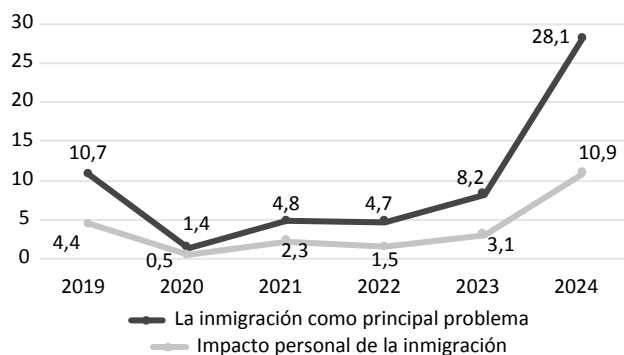


Nota: *Ruptura en la serie. Elaborado por Statista. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/472608/flujo-migratorio-en-espana/>, acceso 17 de junio de 2025.

Fuente: INE. Estadística de migraciones (2023).

Por su parte, las dinámicas de polarización asociadas a comportamientos de odio, racismo y xenofobia se han incrementado de forma significativa en 2023 respecto al año anterior, tal y como también indica la memoria anual de la Fiscalía General del Estado. En ella se reconoce un incremento del 300 % en las diligencias abiertas relacionadas con delitos de odio: 511 en 2023, 166 en 2022, acaparando el racismo y la xenofobia la mayoría de las denuncias (más de 130 cada una). La propia institución señala la necesidad de que la clase política se serene al considerar que la sociedad reproduce las actitudes de los líderes políticos, tal y como señala textualmente la memoria: «La excesiva crispación y polarización [en los discursos políticos] constituye el caldo de cultivo adecuado para la comisión de comportamientos intolerantes y en ocasiones violentos» (Fiscalía General del Estado, 2024).

La inmigración como problema se ha situado recientemente entre los primeros puestos como preocupación de la ciudadanía. Sin embargo, existe una gran distancia entre la inmigración como problema principal de España al ser comparado con el impacto personal que este fenómeno puede generar (véase gráfico 78.6). Dicha disonancia no favorece la movilización y responde principalmente a la influencia de los medios de comunicación, por lo que constituye una idea-eje que carece por el momento de la suficiente entidad emocional o relevancia estratégica para su instrumentalización a modo de precipitante de la violencia, a pesar de las tendencias correlativas entre incremento de inmigrantes, delitos de xenofobia/racismo y preocupación

GRÁFICO 78.6. *La inmigración como principal problema en España e impacto personal (%)*

Fuente: Barómetro CIS (octubre 2024).

ciudadana. La conversión del odio contra los inmigrantes en agresiones sistemáticas, como sucede en ciertos países europeos, no se ha producido en el caso español. Por otro lado, su posible expansión futura se enfrentaría a una limitación relevante, puesto que gran parte de la inmigración es de origen latinoamericano, cuya cercanía cultural y lingüística impide generar animadversión estructurada en torno al rechazo cultural. A ello es preciso sumar que la influencia de la iglesia católica española, muy identificada con América Latina, y que ejerce una poderosa influencia sobre amplios sectores conservadores, frena el desarrollo de los discursos de odio en este ámbito. Esta circunstancia peculiar en el contexto europeo ha generado la necesidad a la ultraderecha de identificar objetivos alternativos, incorporando a los africanos/musulmanes la anti-España separatista que opera desde el interior, complementando el discurso racista con otro culturalmente excluyente.

La disonancia entre la preocupación expresada por un problema abstracto y otro que afecta personalmente al ciudadano, constituye una de las claves que puede contribuir a explicar la ausencia de violencia en este contexto, puesto que el ciudadano medio no percibe una amenaza personal inmediata lo que frena respuestas airadas o extremas y la consiguiente legitimación de la violencia. Este aspecto debería ser explorado con mayor precisión, puesto que los niveles de impacto personal y emocional podrían constituir predictores relevantes que anticipen procesos violentos.

Siguiendo esta línea, resulta de sumo interés observar la escasa presencia de ciertas dimensiones significativas de polarización cotidiana, concebida como la «diferenciación social, demográfica y geográfica» entre los votantes de los diversos partidos (Miller, 2023), que podría anticipar enconamiento y crispación, generando contextos favorables a la violencia. No existe un particular rechazo en el escenario español hacia posibles vecinos, compañeros de trabajo o parejas de hijos que pudieran tener ideas políticas diferentes. En la inmensa mayoría de los casos, los encuestados responden por encima del 50 % que no les importaría nada. Sin embargo, cabe destacar que entre los votantes de Podemos es posible identificar algunos matices. En primer

lugar, un porcentaje relevante de ellos, en comparación con los de otros partidos, se incomodarían al tener como vecinos a votantes y militantes de partidos diferentes al del encuestado (superior al 7,9, solo superado por EH Bildu, con un 8,5) (véase tabla 78.1). El porcentaje se incrementa al 11,5 cuando se formula la misma pregunta respecto a los compañeros de trabajo o estudio (véase tabla 78.2), alcanzando un máximo cuando se alude a las parejas de los hijos con el 21,7 % (véase tabla 78.3). En cualquier caso, los elevadísimos porcentajes de votantes de todos los partidos que relativizan este tipo de polarización, constituye una nota muy positiva que contribuye a reducir el riesgo de violencia.

TABLA 78.1. *Grado de incomodidad por tener vecinos votantes o militantes de partidos con ideologías diferentes a la propia (%)*

	TOTAL	PP	PSOE	Vox	Sumar	ERC	Junts	EH Bildu	EAJ-PNV	BNG	CCa
Mucho	1,7	0,8	1,9	1,8	3,6	-	-	-	-	-	-
Bastante	2,9	2,5	3,2	0,8	4,3	6	5,5	8,5	-	-	-
Poco	19,3	13,5	21,5	15,5	33,8	39,4	31,1	19	12,4	27,6	6,3
Nada	75,2	82,9	73	80,7	57,6	53,9	63,4	69,2	80,5	70,1	93,7
(NO LEER)	0	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
N. P.											
N. S.	0,3	-	0,1	0,4	-	-	-	-	7,1	-	-
N. C.	0,6	0,3	0,2	0,8	0,8	0,7	-	3,3	-	2,2	-

Pregunta: ¿Le incomodaría tener como vecinos/as a votantes o militantes de partidos con ideologías diferentes a la suya?

Fuente: Estudio CIS 3480 (2024) sobre Ideología y polarización.

TABLA 78.2. *Grado de incomodidad por tener compañeros/as de trabajo o estudios a votantes o militantes de partidos con ideologías políticas diferentes a la propia (%)*

	TOTAL	PP	PSOE	Vox	Sumar	ERC	Junts	EH Bildu	EAJ-PNV	BNG	CCa
Mucho	1,7	1,7	1,2	2,7	3,4	2,9	-	-	-	-	-
Bastante	3,6	1,6	4,6	0,4	8,1	8	2,3	10,5	-	3,4	-
Poco	19,1	14,6	21,5	15,7	34,7	31,1	33,6	17,4	12,2	17,1	8,7
Nada	73,3	79,9	71	80,1	52,8	57,6	64,1	68,8	84,1	78,4	91,3
N. S.	0	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
N. C.	0,4	0,2	-	0,6	0,9	-	-	3,3	1,8	-	-

Pregunta: ¿Le incomodaría tener como compañeros/as de trabajo o estudios a votantes o militantes de partidos con ideologías políticas diferentes a la suya?

Fuente: Estudio CIS 3480 (2024). Ideología y polarización.

TABLA 78.3. *Grado de incomodidad debido a que su hijo o hija se casara, que ya se haya casado o fuese pareja de votantes o militantes de partidos con ideologías políticas diferentes a la suya (%)*

	TOTAL	PP	PSOE	Vox	Sumar	ERC	Junts	EH Bildu	EAJ- PNV	BNG	CCa
Mucho	3,3	1,4	2,7	3,1	7,8	10,3	-	6,6	-	2,5	-
Bastante	6,2	4,8	5,8	5,2	13,9	10	8,1	11,6	5,7	6,5	-
Poco	24,2	20,5	28	23,2	34,9	31,5	30,4	21,1	23,7	26,5	13,2
Nada	63,9	72	61,8	65,5	40,5	43,8	61,5	59,4	68,7	64,5	86,8
(NO LEER) N. P.	1,6	0,7	1,4	3,1	1,5	-	-	1,3	1,9	-	-
N. S.	0,3	0,1	0,2	-	0,1	4,4	-	-	-	-	-
N. C.	0,5	0,6	0,1	-	1,4	-	-	-	-	-	-

Pregunta: ¿Y que su hijo o hija se casara, que ya se haya casado o fuese pareja de votantes o militantes de partidos con ideologías políticas diferentes a la suya?

Fuente: Estudio CIS 3480 (2024). Ideología y polarización.

Si se considera la polarización afectiva como un indicador particularmente preciso en relación con la posible emergencia de brotes violentos, cabe reconocer que esta no ha parado de crecer desde que disponemos de información. La IV Encuesta Nacional de Polarización Política (CEMOP, 2024, p. 86) arroja unos datos significativos. En 2021, el índice alcanzaba el 3,98; en 2022, lograba el 4,40; en 2023, 4,85, para ascender en 2024 a 5,20, superando las anteriores marcas. Dicha polarización se encuentra en fase de fuerte ascenso, puesto que entre 2021 y 2024 se ha producido una variación que alcanza el 30,6 %. Durante el último año, el incremento en términos porcentuales asciende al 7,22 %. En cualquier caso, la polarización afectiva se ha incrementado en España desde 2004, si bien los últimos datos muestran un estancamiento, aunque en unos niveles muy elevados (CEMOP, 2022, p. 12; Miller, 2023; Torcal, 2024).

Resultan de sumo interés los datos cruzados del recuerdo de voto y las actitudes intensamente negativas hacia los otros partidos (véase cuadro 78.4). Las puntuaciones donde prevalecen los sentimientos negativos son particularmente relevantes en numerosas relaciones. En primer lugar, cabe destacar el caso de los dos partidos mayoritarios y su recíproco intenso rechazo, mostrando ambas actitudes extremadamente negativas: el 57,4 % de los votantes del PSOE, mientras que la actitud negativa de los del PP ascendía al 52,3 %. Otro elemento para tomar en consideración es que el partido Vox destaca sobremanera como agente polarizador, pero también receptor de actitudes polarizadas. Sus votantes valoran de forma extremadamente negativa a todos los partidos de izquierda con representación en el Congreso por encima del 90 % –excepto PACMA (Partido Animalista Con el Medio Ambiente) con un 86,6 %–, disminuyendo ligeramente su visión negativa cuando califica a Junts (88,6 %) y al PNV (79,8 %) y de forma muy notable cuando puntúa al PP (39,2 %). El resto de los

partidos, casi sin excepción, muestran actitudes muy negativas hacia Vox, situándose en el extremo opuesto el Partido Popular, entre cuyos votantes, casi uno de cada cinco se muestra particularmente crítico (18,9 %). También se reduce la actitud crítica de Junts respecto a Vox (74,1 %), y del PSOE (76,2 %) en comparación con el resto de los partidos, si bien la postura negativa continúa siendo muy intensa. El rechazo en el ámbito territorial de Navarra por parte de los partidos de izquierda a la derecha regionalista, UPN (Unión del Pueblo Navarro), resulta también significativamente intenso.

CUADRO 78.4. *Valoración cruzada muy negativa de votantes de cada partido por recuerdo de voto (julio 2023) sobre cada uno de los principales partidos políticos*

	PP	PSOE	Vox	Sumar	ERC	Junts	EH Bildu	PNV	BNG	C.C.	UPN	PACMA
PP	X	52,3	18,9	64,7	74,1	47,4	79,3	25,7	69,6	3,3	0	49,9
PSOE	57,4	X	76,2	11,7	16,3	20,7	27,4	4,7	4,5	20,3	83	26,3
Vox	39,2	90,5	X	92,2	96,4	88,6	98,3	79,8	97,8	32,1	30,2	86,6
Sumar	77,8	23,8	83,8	X	22	40,1	20,2	25,3	10,2	45,7	78,4	34,3
Podemos	84	32,2	93,5	11,2	21,8	38,1	7,6	30,4	7,3	53,6	100	41
ERC	77,1	17,9	84,9	9,4	X	15,1	X	X	X	X	X	51,5
Junts	67,3	44,6	74,1	51,7	14,2	X	X	X	X	X	X	21,7
EH Bildu	89,6	25,4	100	13,4	X	X	X	27,4	X	X	100	X
PNV	9	11,2	82,1	19,1	X	9,4	X	X	X	X	X	X
BNG	54	19,3	93,2	X	X	X	X	X	X	X	X	X
C.C.	16,7	20,6	34,9	40,6	X	X	X	X	X	X	X	X
UPN	X	64,1	0	13,8	X	X	X	X	X	X	X	X

Nota: En gris oscuro, cruces de muy intensa polarización, por encima del 80 %. En gris claro, cruces de intensa polarización, comprendidos entre el 70-79 %.

Pregunta: «[...] su opinión sobre cada uno de los principales partidos políticos que le voy a mencionar. Utilice una escala 1 a 10, en la que el 1 significa que “no le gusta nada” y el 10 que “le gusta mucho”».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3480/0-0 (octubre 2024). Ideología y polarización.

La extrema polarización demostrada en relación con los partidos se atenúa de forma significativa cuando se pregunta acerca de las actitudes frente a los votantes de los partidos contrarios (véase cuadro 78.5). Se observa el mantenimiento de las tendencias, si bien también se pone de manifiesto una disminución significativa de las animadversiones mutuas. En el caso de los dos partidos mayoritarios, las concepciones extremadamente negativas descienden al 36,3 % en el caso del PSOE y 34,7 % en relación con la tabla anterior, al igual que en el resto de los partidos, lo que indica una sensible desactivación de los componentes de animadversión emocional, particularmente relevantes para impulsar las condiciones que favorecen la violencia. Finalmente, cabe señalar que se percibe con nitidez una marcada hostilidad interbloques (véase gráfico 78.7). Dicha circunstancia se observa con mayor precisión cuando se compara la polarización política/

afectiva interbloques. La segunda disminuye de forma significativa respecto de la primera, contribuyendo a reducir la tensión y el riesgo de conflicto violento. Los niveles de polarización intrabloques en el espacio de la derecha son ostensiblemente mayores debido a que no se ha desagregado el eje del conflicto que supone el separatismo, generando mayor tensión interna en la derecha que en la izquierda.

CUADRO 78.5. *Valoración cruzada muy negativa de votantes de cada partido por recuerdo de voto (julio 2023) sobre los votantes de cada uno de los principales partidos*

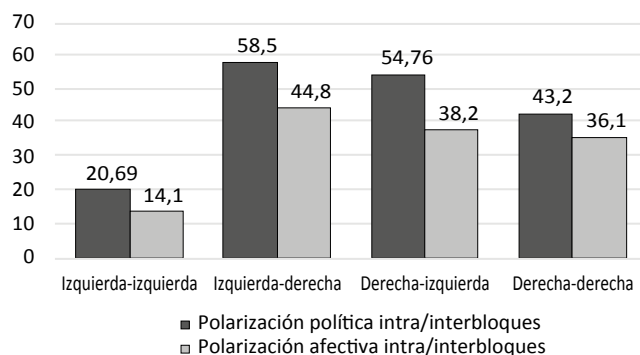
	PP	PSOE	Vox	Sumar	ERC	Junts	EH Bildu	PNV	BNG	C.C.	UPN	PACMA
PP	X	34,7	10,2	37,4	70,3	27,2	64,2	17,7	50,5	22,9	X	32,7
PSOE	36,3	X	60,3	9,3	12,9	9,2	17,7	5,7	5,6	31	52,8	11,5
Vox	32,4	78,7	X	82,6	92,2	73,9	93	73,7	85,3	32,8	13,1	63,1
Sumar	61,2	16,2	71,1	X	19,7	20,2	16,6	10,8	9,9	42,2	61,4	19,5
Podemos	70,8	23,1	80,6	8,3	18,7	21,7	1,7	25,3	8,1	55,4	83	26,2
ERC	77,6	35,7	83,1	16,2	X	7,1	0	22,5	5	55,4	83	19,5
Junts	78,5	60,7	84,8	51,7	12,3	X	17,2	28,2	44,3	56,6	82,9	27,5
EH Bildu	87,5	45,8	92,2	21,5	4,9	0,9	X	22,7	17,2	56,2	100	19,5
PNV	60,6	30	77,3	19,5	11,4	0,9	0	X	16,4	50,1	17	19,5
BNG	62,2	28,1	73,3	11,7	10,5	1,7	0	11,2	X	49,7	82,9	17
C.C.	24,3	27,4	41,5	27,9	19	12,4	14,7	7,5	36,9	X	0	17
UPN	28,7	36,4	35,3	39,8	28,3	14	55,2	39	51	34,1	X	17

Nota: En gris oscuro, cruces de muy intensa polarización, por encima del 80 %. En gris claro, cruces de intensa polarización, comprendidos entre el 70-79 %.

Pregunta: «[...] en una escala de 1 a 10, en la que 1 es “ninguna simpatía” y 10 es “muchísima simpatía”, ¿cuánta simpatía siente Ud. por los votantes del [...]?».

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3480/0-0 (octubre 2024). Ideología y polarización.

GRÁFICO 78.7. *Polarización política/afectiva intra/interbloques (2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estudio CIS 3480/0-0 (octubre 2024). Ideología y polarización.

La pregunta que surge es si en España se han estado gestando las condiciones necesarias para que se reproduzcan espacios identitarios lo suficientemente excluyentes, en los que el uso de la violencia pudiera concebirse como una opción a explorar por ciertos actores. Por ejemplo, en Estados Unidos, la segregación sociopolítica integral como proceso activo resulta manifiesta en todos los niveles, lo que combinado con una polarización afectiva, donde destacan elevados niveles de odio hacia los votantes y partidos contrarios, genera un clima favorable para que colectivos extremadamente autorreferenciales y refractarios, así como individuos concretos con ciertos perfiles psicosociales valoren el recurso a la violencia.

En el caso español, la respuesta actual sería negativa en la medida en que, por el momento, el perfil de la segregación socioeconómica con una fuerte impronta política, combinada con una actitud de desprecio y odio remarcando la incompatibilidad con los *otros*, no se ha implantado, a tenor de los datos mostrados. Bien es cierto que los sentimientos negativos hacia los partidos del espectro político opuesto son muy intensos, no así las actitudes personales frente a los otros votantes. En cualquier caso, conviene realizar dos observaciones. En primer lugar, la diferencia de España respecto a Estados Unidos responde simplemente a una dimensión cuantitativa y otra temporal que se complementan. En Estados Unidos las diferencias se han gestado y asentado a lo largo de décadas, pudiéndose afirmar incluso que arranca desde la propia formación de la nación y de sus valores primigenios. Por el contrario, en España, las diferencias poseen un corto recorrido temporal. La Transición sirvió para reducir diferencias de manera pactada, manteniendo la sociedad española dicha inercia hasta bien entrado el nuevo siglo, por lo que el periodo temporal de construcción de la imagen del *enemigo* resulta más limitado y las mutuas animadversiones menos complejas y elaboradas, por el momento. Un segundo factor que no invita al optimismo es que la sociedad española se define por sus fracturas internas que, dependiendo del momento histórico, se han expresado con dramatismo y violencia extrema o logrado reconducir con éxito, pero la pulsión continúa latente a tenor de los niveles de polarización actuales y de la interacción de los actores sociopolíticos desde el siglo XIX.

Un criterio elaborado en el marco del Proyecto BRaVe (McNeil-Willson *et al.*, 2019), permite establecer un vínculo razonable con la violencia cuando se registran cuatro condiciones: un entorno propicio que favorece el impulso; la sensación de oportunidad que genera la impresión de que es el momento adecuado; un discurso incisivo que contribuye a radicalizar el entorno en el que se encuentra el individuo y, por último, redes que generan identidad y promueven la movilización impulsando la acción violenta. Esta aproximación permite abordar la aparición de la violencia como el resultado de la interacción entre decisiones individuales y contextos sociopolíticos, estableciéndose así una relación dialéctica interdependiente y simultánea. Si aplicamos estos criterios al contexto español, sin aproximarnos a la dimensión individual –en todas las sociedades existen sujetos con perfiles psicológicos vulnerables, dispuestos a emprender acciones violentas–, para aproximarnos a los elementos más socioestructurales, es posible

afirmar que no se dan todos los factores para que se explore la violencia como instrumento de expresión.

Si entendemos por entornos propicios la disposición de una sociedad para asumir y normalizar la violencia como un procedimiento legitimado y útil, la sociedad española, al igual que las del resto de las sociedades occidentales europeas, rechaza en su mayoría el recurso a la violencia y penaliza a aquellos que la aplican. Estrechamente conectado con este factor, no existen tampoco temáticas específicas que favorezcan la acción violenta, encauzándose por el momento todos los debates políticos a través de las vías político-institucionales o sociales convencionales en una sociedad democrática. El tercer factor relativo al discurso, este sí se registra de forma intensa en el entorno español propiciado particularmente por ciertos actores políticos desde las instituciones y mostrando derivas preocupantes en la forma en la que ciertos sectores sociales interiorizan dicha radicalidad discursiva. Por último, no existen redes y estructuras que promuevan la organización de movilizaciones violentas, siendo muy conscientes los propios actores organizados que cruzar dicha línea significa, en las actuales circunstancias, perder influencia en un contexto en el que prevalece el rechazo a la violencia y la memoria de violencias pasadas. Desde esta perspectiva no es probable la aparición de brotes violentos con capacidad para propiciar su fijación.

Desde otro enfoque, se puede desarrollar una aproximación integral al riesgo de violencia política en contextos de alta polarización, prestando atención a cuatro potenciadores que contribuyen a la inestabilidad política violenta: la polarización política tóxica, las ideologías tóxicas basadas en la identidad, el ataque a las normas democráticas, y la desinformación y presencia de conspiraciones políticas (Piazza, 2023). Los cuatro potenciadores han estado tradicionalmente presentes en la historia de los Estados Unidos, por lo que el problema radica, no tanto en su existencia, sino en su incorporación a la dialéctica política entre los actores hegemónicos. La aplicación de estos criterios al caso español nos permite afirmar que, por lo que se refiere a la polarización política tóxica, se ha producido un incremento sustancial. Si consideramos que el término puede ser reconvertido en polarización afectiva (rechazo, al contrario), esta ha aumentado de forma considerable durante los últimos años. Dicho dato por sí solo ya debe constituir motivo de alarma, puesto que en un estudio sobre ochenta y cinco países con regímenes democráticos durante el periodo que abarca desde 1950 a 2018, el aumento de la polarización incrementó las probabilidades de emergencia de violencia política en torno al 35 %. Asimismo, la polarización política en estos términos expone a los países en los que esta se hace presente a un incremento en la probabilidad de que surja terrorismo (Piazza, 2020). La polarización ideológica tóxica basada en identidades no se ha desarrollado en el caso español si concebimos a esta como el resultado de la confrontación territorial entre la identidad española y la nacionalista separatista asentada en Cataluña. En comparación con la polarización política, la polarización identitaria territorial no se ha fijado y no parece que se encuentre en fase expansiva. Así, las opiniones negativas de los ciudadanos de cada comunidad autónoma respecto al resto no resultan

particularmente elevadas, situándose la inmensa mayoría en posiciones por encima de cuarenta (véase cuadro 78.6) (Garmendia y León, 2022). Dichos datos muestran que, por el momento, no existe un potencial de polarización territorial de carácter tóxico con la capacidad de generar animadversiones extremas potencialmente violentas.

CUADRO 78.6. *Valoración cruzada de habitantes de cada comunidad autónoma (2021)*

<i>Comunidad autónoma de residencia (columna)</i>	<i>Com.</i>						
	<i>Andalucía</i>	<i>Cataluña</i>	<i>Valenciana</i>	<i>Extremadura</i>	<i>Galicia</i>	<i>Madrid</i>	<i>País Vasco</i>
<i>Andalucía</i>	x	41,6	53,4	65,5	64	58,5	50,9
<i>Cataluña</i>	59	x	58,8	53,6	59	50,4	64,3
<i>Com. Valenciana</i>	64,8	46,3	x	61,5	63,3	55,5	54
<i>Extremadura</i>	68,7	34,7	51,6	x	65,2	59,1	46,3
<i>Galicia</i>	57,3	46,2	52,1	59,7	x	50,1	58,6
<i>Madrid</i>	65,8	45,2	53,7	63,8	62,9	x	55,9
<i>País Vasco</i>	62,5	56,3	56,6	61,8	63,6	57,9	x

Nota: Máximo rechazo, 0; Máxima afinidad, 100.

Fuente: Datos de la Encuesta ICIP-EsadeEcPol sobre Polarización y Convivencia (2021).

Los actores políticos que podrían instrumentalizar estas percepciones no disponen de la capacidad para ponerlas al servicio de sus intereses. Ninguna formación política con relevancia pública apela al uso de la violencia. Ciertas organizaciones que realizan ostentación de fuerza asociada a temas que contribuyen a la polarización (por ejemplo, Desokupa), continúan generando indiferencia, cuando no rechazo, en la mayor parte de una población que se muestra refractaria al recurso a la violencia.

Algunos de los argumentos que se aplican en el contexto norteamericano para explicar que aquellos que propugnan la violencia no han recurrido de forma significativa a ella pueden resultar también aplicables a España: los sujetos que apoyan la violencia partidista están dispersos por la geografía nacional; no existe ninguna entidad coordinadora; las acciones violentas se encuentran fuertemente penadas en nuestras sociedades occidentales, lo que desincentiva cualquier acción y los porcentajes de respuesta favorable en las encuestas se encuentran posiblemente incrementados por el entusiasmo de partidarios que desean reforzar públicamente su lealtad con el partido (Polarization Research Lab, 2024).

Por lo que se refiere al tercer potenciador, el desafío a las normas consensuadas en los regímenes democráticos y la deslegitimación del contrario, estos constituyen elementos medulares de la crisis del sistema en la medida que subvierten el orden de las reglas establecidas y se invita de forma indirecta a actuar contra el adversario, convertido en enemigo, en nombre de la defensa de la propia democracia. En el caso español, se observa por parte de los partidos de la derecha pretensiones vacilantes por deslegitimar las consecuencias

de los resultados electorales a las elecciones generales (acuerdos de gobernabilidad). Si bien no impugnan técnicamente los resultados, la extrema derecha representada por Vox sí ha desarrollado un discurso sistemático deslegitimador, cuyo objetivo último es socavar la estabilidad gubernamental. Por su parte, la izquierda vinculada al entorno de Podemos ha aspirado a apropiarse de los valores democráticos monopolizando su significado y, por extensión, de forma implícita, considerando al resto una amenaza para dichos principios. En cualquier caso, ambas formaciones se sitúan muy lejos de disponer de la capacidad necesaria para desestabilizar el sistema. Por último, la desinformación y las teorías conspirativas que hicieron su irrupción en 2004, atribuyendo los atentados yihadistas en Madrid a complejas confabulaciones multinivel en las que estaban involucrados el PSOE, ETA, los servicios secretos marroquíes y yihadistas, han tenido un limitado recorrido. Lo inverosímil de las teorías solamente ha logrado cautivar a un sector minoritario de la población, no resultando de interés para su instrumentalización por parte de actores relevantes.

En función de los datos aportados y los condicionantes citados, las razones que impiden por el momento la difusión de la violencia sistemática son más y también de mayor peso que aquellas otras que pueden favorecer su emergencia y normalización. En cualquier caso, los factores mencionados son provisionales, por lo que las circunstancias pueden cambiar, generándose ventanas de oportunidad difíciles de anticipar y prevenir.

Bibliografía

- Armaly, Miles T. y Enders, Adam M. (2022). «Who Supports Political Violence?». *Perspectives on Politics*, 22(2), pp. 427-444. doi: 10.1017/S1537592722001086
- Baby, Sophie (2021). *El mito de la transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*. Madrid: Akal.
- CEMOP (2022). *II Encuesta Nacional de Polarización Política*. Murcia: Universidad de Murcia.
- CEMOP (2024). *IV Encuesta Nacional de Polarización Política*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Colomer, Josep (2023). *La polarización política en Estados Unidos. Orígenes y actualidad de un conflicto permanente*. Barcelona: Debate.
- Driessen, Marta (2023). *Sobre la polarización tóxica y su vinculación con el extremismo violento*. Real Instituto Elcano.
- EPDATA (2021). *Delitos de odio en España*.
- Fiscalía General del Estado (2024). *Memoria anual*. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html, acceso 16 de julio de 2025.
- Garmendia, Amuitz y León, Sandra (2022). *Polarización y convivencia en España 2021. El papel de lo territorial*. Encuesta ICIP-EsadeEcPol. Disponible en: https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2022/04/Encuesta_ICIP_EcPol_ESP_online.pdf, acceso 18 de julio de 2025.
- González Calleja, Eduardo (2018). *Guerras no ortodoxas. La «estrategia de la tensión» y las redes del terrorismo neofascista*. Madrid: La Catarata.

- Jacob, Marc (2024). «Cross-national Support for Political Violence». *Polarization Research Lab*.
- Jaime, Óscar; Díaz, Verónica e Iglesias, Óscar (2024). *Polarización, crispación y desigualdad. Tendencias sociales que dividen la sociedad*. Madrid: Dykinson.
- Kacholia, Suhan y Neuner, Fabian G. (2022). «Priming Partisan Identities and Support for Political Violence». *Frontiers in Political Science*, 4. doi: 10.3389/fpos.2022.835032
- López Romo, Raúl (2022). «¿En qué medida el terrorismo nacionaliza? Aproximaciones al caso vasco». *Revista de historiografía*, 37, pp. 461-486.
- Mason, Liliana (2018). *Uncivil Agreement: How Politics Became our Identity*. Chicago: Chicago University Press.
- McCoy, Jennifer y Press, Benjamin (2022). *What Happens When Democracies Become Perniciously Polarized?* Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2022/01/what-happens-when-democracies-become-perniciously-polarized?lang=en>, acceso 5 de julio de 2025.
- McNeil-Willson, Richard; Gerrand, Vivian; Scrinzi, Francesca y Triandafyllidou, Anna (2019). *Polarisation, violent extremism and resilience in Europe today: an analytical framework*. BRaVE – Building Resilience against Violent Extremism and Polarisation, Horizon 2020. Disponible en: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65664>, acceso 15 de julio de 2025.
- Miller, Luis (2023). *Polarizados. La política que nos divide*. Barcelona: Deusto.
- Ministerio del Interior (2019, 2020, 2021 y 2023). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*. Madrid: Ministerio del Interior. [Varias ediciones].
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (s. f.). *Hate crime report: Collecting data to address hate crime*. Disponible en <https://hatecrime.osce.org>, acceso 3 de julio de 2025.
- Piazza, James A. (2020). «Politician Hate Speech and Domestic Terrorism». *International Interactions*, 46(3), pp. 431-453.
- Piazza, James A. (2022). «Political Polarization and Political Violence». *Security Studies*. *Forthcoming*. doi: 10.2139/ssrn.4156980
- Piazza, James A. (2023). «Drivers of Political Violence in the United States». *Journal of Public Policy & Marketing*, 42(1), pp. 11-14.
- Polarization Research Lab (2024). *Partisan Animosity and America. The Path to the 2024 Presidential Election: Partisan Violence*. Disponible en: <https://prlpublic.s3.amazonaws.com/reports/January2024.html#partisan-violence-is-opposed-by-the-vast-majority-of-americans>, acceso 16 de julio de 2025.
- Serani, Danilo (2022). «In-Party Like, Out-Party Dislike and Propensity to Vote in Spain». *South European Society and Politics*, 27(1), pp. 125-146.
- Tamayo, Manuel; Bazaga, Isabel y Bermejo, Rut (2021). «La radicalización violenta de los jóvenes, un reto en la construcción de sociedades seguras: una propuesta de tipología y escala de jóvenes vulnerables a procesos de radicalización violenta». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 8(1), pp. 119-130.
- Torcal, Mariano (2024). «Mitos y verdades sobre la polarización afectiva en España». *Revista de Occidente*, 521, pp. 17-32.

79. Tendencias de evolución y futuro de la violencia y los delitos en España

Óscar Jaime Jiménez

Profesor Titular en el Departamento de Sociología III

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Daniel Sansó-Rubert Pascual

Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Universidad Nacional de Educación a Distancia

79.1. Introducción: España, ¿un país seguro?

España actualmente es un país que disfruta de unos elevados estándares de seguridad; afirmación refrendada por un conjunto de indicadores nacionales e internacionales que avalan su estatus de «país seguro».

Tomando como referencia los indicadores que evalúan la seguridad de los países y considerando factores como la seguridad, el nivel de protección social, la existencia de conflictos nacionales e internacionales, los niveles de violencia, la vulnerabilidad social al delito o el grado de exposición a riesgos y amenazas, como el terrorismo o la criminalidad organizada, cabe destacar el Índice de Paz Global (*Global Peace Index*, GPI) elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP). En su pasada edición del 2024, España ocupó en el *ranking* el puesto veintitrés de un total de 163 Estados. Asimismo, el *Better Life Index* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2024) refleja buenos resultados en múltiples dimensiones relacionadas con el bienestar general –incluyendo la dimensión seguridad– en comparación con los demás países miembros. Si se quiere ser un poco más conciso, los datos arrojan como resultado la percepción social de un elevado nivel de seguridad individual. Cerca del 80 % de las personas afirman sentirse seguras al caminar a solas por la noche, cifra mayor que el promedio de la OCDE, situado en el 74 %.

Según la información más reciente proporcionada igualmente por la OCDE, la tasa de homicidios en España es de 0,7, cifra bastante inferior al promedio de 2,6. De igual forma, el Índice de Criminalidad por País 2025 sitúa a España en el puesto 102, atendiendo a las cifras de baja criminalidad. De igual forma, el *World Homicide Report (Global Study on Homicide 2023)* es el último informe publicado) sitúa sistemáticamente a España en las ratios más bajas. En esta misma línea, tomando en consideración las últimas estadísticas de criminalidad en la Unión Europea (2025) publicadas por Eurostat,

España refleja una situación de seguridad alta en comparación con otros países europeos del entorno como Alemania, Francia o Italia. A su vez, el Índice Global de Crimen Organizado (2024) –herramienta que evalúa anualmente los niveles de criminalidad y resiliencia ante la actividad criminal en los 193 Estados miembros de la ONU tomando en consideración tanto la gravedad de la delincuencia organizada como la capacidad de los países para enfrentarla– corrobora favorablemente el elevado estatus de seguridad español. De igual forma, según evidencian los últimos estudios del Eurobarómetro (invierno 2024), los españoles están menos preocupados por la seguridad y la defensa que la media europea. Mientras un 36 % de europeos cree que la UE debe enfocarse en estos temas, en España esta cifra no supera el 20 %.

Finalmente, en relación con los últimos barómetros elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) consultados hasta abril del 2025 (Estudio 3505), en las preguntas «¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?» (pregunta 14R), «¿Y cuál es el problema que, a Ud., personalmente, le afecta más?» (pregunta 15R), la seguridad ciudadana aparece muy relegada de los primeros puestos de la clasificación respecto de otras preocupaciones como la vivienda, la corrupción, la inmigración, el paro o la crisis económica.

79.2. Principales amenazas a la seguridad y evolución de tendencias criminógenas. Especial seguimiento de las manifestaciones de violencia

Los cambios acaecidos en la sociedad española en los últimos años, principalmente sociales, políticos, económicos y culturales, han favorecido la transformación del conjunto de riesgos e inseguridades tradicionalmente asociados a la delincuencia imperante en el territorio nacional. De igual forma, han facilitado la aparición de nuevas fenomenologías delictivas.

Este análisis no pretende realizar un recorrido exhaustivo por todo el elenco de modalidades delictivas vigentes en España. El objetivo, como refleja el título, es identificar y explicar las tendencias evolutivas de la violencia y los delitos al efecto de mostrar una radiografía criminal del presente que permita una mejor comprensión de su evolución a futuro y ofrecer un análisis integral de la delincuencia, al tiempo que se examinan las tendencias materiales de la violencia. Para ello, se ha recurrido a la observación de datos oficiales recientes, enfatizando la necesidad de comprender la inseguridad ciudadana y las realidades criminales desde una perspectiva multidisciplinar.

En último término, se ha destacado el análisis sociocriminológico, para lo que se combinan datos cuantitativos de fuentes oficiales –principalmente del Ministerio del Interior y CIS– con análisis cualitativos y teóricos provenientes de la criminología y la sociología. Este enfoque permite contrastar la «realidad objetiva» del crimen (número de delitos, tipologías, evolución temporal) con la «realidad subjetiva» o percibida (grado en que la ciudadanía siente inseguridad o teme ser víctima). Entender esta brecha

entre realidad y percepción es clave, pues una gestión eficaz de la seguridad pública debe atender no solo a reducir efectivamente la criminalidad, sino también a mitigar el miedo y la sensación de vulnerabilidad que puede aquejar a la población (Hale, 1996).

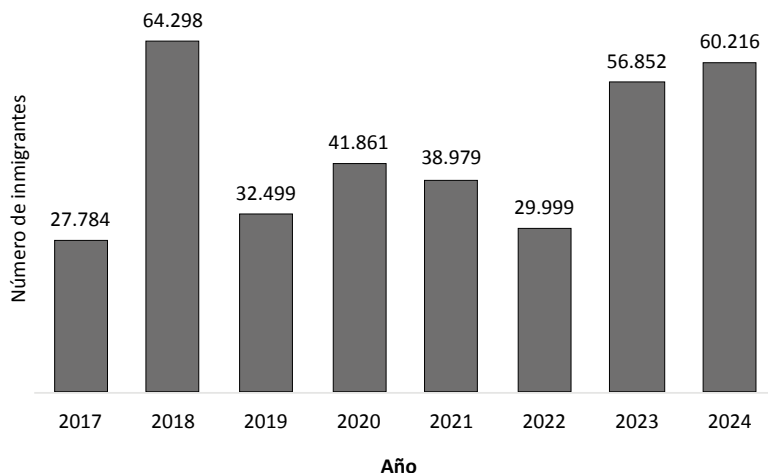
En definitiva, se trata de responder en profundidad a la cuestión planteada, averiguando si España es y continuará siendo un país seguro, poniendo énfasis en los retos más relevantes a los que se deberá hacer frente en clave de seguridad. Estas cuestiones serán objeto de tratamiento a continuación, apoyadas en datos empíricos y en la literatura académica relevante existentes.

Comenzando por los fenómenos de macrocriminalidad, destaca la presencia en el territorio nacional de actividades terroristas y del crimen organizado –con especial incidencia del narcotráfico–, junto con la inmigración irregular y la trata de seres humanos para su explotación laboral y sexual. Representan las amenazas más graves para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Se caracterizan por la ostentación de un fuerte poder económico y la capacidad de injerencia a través del empleo expeditivo de la violencia, la práctica de la corrupción multinivel y la manipulación social (SOCTA Europol, 2024).

Los balances e informes del Ministerio del Interior atestiguan la relevancia otorgada institucionalmente a la lucha contra esta lacra. En el supuesto del terrorismo, en los últimos años, el esfuerzo se ha enfocado en su vertiente yihadista, que se ha materializado entre 2004 y 2025 en un total de 482 operaciones ejecutadas en España, prácticamente alrededor de toda la geografía nacional, con una mayor incidencia de la Comunidad de Madrid y Cataluña. Además, se llevaron a cabo sesenta y seis en otros países, con un saldo de 1176 y 116 detenidos respectivamente (solo en lo que va de 2025 se han llevado a cabo treinta y cuatro operaciones con sesenta detenidos). En lo que a la delincuencia organizada se refiere, preocupa el incremento exponencial de la actividad criminal organizada en algunas zonas de España, como acontece en el Campo de Gibraltar (Cádiz), la costa mediterránea y Levante. Igualmente, relacionado con su posición geoestratégica como frontera exterior de la Unión Europea, España está especialmente expuesta al desafío que suponen los flujos ilícitos, sean de droga o de migrantes, hacia Europa.

Así viene aconteciendo en la última década y todo apunta a que la presión irá en aumento. En este sentido, en 2024 se registró un incremento significativo en las llegadas irregulares a España: 60 216 inmigrantes irregulares que ingresaron al país, mayoritariamente a través de las costas canarias, lo que registró un récord histórico con 46 843 llegadas (gráfico 79.1), un aumento del 12,5 % respecto al año anterior. Este incremento representa un 73 % de todas las llegadas irregulares al territorio en ese año. Aunque del seguimiento de los informes de inmigración irregular quincenales que elabora el Ministerio del Interior se puedan identificar desaceleraciones en el ritmo de llegadas, estas son de carácter estacionario, pues obedecen a las condiciones meteorológicas que dificultan la navegabilidad. La tendencia apunta a que la presión continuará siendo considerable, focalizada sobremañera en el archipiélago canario.

GRÁFICO 79.1. *Evolución de la migración irregular (2017-2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Balance de Inmigración Irregular. Actualización 10 de noviembre de 2024. Acceso 5 de mayo de 2025.

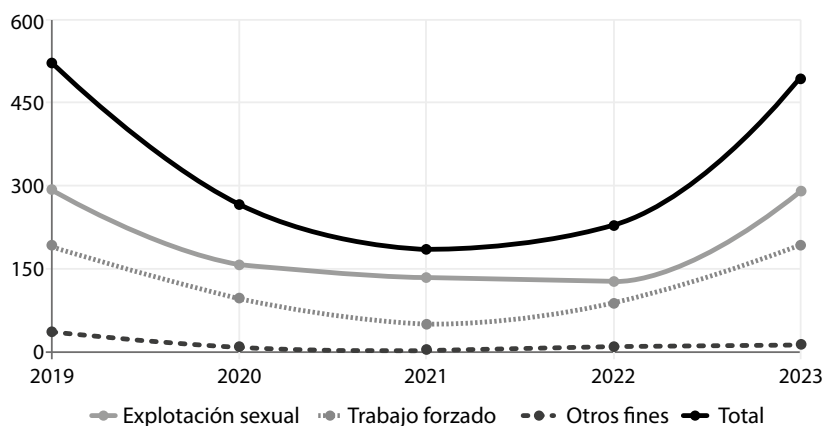
La ruta de Canarias se ha consolidado como la principal vía de entrada y representa el 73,9 % del total de llegadas irregulares. Le sigue la ruta de la Península y Baleares, que constituye el 21,2 % del total. Esta ruta suele ser transitada por personas procedentes del Magreb, especialmente de Marruecos y Argelia. En contraste, las rutas marítimas hacia Ceuta y Melilla han visto una drástica reducción, con porcentajes combinados que representan menos del 0,1 % del total. Por otro lado, las llegadas terrestres a Ceuta han sido más relevantes, equivalentes al 4,7 % del total, mientras que Melilla ha registrado un 0,1 % del total.

Una gestión inadecuada de la presión migratoria no controlada puede generar en la sociedad de destino consecuencias relevantes en términos de percepción de inseguridad. *A priori*, representa un caldo de cultivo para el auge de la conflictividad social. Sin perjuicio del carácter plural y abierto de la sociedad española, tales circunstancias pueden ser aprovechadas por grupos racistas o xenófobos, sobre todo en épocas de crisis económica, para alimentar discursos de odio. Además, una deficiente gestión de la distribución de la migración por el territorio nacional puede llevar aparejado la aparición de guetos, situación que constituye una de las mayores amenazas para la convivencia y la cohesión social, ya que pueden dar lugar a espacios de marginación que fomenten la vulnerabilidad social, la inseguridad, la violencia y el extremismo ideológico y religioso.

Igualmente, la inmigración irregular está vinculada con la explotación sexual y laboral (esclavitud moderna); actividades que se reflejan en el aumento de la prostitución (gráfico 79.2), así como la injerencia en determinados sectores productivos de la economía nacional proclives al empleo de mano de obra sin la documentación preceptiva abusando de su situación de

irregularidad (construcción, servicio doméstico, agricultura, industria textil, etc.), con la consiguiente repercusión económica negativa al contribuir al desarrollo de la economía sumergida y al incremento de las cifras de desempleo. Estos constituyen algunos de los delitos más denigrantes para la dignidad humana. Implican la degradación de la persona a través de su cosificación al convertirla en mera mercancía. Las informaciones disponibles no apuntan a que estas manifestaciones delictivas estén precisamente en retroceso.

GRÁFICO 79.2. *Víctimas detectadas de trata de seres humanos por finalidad de la explotación. Evolución 2019-2023*



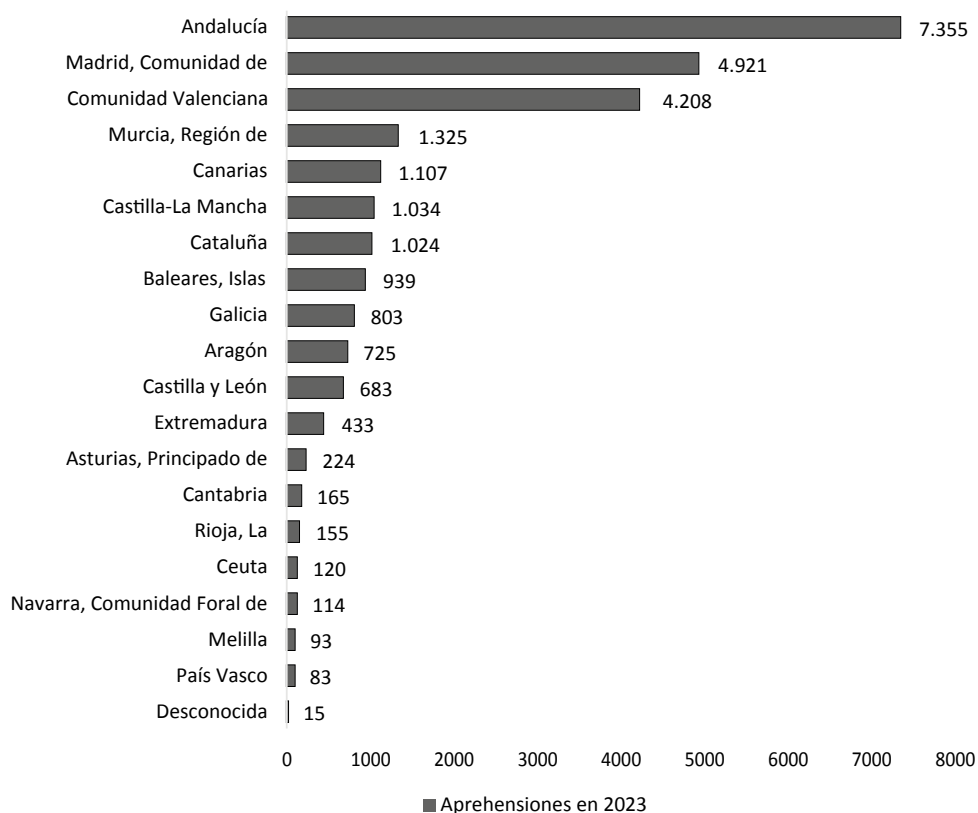
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (2023). Anuario Estadístico. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antecedentes/anuario-estadistico-de-2023/>, acceso 1 de agosto de 2025.

A su vez, en cifras, los datos señalan que los delitos de tráfico de estupefacientes constituyen un componente significativo del panorama delictivo, visión reforzada por su manifiesta tendencia al aumento. En 2023 se registraron en España 20 875 delitos de tráfico de drogas, frente a 19 057 en 2022, lo que supone un incremento anual del 9,5 % en esta tipología delictiva. Es un crecimiento al alza que ratifica que el narcotráfico representa una actividad criminal en auge y también, quizá, que cada vez se dispone de más y mejores medios para su detección (indicador de éxito/eficacia policial). Destaca, junto con el tráfico de cocaína y el hachís, la proliferación del cultivo de marihuana. Principalmente, la denominada modalidad *indoor*, desarrollada en el interior de viviendas o locales industriales. Las sustancias más consumidas en España en los últimos doce meses, según refieren las estadísticas del Programa de Encuestas sobre Alcohol y otras Drogas en España (EDADES) (1995-2024), dirigido por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD), son el alcohol (76,5 %) y el tabaco (36,8 %), seguidos del cannabis (12,6 %) y los hipnosedantes con o sin receta (12 %). Muy inferior es el consumo de cocaína en polvo o base (2,5 %), aunque refleja una tendencia

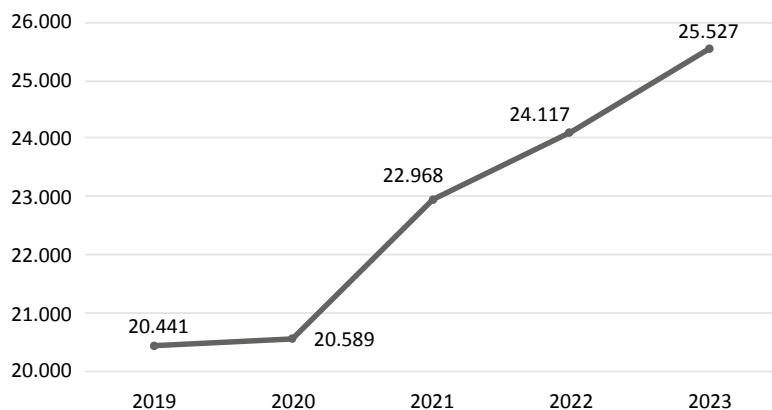
de consumo al alza. Por edad, los consumos son mayores en el grupo de quince a treinta y cuatro años. En hipnosedantes y analgésicos opioides, aumenta a partir de los treinta y cinco años. En cuanto a las diferencias por sexo, los datos (en los últimos doce meses) confirman un mayor consumo entre los hombres, excepto para los medicamentos con potencial adictivo, como los hipnosedantes y los analgésicos opioides. Se trata de un crecimiento ascendente alarmante del que se ha hecho eco el último informe mundial sobre drogas de Naciones Unidas (2023), contundente respecto al grave ascenso de la venta ilegal de estas sustancias a nivel mundial. España acusa la misma tendencia que el resto de los países.

De otra parte, el elevado volumen de detenciones por narcotráfico (especialmente en algunas áreas geográficas del territorio nacional –Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía–) y el volumen de incautaciones de drogas reflejan sin lugar a duda la relevancia de la problemática (gráficos 79.3 y 79.4).

GRÁFICO 79.3. *Detenciones por drogas por comunidad autónoma (2023)*

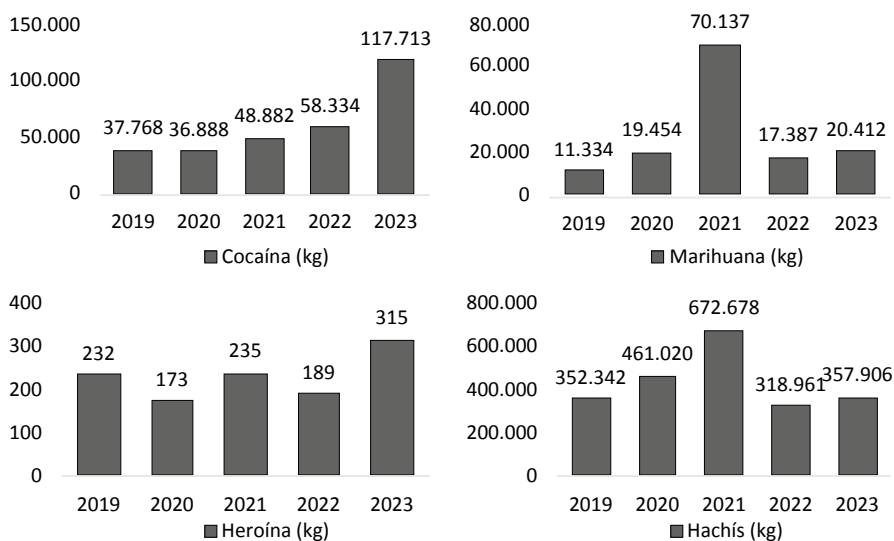


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad. *Informe Anual sobre Drogas* (2023). Actualización 10 de noviembre de 2024. Acceso 5 de mayo de 2025.

GRÁFICO 79.4. *Detenciones por drogas (2019-2023)*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Informe Anual sobre Drogas* (2023). Actualización 10 de noviembre de 2024. Acceso 5 de mayo de 2025.

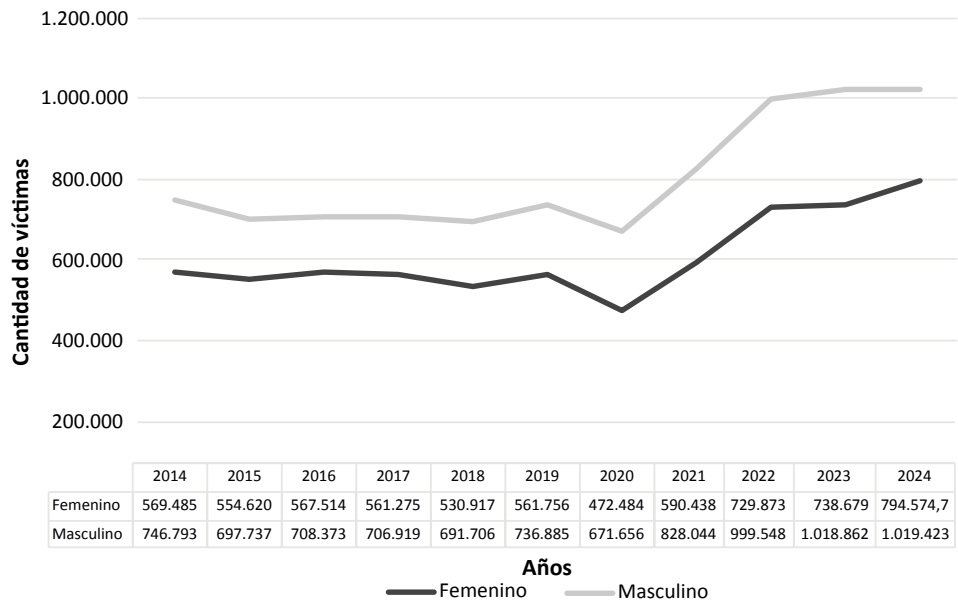
Preocupa especialmente el hecho de que, a pesar del incremento exponencial de la intervención de alijos de cocaína y heroína, los mercados no se han visto desabastecidos (gráfico 79.5), lo que invita a reflexionar acerca de las capacidades de detección e interdicción de la droga que entra en España. Así, las diversas modalidades de introducción de droga a través de las infraestructuras portuarias representan un reto a futuro.

GRÁFICO 79.5. *Incautaciones de cocaína, marihuana, heroína y hachís (2019-2023)*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, *Informe Anual sobre Drogas* (2023). Actualización 10 de noviembre de 2024. Acceso 5 de mayo de 2025.

Desde la perspectiva de la microcriminalidad, despiantan los delitos contra el patrimonio. En 2024, el número total de víctimas de delitos contra el patrimonio alcanzó la cifra de 1 813 998, un incremento del 37,8 %, lo que evidencia un crecimiento constante en la afectación a la ciudadanía. Analizando la evolución por género, las víctimas femeninas pasaron de 569 485 en 2014 a 794 575 en 2024, lo que representa un aumento del 39,5 %. En el caso de los hombres, la victimización ascendió de 746 793 en 2014 a 1 019 423 en 2024, con un incremento del 36,5 % (gráfico 79.6). Aunque la tendencia es similar en ambos géneros, las cifras reflejan una afectación ligeramente mayor en la población femenina en términos de crecimiento porcentual.

GRÁFICO 79.6. *Número de víctimas de delitos contra el patrimonio (2014-2024)*



Nota: Se tomaron los delitos de hurtos, robos con fuerza en las cosas, robos con violencia o intimidación y daños.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

Las cinco regiones con mayor número de víctimas fueron Madrid, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias (tabla 79.1). Preocupa la tendencia al recurso a la violencia. Se trata de un cambio significativo en la agresividad de los delincuentes y en las tácticas utilizadas, relacionado con la diversificación de modalidades delictivas (*modus operandi* como el recurso al estrangulamiento de la víctima por detrás, técnica conocida como «el mata león» o el recurso a la violencia extrema) y mayor utilización de armas (principalmente cortantes y punzantes, excepcionalmente de fuego).

TABLA 79.1. *Número de víctimas por causa de delitos patrimoniales por comunidades autónomas (2014-2024)*

ZONA	Género	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Andalucía	F	59.645	56.963	57.681	56.139	52.179	52.264	31.835	35.861	46.024	48.370	54.748
	M	83.938	75.619	76.691	77.671	74.738	73.002	51.267	57.184	69.189	72.805	76.241
Aragón	F	6.869	6.657	6.722	6.148	5.998	6.065	3.842	4.653	5.016	4.958	6.601
	M	10.738	9.749	9.770	9.252	9.361	10.167	6.518	8.118	8.471	8.690	11.013
Asturias (Principado de)	F	5.934	5.445	4.725	4.404	4.547	4.405	2.699	2.846	3.615	3.544	4.529
	M	6.377	5.401	5.668	5.270	5.105	5.150	3.580	3.913	4.817	4.828	5.630
Balears (Islas)	F	12.586	9.880	10.153	10.788	10.777	10.449	5.296	6.569	9.545	8.394	11.442
	M	14.993	12.497	13.284	14.114	14.482	14.290	7.996	9.882	14.097	14.363	19.179
Canarias	F	16.313	15.805	15.651	15.348	13.744	12.967	8.387	8.053	10.454	10.416	12.589
	M	24.329	22.759	23.255	23.330	20.909	20.050	13.514	13.928	17.632	18.390	22.417
Cantabria	F	4.031	3.355	3.198	2.928	2.504	2.387	1.710	1.957	2.878	2.996	3.237
	M	5.028	4.219	3.873	3.832	3.178	3.139	2.456	2.994	4.207	4.282	4.400
Castilla-La Mancha	F	8.229	8.080	7.944	7.911	7.132	6.486	4.141	4.652	5.790	5.846	9.739
	M	13.305	12.606	12.292	11.930	11.256	10.178	7.404	7.823	9.028	8.970	14.268
Castilla y León	F	14.627	13.391	12.495	11.746	10.900	10.293	6.190	7.578	8.958	8.576	10.602
	M	19.135	15.877	15.696	15.095	14.572	13.987	9.839	11.464	12.814	12.862	15.016
Cataluña	F	731	804	806	925	1.088	1.066	63.136	93.856	119.067	122.845	109.006
	M	994	983	964	1.047	1.273	1.410	85.009	128.923	155.184	157.535	127.015
Ciudad Autónoma de Ceuta	F	70	51	67	108	464	447	317	314	329	322	235
	M	145	147	158	247	968	855	617	691	632	610	463
Ciudad Autónoma de Melilla	F	223	711	786	629	752	671	422	365	459	411	379
	M	433	1.229	1.284	1.415	1.388	1.301	865	734	895	825	643
Comunidad Valenciana	F	37.967	36.014	36.194	35.145	33.490	32.358	20.962	27.925	32.832	35.569	47.713
	M	51.036	44.879	46.276	45.524	44.137	43.967	30.616	37.731	45.384	50.553	64.444
Extremadura	F	4.521	3.880	3.914	3.847	3.561	3.719	2.366	2.773	3.315	3.708	3.374
	M	9.099	7.535	7.352	7.446	6.732	7.052	5.289	5.546	6.597	7.166	6.158
Galicia	F	12.753	12.055	11.871	11.226	11.113	11.320	8.430	10.487	12.468	12.236	11.876
	M	13.758	13.124	13.427	13.133	13.129	13.640	12.298	13.861	16.081	16.963	15.681
Madrid (Comunidad de)	F	82.964	88.742	96.906	98.661	93.230	90.994	54.381	61.415	71.484	68.544	71.774
	M	95.818	101.740	104.668	104.652	105.386	105.347	65.858	74.124	90.616	86.755	79.247
Murcia (Región de)	F	9.516	9.405	8.978	8.874	8.405	8.035	5.228	5.756	7.239	7.222	10.704
	M	14.535	13.392	12.608	12.886	12.496	11.947	8.963	9.884	11.671	11.729	16.723
Navarra (Comunidad Foral de)	F	5.221	3.535	3.172	3.275	3.229	3.427	1.848	2.256	3.153	3.684	4.813
	M	6.525	4.498	4.186	3.818	4.012	4.530	2.925	3.279	4.162	5.414	6.470
País Vasco	F	268	255	231	256	234	20.956	13.710	16.414	19.844	18.944	20.278
	M	231	222	302	273	237	25.142	18.704	21.516	24.537	22.826	22.802
Rioja (La)	F	1.624	1.564	1.480	1.415	1.248	1.652	1.072	1.254	1.855	2.058	1.724
	M	2.263	1.656	1.636	1.674	1.621	2.463	1.843	2.166	3.151	3.129	2.465

Nota: Se tomaron los delitos de hurtos, robos con fuerza en las cosas, robos con violencia o intimidación y daños.

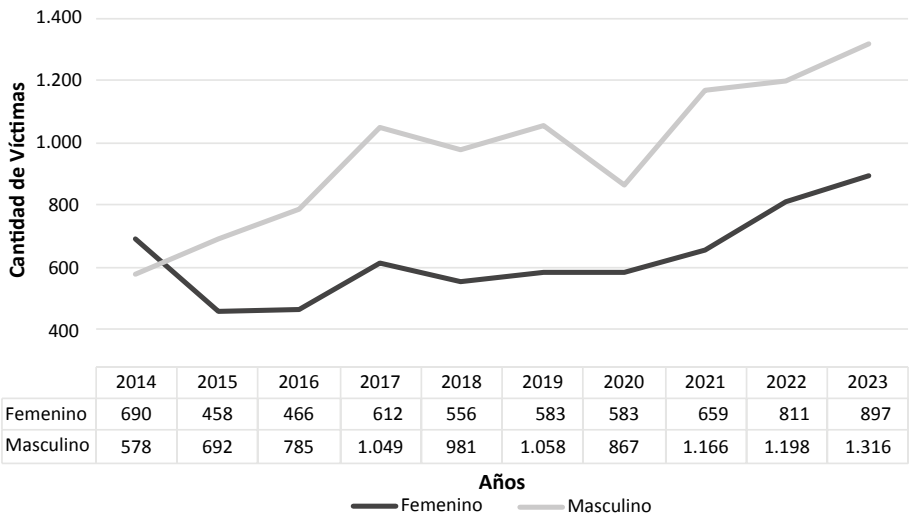
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

Otra categoría delictiva que despierta preocupación son los delitos de odio y discriminación. Conforman una categoría de infracciones penales motivadas por prejuicios hacia determinadas características de las víctimas, como su origen étnico, religión, identidad de género, orientación sexual o discapacidad. En el contexto español, estos delitos han recibido especial atención en las últimas décadas, tanto en términos de legislación como en políticas de prevención y respuesta (Ministerio del Interior, 2023).

Los datos revelan un incremento notable en las victimizaciones, definidas como hechos denunciados por personas que manifiestan ser víctimas. Entre 2014 y 2023, las victimizaciones femeninas aumentaron de 690 a 897, hecho que refleja un incremento del 30 %, mientras que las masculinas pasaron de 578 a 1.316, con un crecimiento del 127 % (Ministerio del Interior, 2023) (gráfico 79.7). Este aumento podría explicarse tanto por una mayor disposición a denunciar como por un incremento real de los incidentes de odio. Aunque los hombres concentran un mayor número de victimizaciones totales, el crecimiento relativo en mujeres sugiere una afectación creciente o una mayor visibilidad de los casos. Además, 2017 y 2019 marcaron puntos de inflexión, con incrementos significativos para ambos géneros, lo que refleja cambios sociales y políticos, como el auge de los movimientos sociales por la igualdad, la atención mediática hacia los discursos de odio y las reformas legislativas en materia de protección a minorías que podrían haber influido en las tendencias.

Cataluña es la comunidad autónoma con más victimizaciones reportadas a lo largo del periodo, con un total de 2134 casos, es decir, aproximadamente el 25,9 % de las victimizaciones nacionales entre 2014-2023. Le sigue el País

GRÁFICO 79.7. *Número de víctimas por causa de delitos de odio (2014-2023)*



Nota: Los datos para 2024 aún no están disponibles.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

Vasco, con 1244 casos (15,1 %); Madrid, con 1013 casos (12,3 %); Andalucía, con 888 casos (10,8 %), y la Comunidad Valenciana, con 631 casos (7,7 %). Estas cinco comunidades acumulan el 71,7 % de las victimizaciones totales del país, lo que deja el resto distribuido entre las demás regiones (tabla 79.2).

TABLA 79.2. *Número de víctimas por causa de delitos de odio por comunidades autónomas (2014-2023)*

Región	Género	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	F	179	45	52	38	46	63	45	56	76	101
	M	92	70	80	60	109	111	88	123	111	177
Aragón	F	37	10	15	5	2	9	8	16	12	14
	M	13	17	9	15	25	28	11	16	15	14
Asturias (Principado de)	F	21	3	5	5	11	11	14	13	11	21
	M	5	11	19	6	14	21	3	24	21	21
Balears (Islas)	F	62	12	10	3	10	17	13	19	15	15
	M	14	8	14	16	17	13	13	28	15	29
Canarias	F	29	16	10	20	8	20	22	20	26	34
	M	11	15	9	21	13	29	28	40	51	40
Cantabria	F	4	3	5	1	6	7	3	9	6	8
	M	7	6	10	2	7	4	5	5	22	10
Castilla-La Mancha	F	33	28	12	20	15	17	19	21	24	19
	M	21	40	33	14	15	26	24	19	37	40
Castilla y León	F	36	15	27	14	14	24	10	23	15	38
	M	22	25	20	32	29	46	31	51	38	61
Cataluña	F	70	103	102	330	230	208	95	112	121	116
	M	192	179	211	537	421	345	165	192	184	226
Ciudad Autónoma de Ceuta	F	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	M	1	0	0	1	0	1	2	2	0	2
Ciudad Autónoma de Melilla	F	1	0	1	0	2	1	2	0	1	1
	M	7	0	4	3	4	2	8	3	1	8
Comunidad Valenciana	F	56	62	3	35	39	42	53	52	54	79
	M	56	53	3	63	70	68	72	108	120	138
Extremadura	F	5	4	8	6	2	4	6	3	5	8
	M	6	15	13	7	8	10	21	10	12	9
Galicia	F	49	22	30	12	6	11	18	24	20	30
	M	17	30	18	29	15	68	23	51	58	64
Madrid (Comunidad de)	F	53	59	42	43	73	86	87	93	71	87
	M	48	91	114	118	120	153	118	208	132	172
Murcia (Región de)	F	12	12	9	20	7	9	9	7	4	12
	M	5	23	32	16	18	7	13	17	17	35
Navarra (Comunidad Foral de)	F	6	13	17	9	2	8	29	20	83	151
	M	15	22	23	4	3	20	39	32	53	48
País Vasco	F	33	45	48	49	72	41	141	168	262	152
	M	44	79	63	97	85	95	201	230	304	213
Rioja (La)	F	0	4	70	0	10	2	2	3	3	9
	M	1	6	110	4	7	2	1	5	6	7

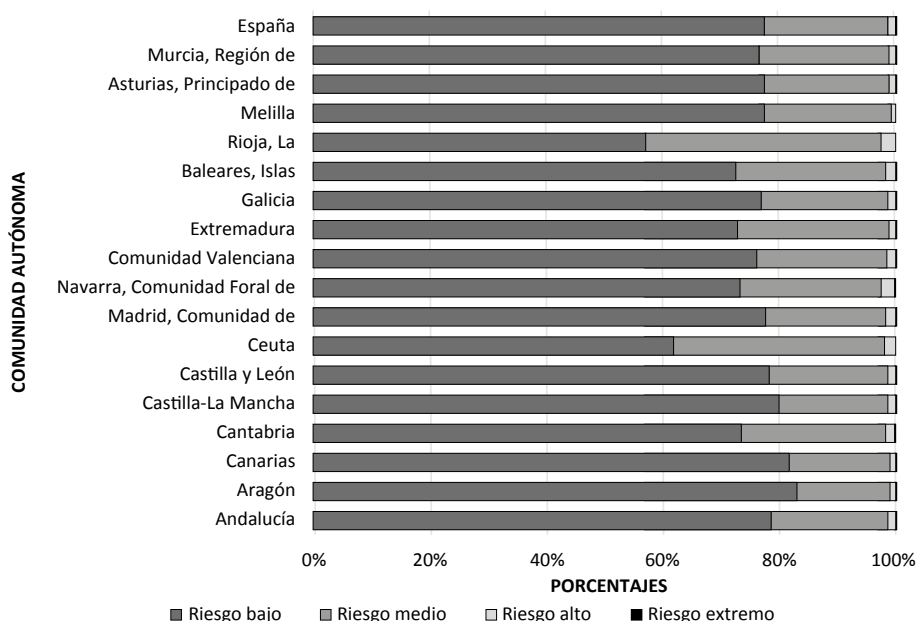
Nota: No se incluye 2024 debido a la inexistencia de datos públicos desagregados a nivel de comunidades autónomas, ya que la fuente declara que los datos de 2024 están pendientes de consolidar.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

Desde una perspectiva sociológica, los delitos de género, sobre todo los de carácter violento, continúan representando una lacra social de primer orden. Están enraizados en factores culturales y estructurales profundos. Persisten actitudes machistas y desigualdades de género que llevan a algunos hombres a ejercer control y violencia sobre las mujeres. Pese a las transformaciones sociales, las dinámicas de poder desiguales en la familia y la pareja continúan alimentando estos delitos. En el ámbito criminológico, esto apunta a factores como aprendizajes sociales violentos, sexismo internalizado, patrones de conducta repetidos de generación en generación y también a la dificultad de control informal (la violencia ocurre en el ámbito privado).

La evolución de las cifras puede interpretarse parcialmente como un signo de mayor visibilización: las mujeres hoy denuncian más que hace una década (gráfico 79.8) y cada caso recibe amplia atención mediática y repulsa social, lo que ha quitado cierto estigma a reportar la violencia. Sin embargo, el aumento de denuncias también sugiere que el fenómeno en sí no disminuye lo suficientemente rápido e incluso podría haberse agravado en algunos contextos (como el incremento de los episodios de violencia vicaria).

GRÁFICO 79.8. *Porcentajes de niveles de riesgo frente a violencia de género identificado por las autoridades españolas (2015-2024)*



Nota: Los casos inactivos de Cataluña y el País Vasco reflejan el número de víctimas que, estando recogidas en el Sistema VioGén (en otra parte del territorio nacional), en la actualidad residen en alguna de estas dos comunidades autónomas, por tal motivo, al no existir el dato sobre los riesgos, se excluyen de la gráfica estas dos comunidades autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia y de Género (Sistema VioGén). Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

Para este análisis se ha recurrido a los datos contenidos en el Sistema VioGén, que depende de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior y del conjunto de informes anuales del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, que arrancan desde 2007 hasta 2023. Este sistema, puesto en funcionamiento el 26 de julio de 2007 en cumplimiento de la Ley Orgánica 1/2004, tiene como objetivos aglutinar a las diferentes instituciones públicas con competencias en violencia de género, integrar toda la información relevante, hacer predicción del riesgo, realizar seguimiento y protección a las víctimas según su nivel de riesgo y efectuar una labor preventiva mediante la emisión de avisos, alertas y alarmas a través del Subsistema de Notificaciones Automatizadas. Su propósito final es establecer una red efectiva para el seguimiento y protección integral de las mujeres maltratadas y sus hijos e hijas en todo el territorio nacional.

En 2024, el número total de víctimas registradas en España asciende a 729 983 (tabla 79.3). Desde 2015, la evolución de la victimización ha mostrado una tendencia ascendente, con tasas de crecimiento anual que han variado entre el 5 % y el 9 %. El año con el mayor incremento en el número de víctimas fue 2020, cuando se registró un aumento del 7,3 % en comparación con el año anterior.

TABLA 79.3. *Número de víctimas por causa de violencia de género por comunidades autónomas (2015-2024)*

Comunidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Andalucía	87.084	95.783	93.902	113.093	121.903	130.258	139.231	149.460	160.251	170.792
Aragón	10.637	11.662	12.138	13.998	15.243	16.333	17.466	18.837	20.364	21.849
Canarias	27.815	30.759	29.775	36.528	39.530	42.349	45.280	48.432	51.775	55.084
Cantabria	4.577	5.051	4.961	5.925	6.358	6.746	7.198	7.763	8.384	8.988
Castilla-La Mancha	17.893	19.490	19.115	23.126	24.991	26.733	28.600	30.710	32.993	35.325
Castilla y León	17.316	19.012	18.677	22.411	24.171	25.788	27.585	29.562	31.720	33.845
Cataluña (1)	4.909	5.062	5.424	5.788	6.267	7.017	8.226	8.902	8.576	10.243
Ceuta	1.006	1.134	1.166	1.377	1.471	1.554	1.658	1.730	1.853	1.949
Comunidad de Madrid	64.842	71.466	68.509	84.742	91.646	97.626	104.335	111.849	119.784	127.529
Comunidad Foral de Navarra	3.667	4.220	4.467	5.388	6.013	6.551	7.112	7.835	8.590	9.304
Comunidad Valenciana	53.838	59.085	59.426	70.322	76.303	81.319	86.856	93.413	100.499	107.649
Extremadura	7.677	8.418	8.602	9.984	10.787	11.512	12.295	13.170	14.150	15.097
Galicia	21.131	23.219	23.422	27.335	29.505	31.446	33.366	35.601	38.028	40.421
Islas Baleares	14.802	16.532	16.434	20.317	22.490	24.131	25.974	28.010	30.155	32.081
La Rioja	2.673	2.942	2.919	3.557	3.859	4.132	4.442	4.784	5.156	5.511
Melilla	1.322	1.438	1.480	1.667	1.794	1.908	2.000	2.106	2.232	2.374
País Vasco (1)	793	870	986	121	1.223	1.367	1.629	1.806	1.858	2.058
Principado de Asturias	9.197	10.017	9.742	11.592	12.404	13.148	13.892	14.824	15.817	16.842
Región de Murcia	16.620	18.266	17.391	21.695	23.480	25.042	26.782	28.650	30.979	33.042
España	367.799	404.426	398.536	479.966	519.448	554.960	593.927	637.444	683.164	729.983

Nota: (1) Los casos inactivos de Cataluña y el País Vasco reflejan el número de víctimas que, estando recogidas en el Sistema VioGén (en otra parte del territorio nacional), en la actualidad residen en alguna de estas dos comunidades autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia y de Género (Sistema VioGén). Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

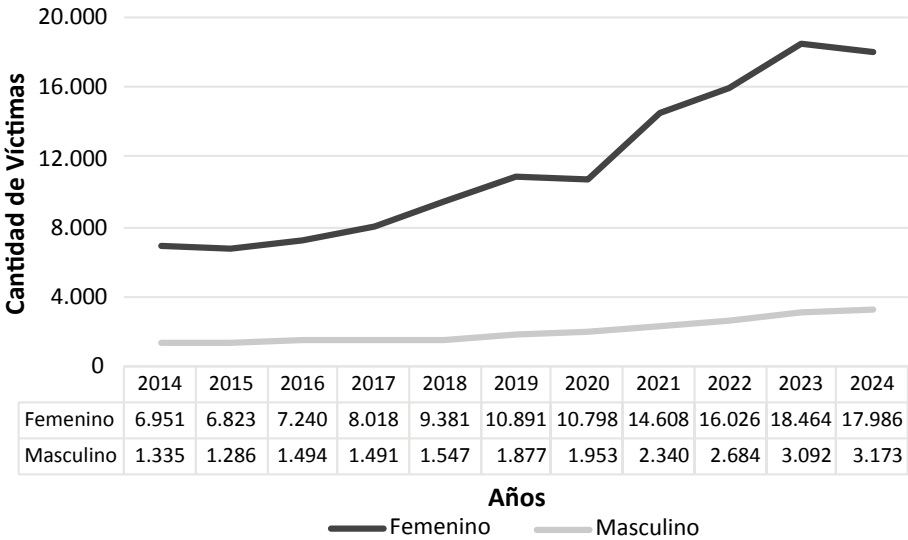
Las cinco comunidades con mayor cantidad de víctimas en 2024 son Andalucía (170 792 víctimas), Comunidad de Madrid (127 529 víctimas), Comunidad Valenciana (107 649 víctimas), Canarias (55 084 víctimas) y Galicia (40 421 víctimas), que en conjunto representan aproximadamente el 69 % de la victimización total. Sin embargo, en tasas por cada mil mujeres mayores de catorce años, el escenario previo se altera de forma sustancial: destacan Melilla (4,8) y Ceuta (3,3), que se sitúan a distancia por encima de dos, La Rioja y Cantabria (2,5), Canarias y las Islas Baleares (2,4), Murcia (2,3) y Andalucía (2,1) (INE, 2024). La evolución de los datos indica la necesidad de fortalecer las medidas de prevención, ampliar la cobertura de protección y mejorar la eficacia de las intervenciones para reducir la reincidencia y garantizar la seguridad de las víctimas. Además, es esencial fomentar una mayor cooperación interinstitucional y social para consolidar un enfoque integral que no solo atienda la emergencia de los casos, sino que trabaje en la transformación de las estructuras que perpetúan la violencia de género.

Desde 2003, cuando se inició el registro oficial, más de mil doscientas mujeres han perdido la vida a manos de sus parejas o exparejas, hecho que muestra la magnitud acumulada de esta tragedia. Asimismo, los delitos contra la libertad sexual (agresiones y abusos sexuales) presentan una preocupante alza: el total de 256 087 casos registrados entre 2014 y 2024 evidencia la complejidad de los delitos contra la libertad sexual y sus distintas tipologías. La agresión sexual es el delito con mayor incidencia, pues acumula 152 358 casos en total, con un crecimiento del 71 % entre 2017 y 2023. Dentro de esta categoría, las agresiones sexuales con penetración destacan con un aumento del 280 % durante la década al pasar de 2371 casos en 2014 a 9021 en 2023. Si se analiza la evolución por género, las víctimas femeninas han pasado de 6951 en 2014 a 18 464 en 2023, con un leve descenso en 2024 hasta 17 986. En el caso de las víctimas masculinas, el número ha aumentado de 1335 en 2014 a 3092 en 2023, cifra que se ha incrementado hasta 3173 en 2024 (gráfico 79.9). Este aumento puede reflejar tanto un mayor número real de incidentes como una mayor disposición de las víctimas a denunciar estos hechos a medida que la sociedad toma conciencia del problema.

Por otro lado, los delitos de corrupción de menores o incapacitados registraron 8803 casos en total, mostrando fluctuaciones anuales notables, pero manteniendo un promedio estable de aproximadamente ochocientos casos por año desde 2018. Finalmente, la pornografía de menores, aunque con menor incidencia relativa (3661 casos), presentó un incremento destacado del 67 % entre 2020 y 2023. Estas tendencias subrayan la importancia de diseñar estrategias de prevención ajustadas a las particularidades de cada tipo de delito, teniendo en cuenta su comportamiento evolutivo y los factores contextuales asociados.

En términos absolutos, las cinco comunidades con mayor número de casos registrados entre 2014 y 2023 son Andalucía, Cataluña, Madrid, Canarias y la Comunidad Valenciana (tabla 79.4). Andalucía encabeza la lista con 20 087 casos en mujeres y 4057 en hombres, lo que muestra una incidencia significativa y constante en todo el periodo analizado. Cataluña sigue, con 11 090 casos en mujeres y 1997 en hombres, y se destaca por un aumento drástico en los

GRÁFICO 79.9. *Número de víctimas por causa de delitos contra la libertad sexual (2014-2024)*



Nota: Se tomaron los siguientes delitos contra la libertad sexual: agresión sexual, agresión sexual con penetración, corrupción de menores o incapacitados, pornografía de menores, otros contra la libertad sexual.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

TABLA 79.4. *Número de víctimas por causa de delitos contra la libertad sexual (2014-2023)*

Región	Género	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	F	1.533	1.476	1.592	1.697	1.974	2.194	1.865	2.349	2.532	2.875
	M	355	268	299	407	377	416	384	406	531	614
Aragón	F	208	213	251	229	265	286	271	388	348	438
	M	35	35	45	53	64	39	35	41	53	59
Asturias (Principado de)	F	111	127	125	135	182	172	186	233	243	281
	M	17	14	27	12	25	24	25	30	27	41
Balears (Islas)	F	363	371	375	461	575	689	451	670	770	886
	M	75	69	103	100	74	115	73	129	151	160
Canarias	F	401	451	448	548	697	784	711	798	970	983
	M	116	108	97	99	124	164	159	131	184	203
Cantabria	F	63	55	61	80	77	91	84	125	145	143
	M	11	17	9	6	17	13	7	10	22	30
Castilla-La Mancha	F	266	287	321	330	433	452	393	511	530	645
	M	44	54	57	58	56	70	65	62	88	78
Castilla y León	F	249	246	255	315	373	433	348	461	513	605
	M	50	66	36	60	57	72	61	67	74	104
Cataluña	F	160	129	108	82	79	92	1.439	2.699	2.859	3.443
	M	15	12	10	8	15	14	264	481	556	622
Ciudad Autónoma de Ceuta	F	6	13	39	19	40	20	29	30	34	31
	M	3	5	1	6	9	3	7	14	12	11

TABLA 79.4. *Número de víctimas por causa de delitos contra la libertad sexual (2014-2023) (continuación)*

Región	Género	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ciudad Autónoma de Melilla	F	25	24	25	18	22	25	27	31	17	35
	M	7	9	26	9	9	11	9	8	5	4
Comunidad Valenciana	F	1.112	1.061	1.141	1.227	1.344	1.531	1.322	1.887	2.084	2.277
	M	184	216	294	216	277	267	223	276	293	328
Extremadura	F	122	139	122	136	185	193	156	209	256	292
	M	74	32	39	23	30	44	32	34	38	33
Galicia	F	389	385	389	399	524	573	472	629	651	810
	M	34	62	64	81	57	72	60	70	71	106
Madrid (Comunidad de)	F	1.243	1.235	1.364	1.522	1.734	1.886	1.682	2.054	2.277	2.594
	M	182	196	248	254	255	357	314	304	345	378
Murcia (Región de)	F	424	379	345	392	455	523	470	543	556	631
	M	81	66	66	52	62	66	61	99	90	101
Navarra (Comunidad Foral de)	F	197	156	181	317	321	266	291	271	388	517
	M	40	41	54	26	21	37	54	56	33	62
País Vasco	F	12	11	25	16	15	537	495	586	675	807
	M	4	6	6	7	2	75	76	99	86	127
Rioja (La)	F	33	50	50	51	47	87	71	91	100	103
	M	5	3	5	7	12	8	41	13	13	20

Nota 1: Se tomaron los siguientes delitos contra la libertad sexual: agresión sexual, agresión sexual con penetración, corrupción de menores o incapacitados, pornografía de menores, otros contra la libertad sexual.

Nota 2: No se incluye 2024 debido a la inexistencia de datos públicos desagregados a nivel de comunidades autónomas, ya que la fuente declara que los datos de 2024 están pendientes de consolidar.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización, 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

últimos años, especialmente entre 2021 y 2023. Madrid ocupa el tercer lugar, con 17 591 casos en mujeres y 2833 en hombres, hecho que evidencia un crecimiento uniforme y sostenido. Canarias presenta 6791 casos en mujeres y 1385 en hombres, con una tendencia aún más pronunciada desde 2019, mientras que Valencia reporta 14 986 casos en mujeres y 2574 en hombres y se consolida como una de las regiones con mayor concentración de incidentes. Estas cifras reflejan no solo el volumen de casos, sino también la distribución geográfica desigual y las características particulares de cada comunidad autónoma.

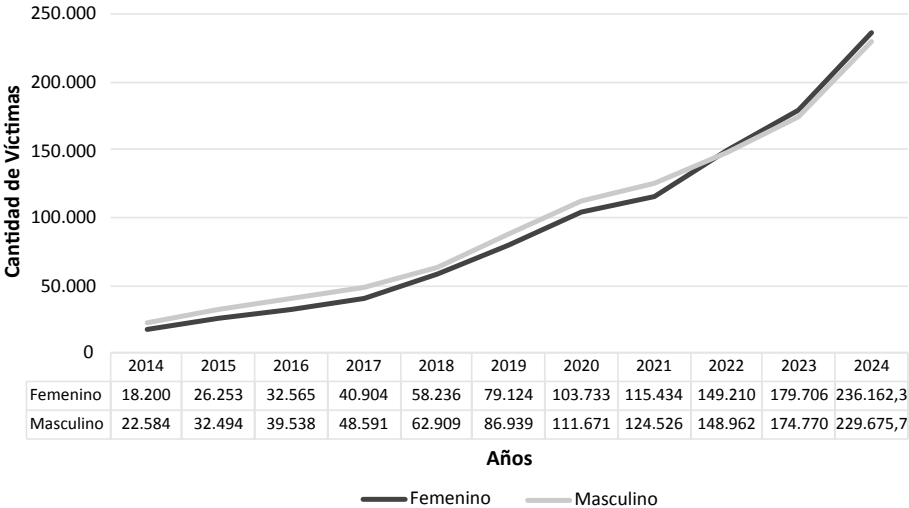
79.3. La ciberdelincuencia cobra protagonismo

Los datos recopilados ilustran la explosión de la ciberdelincuencia en los últimos años. Muestran un crecimiento exponencial de los delitos informáticos. En 2023 se registraron unos 470 000 ciberdelitos en España, lo que equivale a aproximadamente un 19 % de todas las infracciones penales cometidas ese año. Este porcentaje evidencia que casi uno de cada cinco delitos ocurre actualmente en el ciberespacio. La tendencia es claramente ascendente: solo

en 2023, los ciberdelitos aumentaron un 25 % respecto al año anterior. De hecho, cabe destacar cómo las estafas informáticas (ciberdelitos más comunes) han crecido en un 508 % en tan solo ocho años (2016-2023), un incremento asombroso que no tiene paralelo en la delincuencia tradicional (Mikkola *et al.*, 2024). La inmensa mayoría (en torno al 90 %) de los ciberdelitos registrados son estafas *online* y fraudes informáticos, como *phishing*, *smishing*, estafas en comercio electrónico y suplantaciones de identidad para vaciar cuentas bancarias, entre los más destacados. Estos delitos económicos digitales se han multiplicado al calor de la digitalización de la vida cotidiana. Otras modalidades de ciberdelincuencia incluyen intrusiones informáticas, *ransomware* o acoso en línea, aunque en menor proporción comparativa. Es relevante subrayar cómo la capilaridad de Internet conlleva que cualquier persona con conexión es una víctima potencial con independencia de dónde se encuentre geográficamente. En suma, la ciberdelincuencia ha pasado de ser residual a convertirse en una de las principales categorías delictivas por volumen en muy poco tiempo. Representan un desafío significativo tanto para las instituciones gubernamentales como para la sociedad en general.

En concreto, durante 2024, España registró un total de 465 838 víctimas de ciberdelitos, hecho que evidencia el significativo impacto de la criminalidad digital en la sociedad española (gráfico 79.10). Por género, en 2023, las mujeres representaron el 50,7 % de las víctimas y alcanzaron las 179 706, mientras que los hombres sumaron el 49,3 %, con 174 770 afectados. Este equilibrio en las proporciones de victimización sugiere que tanto hombres como mujeres están cada vez más expuestos a los riesgos digitales. Sin embargo, cabe hacer matizaciones respecto de las tipologías delictivas dado que, por ejemplo, las mujeres son más proclives a padecer delitos como la sextorsión y el acoso en línea.

GRÁFICO 79.10. Número de víctimas por causa de delitos cibercriminalidad (2014-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

En cuanto a la distribución territorial se refiere, Andalucía concentra el mayor número de víctimas, con 81 559 personas afectadas, seguida por Cataluña (75 705) y la Comunidad de Madrid (74 007) (tabla 79.5).

TABLA 79.5. *Número de víctimas por causa de delitos cibercriminalidad por comunidades autónomas (2014-2023)*

Región o país	Género	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	F	3.704	3.953	4.262	5.387	7.132	10.891	14.698	15.469	20.648	28.743
	M	4.624	5.144	5.899	6.553	8.223	12.591	16.575	17.149	21.727	29.212
Aragón	F	701	675	699	781	1.328	1.845	2.944	3.040	3.417	4.062
	M	833	853	889	966	1.525	2.078	3.140	3.600	3.495	4.046
Asturias (Principado de)	F	450	567	664	902	1.247	1.814	2.674	2.931	3.700	3.454
	M	567	647	914	1.007	1.346	2.047	2.804	2.850	3.416	3.305
Balears (Islas)	F	779	1.086	1.001	1.333	2.337	3.197	4.683	3.389	3.704	4.504
	M	805	1.351	1.224	1.613	2.620	3.634	4.606	3.550	3.666	4.483
Canarias	F	1.047	1.281	1.198	1.390	1.911	3.778	6.256	4.362	5.546	6.638
	M	1.179	1.448	1.358	1.564	1.901	4.019	6.156	4.352	5.185	6.547
Cantabria	F	396	456	539	728	907	1.024	1.211	1.502	2.023	2.597
	M	502	525	642	808	992	1.024	1.249	1.523	1.917	2.354
Castilla-La Mancha	F	910	950	985	1.235	1.928	2.403	2.916	3.164	4.317	5.021
	M	1.086	1.237	1.314	1.562	2.180	2.787	3.463	3.811	4.492	5.223
Castilla y León	F	1.089	1.184	1.564	1.954	2.806	4.033	5.498	5.929	7.911	9.119
	M	1.342	1.550	1.921	2.448	3.097	4.514	5.990	6.569	7.825	8.843
Cataluña	F	260	5.614	7.944	12.820	18.185	16.817	18.876	18.949	30.127	34.781
	M	416	6.911	10.317	14.918	19.172	18.085	21.130	21.062	29.946	32.810
Ciudad Autónoma de Ceuta	F	27	20	32	22	104	193	207	254	290	259
	M	21	15	22	31	109	193	215	251	270	321
Ciudad Autónoma de Melilla	F	26	36	32	26	91	130	174	177	175	218
	M	39	30	39	43	122	144	207	237	207	246
Comunidad Valenciana	F	1.820	2.182	2.981	3.127	4.461	6.252	8.900	10.309	12.132	15.837
	M	2.197	2.548	3.932	3.965	4.970	7.173	9.736	11.125	12.327	15.986
Extremadura	F	437	413	527	790	1.179	1.297	1.902	2.714	3.322	3.997
	M	578	492	803	1.015	1.253	1.469	2.204	3.253	3.373	3.609
Galicia	F	1.212	1.382	1.495	2.112	3.261	4.781	6.104	8.594	8.020	8.651
	M	1.302	1.654	1.837	2.437	3.350	5.109	6.087	8.387	7.792	8.454
Madrid (Comunidad de)	F	2.517	3.518	3.528	4.001	7.372	14.463	18.659	19.418	24.509	29.174
	M	3.116	4.170	4.231	4.576	7.731	15.474	19.465	20.424	23.756	27.238
Murcia (Región de)	F	394	405	491	645	980	1.579	2.662	2.864	3.471	4.292
	M	487	570	741	750	1.060	1.792	2.973	3.272	3.636	4.437
Navarra (Comunidad Foral de)	F	396	535	2.700	787	784	1.082	1.483	1.442	1.912	2.441
	M	528	594	873	871	922	1.070	1.482	1.499	1.985	2.205
País Vasco	F	58	74	98	122	168	225	361	8.020	10.036	12.538
	M	122	112	144	187	198	266	498	8.464	10.184	12.218
Rioja (La)	F	83	85	103	128	346	551	935	947	1.217	1.151
	M	109	129	98	112	366	551	993	1.072	1.189	1.166

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Sistema Estadístico de Criminalidad. Actualización 31 de diciembre de 2024. Acceso 6 de febrero de 2025.

La interpretación sociocriminológica de esta tendencia apunta a varios factores clave. En primer lugar, el progreso tecnológico y la accesibilidad al uso de Internet (sociedad digital) han creado un nuevo entorno social (el ciberespacio) donde interactúan millones de personas a diario para trabajar, comerciar, disfrutar del ocio o relacionarse. Como cualquier espacio social, es susceptible de explotación criminal oportunista. La delincuencia ha identificado el ciberespacio y todo lo que a través de él se ofrece como una gran ventana de oportunidad para el desempeño de actividades ilícitas.

En lo que a criminología se refiere, además, Internet ofrece al delincuente un conjunto de ventajas que hacen aún más atractiva la práctica de la ciberdelincuencia: accesibilidad en masa a potenciales víctimas, carencia social de conocimientos mínimos de cultura de ciberseguridad que facilita sobremanera su victimización, anonimato e impunidad jurisdiccional ante las dificultades existentes para su identificación y persecución penal. Ello se traduce en un alto rédito económico, acompañado de bajo riesgo de exposición.

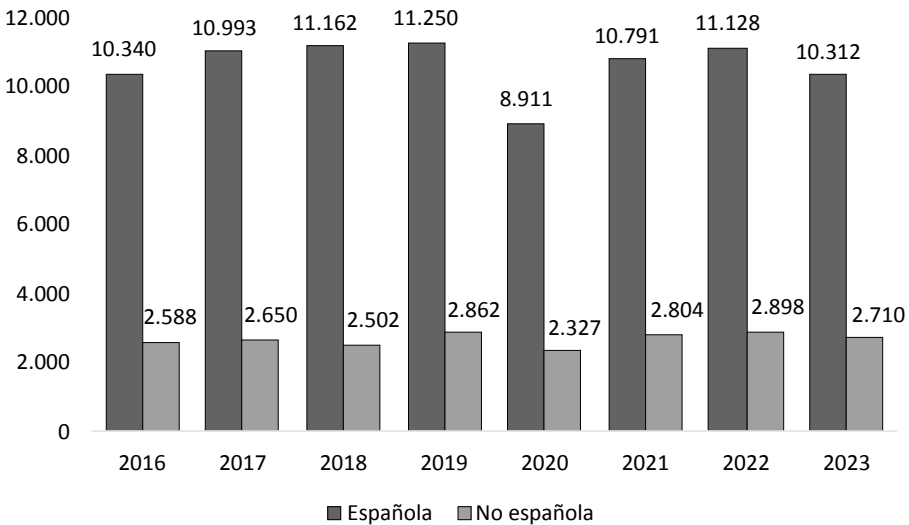
79.4. Atención: menores, violencia y delito

Una radiografía de la actual delincuencia juvenil revela una criminalidad principalmente motivada por el consumo de sustancias nocivas para la salud (alcohol, cannabis y hachís) y la pertenencia a estructuras delictivas (bandas juveniles o, en los supuestos más graves, pertenencia a organización criminal o terrorista). Los factores criminógenos concurrentes son de variada naturaleza, aunque predominan la procedencia de familias desestructuradas, con un escaso control sobre estos jóvenes y menores; el abandono educativoformativo (fracaso escolar), y la apreciación de referentes familiares nocivos (alcoholismo, drogodependencias, malos tratos y similares) por parte de los progenitores (Valero-Matas, 2018), así como una creciente exposición a los discursos radicales. Concretamente, en el ámbito de la lucha antiterrorista, el último anuario del Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET) de 2024 recoge que, del total de detenidos por su vinculación con el yihadismo en España, más del 40 % tenía menos de veinticuatro años (quince de ellos fueron identificados como menores).

De forma mayoritaria, la delincuencia juvenil está protagonizada por ciudadanos españoles (mayoritariamente hombres) y es de naturaleza patrimonial (gráfico 79.11). La casuística preponderante obedece a pequeños hurtos en comercios, seguidos por el robo con fuerza y, en menor medida, los comportamientos delictivos que implican violencia. Preocupa la banalización de la violencia y su normalización como medio de expresión social y mecanismo para la resolución de los conflictos.

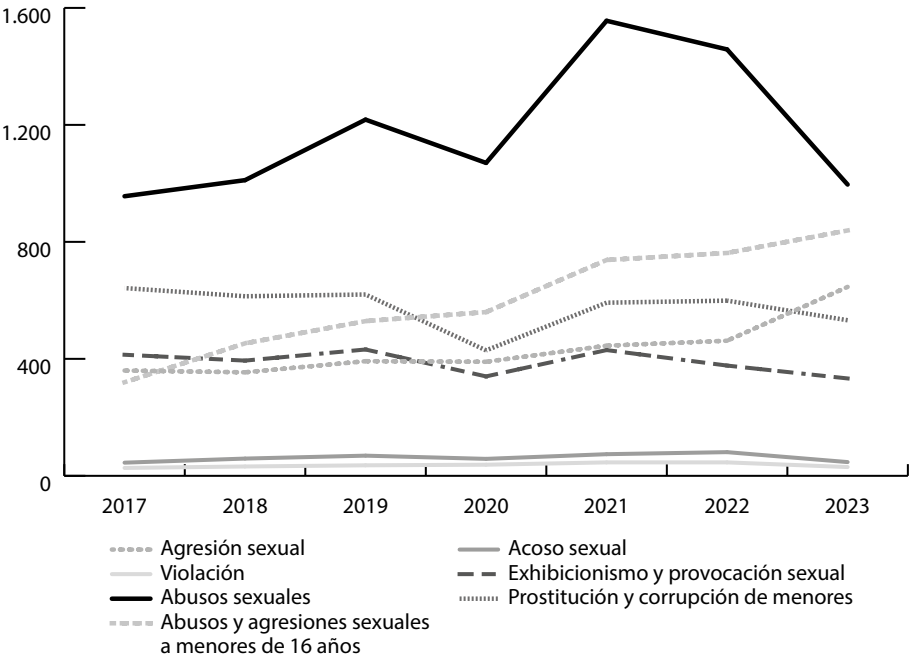
Sorprende, en todo caso, el protagonismo delictivo de las segundas y terceras generaciones de inmigrantes asentados en España (jóvenes nacidos en España, muchos de ellos con doble nacionalidad) frente a sus progenitores, escasamente vinculados al delito y altamente integrados socialmente. Por otro lado, si bien los delitos sexuales no son predominantes en la

GRÁFICO 79.11. *Menores condenados según nacionalidad (2016-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de Menores. Actualización 10 de febrero de 2025. Acceso 5 de mayo de 2025.

GRÁFICO 79.12. *Delitos sexuales (2017-2023)*

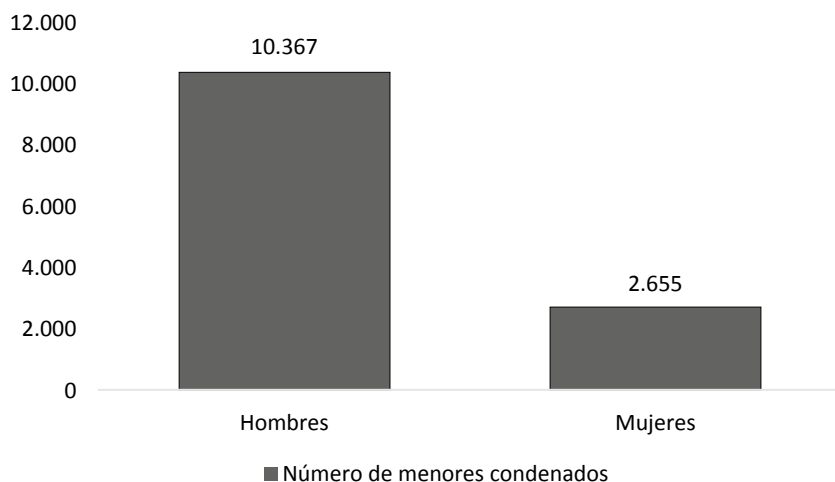


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de Menores. Actualización 10 de febrero de 2025. Acceso 5 de mayo de 2025.

delincuencia juvenil, lo cierto es que manifiestan un aumento constante desde 2017 (gráfico 79.12). Según Segarra Crespo (2019), Fiscal General en 2018-2020, «el incremento de la violencia entre los jóvenes es muy inquietante; especialmente en los casos de delitos de naturaleza sexual ejercida en grupo. Se trata de un fenómeno que guarda relación con el uso de la pornografía a través de las redes, donde se representa a la mujer cosificada». Se trata de un incremento exponencial del que la Fiscalía General ha venido alertando sistemáticamente en su memoria anual, advirtiendo de la falta de formación adecuada en materia sexual que se percibe en los jóvenes denunciados (gráfico 79.13).

Finalmente, cabría destacar el protagonismo de los menores y adolescentes en los comportamientos delictivos vinculados con la violencia digital y el ciberacoso; problema que ha suscitado preocupación en la Fiscalía de Menores ante el alarmante mal uso de la tecnología, en general, y de la información y contenidos digitales, en particular.

GRÁFICO 79.13. *Menores condenados según sexo (2016-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de Menores. Actualización 10 de febrero de 2025. Acceso 5 de mayo de 2025.

Estos comportamientos implican la grabación de agresiones y actos vejatorios, *cyberflashing* (el envío de fotos obscenas o de escenas sexuales a menores de edad sin consentimiento), divulgar fotos íntimas de carácter personal en redes sociales con ánimo de causar agravio, acoso a través de las mismas redes sociales (*baters* o *trolls*), comportamientos extorsivos para no publicar en redes determinados contenidos sensibles para la víctima o incluso el empleo de inteligencia artificial para crear materiales pornográficos y su posterior divulgación. Básicamente, conductas sexuales inadecuadas que marcan un inicio precoz de la sexualidad marcado por la toxicidad.

79.5. Balance integral de la delincuencia en España

Si se desglosa la criminalidad por categorías, se observan distintas dinámicas. La delincuencia en España no conforma un grupo monolítico; todo lo contrario, presenta un panorama poliédrico, complejo y multidimensional. No estamos ante un escenario de explosión incontrolada de la delincuencia, sino más bien frente a una transformación cualitativa de la misma; transformación que requiere atención específica.

Del análisis de los Balances de Criminalidad se infiere una tendencia general delictiva al alza en los últimos años, con cerca de 2,46 millones de infracciones penales registradas en 2023, donde los hombres cobran un claro protagonismo delictivo respecto de las mujeres. Esto representa un incremento aproximado del 5,9 % en la criminalidad respecto al año anterior.

Gran parte del aumento reciente se explica por las nuevas formas de delito: por ejemplo, los ciberdelitos crecieron un 25,5 % solo en 2023, lo que impulsó al alza la cifra total. En contraste, la delincuencia «convencional» (delitos tradicionales) tuvo un aumento mucho más moderado (2 % anual). Dejando a un lado las fluctuaciones acaecidas en 2019-2020, caracterizadas por una caída abrupta de los delitos debido a las restricciones de la pandemia, se observa un repunte en 2021-2022, a medida que se produjo el retorno a la normalidad. Para 2023, el nivel de criminalidad ya superó incluso los registros prepandemia y marcó máximos históricos en número de hechos delictivos. Pese a este aumento general, ciertos delitos graves siguen en valores absolutos bajos: por ejemplo, en 2023 hubo 336 homicidios dolosos y asesinatos consumados, apenas un ligero aumento (3 % más) frente a 2022. Esto sitúa la tasa de homicidio nacional en torno a 0,68 por cien mil habitantes, lo que significa que España mantiene un nivel relativamente bajo de violencia letal (INE, 2024). También se observa la distribución por tipo de delito convencional, como los delitos contra el patrimonio (robos, hurtos, fraudes, entre otros) –que históricamente constituyen el grueso de la actividad delictiva–: representan cerca de la mitad de las infracciones y aumentaron alrededor de un 3 % en 2023, mientras que algunos ilícitos específicos, como los robos en domicilios, incluso descendieron ligeramente (-2,4 % ese año).

Los datos indican que el fenómeno criminal no se reparte homogéneamente en el territorio, sino que existen importantes diferencias regionales en las tasas de delito. Son las provincias de la costa mediterránea (desde Barcelona hasta Cádiz), junto con Madrid (incluyendo su área de influencia que englobaría Toledo y Guadalajara) y ambos archipiélagos –Islas Baleares e Islas Canarias–, las que presentan una tasa de criminalidad más elevada. Solo las cinco provincias con mayor número de delitos (Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante y Málaga) acaparan casi la mitad de todos los delitos que se cometen en el país, de forma que superan claramente la tasa media nacional que fue de 50,9 delitos por mil habitantes en 2023. Por el contrario, las comunidades más seguras o con menor incidencia delictiva per cápita fueron Extremadura y Asturias, con tasas en torno a treinta y tres delitos por mil habitantes.

Desde el punto de vista sociocriminológico, estas brechas geográficas se deben a varios factores estructurales que influyen en la distribución del

delito. Uno de los más evidentes es la urbanización y densidad demográfica: las grandes áreas metropolitanas tienden a registrar más infracciones porque concentran población joven, flujos de visitantes y mayores desigualdades económicas, lo cual suele correlacionar con más hechos delictivos. En las ciudades, la oportunidad para el delito es tendencialmente mayor (muchos blancos potenciales, anonimato para el delincuente) frente a espacios rurales o menos densamente poblados. Otro factor es la actividad económica y el turismo: Baleares, con millones de turistas cada año en espacios de ocio, sufre más hurtos, fraudes y delitos vacacionales que regiones sin ese flujo. Las zonas costeras con intenso turismo (Mediterráneo, Canarias) suelen ver incrementos estacionales de delincuencia, lo que influye en sus tasas anuales (Sansó-Rubert, 2016). Finalmente, la situación geográfica estratégica también importa: regiones fronterizas o de entrada de mercancías son focos de ciertas actividades criminales (por ejemplo, Galicia y Andalucía, tradicionalmente, afectadas por el contrabando y, actualmente, por el tráfico de drogas).

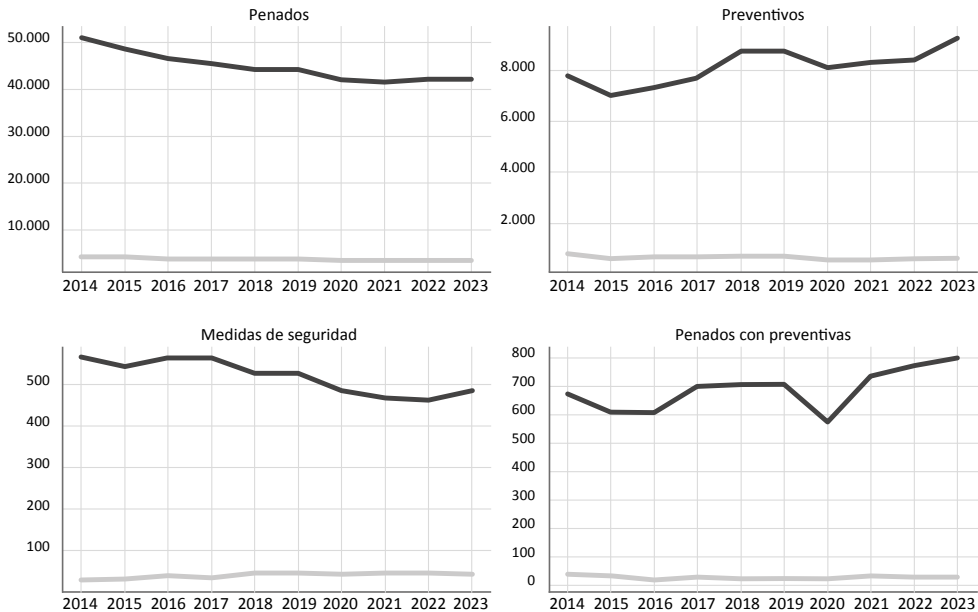
Por lo tanto, la dimensión social de la distribución geográfica del delito implica que ciertas comunidades viven con mayor sensación de inseguridad que otras. En resumen, la distribución geográfica del delito nos recuerda que el contexto importa: las estrategias de control y prevención del delito deben considerar las características socioeconómicas, geopolíticas e incluso culturales de cada territorio al tiempo que se garantiza a todos los ciudadanos, con independencia de dónde residan, su derecho fundamental a la seguridad.

Desde otra aproximación, es importante desvincular la inmigración de la delincuencia. No se sostiene empíricamente una predisposición criminológica a delinquir asociada al estatus de extranjero. En todo caso, cabe reseñar el hecho de que, comparativamente con otros países de nuestro entorno inmediato, en España la tasa de encarcelamiento en general y de delincuentes no nacionales en particular es relativamente baja (gráfico 79.14).

En todo caso, el que la proporción de reclusos extranjeros en España sea mayor que su representación en la población general obedece a variables criminológicas que tener en consideración, como la edad (la propensión a cometer delitos es mayor en edades comprendidas entre los veinte y los cuarenta y cinco años) y el sexo (predominantemente hombres), que caracterizan precisamente al colectivo de extranjeros afincados en España (gráfico 79.15). Del total de los 58 937 internos reclusos en el sistema penitenciario en julio de 2024, 40 402 eran españoles y 18 535 extranjeros. A su vez, el 80 % de estos está relacionado con criminalidad organizada, por lo que solo un pequeño número es adjudicable a la marginalidad migratoria, generalmente inmersa en situaciones adversas de exclusión y vulnerabilidad social.

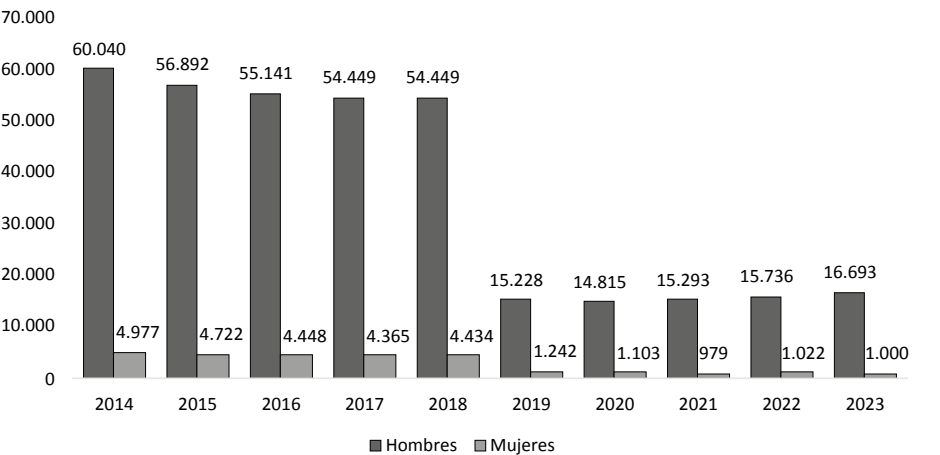
Analizados los datos cruzados con las cifras de detenidos por países, podemos obtener dos conclusiones: primero, que la inmensa mayoría de los inmigrantes son respetuosos con la legislación española, y segundo, que hay determinados colectivos de inmigrantes que están sobrerrepresentados entre los que cometen delitos. Este es el caso de los marroquíes, que suponen el 13 % de la población inmigrante y el 17,6 % de los detenidos. Lo mismo ocurre con los rumanos, que suponen el 12 % de los inmigrantes y el 19 % de

GRÁFICO 79.14. *Evolución de la población penitenciaria diferenciando hombres y mujeres (2014-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Estadística Penitenciaria. Actualización 10 de febrero de 2025. Acceso 5 de mayo de 2025.

GRÁFICO 79.15. *Evolución población penitenciaria diferenciando extranjero hombre/ mujer (2014-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Estadística Penitenciaria. Actualización 10 de febrero de 2025. Acceso 5 de mayo de 2025.

los detenidos, o los senegaleses, que suponen menos del 1 % de los inmigrantes y llegan hasta el 4 % de los detenidos (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2024).

Recientemente, también vinculado con la inmigración, se ha suscitado un debate a nivel nacional en torno al reparto de la responsabilidad de los denominados menores extranjeros no acompañados (MENAS). Más allá de las diferencias respecto de las implicaciones presupuestarias y de política territorial correspondientes, el tema no tendría mayor recorrido y menos en términos de seguridad ciudadana (Observatorio Permanente de la Inmigración, 2025). La problemática surge cuando, *de facto*, la tutela y seguimiento ejercidos desde las instituciones sobre muchos de estos jóvenes es deficiente, por no decir inexistente, y estos terminan participando en comportamientos desviados y actividades ilícitas, lo que engrosa las cifras de la delincuencia juvenil.

Finalmente, surge igualmente del análisis de los datos revisados de los respectivos balances de criminalidad de los últimos años la preocupación por el aumento de la delincuencia violenta, especialmente entre jóvenes y asociada al empleo de armas (sirva a modo de ejemplo el hecho de que el Plan Antibandas desarrollado en la Comunidad de Madrid se saldó en 2022 con un total de 1560 detenciones y 748 armas incautadas). En esta misma línea, los atentados a los agentes de la autoridad se han visto incrementados de manera exponencial durante el último lustro. Han sido en 2024 un total de 16 878 los ataques sufridos por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, cifra que supone un 0,27 % más que la registrada en 2023, donde se contabilizaron 16 833 asaltos, frente a las 13 671 agresiones contabilizadas en 2020, las 15 360 de 2021 y las 16 651 en 2022. Otros colectivos profesionales damnificados por el incremento de la violencia son los vigilantes de seguridad, los profesores y el personal sanitario, que han visto exponencialmente incrementadas las agresiones en sus centros de trabajo (Eurofound, 2024).

No obstante, habrá que esperar a ver la evolución en próximos años para discernir si realmente estamos ante un fenómeno de cambio hacia una delincuencia efectivamente más violenta o se trata simplemente de un efecto péndulo transitorio.

79.6. Conclusiones: por una sociedad segura y sin violencia

Desde una perspectiva sociológica, la evolución de la criminalidad revela la influencia de cambios estructurales en la sociedad. La globalización, sumada al auge de las tecnologías digitales (creciente digitalización social), la transformación económica y las crisis recientes, ha modificado tanto las oportunidades como las formas de delinquir. Simultáneamente, muchos de los problemas sociales tradicionales persisten (desigualdad, violencia de género, demanda de drogas, etc.). Su combinación conforma un nuevo escenario delictivo.

Analizados los datos, se constata que la realidad objetiva de la criminalidad en el país no muestra niveles desorbitados ni tendencias de crecimiento descontrolado. Tras el descenso histórico registrado en 2020-2021 (derivado de circunstancias excepcionales provocadas por el COVID), la delincuencia no solo volvió en 2022-2023 a parámetros comparables a los de años anteriores a la pandemia, sino que apunta a tendencias alcistas, pero sin superar de forma significativa los umbrales previos. España continúa figurando entre los países europeos con tasas de criminalidad moderadas, especialmente en lo referente a delitos violentos graves, que siguen siendo relativamente infrecuentes (Ministerio del Interior, 2024). No obstante, emergen nuevos desafíos, como el auge de la criminalidad cibernética y algunas modalidades delictivas especializadas, que requieren adaptación de las estrategias de seguridad.

En segundo lugar, se evidencia la disonancia que puede existir entre la evolución de los delitos y la percepción social del riesgo. El miedo al delito entre la población española no siempre se alinea con las estadísticas. Así, periodos de baja criminalidad objetiva han coexistido con temores persistentes, mientras que, a la inversa, incrementos reales no han llegado a disparar en igual medida la alarma pública. Esta divergencia se explica en buena medida por la influencia de factores no objetivos, por lo que resulta primordial el papel de los medios de comunicación en la construcción del imaginario de la inseguridad. La cobertura mediática intensiva de casos violentos aislados y la falta de contextualización estadística alimentan una percepción de amenaza que puede exceder la realidad (Caro y Navarro, 2024).

Hay que subrayar que la seguridad objetiva y subjetiva están interrelacionadas y deben abordarse conjuntamente. No basta con reducir los delitos si la población sigue sintiéndose insegura. A la inversa, reducir el miedo sin reducir los delitos sería engañoso (Narváez, 2009). Esta paradoja del miedo sugiere que las políticas de seguridad ciudadana no pueden medirse solo por descensos en los índices e indicadores de delincuencia, sino también por su capacidad para reducir el temor, aumentar la confianza en las instituciones y mitigar el sentimiento de vulnerabilidad, independientemente de que el riesgo objetivo sea bajo. Esta cuestión es relevante, ya que el miedo colectivo puede incidir en el ámbito político-legislativo. En España, la preocupación por la inseguridad ha sido catalizadora de reformas penales, como la inclusión reciente en el acervo penal de la prisión permanente revisable. Por ello, si bien es legítimo que la sociedad exija seguridad, no lo es menos que las políticas públicas de seguridad deban basarse en diagnósticos realistas, empíricamente contrastados.

Finalmente, a modo de conclusión, resulta de vital importancia entender que la delincuencia es indudablemente un fenómeno social y económico, pero es también un fenómeno cultural; una mentalidad, una cultura que se expresa en valores personales y colectivos, que se ha sedimentado en la sociedad conformando patrones de conducta criminal. Las subculturas criminales configuran un sistema de normas, valores y comportamientos propios como modelo de realización social que interacciona a su vez con la sociedad convencional (Cloward y Ohlin, 1966).

Así, es factible identificar sistemas normativos propios, simbología en mayor o menor medida desarrollada, generación de mitos tanto fundacionales como de hitos que destacar en la historia de dicha subcultura, su propia narrativa y ritos de acceso o de pertenencia, medios y productos culturales a través de los cuales reforzar sus creencias, principios y valores (pura apología criminal). Se ha hecho de forma reiterada a través de manifestaciones culturales como la música, películas, videojuegos, la literatura, la estética y el arte. La interiorización de los valores subculturales del crimen organizado y la consiguiente adscripción a una organización delictiva representan para muchas personas, especialmente jóvenes, la oportunidad de acceder a recursos, poder y prestigio social, por lo que la trivialización de la carga peyorativa de las subculturas delictivas y la conversión de su estética, su estilo de vida y su actitud vital en un atractivo objeto de consumo por imitar representan un estrepitoso fracaso social.

Bibliografía

- Cano Paños, Miguel Á. y Calvo Alba, M.^a Ángeles (2025). «Percepción de la delincuencia, miedo al delito y actitudes punitivas en España: Resultados de una encuesta realizada a estudiantes del Grado en Derecho entre los años 2015 y 2018». *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2/2025, artículo 4.19.
- Caro Cabrera, Manuel J. y Navarro Ardoy, Luis (2024). «La medición del miedo al delito a través de los barómetros del CIS». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157, pp. 149-166. doi: 10.5477/cis/reis.157.23
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (s. f.). *Barómetros CIS*. Disponible en: <https://www.cis.es/catalogo-estudios/resultados-definidos/barometros>, acceso 6 de julio de 2025.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2019). *Base de datos del Barómetro de Opinión. Serie histórica de «problemas del país»*. Madrid: CIS. Disponible en: <https://www.cis.es>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Cloward, Richard y Ohlin, Lloyd (1966). *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*. Free Press.
- Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD) (1995-2024). *Programa de Encuestas sobre Alcohol y otras Drogas en España (EDADES)*. Disponible en: https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2024_Informe_EDADES.pdf, acceso 6 de agosto de 2025.
- Enrique, Carlos (2023). «Agredidos de oficio: sanitarios, profesores, vigilantes de seguridad y funcionarios de prisiones». *RTVE Play*. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20231022/agredidos-oficio-sanitarios-vigilantes-funcionarios-prisiones/2458887.shtml>
- Eurofound (2024). *Questionnaire European Working Conditions Survey*. Disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/en/surveys/european-working-conditions-surveys/european-working-conditions-survey-2024>
- Eurostat (2025). *Delincuencia, violencia o vandalismo en la zona. Encuesta EU-SILC*. Actualizado 30 de abril de 2025. Disponible en: <https://data.europa.eu/data/datasets/l6zatb5s16haasqtrapyw?locale=es>, acceso 7 de agosto de 2025.

- Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI-TOC) (s. f.). *Índice Global de Crimen Organizado*. Disponible en: <https://globalinitiative.net/initiatives/ocindex/>, acceso 15 de agosto de 2025.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024). *Estadística de violencia doméstica y violencia de género*. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EVDVG2024.htm>, acceso 5 de agosto de 2025.
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2025). *Global Peace Index*. Disponible en: <https://www.economicsandpeace.org/>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Hale, Chris (1996). «Fear of Crime: A Review of the Literature». *International Review of Victimology*, 4(2), pp. 79-150.
- Mikkola, Marko; Oksanen, Atte; Kaakinen, Markus; Miller, Bryan Lee; Savolainen, Lina; Sirola, Anu; Zych, Izabela y Paek, Hye-Jin (2024). «Situational and Individual Risk Factors for Cybercrime Victimization in a Cross-national Context». *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 68(5), pp. 449-467. doi: 10.1177/0306624X20981041
- Ministerio del Interior (s. f.). *Balances de criminalidad*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/>, acceso 13 de agosto de 2025.
- Ministerio del Interior (s. f.). *Balances e informes. Lucha contra el terrorismo*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/lucha-contra-el-terrorismo/>, acceso 5 de agosto de 2025.
- Ministerio del Interior (s. f.). *Informes sobre Inmigración Irregular*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/>, acceso 1 de agosto de 2025.
- Ministerio del Interior (s. f.). *Sistema VioGén*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/sistema-viogen/>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Ministerio del Interior (2024). *Anuario estadístico de 2023*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-anteriores/anuario-estadistico-de-2023/>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Narváez Mora, Maribel (2009). «El miedo al delito no es un supuesto de victimización indirecta». *International e-Journal of Criminal Sciences*, 3, pp. 3-40.
- Observatorio de la Criminalidad Organizada (s. f.). *Informes Anuales sobre Tráfico de Drogas en España*. Madrid: Ministerio del Interior.
- OECD (2024). *Better Life Index: Safety*. Disponible en: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/safety-es/>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2023). *Informe mundial sobre las drogas 2023*. Viena, junio de 2023. Disponible en: <https://www.unodc.org/lpomex/noticias/junio-2023/el-informe-mundial-sobre-las-drogas-2023-de-unodc-advierde-sobre-crisis-convergentes-a-medida-que-los-mercados-de-drogas-ilicitas-siguen-expandindose.html>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (s. f.). *Informes Anuales*. Disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/observatorio/informes-anuales/>, acceso 1 de agosto de 2025.

- Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET) (s. f.). *Anuarios del OIET*. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/>, acceso 16 de julio de 2025.
- Observatorio Permanente de la Inmigración (2025). *Información estadística sobre menores*. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/menores?tab=ultimos-datos>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2023). *World Homicide Report. Global Study on Homicide*. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>, acceso 1 de agosto de 2025.
- Oficina Europea de Policía (EUROPOL) (s. f.). *Informes anuales del estado de la delincuencia organizada en la Unión Europea. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU-SOCTA)*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Oficina Nacional de lucha contra los delitos de Odio, Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior (2018-2023). *Informes sobre la evolución de los delitos de odio en España*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/ca/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-espana/>, acceso 6 de agosto de 2025.
- Parlamento Europeo (2025). *Encuesta de invierno (9 de enero-4 de febrero de 2025)*. Eurobarómetro. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer>, acceso 3 de julio de 2025.
- Proyecto Prisiones (s. f.). *Divulgación y Estudios Penitenciarios*. Disponible en: <https://www.proyectoprisiones.es/estadisticas/Información>, acceso 3 de agosto de 2025.
- Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio del Interior (2024). *Informe General Anual de Prisiones*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/informe-general-de-instituciones-penitenciarias/>, acceso 11 de julio de 2025.
- Valero-Matas, Jesús A. (2018), «Violencia Juvenil: apariencia o realidad. Cifras y tendencias». *Revista de Estudios de la Juventud*, 120, p. 145.
- Vázquez González, Carlos (2019). *Delincuencia juvenil* (pp. 162-164). Madrid: Dykinson.

80. Reclusión en España. Estructuras familiares con hijos/as adolescentes

Consuelo del Val

Profesora Titular de Sociología

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Antonio Viedma

Profesor Honorífico en el Departamento de Sociología I

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Rodrigo Carcedo

Catedrático Acreditado de Psicología Evolutiva y de la Educación

Universidad de Salamanca

Pilar Gomiz

Profesora Contratada Doctora

Universidad Nacional de Educación a Distancia

80.1. Introducción

En la última década, España ha vivido numerosos debates que giran, de una manera u otra, en torno a la cultura de la penalización o punitivismo. En un país en el que la justicia sienta sus bases en los principios de la rehabilitación y la reinserción, los vientos de populismo punitivista no dejan de introducirse cíclicamente, desenterrando las viejas raíces culturales, ideológicas y religiosas de un modelo de justicia retributiva basada en la responsabilidad absoluta del individuo en la comisión del delito y en la necesidad de su correspondiente castigo y que, en algunos casos, se reviste de justicia popular. La polémica sobre la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, conocida como ley del «solo sí es sí», la criminalización de la inmigración o de grupos étnicos marginados se convierten en el sustrato necesario para el enfrentamiento ideológico.

La prisión –institución autorizada para que las personas condenadas por la ley cumplan penas de privación de libertad por la comisión de determinados delitos– se convierte en el foco de atención cuando se producen estos debates. Se cruzan cifras sobre número de presos, su evolución a lo largo del tiempo, el supuesto incremento o descenso de la población penitenciaria extranjera y opiniones sobre el tratamiento que debería ofrecerse a los reclusos y las reclusas durante el cumplimiento de sus penas.

En este capítulo introduciremos al lector, en primer lugar, en la génesis y evolución histórica del campo penitenciario, así como en sus estructuras básicas para, a continuación, comparar la situación de la población reclusa actual en el contexto internacional. Este paso resulta imprescindible para entender y evaluar la dimensión del campo penitenciario español, su evolución y situación actual, así como el perfil sociodemográfico y criminógeno de aquellos que transitan por las prisiones de nuestro país. Dedicamos más adelante algunas reflexiones a los efectos de la prisión sobre los procesos de inserción social y abandono del delito de los excarcelados, y a la potencialidad del tratamiento penitenciario y la preparación para la salida de la prisión. Y, para finalizar, nos detendremos en otro tipo de efectos, los que se producen en las familias que quedan más allá de los muros de la prisión y, en concreto, en las que existen niños y niñas que pierden a su padre o a su madre al ingresar uno de estos o ambos en la institución penitenciaria. Existe un gran vacío en España sobre este ámbito de estudio y, por ello, presentamos algunos apuntes, derivados de una investigación en curso, sobre la realidad de estas familias con niños y niñas que dan sus primeros pasos en la vida entrando en contacto con la prisión.

80.2. El campo penitenciario

Aunque la reclusión en cárceles no fue aplicada como una forma generalizada de ejecución penal por los estados hasta bien avanzado el siglo XVIII, la «inmovilización forzosa» de personas ha sido una estrategia de control social muy utilizada a lo largo de la historia de la humanidad. Inmovilizando a las personas en espacios vigilados y sometiénolas a condiciones de vida degradantes, se han organizado fenómenos sociales tan trascendentes y luctuosos como la esclavitud, la colonización, la segregación en guetos, la represión política o el control de migrantes. La creación de un campo penitenciario especializado en el castigo y la instauración de un sistema utilizando la inmovilización forzosa temporal en cárceles fue otra estrategia de control social más, creada por los emergentes estados modernos para legitimar una nueva forma de castigo que se basaba en el aislamiento social durante un largo período de tiempo. El sufrimiento del encarcelado y la degradación social y económica que producía la entrada en la cárcel eran los ejes de la acción del campo penitenciario en aquella época.

La arquitectura penitenciaria que se desarrolló a partir del siglo XVIII facilitó la consecución de estos propósitos: el panóptico de Bentham permitía la observación continua de los encarcelados, el sistema Filadelfia proporcionaba un modelo celular concebido para elevar el sufrimiento que producía el aislamiento y la intervención sobre la conciencia individual, y el sistema de Auburn desarrolló un estilo de pabellones que permitía un control total de la actividad social y las comunicaciones de los presos (Téllez, 1998). El castigo se ocultó del espacio público para mitificarlo y hacerlo más severo y duradero.

Para nuestro objetivo, lo más importante es considerar que gran parte de estas ideas siguen dotando de identidad al campo penitenciario y a la

construcción de la lucha contra la delincuencia. Y eso, de algún modo, nos prisioniza a todos. Es decir, nos hace ver la cárcel como una forma de castigo aceptable e incuestionable, y no tiene por qué ser así.

El campo penitenciario fue diseñado para facilitar el control social en un nuevo contexto económico, político y social concreto, cambiante y convulso. El origen de las cárceles modernas estuvo unido al fin de la sociedad estamental y el absolutismo, al comienzo de la Revolución Industrial, al parlamentarismo, al empoderamiento de las clases obrera y burguesa, y a la entrada en escena del sistema de la ciencia como institución clave en la legitimación social del capitalismo –un régimen que necesitaba entonces de todos los sujetos para producir en las industrias que arrancaban la gran transformación–. Todos estos cambios proporcionaron el contexto social para que se produjera un giro clave en la concepción social del castigo (Garland, 1999). Foucault (2023 [1975]) detalló en su libro, *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*, la genealogía de la cárcel moderna. Un espacio creado para que la ciencia pudiera observar a los delincuentes durante largos períodos de tiempo y la justicia pudiera disciplinar los cuerpos sin apelar a torturas y tormentos propios de estados civilizatorios previos a la modernidad. La cárcel, por tanto, se legitimó también como un avance científico, un proceso civilizatorio del castigo –la traslación del darwinismo a la explicación social de la pena y su ejecución–. Esta idea se mantiene y tardó mucho tiempo en ser cuestionada. En realidad, el sufrimiento y el daño provocado por el encarcelamiento y el aislamiento es enorme.

Pero no hay que olvidarse del trabajo, los cambios que se estaban produciendo en su organización social y la tradición de utilizar los trabajos forzados como forma de castigo también estuvieron en el origen de la creación del campo penitenciario. Melosi y Pavarini (1980), en su libro *Cárcel o fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario, siglos XVI-XIX*, señalaron la relación entre ambas instituciones sociales y su objetivo común: disciplinar a una clase obrera cada vez más combativa. En las primeras décadas, no solo el trabajo penitenciario, sino la educación en la cárcel o la vigilancia de la salud de los presos no perseguía su mejora para cuando llegase el momento de la excarcelación y reingreso a la sociedad, su objetivo principal era controlar la «desviación» para reutilizar a los presos útiles en la maquinaria de producción capitalista que se estaba desarrollando. Pero la contestación a la cárcel se fue acrecentando con los nuevos contextos sociales y las críticas afectaron al modo de concebir el campo penitenciario (Garland, 2018). La humanización del castigo era necesaria.

Tras dos guerras mundiales devastadoras, y con la necesidad de recuperar una paz social basada en un estado benefactor que debía mejorar las condiciones de vida de la clase obrera para frenar el conflicto social, en 1955 se aprobaron las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. El marco de actuación que propusieron fue ambicioso: establecer unos derechos mínimos de los encarcelados, mejorar las condiciones de vida en las cárceles, extender la educación, eliminar los trabajos forzados y utilizar el tiempo de reclusión para reducir las desventajas sociales que tenían la mayoría de los presos. Además, comenzó a gestarse otra idea clave: las

cárceles eran espacios que debían ser vigilados por la sociedad porque la situación de aislamiento social y control permanente conducía con facilidad a la vulneración de los derechos humanos de los presos. El desarrollo del Estado de Bienestar y el compromiso con los derechos de los reclusos en muchos países introdujo una orientación humanista en la cárcel. La entrada de la intervención social, concebida de manera amplia como una forma de igualación de oportunidades, comenzó a producirse lentamente. Desgraciadamente, en esta etapa en España las cárceles eran en brazo ejecutor de la dictadura y hubo que luchar décadas para incorporar esta visión.

Sesenta años después de aquel acuerdo de «Reglas Mínimas», aun cuando la situación en algunos países es deplorable y sus sistemas penitenciarios son espacios donde el trato inhumano es denunciado constantemente por las organizaciones de defensa de derechos humanos, en los países garantistas, el control de lo que sucede en las cárceles por parte de agentes externos al campo penitenciario –tribunales de justicia nacionales e internacionales, comisiones contra la tortura, tratos inhumanos y degradantes, defensorías del pueblo, organizaciones en defensa de los derechos humanos, etc.– cumple un papel fundamental en la vigilancia del sistema de castigo y su dureza. En este momento, España, afortunadamente, está en esta categoría.

En el año 2015, una actualización de estas Reglas Mínimas permitió la creación de un nuevo marco jurídico internacional sobre el encarcelamiento: las llamadas Reglas de Nelson Mandela. Su aprobación por Naciones Unidas, a partir del trabajo realizado por su Oficina contra la Droga y el Delito, constituyó otro avance en la mejora de las condiciones de encarcelamiento y la ampliación de la intervención social (UNODC, 2015). Del mismo modo, en 2010, la Asamblea de Naciones Unidas había aprobado las Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de Libertad para Mujeres Delinquentes o Reglas de Bangkok (UNODC, 2011). La atención a la sociodiversidad (mujeres, personas transexuales, mayores, extranjeros, etc.) el respeto por los derechos humanos y la abolición de tratos inhumanos y degradantes o la igualación de oportunidades se han convertido en el marco de referencia actual para la intervención social. Para comprender el campo penitenciario hay que entenderlo como un espacio social de lucha, complejo, donde conviven e intervienen grupos sociales con necesidades e intereses muy diferentes e ideas que afectan a la forma que tenemos de entender el castigo y también la libertad.

Enfrentarse al trabajo de investigación/intervención social en el campo penitenciario exige de un conocimiento mínimo de este espacio. Siguiendo la teoría de campos de Bourdieu, una estrategia para analizarlos sería conocer la estructura y las jerarquizaciones de los participantes en el campo, averiguar las luchas que redefinen constantemente esa estructura, aprender a reconocer dónde y cómo funcionan los capitales específicos (capital social, simbólico, etc.) de los actores implicados y comprender el tipo de creencia específica que le da sentido al campo.

Desde esta perspectiva, el campo penitenciario nos muestra un espacio social ordenado en una primera estructura: los que custodian y los que

son custodiados. En la primera categoría se incorpora todo el personal penitenciario y de vigilancia, tanto los que se encargan de la seguridad como los que lo hacen del tratamiento, ya que ambas actividades están muy relacionadas con la creación de una convivencia segura y esa es la primera y principal preocupación de la institución. Custodia y cuidados se funden y no hay que asociar las actividades orientadas a mantener un orden seguro con las que buscan la reducción de las desventajas sociales para preparar la excarcelación.

La segunda estructura básica del campo la conforman los actores relacionados con la justicia: jueces, abogados y, sobre todo, un sistema de reglas y normas jurídicas controlado por los juristas penitenciarios que regulan y controlan al detalle todos los ámbitos y actividades de la vida en la cárcel (Ríos, 2018). El campo penitenciario está hiperregulado normativamente, todos los conflictos y discrepancias se resuelven a través de resoluciones legales y esa es la lógica que construye la convivencia en muchos aspectos.

La tercera parte de la estructura social del campo la conforman las organizaciones e instituciones ciudadanas que intervienen en prisión. Sin ser conscientes, en muchas ocasiones su papel social es muy importante, ya que son los *ojos de la acción ciudadana* en el interior y los agentes clave del cambio social en el campo penitenciario. La educación, el trabajo con empresas externas, las actividades culturales y de ocio saludable, la mejora de la salud o el mantenimiento de vínculos sociales, etc. están llevadas a cabo por cientos de organizaciones no gubernamentales e instituciones de muy diversa identidad que trabajan dentro y fuera de prisión para nivelar las desventajas y favorecer los procesos de inserción e integración social. En España, la aceptación de su entrada en el campo penitenciario como actores de la intervención en salud tiene relación con las crisis sanitarias del SIDA y los daños del consumo de heroína de los años ochenta y noventa. Su institucionalización comenzó en 1983 con la firma de convenios entre la institución penitenciaria y organizaciones sociales externas y profundizó en 1996 con la legalización de su actuación en el interior de las prisiones, con ellos se abrió una puerta por la que fueron entrando otras muchas organizaciones y actividades. El gran problema de este grupo es la prisionización. Si no tienen un cuidado extremo pueden acabar formando parte de la custodia y esa es la tendencia natural de esta institución total.

La jerarquía del campo penitenciario es también clara: primero la seguridad y la norma legal apoyada en una organización muy burocratizada y jerárquica. Por eso es también importante que el control externo sea observado como un orden jerárquico legal y superior. Los organismos internacionales son vistos como controles legítimos por esta forma jerárquica de concebir el espacio.

El sentido primario del campo es fácil de deducir: la custodia, el aislamiento y la seguridad. La inclusión de la intervención orientada hacia reducir desventajas o a mejorar las posibilidades de inserción laboral o integración social es el segundo sentido del campo, pero supeditado a la seguridad.

80.3. La situación penitenciaria internacional

Para poder evaluar mejor la reclusión en un país como España, es imprescindible ponerla en contexto, estableciendo una comparación con el resto de los países del mundo. Los investigadores de este campo tenemos como fuente de referencia el espacio web *World Prison Brief*¹ (WPB), base de datos *online*, creada por The Institute for Crime & Justice Policy Research (ICPR) de la University of London, que ofrece información sistemática sobre cuestiones tan relevantes como la población penitenciaria mundial, las tendencias en la intervención, informes de organismos internacionales y las noticias más importantes sobre acontecimientos relacionados con el campo penitenciario.

Según su decimocuarto informe, que recopila información de doscientos veintitrés sistemas penitenciarios, en abril de 2024 había encarceladas en el mundo un total de 10,99 millones de personas. En este grupo se incluyen las que estaban en espera de juicio y las que ya habían sido condenadas. Un análisis más detallado que incorpora una estimación de los datos incompletos que proporcionan países como China, Somalia, Eritrea o Corea del Norte, entre otros, eleva esta cifra hasta los 11,5 millones. Parece claro, por tanto, que en el siglo *XXI* el uso de la cárcel está muy extendido y la tendencia sugiere que seguirá estándolo durante las próximas décadas (Fair y Walmsley, 2024).

TABLA 80.1. *Población penitenciaria, continental y tasa de encarcelamiento*

<i>Continente</i>	<i>Población penitenciaria (5/4/2024)</i>	<i>Población continental (1/10/2021)</i>	<i>Población penitenciaria por 100 000 habitantes)</i>
ÁFRICA	1.384.534	1,383.73 m	100
AMÉRICA	3.730.016	1,045.39 m	357
ASIA	4.316.392	4,550.47 m	95
EUROPA	1.496.614	847.67 m	177
OCEANÍA	63.177	44.75 m	141
TOTAL	10.990.733	7,872.01 m	140

Fuente: Decimocuarto informe *World Prison Brief* (2024).

A partir de esta misma fuente se puede comparar también la situación internacional a través de dos indicadores: la tasa de encarcelamiento por cada cien mil habitantes y la variación de las ratios de encarcelamiento a lo largo del tiempo. La tabla 80.1 muestra que el dato global de la tasa de encarcelamiento medio mundial en 2024 fue de ciento cuarenta personas por cada cien mil habitantes, esto es, el doble de lo que estima como una situación adecuada Naciones Unidas. Si analizamos la población total encarcelada inter

¹ Véase *World Prison Brief*. Disponible en: <https://www.prisonstudies.org>, acceso 13 de diciembre de 2024.

e intracontinentes, debemos destacar que la distribución es muy heterogénea. Tanto es así que los datos de estas comparaciones deben ser utilizados con mucho cuidado. Al haber casos extremos, las medias no son una buena medida resumen. Por ejemplo, en África la tasa media es de cien, pero los países del oeste del continente tienen una tasa media de cincuenta y los países del sur de 243. En América, sucede algo similar, pero más acentuado. La tasa media del continente es de 357, en los países del norte es de 220,5 y en los de América central de 310,5. Sin embargo, la media está distorsionada porque en Estados Unidos se superan las 531 personas encarceladas por cada 100 000 y en algunos países de Centroamérica también superan las quinientas. Sin duda, la diversa situación económica y la forma de entender la dureza en el castigo provoca estas profundas diferencias. Esta es la región con mayores problemas en los sistemas penitenciarios. En estos casos es mejor analizar país a país.

En Europa sucede algo similar con el caso de Rusia. En consecuencia, si se quiere observar la media de las tasas del continente hay que sacar a este país del cómputo porque sus datos son muy elevados (superaban los trescientos en 2023) respecto a la norma de la mayor parte de los países del continente.

Cuando focalizamos nuestra mirada en la situación de las mujeres encarceladas, los datos más actualizados del Quinto Informe (Fair y Winsley, 2022), los doscientos veintiún Estados que ofrecieron datos recogían algo más de 740 000 mujeres en prisión. Los problemas de obtención de datos y resultados son similares a los de la población total. La tasa de encarcelamiento mundial de mujeres fue de 9,7 por cada 100 000 habitantes, catorce veces menos que la ofrecida por los hombres. También hay diferencias muy importantes entre continentes (tabla 80.2). África es el continente que menos encierra a las mujeres (tres por cada cien mil), mientras que en América (sin incluir Estados Unidos) se encierra una media de 13,7. En Estados Unidos, la tasa

TABLA 80.2. *Población penitenciaria, continental y tasa de encarcelamiento femenina*

<i>Continentes</i>	<i>Población penitenciaria de mujeres (5/8/2022)</i>	<i>Porcentaje de mujeres en prisión sobre la población total</i>	<i>Población penitenciaria de mujeres por 100 000 habitantes</i>
ÁFRICA	37 314	3,3 %	3,0
AMÉRICA	306 375	8,0 %	30,0
Sin Estados Unidos	95 000	5,5 %	13,7
ASIA	305 537	7,2 %	6,8
Sin China e India	137 619	6,9 %	8,4
EUROPA	87 324	5,9 %	10,4
Sin Rusia	48 204	4,7 %	6,9
OCEANÍA	4077	6,7 %	9,5
TOTAL	740 627	6,9 %	9,7

Fuente: Quinto informe WPB sobre mujeres en prisión (2022).

en 2015 era de sesenta y cuatro, la mayor del mundo. Otros países con ratios muy elevados son Tailandia (cuarenta y siete), El Salvador (cuarenta y dos), Brunéi (treinta y seis), China (treinta y dos), Uruguay (veintinueve), Ruanda (veintiocho) y Rusia (veintisiete).

Si revisamos la evolución de la población diacrónicamente, desde el año 2000 se observa un dato que puede ser poco visible por la desproporcionada distribución entre hombres y mujeres. En tanto que la población penitenciaria total se ha incrementado en dos décadas en un 26,9 % y el ritmo de crecimiento se ha ralentizado, la población de mujeres ha crecido en más de un 60 %. Sin embargo, el reducido peso de las mujeres en la distribución hace que sus elevados crecimientos no sean detectados. Se encarcela mucho, pero cada vez más a las mujeres, lo que constituye un indicador de la sobrecriminalización de la vulnerabilidad y la pobreza. Las ratios de los países que mayor población de mujeres encarcela apuntan en esa dirección.

Existen algunas iniciativas europeas para combatir la sobrecriminalización global de la población femenina. Catherine Heard, Directora del programa mundial de investigación en prisiones del Institute for Crime and Justice Policy Research (ICPR), destaca el ejemplo de Portugal, donde se ha aplicado un enfoque de reducción de daños para los delitos de drogas, optando por el apoyo y el tratamiento frente al encarcelamiento (Lucas, 2022). Europa es el único continente que ha experimentado un descenso de población femenina en prisión. No obstante, el caso español, con un 7,1 % de mujeres en la población penitenciaria total, se sitúa por encima de la media europea. En este ámbito, la media es de un 4,7 %. En la misma línea, la tasa de población femenina encarcelada por cien mil en España es de 8,3 frente al 6,9 en Europa (Fair y Winsley, 2022).

De nuevo, nos enfrentamos al hecho de que los ritmos de crecimiento de población total encarcelada varían mucho por países y por continentes. Por ejemplo, en Oceanía se ha incrementado un 82 %, en América un 43 %, en Asia un 38 % y en África un 32 %. Sin embargo, en Europa (sin tener en cuenta Rusia) se ha producido un descenso del 27 %. Algo importante está cambiando en los países de la UE y las políticas de medidas alternativas e intervención para reducir las desventajas, si bien todavía siguen existiendo diferencias significativas entre los países europeos.

Una revisión superficial de los acontecimientos más significativos en los sistemas penitenciarios muestra las grandes debilidades de los países de América Central y América del Sur, donde las tasas de sobrepoblación (personas encarceladas/plazas disponibles en el sistema penitenciario) superan en varios países cuatro y cinco veces su capacidad. En muchas naciones de esta región las condiciones de vida son inhumanas, las personas presas viven hacinadas, sin controles médicos y con niveles de violencia extrema. En los últimos años, las noticias de El Salvador, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, etc. son alarmantes. Motines en los que se producen muchas muertes y vulneración de los derechos humanos constante. Esta región está sufriendo el encarcelamiento masivo provocado por las políticas de tolerancias cero y el punitivismo populista.

La situación de Estados Unidos sigue siendo muy preocupante. Aunque sus tasas de crecimiento se han frenado, aún hay más de 1 700 000 estadounidenses que están bajo el control de una industria penitenciaria que obtiene grandes beneficios y promociona el castigo. Asimismo, es alarmante la difusión de las llamadas «supermax» (cárceles de máxima seguridad) donde las condiciones de vida son durísimas, con aislamientos de veinticuatro horas en celdas durante años. Sin duda, esta ejecución penal es muy cuestionable.

El caso de Rusia y China, las otras grandes potencias encarceladoras son similares. Las tasas de población encarcelada son extraordinarias y la dureza de las condiciones de vida y la ejecución penal vulnera toda clase de derechos. Los campos de reeducación en China han puesto de manifiesto el uso de las cárceles para vulnerar los derechos de todo tipo de represaliados. El trato inhumano y degradante es injustificable.

Para quedarnos con una visión positiva, hay que considerar que los esfuerzos por mejorar las condiciones de los sistemas penitenciarios en la UE están siendo importantes. El control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Prevención contra la Tortura, los Tratos Inhumanos y Degradantes hacen que el campo penitenciario sea cada vez más respetuoso.

80.4. El sistema penitenciario español

En el año 1939, la tasa de encarcelamiento por cada cien mil habitantes en España era de 1061. En 1940, había 233 000 personas encarceladas y el sistema penitenciario ocupaba cualquier espacio donde se pudiera inmovilizar a los que habían luchado durante la Guerra Civil para defender la República. Las cárceles eran espacios de tortura, lugares insalubres, donde los presos no tenían ningún derecho. Durante varias décadas, las cárceles volvieron a ser zonas de tránsito, salas donde cada noche se elegían presos para su ejecución. El sistema penitenciario se especializó en la represión. En estos espacios se produjo la purga política y se mantuvo el terror social dirigido por el régimen militar. Decenas de miles de personas fueron ejecutadas, las últimas el 25 de septiembre de 1975, con el dictador ya gravemente enfermo. Muchas personas murieron de hambre y frío en las cárceles en estas décadas de dictadura. El papel del sistema penitenciario en la represión fue clave para el sistema (Juliá, 1999).

Muerto el dictador, el indulto que se produjo por la coronación en 1975 de Juan Carlos I supuso la primera excarcelación masiva. Casi la mitad de los presos fueron puestos en libertad. La gran mayoría de ellos eran presos políticos. Muchos condujeron inmediatamente la transición a la democracia, fomentaron la ley de amnistía en 1977 –tras una presión popular duramente reprimida por un régimen que agonizaba– y participaron en las Cortes para aprobar la primera ley orgánica del nuevo sistema político en 1979: la Ley Orgánica General Penitenciaria, toda una declaración de intenciones. Los políticos conocían bien el sistema penitenciario y lo que sucedía en su interior, no en vano, lo habían sufrido durante años. Por este motivo, el 29 de

diciembre de 1978, cuando se promulgó la Constitución, se introdujo el artículo 25 como un marco jurídico clave que cambiaría la organización del campo penitenciario en la democracia. Este artículo dice:

- 1) Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.
- 2) Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.
- 3) La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

El derecho de los presos a no ser juzgados sin una ley vigente, la orientación de la pena de prisión hacia la reinserción, reeducación y resocialización (términos ahora incuestionables), y la exclusividad de la posibilidad de emitir condenas de privación de libertad al ámbito penal fueron clave para que el campo penitenciario desarrollara un nivel de garantía propio de las democracias. Con el tiempo, el artículo 25.2 de la Constitución ha pasado a presidir todas las entradas de los centros penitenciarios en España y se ha convertido en el referente del discurso político y penitenciario del tratamiento, aun cuando en muchas ocasiones haya quien lo siga cuestionando –dentro y fuera de las prisiones–.

Pero, en los años ochenta, estas reformas políticas se olvidaron de los *presos comunes* y las cárceles comenzaron a arder –y no metafóricamente–. Los presos de la COPEL (Coordinadora de Presos en Lucha) se organizaron, comenzaron los motines, se subieron a las azoteas y provocaron por la fuerza otra apertura del sistema penitenciario (Lorenzo, 2013). En 1983, se produjo un cambio del Código Penal que redujo las penas y excarceló a más de un tercio de los presos, esta vez comunes. Eso sí, el incremento de la población penitenciaria en los dos años siguientes fue tan rápido que en ese breve período de tiempo se recuperaron las tasas de encarcelamiento previas. A partir de ese momento, y hasta 2010, la escalada en la población penitenciaria no dejó de crecer.

En 1983, se firmaron cientos de convenios entre la institución penitenciaria y las organizaciones civiles de todo tipo. La universidad, la intervención social, la cultura y la intervención sanitaria entraron por primera vez en prisión para trabajar en la recuperación de los presos para la vida civil tras la excarcelación. El marco normativo y el sentido del campo penitenciario cambió lentamente. Tuvieron que pasar muchos años hasta que se institucionalizara la intervención social de muchas organizaciones. Concretamente, en 1996, cuando la situación sanitaria por el SIDA y el consumo de heroína en prisión fue

crítica y el sistema penitenciario se mostró manifiestamente incapaz de abordar la crisis, las organizaciones civiles entraron en prisión como agentes amparados por la ley. El Real Decreto de Reglamento Penitenciario de mayo de 1996, en su exposición de motivos², declara la apertura legal de la intervención en el sistema a la sociedad civil. En esta modificación se regula el tratamiento penitenciario. A partir de ese momento, las organizaciones se han ido institucionalizando según su capacidad y actividad. Unas pocas organizaciones de grandes dimensiones (Cáritas, Cruz Roja y las que intervienen en el campo de las adicciones o el empleo) y muchas organizaciones pequeñas plantean regularmente proyectos a la Administración penitenciaria amparados en la financiación pública. Así, aunque las voces críticas lo observan como una retirada de la responsabilidad del estado, lo cierto es que esta actuación externa se ha integrado en la vida cotidiana de las cárceles y ha cambiado radicalmente al sistema. En las cárceles españolas miles de personas cruzan cada día la puerta para realizar intervenciones de todo tipo y otras muchas trabajan fuera para favorecer los procesos de integración de los presos. En 2022, existían 529 organizaciones no gubernamentales en activo en los establecimientos penitenciarios dependientes de la Administración General del Estado, desarrollando 1194 programas de intervención, con más de siete mil colaboraciones anuales, llevadas a cabo por voluntarios y profesionales. Las intervenciones abordan distintos ámbitos, ocupando el primer lugar las relacionadas con la inserción social, seguida por este orden, de los programas sanitarios y atención a drogodependientes, la inserción laboral, la atención a colectivos específicos y la formación y educación (SGIIPP, 2022, pp. 118-119).

No hay que perder de vista una circunstancia clave, en los años noventa muchos de los funcionarios de prisiones que provenían del régimen franquista ya habían salido del sistema. En las décadas siguientes, el cambio generacional de los funcionarios y la mejora de su formación había transformado el panorama. No obstante, esto no quiere decir que no se sigan cometiendo vulneraciones de derechos y que el control interno y externo –sobre todo el Defensor del Pueblo a través del Comité de Prevención contra la Tortura– no deban mantener su vigilancia³.

Las transformaciones más profundas del campo penitenciario en las dos últimas décadas han venido provocadas por los cambios de marcos legislativos derivados de directivas europeas. Las relacionadas con las medidas alternativas a la prisión y las exigencias cada vez más exhaustivas en materia de condiciones de vida, orientación de la pena y protección de los derechos humanos son clave para entender la situación actual. Las medidas alternativas han permitido que miles de personas no ingresen en prisión y cumplan condenas como los trabajos en beneficio de la comunidad o el control telemático. La extensión del campo penitenciario y el control de la ejecución de la pena a

² Publicación en el *BOE* del Real Decreto. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, acceso 15 de julio de 2025.

³ Para conocer la situación de estas vulneraciones se pueden revisar las memorias anuales del Comité de Prevención contra la Tortura y el Defensor del Pueblo en España.

las organizaciones donde se cumplen estas condenas es un debate muy interesante⁴.

Para finalizar este epígrafe hay que reseñar también la mejora en las condiciones de vida de las cárceles españolas. En los años noventa se comenzó una amplia reforma de las infraestructuras que se vio impulsada por la expansión de la burbuja inmobiliaria de los años 2000. Desde los noventa, decenas de cárceles de nueva construcción se han creado y las condiciones de vida han mejorado significativamente.

80.5. Perfil sociodemográfico y criminológico de la población penitenciaria en España

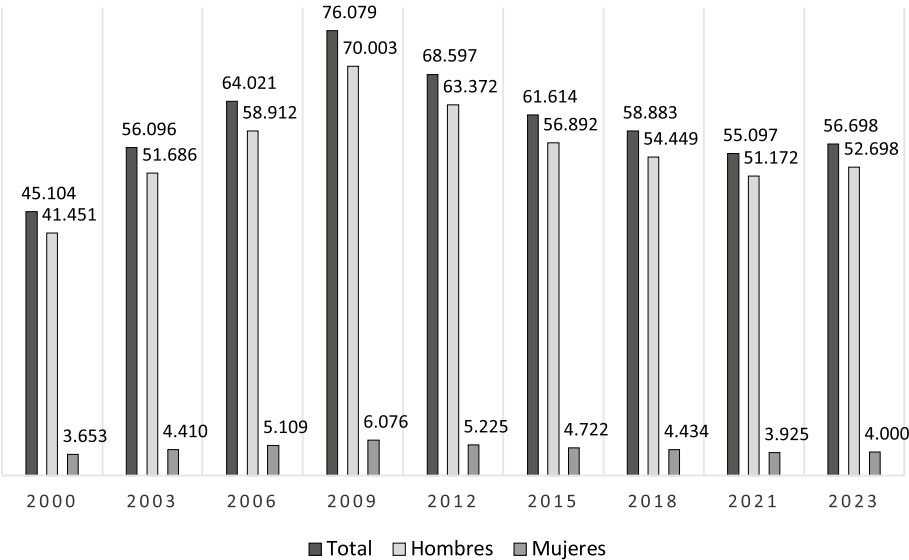
En España, la Administración penitenciaria depende del Ministerio del Interior. En muchos países de la UE son los ministerios de justicia los que tienen esta responsabilidad. El control político de las cárceles y el fenómeno terrorista son los motivos que explican este anclaje en nuestro país. Además de esta primera dependencia jerárquica de la Administración del Estado, el sistema penitenciario tiene transferidas sus funciones a Cataluña (1983) y el País Vasco (2021). La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias gestiona el resto de las prisiones del país. Todas comparten un marco legal común. En conjunto, en octubre de 2024, había en España un total de 59 136 personas en prisión. De ellos, 55 013 eran hombres (93 %) y 4123 mujeres (7 %). En Cataluña, había 8026 hombres (94,2 %) y 495 mujeres (5,8 %). En el País Vasco, había 1569 hombres (91,8 %) y 141 mujeres (8,2 %).

El momento álgido de la España democrática en cuanto a población penitenciaria se produjo en el año 2010: 76 701 personas encarceladas.

Si nos centramos en la tasa por cien mil habitantes, encontramos que en octubre de 2024 esta era de 120,8. El año 2010, como es obvio, alcanzó el máximo con una tasa de 165, si bien en la actualidad se ha vuelto a valores similares a los de principios de este siglo xxi. Aunque las variaciones en las tendencias se suelen atribuir a cambios en el Código Penal, hay trabajos que muestran la relación en los cambios en la situación económica, la forma de actuar de Gobiernos conservadores y la dureza con que se castiga el delito (Serrano, 2021). En España, desde el año 2010 se ha reducido paulatinamente, si bien parece haberse estabilizado. La aplicación real

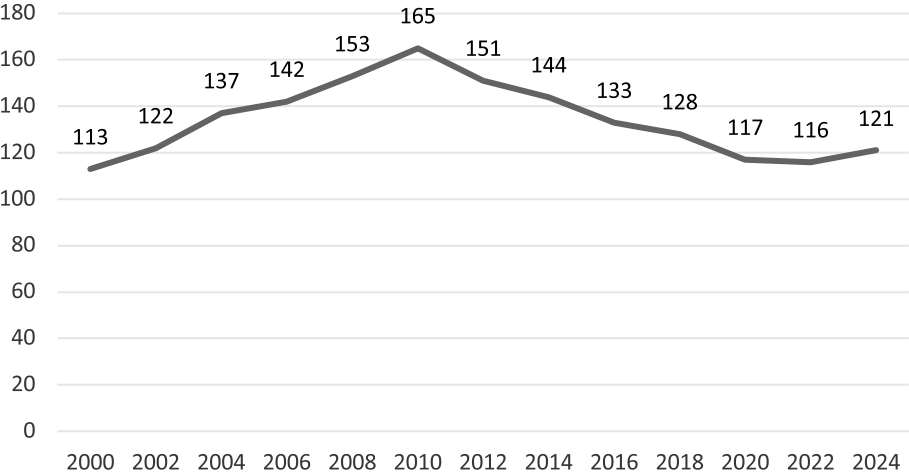
⁴ En el marco del Consejo de Europa, en 1973, se crearon las Reglas Penitenciarias Europeas, que han tenido sucesivas versiones en 1987 y 2006. De esta última se ha hecho la más reciente revisión en 2020. También en este marco se aprobó el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del que es garante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, y que ha dictado numerosas sentencias en materia de derechos de los reclusos. Especial interés tienen las sentencias piloto que pretenden dar respuesta a problemas estructurales. Suelen dictarse cuando hay un amplio número de casos sobre una misma materia que de alguna manera ponen de manifiesto una disfunción a nivel nacional.

GRÁFICO 80.1. *Población penitenciaria total y por sexo en España (Serie 2000-2023)*



Fuente: Ministerio del Interior (2023).

GRÁFICO 80.2. *Tasa de encarcelamiento total por cien mil en España (Serie 2000-2024)*



Fuente: World Prison Brief y elaboración propia a partir de datos INE y SGIIPP (2024).

de las medidas alternativas, el cambio en el Código Penal de 2010 que redujo el tiempo de condena para los delitos menores de narcotráfico y permitió la gestión de las devoluciones de extranjeros cuando habían cumplido una parte de la condena (sobre todo, mujeres condenadas por tráfico de drogas) y las crisis económicas están detrás de estas reducciones.

En cuanto a la edad, la población reclusa es relativamente joven, con una media de 41,7 años. Algo más de la mitad tiene menos de cuarenta años (51,6 %). Poco menos de una cuarta parte es menor de treinta años (22,08 %) y un 29,83 % está entre los treinta y uno y los cuarenta años. Hay 718 jóvenes (1,24 %) entre dieciocho y veinte años. La categoría con mayor peso en la distribución es la de cuarenta a sesenta años (42,6 %). Cuatro de cada diez están en este rango de edad. Los mayores de sesenta años representan solo un 5,72 %.

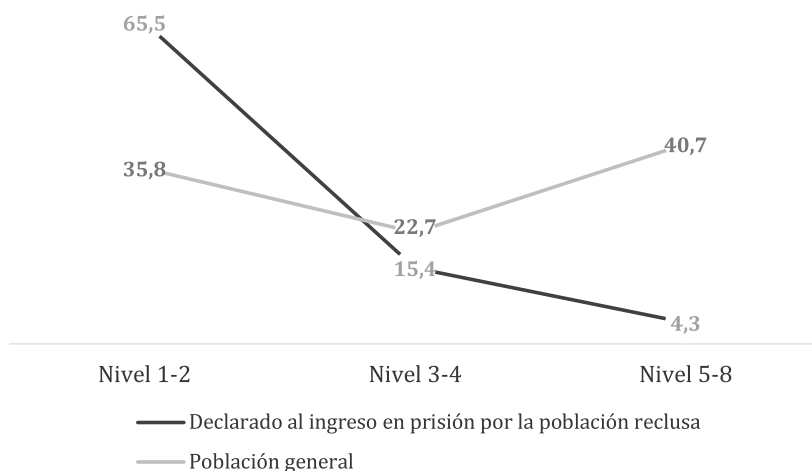
En el caso de las mujeres, el 63 % de las reclusas tienen edades comprendidas entre los treinta y uno y los cincuenta años, esto es, un tercio de ellas están en el abanico de edad en el que se suelen tener hijos menores, niños y adolescentes (SGIIPP, 2024). Dos de cada tres mujeres cumplen condena por delitos contra el patrimonio y la condición socioeconómica o contra la salud pública, esto es, penas que abarcan un intervalo de tiempo significativo para impactar en la relación familiar y en la separación durante los primeros años de vida de los menores de edad. No pocos estudios internacionales han evidenciado el diferente efecto que tiene el sexo del progenitor encarcelado sobre el bienestar de los hijos (Bomysoad y Francis, 2021; Branigan y Wildeman, 2019; Brown, 2016; Davis y Schlafer, 2016; Turney y Wildeman, 2015). Este impacto se incrementa en el caso de las mujeres extranjeras en prisiones españolas: un 25 % del total (MIR, 2024). La distancia, profundizada por la prisión, con respecto al lugar de residencia de los hijos hace que se plantee la urgencia de introducir más fluidamente el uso de las TIC en prisión para facilitar el contacto entre madres e hijos en los casos en los que las visitas no sean posibles, si bien esta opción es revisada sistemáticamente y con mucha cautela por los problemas securitarios que pueden acarrear, al igual que en el ámbito de la educación en cárceles.

El estudio de Añaños (2022) sobre mujeres en libertad condicional mostraba que solo un 20 % estaban casadas, si bien el 83,2 % tenía hijos. Si tomamos estos datos como una muestra del conjunto de mujeres que cumplen condena, nos podemos hacer una idea muy clara del perfil monomarental predominante de las familias de las mujeres presas y, por tanto, del efecto negativo que puede tener en aquellas su ingreso en prisión. Para las mujeres, recuperar a su hijo a la salida se convierte en un verdadero desafío, lo que explica por qué es tan prominente en el discurso de los profesionales el recurso a la importancia del papel de la maternidad de cara a la reinserción, en lugar de transitar por otros caminos, como el que predomina en el caso de los hombres, a través de la capacitación y la búsqueda de trabajo.

Si volvemos a la población penitenciaria total, esta presenta notables carencias en lo que respecta a su nivel educativo. En el año 2022 un 14,57 % declara a su entrada en prisión que es analfabeto/a, mientras que en la población general, este dato era de un 1,5 %. Si nos atenemos a la clasificación nacional de educación (CNED-14), aplicada a los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, podemos seguir comparando los porcentajes de ambas poblaciones por niveles de formación. Así, el 65,47 % se enmarca en el nivel 0-2 al ingreso en prisión, esto es, declara tener estudios primarios incompletos, completos o la primera etapa de la secundaria. Este mismo grupo

representa en la población general el 35,8 %. El segundo ciclo de secundaria (nivel 3-4) lo habían acabado el 15,38 %, mientras que en la población general lo había hecho el 22,7 %. Educación superior, esto es, primero o segundo ciclo de educación universitaria y doctorado (nivel 5-8), lo había cursado el 4,31 % de la población penitenciaria, mientras que en la población general esa cifra alcanza el 40,7 %. En conjunto, aun cuando el nivel educativo ha mejorado entre la población penitenciaria en las últimas décadas, la brecha respecto a la población general sigue siendo enorme (INE, 2022; MIR, 2022).

GRÁFICO 80.3. *Nivel de formación de la población reclusa y de la población general en España (2022)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del SGIIPP (*Informe General 2022*).

Nos acercamos ahora al perfil criminológico analizando los tipos de delito por los que cumple condena la población penitenciaria. Tenemos en cuenta solo los delitos del Código Penal posterior a 1995, porque los casos anteriores son residuales. De este modo, en octubre de 2024, los delitos que más peso tenían en la distribución eran los relacionados contra el patrimonio y el orden socioeconómico. Estos representan casi al 38,13 %. La segunda tipología es la de los delitos contra la salud pública, con un 15,84 %. En muchos casos estos delitos están relacionados con la primera tipología. La gestión del castigo por asuntos relacionados con las drogas supone casi el 60 % de la población penitenciaria. Y gran parte del esfuerzo de la intervención en el tratamiento sobre la población penitenciaria sigue estando relacionado con las adicciones. Los programas sobre el consumo de drogas y los efectos que tienen en los procesos de integración conforman el asunto más importante para la intervención social en prisión. El tercer grupo más representado son los delitos y faltas de violencia de género. Casi un 11,5 % de la población penitenciaria, más de cinco mil presos. Las medidas alternativas a la prisión se aplican mayoritariamente en este tipo de delitos. A continuación, aparecen en la distribución de

casos los delitos contra la libertad sexual, con un 8,77 %, desplazando a la siguiente posición a los delitos de homicidio y sus formas, que suponen un 7 %. En el resto de las categorías, lo más reseñable es que los delitos contra la seguridad en el tráfico han seguido incrementándose, llevando a prisión a 1560 personas (3,3 %) (MIR, 2024).

80.6. Ejecución penal y reinserción social

Uno de los problemas a los que se enfrentan los actores sociales involucrados en el campo penitenciario es averiguar qué efectos tiene la cárcel sobre los procesos de inserción social y abandono del delito de los excarcelados. Desde hace décadas, las críticas más duras a la institución han planteado que la cárcel es en realidad un espacio de socialización en el delito, una escuela para delincuentes con efectos perversos. En los años ochenta y noventa hubo corrientes abolicionistas que se apoyaron en la perspectiva crítica de la criminología y difundieron la idea del fracaso social de la institución: nada funciona, planteaban como conclusión. Se gastaba una cantidad ingente de dinero en programas de intervención social educativa que no tenían ningún efecto sobre la reincidencia. El paso por la cárcel suponía una condena a la exclusión social y a vivir en los márgenes. La respuesta a estas críticas no fue la abolición, sino el endurecimiento de la ejecución penal en los sistemas penitenciarios más punitivos y el empeoramiento de las condiciones de vida. La cárcel se planteó exclusivamente como un espacio de aislamiento y contención social. El mundo anglosajón y los países más punitivos así lo asumieron. El fracaso de las políticas de tolerancia cero demuestran el error cometido. El dolor del aislamiento social se ponía de nuevo como referente de la acción penitenciaria.

Sin embargo, los trabajos de investigación y evaluación de los programas de intervención en cárceles en Europa apuntaban a que había acciones que sí funcionaban y que favorecían el desistimiento (abandono del delito). Con el tiempo, parecía demostrado que, si bien el aislamiento social que produce el encarcelamiento supone un hándicap para los procesos de integración social tras la excarcelación, sobre todo el mantenimiento de las redes de apoyo, la familia o el empleo, también lo era que había mucha intervención social y educativa (educación, salud, ocio saludable, etc.) que influía positivamente en el refuerzo de la búsqueda de un cambio de vida hacia el abandono del delito.

La forma en que se ejecuta la sentencia de privación de libertad (mantenimiento de la comunicación social de los encarcelados, los permisos y la reducción del tiempo de encarcelamiento con las medidas alternativas), las condiciones de vida dignas, el respeto a los derechos humanos o la apertura de nuevas oportunidades son elementos clave para evitar el resentimiento social y la rabia que produce el castigo. Había que preparar la salida de la cárcel y trabajar para mejorar las posibilidades de un cambio que favorezca la integración. Los estudios de Sampson y Laub (2003), las teorías de la transformación cognitiva de Maruna (2004) o las del apoyo social (Cullen, 1994) indicaban el camino. Shapland, Farral y Bottoms (2016) editaron una obra con múltiples

aportaciones sobre los avances en desistimiento del que se pueden extraer importantes conclusiones: 1) la mayoría de las personas con trayectorias delictivas acaba desistiendo, incluidos los multirreincidentes; 2) la edad es un factor clave, esto es, en los primeros años (veintena) de encarcelamiento el abandono es mucho más fácil, lo que implica que es clave evitar la socialización en el delito de los más jóvenes en la cárcel; 3) los factores explicativos del delito no tienen por qué coincidir con los que explican el desistimiento (el acto delictivo no condiciona todo lo que se hace a posteriori), y 4) la mayoría de las personas quiere una vida normal.

El cambio de vida alejado del delito se favorece cuando aparecen nuevos intereses, nuevas relaciones o se tiene la posibilidad de construir futuros al margen de la actividad delictiva. El desistimiento es el resultado de un proceso gradual, profundo, un cambio de identidad que entra en contradicción con la vida asociada al delito. Un proceso que debe ser comprendido por las personas como algo natural, un proceso de maduración social y personal de afiliación que se consigue con el tiempo.

Esta perspectiva supone un cambio radical en la forma de entender el delito porque:

- 1) Abandona la idea estática en la concepción de las personas que han cometido delitos, aceptando las posibilidades reales de cambio como forma de reconstruir una identidad integrada.
- 2) Desde esta perspectiva, la acción penitenciaria, más que a la contención o a la punición, se debe encaminar hacia la promoción de los procesos de inclusión.
- 3) El desistimiento no es programa ni un producto ni una solución, en la práctica es una perspectiva de intervención que se debe apoyar en la evidencia de lo que favorece la inclusión social.

En esta línea abundan los datos aportados por el Ministerio del Interior en su publicación de los resultados de un estudio de reincidencia basado en un grupo amplio de excarcelados entre 2009 y 2019 (MIR, 2022). Las principales conclusiones apuntan que la tasa de reincidencia era de un 19,98 %, lo que significaba que solo un reducido porcentaje de personas volvía a ingresar en prisión. De los que reincidían, un 53,01 % lo hacía en los tres primeros años y, más aún, las tasas de reincidencia del primer y segundo año eran las más altas. Estas cifras muestran, sobre todo, las dificultades de acogimiento para un grupo reducido que, además, suele ser muy vulnerable por la situación económica y las adicciones. Otro dato importante de este grupo era que la reincidencia disminuía a la mitad cuando se había concluido la condena en libertad condicional (para conseguir esta clasificación se exige al acogimiento en un hogar de familia o amigos y trabajo). Y, por último, los tipos de delito que más cometían era el robo (76,29 %) y delitos contra la salud pública (42,48 %). Detrás de esta situación, por tanto, están las dificultades por la pérdida de red social de apoyo y los problemas económicos. Y detrás de esta situación están, también, las familias que dejan fuera de la prisión las personas encarceladas y que en España han sido relegadas como objeto de estudio por décadas.

80.7. La parte olvidada (cara B) de la estructura social del campo penitenciario: las familias de las personas encarceladas

Para hacernos una idea de la magnitud del colectivo al que nos estamos refiriendo, baste conocer el siguiente dato: en 2022, existían en Europa 2,1 millones de niños con un progenitor en prisión. Si acercamos el objetivo a los países de la Unión Europea, el número estimado ese mismo año era de 723 064, según los datos proporcionados por el Consejo de Europa (Aebi *et al.*, 2022). Para el caso español, en 2024, teniendo en cuenta la población encarcelada total y una tasa de reproducción de 1,3, tenemos un total estimado de 76 877 niños en esta situación.

Ya en 2018, la Comisión de Ministros del Consejo de Europa, teniendo en cuenta esta alarmante situación, emitió la recomendación CM/Rec (2018) 5, en la que instaba a los Estados miembros a vigilar y desarrollar sistemas de protección de derechos de los menores cuyos progenitores se hallaran detenidos en prisión, dada su extrema vulnerabilidad. La intervención sugerida apuntaba a diferentes ámbitos tales como centros escolares, servicios sociales, ámbitos judiciales, sistemas penitenciarios o la formación de los funcionarios de prisiones, entre otros muchos. La recomendación revelaba que los efectos sociales, económicos y psicológicos del encarcelamiento no se limitan exclusivamente a los encarcelados. La detención supone, *de facto*, una ruptura familiar, vital, que afecta muy especialmente a aquellos que se encuentran en una situación más vulnerable: los hijos menores de edad de las personas en prisión.

La entrada en la cárcel de un padre o una madre produce en las familias incomunicación, aislamiento y, frecuentemente, rupturas y situaciones de crisis. Por otro lado, el estigma social del vínculo familiar con el detenido no es fácil de gestionar fuera de la prisión. El prejuicio contra aquellos que están en contacto con el espacio penitenciario (detenidos o allegados) genera, sobre todo, aislamiento social. Para hacerle frente, se oculta la conexión con el detenido a aquellas personas que no pertenecen a la familia, e incluso a aquellos que tienen responsabilidad sobre la educación de los menores, como los profesores o tutores de los centros educativos y que podrían, sin duda alguna, convertirse en aliados para garantizar el bienestar del menor. Asimismo, los propios familiares contribuyen a reducir su red social, en un proceso de autoaislamiento y de minimización de relaciones para evitar la difusión del estigma. El daño emocional es enorme para todos sus miembros, pero especialmente incalculable para aquellos que están en las primeras etapas de socialización y desarrollo de su vida. La sociedad les pone la etiqueta de «hijos de presos» y ellos dan sus primeros pasos en la socialización entrando en contacto con la prisión. Una manera complicada de comenzar la vida.

A la vez, la situación económica familiar empeora, no solo por la pérdida de los ingresos que proporcionaba el detenido, sino porque la prisión acarrea nuevos gastos (Geller, Garfinkel y Western, 2011), tales como

los desplazamientos para las visitas a prisión (todas ellas alejadas de las ciudades), pagos de costas judiciales, los servicios prestados por los abogados y los costes corrientes derivados de la vida en la cárcel. La carga económica para la familia se va haciendo más pesada y acaba limitando las condiciones de vida de todos sus miembros, pero para los menores puede significar la entrada en situaciones de pobreza y pérdida de oportunidades cruciales. La salud, la educación, el acceso a la cultura o al ocio están en juego.

A pesar de la escasez de investigaciones sobre este colectivo en España, podemos recurrir a la dilatada trayectoria de estudios llevados a cabo, especialmente en Estados Unidos y que apuntan una amplia evidencia científica que señala que el encarcelamiento de un progenitor se encuentra asociado significativamente con distintas dificultades en el desarrollo de sus hijos (Turney, 2014). Tanto niños como adolescentes han presentado más dificultades en su desarrollo cognitivo (Haskins, 2016), físico (Jackson *et al.*, 2021) y socioemocional (Kjellstrand, Yu y Eddy, 2019; Washington, 2018), en la vida escolar (Turney y Haskins, 2014), las condiciones de vida (Wildeman, 2011) y un gran número de riesgos psicosociales (Davis y Shlafer, 2017), delincuencia (Besemer, Ahmad, Hinshaw y Farrington, 2017) y comportamientos violentos. No obstante, también existen estudios que no han encontrado relación entre la prisión del progenitor y algunas de las variables señaladas (Herreros *et al.*, 2023).

En el contexto de este capítulo, vamos a presentar algunos perfiles básicos resultantes de una investigación en curso en España y que pretende arrojar luz sobre la situación de los menores hijos e hijas de presos y, por extensión de sus familias, sus condiciones de vida y las múltiples dificultades que han de afrontar al ingresar un familiar (padre o madre) en prisión, con la intención de visibilizar su situación para que la intervención social pueda actuar ante la evidencia científica⁵. El trabajo se ha focalizado en la relación entre la estructura familiar, el contexto vital, las relaciones con el progenitor detenido y la percepción de bienestar del menor. Asumimos que la detención afecta a la estructura familiar y que la relación entre tal estructura, el contexto y los actores implicados es un elemento clave a conocer. Si bien la investigación aporta un análisis multidisciplinar, aquí nos vamos a centrar en algunos aspectos sociológicos imprescindibles.

⁵ Este epígrafe está basado en algunos de los resultados cuantitativos obtenidos del proyecto de investigación titulado *Menores Amenazados: necesidades y efectos de la prisión en los hijos de encarcelados en España* (MEAMPRIS), concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2019-110006RB-I00). Los autores del capítulo somos investigadores principales e investigadoras del mismo. El acceso a los hogares se llevaba cabo en un complejo y dilatado proceso que pasaba por contactar y entrevistar, en primer lugar, al progenitor en prisión que, a su vez, nos ponía en contacto con su núcleo familiar (persona que cuidaba a su hijo/a menor y a este/a), donde se realizaba más entrevistas en profundidad en una segunda fase. La fase cualitativa es crucial y permite, a su vez, un acceso posterior a la recogida de datos mediante cuestionario. Una parte muy concreta son los que aquí se presentan.

80.8. Menores en riesgo: el invisible efecto del encarcelamiento sobre las familias con hijos menores de edad

Los resultados que se exponen a continuación se refieren a una muestra de ciento veinticinco hogares tomada en varias provincias de España. En cada hogar se obtuvo información del cuidador principal y del chico o chica de entre diez y diecinueve años cuyo padre o madre estaba cumpliendo condena en prisión. Los datos se refieren a las respuestas del cuidador y de los chicos y chicas, porque de ellas se puede extraer las características sociodemográficas de la familia y se recogen cuestiones acerca de la estructura familiar, las condiciones de vida y las dificultades económicas de la familia. La encuesta no se realizó a los progenitores. Esta información puede ayudar a comprender mejor el efecto del encarcelamiento sobre los menores y, por tanto, a visibilizar la difícil situación que atraviesan estas familias.

80.8.1. Reorganización familiar

En la muestra había familias que estaban compuestas por más de un chico o chica cuyo progenitor estaba en prisión. Asimismo, también había otras en las que el cuidador tenía además otros hijos que convivían en el hogar. Refiriéndonos específicamente a la distribución de chicos y chicas que vivían en las ciento veinticinco familias y que, además, contaban con alguno de sus padres en prisión, sumaban un total de doscientos diecisiete (tabla 80.3) y su distribución por familia es la siguiente: el 43,2 % de las unidades familiares tenía un chico o chica, dos chicos o chicas un 40 % y tres chicos o chicas un 16,8 %. En este grupo se incluyen a los chicos y chicas que se entrevistaron y tenían dieciocho y diecinueve años (veintiún chicos y chicas).

TABLA 80.3. *Total de chicos/as entrevistados y que conviven en el hogar con un padre o madre en prisión*

<i>Número de chicos/as por hogar</i>	<i>Chicos/as entrevistados/as</i>	<i>Chicos/chicas que conviven en el hogar</i>	<i>% Chicos/as entrevistados/as</i>
1	54	54	43,2
2	50	100	40
3	21	63	16,8
Total	125	217	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIIS.

Ahora bien, si tenemos en cuenta el total de los chicos y chicas que conviven en estos hogares, sean hijos de los encarcelados o exclusivamente de los cuidadores, la cifra se incrementa hasta los 262. Parece muy relevante que casi

una de cada tres familias esté compuesta por tres menores de edad o más, y que otro tercio tenga dos.

TABLA 80.4. *Total de cuidadores y chicos y chicas que conviven en el hogar, tengan a sus progenitores en prisión o no*

<i>N.º (chicos o chicas por cuidador)</i>	<i>Cuidadores</i>	<i>% Cuidadores</i>	<i>Menores</i>	<i>% Menores</i>
1	43	34,4	43	16,4
2	44	35,2	88	33,6
3	25	20	75	28,6
4	9	7,2	36	13,7
5 o más	4	3,2	20	7,6
Total	125	100	262	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIS.

Al analizar quién cuidaba a estos chicos y chicas antes de que algunos de sus progenitores entraran en prisión, observamos tres indicadores de interés: el primero, el cuidado monoparental, un 33,6 % eran cuidados exclusivamente por sus madres (23,2 %), sus abuelas (10,4 %) o sus padres (3,2 %). El segundo indicador es que un 17,6 % estaban siendo cuidados por los abuelos o abuelas, lo que muestra las dificultades de los progenitores para hacerse cargo del cuidado y la importancia de la familia como red de apoyo. El tercero, que el 30,4 % eran cuidados por mujeres solas (madre y abuelas). La feminización, la monomarentalidad y el apoyo de la red familiar en los cuidados ya formaban parte de la estructura de cuidados antes del ingreso en prisión.

TABLA 80.5. *Cuidador del chico/chica antes de la entrada en prisión del progenitor*

	<i>Cuidadores/as</i>	<i>%</i>	<i>% ac.</i>
Padre solo	4	3,2	3,2
Madre sola	25	20	23,2
Ambos	74	59,2	82,4
Abuela	13	10,4	92,8
Abuelos y otros familiares	9	7,2	100
Total	125	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIS.

Tras el ingreso en prisión de uno de los progenitores, la relación de los cuidadores con el chico o chica es la siguiente: un 70,4 % son cuidados por sus madres, un 12,8 % por sus abuelas y otro 5 % por sus tías o madrastras; en síntesis, casi nueve de cada diez chicos son cuidados por mujeres y

un 11,9 % por hombres. Los padres que se hacen cargo en solitario de los cuidados representan el 5,6 %. Se constata que los padres que quedan fuera se hacen cargo algo menos de lo que proporcionalmente les correspondería y que esta responsabilidad la asumen mujeres.

TABLA 80.6. *Relación (vínculo familiar) del cuidador/a con el chico/chica que cuida*

	N.º	%
Soy su madre	88	70,4
Soy su abuela	16	12,8
Otra relación	7	5,0
Soy su padre	7	5,6
Soy su abuelo	2	1,6
Soy su hermano	3	2,4
Soy su tío	2	1,6
Total	125	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIS.

Si nos detenemos en el vínculo (relación) entre el cuidador y el progenitor que está en prisión, más allá de las relaciones de pareja, se puede observar el papel clave que desempeñan las exparejas, un 16 % de los cuidadores tienen esta condición.

TABLA 80.7. *Relación del cuidador/a con el progenitor en prisión*

	N.º	%
Soy su pareja	78	62,4
Soy su madre	14	11,2
Soy su hermana	1	0,8
Expareja	20	16
Otro familiar	10	8
Soy su padre	2	1,6
Total	125	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIS.

80.8.2. Perfil sociodemográfico

El perfil sociodemográfico apunta las siguientes cifras: la distribución por sexo de los cuidadores entrevistados apunta la elevada feminización, con un 11,2 % de hombres y un 88,8 % de mujeres y la que ofrecen los chicos/as se ajusta a la

distribución porcentual en la población española general. La nacionalidad de los cuidadores es mayoritariamente española, con un 72,8 % frente a un 19,2 % de otras nacionalidades y un 8 % que disponían de doble nacionalidad. En este aspecto, la distribución de los adolescentes es de un 79,2 % de españoles, un 14,4 % de otra nacionalidad y un 4,4 % con doble nacionalidad.

La edad de los chicos y chicas entrevistados es la siguiente: un 48,8 % está entre diez y catorce años, el 39,2 % está entre quince y dieciocho años y un 12 % tiene diecinueve años. Se trata, por tanto, de jóvenes preadolescentes y adolescentes.

TABLA 80.8. *Edad de los chicos y chicas entrevistados*

Años	Chicos/as	%	% ac.
10	15	12	12
11	8	6,4	18,4
12	12	9,6	28
13	14	11,2	39,2
14	12	9,6	48,8
15	16	12,8	61,6
16	13	10,4	72
17	14	11,2	83,2
18	6	4,8	88
19	15	12	100
Total	125	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIS.

En cuanto a los cuidadores, su edad media es de 43,8 años, con una desviación típica de 10,7 años, muy similar a la media de la población penitenciaria general, si bien se advierte un cierto sesgo hacia arriba, que viene impreso por el papel jugado por las abuelas/os, que asumen los cuidados. El cuidador entrevistado de menor edad tiene veinticinco años y el mayor sesenta y nueve.

Nos detenemos aquí también en su nivel educativo, pues este es un buen indicador de las posibilidades económicas y de inserción sociolaboral de cualquier grupo social. Al analizar su nivel de formación alcanzado, nos recuerda mucho a los resultados de las personas que cumplen condena en prisión –un porcentaje muy elevado de personas sin estudios (16 %) o solo con estudios primarios o la secundaria sin acabar (32,8 %), algo más de un tercio con la educación secundaria acabada (36 %), superior al que se da entre las personas encarceladas, debido a la feminización de la realidad de los cuidados– y refleja la mayor formación de las mujeres en la población en general y en este contexto en particular. Por último, un grupo de universitarios muy pequeño (al ser una muestra muy reducida, somos conscientes de que en las categorías poco representadas puede haber errores importantes.

Puede servir de comparación que entre la población penitenciaria el porcentaje de universitarios ronda el 4 %). Con bastante seguridad, un grupo con enormes dificultades para acceder al mercado laboral y poder compensar los ingresos perdidos al entrar en prisión.

TABLA 80.9. *Nivel de formación alcanzado por el cuidador*

	N.º	%
Educación primaria sin acabar	20	16
Educación primaria acabada	20	16
Educación secundaria sin acabar	21	16,8
Educación secundaria acabada	45	36,0
Grado de FP acabado	18	14,4
Carrera universitaria acabada	1	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRI.

Uno de los aspectos más estudiados sobre los efectos del ingreso en prisión de un padre o una madre en sus hijos e hijas es el abandono escolar o el retraso en el proceso de escolarización. La relación de los chicos y chicas con la escuela es, además, un asunto relevante en lo que se refiere a los cuidados (la escuela es el sitio donde se detectan las debilidades y las situaciones críticas en muchos casos) y fenómenos como el estigma o la exclusión. Si revisamos la asistencia a clase de nuestra muestra, observamos que hay indicios importantes de problemas: un 68,8 % declara que va al colegio todos los días, pero hay un 14,4 % que responde que falta algunos días, un 3,2 % que no va durante semanas enteras y un 13,6 % que ya ha dejado la escuela. Aunque hay chicos y chicas que ya han superado la edad de la escolarización obligatoria, es preocupante que un 31,2 % se aleje de la escuela.

80.8.3. Condiciones de las viviendas

Durante la investigación se preguntó a los cuidadores sobre la propiedad de la vivienda en la que residían y las condiciones de habitabilidad en la que estaba. El 42,4 % informó que disponían de vivienda en propiedad. Aunque debemos ser muy cuidadosos en la comparación dado el tamaño de esta muestra, no podemos dejar de considerar que en la población general el porcentaje de propietarios era de un 75,2 % en las mismas fechas. Por el contrario, en el régimen de alquiler la comparación se invierte. Así, si en la población general es del 15,9 %, en la muestra es de un 36 %. En este apartado se preguntó por dos situaciones que se habían observado en las fases cualitativas previas de la investigación: la ocupación y la cesión de viviendas que estaban en muy malas condiciones. En estos casos, un 4,8 % vivía en una casa ocupada, el 9 % en una casa cedida por un familiar y un 8,8 % en una vivienda de

alquiler social. Las dificultades de acceso a la vivienda son importantes para una gran parte de los cuidadores.

Cuando indagamos sobre las condiciones en las que estaban sus viviendas, lo concretamos en los siguientes ítems: si tenían problemas de goteras o humedades (un 12 % respondió afirmativamente), de falta de luz natural (un 12 % respondió afirmativamente), excesos de ruidos (un 9,6 % respondió afirmativamente), contaminación, malos olores, problemas con aguas residuales, etc. (un 4,8 % respondió afirmativamente) y si en su barrio había problemas con la delincuencia o el vandalismo (un 19,2 % respondió afirmativamente).

Como se puede entender, existía la posibilidad de que algunas de estas cuestiones se acumulasen en las viviendas que estaban en peores condiciones. Se analizó agrupando los problemas de cada vivienda y el resultado es el siguiente: un poco más de la mitad de las viviendas (56 %) no tenía ningún problema de los preguntados, un 28,8 % tenía uno de los problemas, un 9,6 % tenía dos y luego había un grupo que tenía tres o más problemas. Es decir, había un grupo de un 5,6 % que vivían en muy malas condiciones.

TABLA 80.10. *Problemas acumulados por vivienda*

	N.º	%
0	70	56
1	36	28,8
2	12	9,6
3	4	3,2
4	2	1,6
5	1	0,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIS.

80.8.4. Situación socioeconómica

Para completar el acercamiento a las condiciones socioeconómicas de estas familias, vamos a examinar algunos resultados relacionados con el cambio que ha supuesto en su posición económica la entrada del familiar en prisión. Un 58,4 % contesta que la situación ha empeorado bastante o mucho y uno de cada cuatro que ha empeorado un poco; solo un 16,8 % afirma que no ha empeorado.

Estos datos se ven corroborados cuando les preguntamos por el grado de dificultad con el que llegan a fin de mes. Solo un 3,2 % lo consigue con mucha facilidad y un 8,6 % con facilidad o cierta facilidad. Pero uno de cada tres (31,2 %) llega con cierta dificultad y algo más de la mitad (51 %) llega con dificultad o mucha dificultad. La pérdida de ingresos por la entrada en prisión de un miembro de la familia (caso de las parejas de cuidadores), los gastos

judiciales o los derivados de los desplazamientos para las visitas, ingresos en el peculio de los presos, etc., suponen un empeoramiento grave de la situación económica familiar.

TABLA 80.11. *Facilidad/dificultad en llegar a fin de mes de las familias con hijos/as con un progenitor en prisión*

	N.º	%
Con mucha facilidad	4	3,2
Con facilidad	7	5,6
Con cierta facilidad	10	8
Con cierta dificultad	39	31,2
Con dificultad	32	25,6
Con mucha dificultad	33	26,4
Total	125	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIIS.

En este contexto, en la encuesta se pedía información sobre las necesidades de apoyo que habían solicitado a familiares, amigos y a organizaciones del tercer sector con objeto de afrontar las dificultades económicas derivadas del ingreso en prisión. Los resultados ponen de manifiesto la situación de gran necesidad por la que pasan estas familias. Casi la mitad (47,2 %) han solicitado ayuda para cubrir necesidades básicas en los últimos doce meses, y una cantidad aún mayor (56 %) ha solicitado ayuda a Cruz Roja, Cáritas u otras organizaciones. Un 13,6 % ha tenido cortes de luz y otros suministros básicos por impago. Y un 9,6 % ha tenido órdenes de embargo.

Un análisis más profundo de estas peticiones de ayuda indica que son los cuidadores más jóvenes los que solicitan ayuda a las organizaciones como Cruz Roja, Cáritas u otras con mayor frecuencia. En la tabla 80.12 se observa, en contraste, que tan solo un 18,4 % de los cuidadores de cuarenta y siete y más años lo solicitan. A mayor edad, mayor dificultad para afrontar las gestiones burocráticas asociadas a estos procesos.

TABLA 80.12. *Solicitud de ayuda a organizaciones en los doce últimos meses por edad*

	Hasta 38 años		De 39 a 46 años		47 y más		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
NO	13	34,2	26	53,1	31	81,6	70	56
SÍ	25	65,8	23	46,9	7	18,4	55	44
Total	38	100	49	100	38	100	125	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto MEAMPRIIS.

Cuando abordamos, por otra parte, la solicitud de ayuda a familiares por edad, las frecuencias se equilibran entre los tres grupos. Y esta situación se repite cuando se compara la dificultad que tienen para llegar a fin de mes por diferentes edades. En cualquier caso, todas estas diferencias por edad reflejan las enormes dificultades que atraviesan gran parte de los cuidadores.

Para concluir, es muy importante destacar la práctica ausencia de peticiones de ayuda a los servicios sociales. Apenas tres cuidadores de los entrevistados habían solicitado dicha ayuda. La fase cualitativa de la investigación contribuye a conocer el trasfondo, las causas de ese falso escaso interés en recurrir a los servicios sociales. El miedo al control institucional de la verdadera situación por la que atraviesan los chicos y chicas y el miedo a perderlos, a «que nos los quiten», está en la base de ese distanciamiento. La sensación de desamparo se mezcla con el temor a que los servicios sociales conozcan la precariedad de la situación en la que viven y que se pueda quebrar el inestable equilibrio resultante de la reorganización o reestructuración familiar tras la detención y que emerge con forma del fantasma de una retirada de la guarda o custodia de los menores y una ruptura definitiva del núcleo familiar. La tensión entre el desamparo y el miedo que sienten tanto el progenitor en prisión como la familia que se deja fuera de esta, hacen más difícil el acceso de los investigadores a las verdaderas cifras que quedan detrás de estas realidades y, por tanto, a la posible búsqueda de soluciones.

Bibliografía

- Aebi, Marcelo; Cocco, Edoardo; Molnar, Lorena y Tiago, Melanie (2022). *Espacio I-2021. Estadísticas penales anuales del Consejo de Europa: Poblaciones penitenciarias*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Añaños, Fanny T. (dir.) (2022). *Tránsitos y retos de la inserción-reinserción social con mujeres en semilibertad. Propuestas socioeducativas*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Besemer, Sytske; Farrington, David P. y Bijleveld, Catrien C. (2017). «Labeling and intergenerational transmission of crime: The interaction between criminal justice intervention and a convicted parent». *Plos One*, 12: e0172419.
- Bomysoad, Rachel N. y Francis, Lori A. (2021). «Associations between parental incarceration and youth mental health conditions: The mitigating effects of adolescent resilience and positive coping strategies». *Current Psychology*, 41, pp. 8746-8757.
- Branigan, Amelia R. y Wildeman, Christopher (2019). «Parental incarceration and child overweight: Results from a sample of disadvantaged children in the United States». *Public Health Representative*, 134, pp. 363-370.
- Brown, Christian (2016). «Maternal incarceration and children's education and labor market outcomes». *Labour*, 31, pp. 43-58.
- Cullen, Francis T. (1994). «Social support as an organizing concept for criminology: Presidential address to the Academy of Criminal Justice Sciences». *Justice Quarterly*, 11(4), pp. 527-559.
- Davis, Laurel y Shlafer, Rebecca J. (2016). «Mental health of adolescents with currently and formerly incarcerated parents». *Journal of Adolescence*, 54, pp. 120-134.

- Fair, Helen y Wainsley, Roy (2022). *Lista mundial de mujeres encarceladas (quinta edición)*. London: World Prison Brief. Institute for Crime and Justice Policy Research.
- Fair, Helen y Wainsley, Roy (2024). *Lista de población carcelaria mundial (decimocuarta edición)*. London: World Prison Brief. Institute for Crime and Justice Policy Research.
- Foucault, Michel (2023) [1975]. *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Garland, David (1999). *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Garland, David (2018). *Castigar y Asistir. Una historia de las estrategias penales y sociales del siglo xx*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Geller, Amanda; Garfinkel, Irwin y Western, Bruce (2011). «Paternal incarceration and support for children in fragile families». *Demography*, 48(1), pp. 25-47.
- Haskins, Anna R. (2016). «Beyond boys' bad behavior: Paternal incarceration and cognitive development in middle childhood». *Social Forces*, 95, pp. 861-892.
- Herreros, Alicia; Carcedo, Rodrigo; Viedma, Antonio; Ramos, Victoria; Fernández-Rouco, Noelia; Gomiz, Pilar y Val, Consuelo del (2023). «Parental Incarceration, Development, and Well-Being: A Developmental Systematic Review». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(4), p. 3143.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024). *Estadística de condenados adultos*. Madrid: INE. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176793&menu=ultiDatos&idp=1254735573206, acceso 15 de diciembre de 2024.
- Jackson, Dylan B.; Testa, Alexander; Semenza, Daniel C. y Vaughn, Michael G. (2021). «Parental incarceration, child adversity, and child health: A strategic comparison approach». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18, p. 3384.
- Juliá, Santos; Casanova, Julián y Villarroya, Joan (1999). *Víctimas de la Guerra Civil*. Madrid: Temas de Hoy.
- Kjellstrand, Jean; Yu, Gary y Eddy, J. Mark (2019). «Parental incarceration as a predictor of developmental trajectories of externalizing behaviors across adolescence». *Children and Youth Services Review*, 103, pp. 10-17.
- Laub, John H. y Sampson, Robert J. (2003). *Shared Beginnings, Divergent Lives: Delinquent Boys to Age 70*. London: Harvard University Press.
- Lorenzo, César (2013). *Cárceles en llamas. El movimiento de presos sociales en la Transición*. Barcelona: Editorial Virus.
- Lucas, Ángeles (2022). «La población reclusa femenina ha aumentado en el mundo un 60 % desde el año 2000». *El País*, 20 de octubre. Disponible en <https://elpais.com/sociedad/2022-10-20/la-poblacion-reclusa-femenina-ha-aumentado-un-60-en-el-mundo-desde-el-ano-2000.html>, acceso 15 de julio de 2025.
- Maruna, Shadd (2004). «Desistance from Crime and Explanatory Style. A New Direction in the Psychology of Reform». *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20(2), pp. 184-200.
- Melossi, Darío y Pavarini, Massimo (1980). *Cárcel y Fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*. Madrid: Siglo XXI Editores.

- Ministerio del Interior (2024). *Anuario estadístico 2023*. Madrid. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/anuario-estadistico-del-ministerio-del-interior>, acceso 15 de diciembre de 2024.
- Ríos, Julián C.; Etxebarria, Xabier y Pascual, Esther (2018). *Manual de Ejecución Penitenciaria. Defenderse en la cárcel*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas. (2.^a edición).
- Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2022). *Informe General*. Madrid: Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-general-de-instituciones-penitenciarias>, acceso 3 de diciembre de 2024.
- Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2024). *Estadísticas mensuales*. Madrid: Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.institucionpenitenciaria.es/es/estad%C3%ADstica-mensual-2024>, acceso 4 de diciembre de 2024.
- Serrano, Alfonso (2021). *La evolución del encarcelamiento en España (1971-2020). Un estudio de series temporales*. Barcelona: Bosch Editor.
- Shapland, Joanna; Farral, Stephen y Bottoms, Anthony (2016). *Global Perspectives on Desistance Reviewing what we know and looking to the future*. Abingdon: Routledge.
- Téllez, Abel (1998). *Los Sistemas Penitenciarios y sus prisiones*. Madrid: Edisofer S. L.
- Turney, Kristin (2014). «Stress proliferation across generations? Examining the relationship between parental incarceration and childhood health». *Journal of Health and Social Behavior*, 55, pp. 302-319.
- Turney, Kristin y Haskins, Anna R. (2014). «Falling behind? Children's early grade retention after paternal incarceration». *Sociology of Education*, 87, pp. 241-258.
- Turney, Kristin y Wildeman, Christopher (2015). «Detrimental for some? Heterogeneous effects of maternal incarceration on child wellbeing». *Criminology and Public Policy*, 14, pp. 125-156.
- UNODC (2011). *A/RES/65/229 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*. Organización para las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/Resolutions_Decisions/Resolutions_2010-2019.html#a-2010, acceso 14 de junio de 2025.
- UNODC (2015). *A/RES/70/175 Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela)*. Organización para las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/Resolutions_Decisions/Resolutions_2010-2019.html#a-2015, acceso 15 de julio de 2025.
- Washington, Heather M. (2018). «Paternal incarceration and children's social-emotional functioning at age nine: Why fathers' violence matters». *Sociological Focus*, 51, pp. 318-334.

Autores/as

Arta Antonovica (Riga, Letonia, 1979). Profesora Titular en la Universidad Rey Juan Carlos y Doctora (con Mención Europea) por la misma Universidad. MBA por Riga International School of Economics and Business Administration (Letonia). Profesora invitada en varias universidades europeas en Alemania, Hungría, Letonia, Polonia, Reino Unido, Suecia y Turquía, e internacionales como Malasia y México. Imparte docencia en el área de Investigación de Mercados en español e inglés. Su investigación tiene perfil multidisciplinar, publicando artículos, libros y capítulos sobre temas de Sociología, relaciones internacionales, destinos turísticos inteligentes, *neuromarketing* y comunicación.

Esther del Campo (Madrid, 1963). Catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la misma universidad. Master of Arts en Política Comparada por la Universidad de Carolina del Norte. Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (2012-2015). Es, en la actualidad, Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Vocal de la Junta Electoral Central (2020-2025). Autora de numerosas publicaciones sobre Política Comparada, centradas en el análisis de los principales actores políticos y sociales tanto en España como en América Latina, así como el papel de estos en el cambio político e institucional.

Rodrigo J. Carcedo González (Burgos, 1975). Profesor Titular (acreditado a Catedrático) en Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad de Salamanca. Dirige el Grupo de Investigación sobre Infancia, Familia, Prisión y Vulnerabilidad Social, y lidera proyectos pioneros en España sobre el impacto del encarcelamiento parental en niños y adolescentes, financiados por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Con veinticinco años de experiencia investigadora en prisión, ha consolidado una trayectoria sólida en este ámbito. Además, dirige el Servicio de Atención Psicológica a Hijos de Personas Presas (HIPRIFAM) y colabora con redes internacionales centradas en la infancia y la prisión.

Ángel Cazorla Martín (Granada, 1973). Profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, del que forma parte desde 2002 y miembro del Grupo de Investigación de Excelencia SEJ- 113, del cual forma parte desde 2005. Ha llevado a cabo estancias de investigación en las Universidades de Lisboa (ICS, Instituto de Ciências Sociais), Ecuador (PUCESI, Universidad Pontificia del Ecuador Sede Ibarra), a la vez que ha colaborado en multitud de proyectos de investigación del plan nacional, acciones complementarias y proyectos. A lo largo de su trayectoria académica y profesional se ha especializado en los métodos y técnicas de investigación aplicadas a las Ciencias Sociales. Ha publicado numerosos trabajos sobre comportamiento político y electoral a nivel nacional y regional, siendo el Director de trabajo de campo del CADPEA (Centro de Análisis y Documentación Política y

Electoral de Andalucía) desde 2005 y director del EGOPA, Estudio General de Opinión Pública de Andalucía hasta 2018. Es autor de numerosos trabajos de investigación en revistas y editoriales de alto impacto.

Laura Chaqués Bonafont. Catedrática de Ciencias Políticas en la Universidad de Barcelona y Directora del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Doctora en Política Económica por la Universitat de Barcelona y Máster en Ciencias Políticas por la New School of Social Research en Nueva York. Con una amplia formación académica, ha ejercido como Investigadora visitante en instituciones como la Universidad de Washington, la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill y el King's College de Londres. Actualmente, lidera el Grupo de Investigación «Calidad de la Democracia» (www.Q-Dem.com), que tiene como objetivo analizar la interacción entre las agendas gubernamentales, parlamentarias y mediáticas a lo largo del tiempo, abordando diversos temas, países y niveles de gobierno en una perspectiva comparativa.

Irene Delgado Sotillos. Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Doctora en Ciencia Política y Diplomada en Social Science Data Analysis and Collection por la Universidad de Essex. Ha realizado estancias académicas y de investigación en universidades extranjeras. Es autora de varias monografías científicas y de un buen número de capítulos de libros y artículos de revistas especializadas en estudios electorales, partidos políticos y parlamentos. Además, ha desempeñado distintos cargos de gestión universitaria y participa como experta en programas de evaluación de la calidad universitaria.

Javier de Esteban Curiel (Madrid, 1975). Catedrático en la Universidad Rey Juan Carlos. Doctor (con mención Doctor Europeus) por la Universidad Complutense de Madrid y Master of Arts por la Bournemouth University (UK). *Visiting Researcher* en varias universidades como la London Metropolitan University (UK) y la University of Nevada (EE. UU.). Director de Investigación del CIS (2019-2021). Imparte docencia en el área de Investigación de Mercados en español e inglés. Sus áreas de investigación se centran en la Sociología, la metodología en Ciencias Sociales, el turismo y la comunicación.

Bruno Estrada (Madrid, 1964). Economista, Coordinador de la Secretaría General de CC. OO. Director adjunto del Programa Modular de Relaciones Laborales de la UNED. Presidente de la Plataforma por la Democracia Económica. Miembro fundador de Economistas Frente a la Crisis. Miembro del Consejo de redacción de la *Revista Temas*. Miembro del Consejo asesor de la Fundación Alternativas. Colaborador con *El País*, *CTXT*, *publico.es*, *eldiario.es*, *Alternativas Económicas*, *Le Monde Diplomatique* en español. Sus últimos libros publicados son: *1968. El año de las revoluciones rotas* (2022); *¿Una empresa de todos?* (coord.) (2022); *Repensar la economía desde la democracia* (coord.) (2020); *20 razones para que no te roben la historia de España* (2019); *La Revolución Tranquila* (2018).

José Ramón Flecha García (Bilbao, 1952). Ha trabajado en la Universidad de Barcelona de 1986 a 2025, desde Profesor Asociado hasta Catedrático y Emérito. Una de sus contribuciones, junto con más colegas, ha sido la teoría de la sociedad dialógica. La Sociología dialógica llevó a aportar y promover los requisitos de impacto social y cocreación en la investigación científica europea cuando fue contratado por la CE para dirigir el grupo de personas de las diferentes ciencias que los elaboró. Colabora especialmente con colegas en los análisis que permiten a la Sociología aportar soluciones científicamente contrastadas a los problemas que democráticamente decide abordar la sociedad.

Javier García Fernández (Madrid, 1949). Catedrático Emérito de Derecho constitucional. Universidad Complutense de Madrid. Secretario General de Cultura en el Ministerio de Cultura y Deporte; Subsecretario de Cultura y Deporte; Director General de Enseñanza Militar y Reclutamiento en el Ministerio de Defensa; Subdelegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid; Secretario General Técnico de los Ministerios de Vivienda, de la Presidencia y de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Autor, entre otros, de *El origen del municipio constitucional* (1983); *El Gobierno en acción* (1995); *Estudios sobre Derecho del Patrimonio Histórico* (2008); *Veinticinco militares de la República* (coord.) (2020 [2011]); *Estudios de Historia del Derecho Público* (2019); *Regulación jurídica y acción política del Gobierno en España* (2020) y *Nuevos estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico* (2020).

Antonio Garrido Rubia (Jaén, 1968). Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia. Secretario General de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA). Es autor de diferentes publicaciones científicas sobre política comparada, instituciones políticas, elecciones y campañas electorales y comunicación política. Sus libros más recientes son *Presidencialismo Comparado* (CEPC, 2020); *Elecciones y democracia en América Latina* (Tirant, 2023), ambos con D. Nohlen, y *La Ciencia Política en España: Treinta años de la Asociación Española de Ciencia Política* (AECPA, 2024), editado con J. Montabes y B. Aldeguer.

María del Pilar Gomiz Pascual (Madrid, 1978). Autora de varios libros y artículos sobre discapacidad y ciudadanía inclusiva y grupos especialmente vulnerables, es miembro del Grupo TABA International Research (sobre Inclusión Social y Derechos Humanos) y participa en diversos proyectos de investigación y actividades de transferencia y divulgación. Fuera de la Universidad, ha ejercido como periodista, destacando su labor en la investigación sobre niños robados (localizó a una niña robada a su madre en 1981).

Pablo de Gracia Soriano (Valencia, 1986). Doctor en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Dinámica del Cambio por la Universidad Pública de Navarra. Es Docente e Investigador en el Departamento de Sociología I de la Universidad de Alicante (UA). Es Cofundador del GIS-UA y colaborador en OBSOEDU, AEDIFICATIO y GRESCO (UCM). Integra el Equipo de dirección de RASE, la Junta directiva de AVS, el Comité asesor de EDFES y el Equipo directivo del CI27 de la FES. Su trayectoria incluye experiencia técnica en estudios sociales y su investigación se centra en la relación entre sociedad y tiempo.

Óscar Jaime Jiménez (Fürth, República Federal de Alemania, 1967). Profesor Titular en el Departamento de Sociología III de la UNED. Coordinador académico del Programa de Doctorado de Análisis de Problemas Sociales de la UNED. Director del Diploma de Experto profesional en Terrorismo Yihadista, del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Asesor ejecutivo del Director General de la Policía y de la Guardia Civil (2004-2009). Director del Instituto de Estudios de Policía de la Dirección General de la Policía (2005-2009). Director General de la Fundación Policía Española (2005-2007). Secretario General Técnico del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior (2010-2012).

Erika Jaráiz Gulías (Pontevedra, 1976). Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la USC. Perteneció al Equipo de Investigaciones Políticas de esta misma universidad donde también es Coordinadora del Máster en Tecnologías en Marketing y Comunicación Política. En los últimos años se ha especializado en

comportamiento político y electoral, y la utilización de técnicas de investigación avanzadas. Cuenta con múltiples publicaciones en revistas, así como monografías y capítulos de libro. Pertenece, entre otros, al Comité editorial de la *Revista Española de Ciencia Política*, y es en la actualidad Vicepresidenta de la AECPA.

Diana Jareño Ruiz (Albacete, 1984). Licenciada y Doctora en Sociología por la Universidad de Alicante (Premio Extraordinario en ambas titulaciones). Es Profesora Titular acreditada de la UA. Dirige el Grupo de Investigaciones Sociológicas de la Universidad de Alicante (GIS-UA), a través del cual colabora en numerosos proyectos de I+D+i a nivel internacional, nacional y autonómico. Sus investigaciones se centran en familia, educación, migraciones, género e innovación social, con numerosas publicaciones y participaciones en congresos. Preside la Associació Valenciana de Sociologia desde 2021 y es miembro del Comité Ejecutivo de la FES desde 2018.

Nieves Lagares Diez (A Coruña, 1966). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Santiago de Compostela. Experta en el estudio de la formación y organización de los partidos políticos y en las cuestiones relativas al liderazgo, la comunicación y la mercadotecnia política. Entre sus publicaciones más recientes destacan: *La construcción emocional de la extrema derecha en España*, Lagares Diez, N.; Pereira López, M. y Jaráiz Gulías, E. (2024); «Las elecciones autonómicas de Andalucía, Cataluña y Castilla y León» (*Revista Internacional de Sociología*); «Information, social networks and emotions: Fear and anger towards Pedro Sánchez 2019-2021», Rivera, J. M.; Lagares, N.; Jaráiz, E. y Pereira, M. (*Frontiers in Political Science*, 2025).

Ramón Máiz Suárez (Santa Cruz de Tenerife, 1953). Catedrático Emérito de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela. Es autor de diversas obras sobre nacionalismo, federalismo, teoría política e historia del pensamiento político, entre ellas, *Nación y Revolución: la teoría política de Emmanuel J. Sieyès*; *Identity and territorial Autonomy in Plural Societies*, con William Safran; *Ethnicisme et politique*, con Jean Tournon; *The Inner Frontier*; *Nación y literatura en América Latina* o *Nacionalismo y Federealismo*. Ha publicado artículos en revistas como *Nations and Nationalism*, *Nationalism and Ethnic Politics*, *Regional and Federal Studies*, *Revista Española de Ciencia Política* o *Nationalities Papers*. Ha dirigido más de cuarenta tesis doctorales y tiene un índice de impacto h de 36.

Iván Medina (Barcelona, 1984). Profesor Titular de Ciencia Política en la Universitat de València. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha realizado estancias de investigación en las Universidades de Edimburgo, Nova de Lisboa y West of England (Bristol). Anteriormente, ha sido Investigador Posdoctoral (Alianza 4 Universidades) en la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación actual se centra en el asociacionismo empresarial, los grupos de interés y las políticas de transparencia, que puede leerse en revistas como la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, la *Revista Española de Ciencia Política*, la *European Urban and Regional Studies* o *Contemporary Politics*.

Juan Montabes Pereira (Jaén, 1959). Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Granada. Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Granada y Diplomado en Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid). Ha desarrollado estancias de investigación en las universidades de Harvard, Florencia y Mohammed V de Rabat. Autor de más de veinte libros y más de un centenar de artículos y capítulos sobre participación política, comportamiento electoral y

reformas institucionales. Dispone de cinco sexenios de investigación y uno de transferencia de la ANECA. Ha dirigido veintinueve tesis doctorales y más de ciento veinte proyectos académicos de Fin de Grado y Máster. Ha participado en más de veinte proyectos de convocatoria pública, en muchos de ellos como Investigador principal. Miembro de los consejos editoriales de revistas como *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), *Sistema y Más Poder Local*, así como editor de la *Revista Política y Gobernanza*. Ha presidido el Consejo Audiovisual de Andalucía y ha sido vocal de la Junta Electoral Central desde 2019 hasta 2025. Actualmente, es Presidente de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA).

Benjamín Oltra y Martín de los Santos (Madrid, 1945). Catedrático Emérito de Sociología de la Cultura y Teoría Sociológica del Departamento de Sociología I de la Universidad de Alicante (UA). Fundador de las revistas *Papers*, *Revista de Sociología* y *Campus*. *Revista de Cultura*. También cofundó la Fundación de Ciencias Sociales y Mundo Mediterráneo y el Theory Group. Destaca, entre muchas otras, su aportación en la obra *Sociedad, vida y teoría*, publicada por el CIS. Actualmente trabaja en varios libros sobre pensamiento, Sociología e historia intelectual, siendo su última publicación, de ámbito literario: *A las puertas de la revolución: Tocqueville y Marx en París, 1848*.

Pablo Oñate (Oviedo, 1966). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat de València. Graduado en Derecho y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Cuenta con numerosas publicaciones en libros o revistas especializadas relacionadas con la democracia, elecciones y sistemas electorales, élites políticas, partidos y sistemas de partidos, y el sistema político español. Ha sido Profesor y *Visiting Researcher* de diversas universidades en España, Reino Unido, Estados Unidos, México, Bolivia, Argentina y Colombia. También ha desarrollado tareas de asesoría y consultoría institucional en diversos países. Es Presidente de la International Political Science Association (2023-2025). En 2024 se le otorgó el Premio Nacional de Sociología y Ciencia Política.

Carmen Ortega (Málaga, 1973). Profesora Titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Su campo de especialización en docencia, investigación y transferencia del conocimiento es el análisis del comportamiento político y de los sistemas electorales. Andalucía y el análisis comparado han sido sus principales ámbitos en este campo de estudio, integrando la perspectiva de género en sus últimas investigaciones y actividades científicas. Es autora, coordinadora o coeditora de once monografías y ha publicado más de cien capítulos de libro y artículos en revistas científicas indexadas, tanto nacionales como internacionales. Entre sus libros más recientes destacan: *Las elecciones generales de 2023*. Pablo Oñate; José Manuel Rivera y Carmen Ortega (eds.) (CIS, 2024).

Benigno Pendás García (Barcelona, 1956). Catedrático de Ciencia Política de la Universidad CEU San Pablo. Su carrera académica se desarrolló con anterioridad en la Universidad Complutense. Consejero Nato de Estado. Exdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Letrado de las Cortes Generales, ha sido Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado. Ha sido también Director General de Bellas Artes entre 1996 y 2000, Patrono del Museo del Prado y de más de cuarenta instituciones culturales y lo es de la Fundación Ortega-Marañón, entre otras. Autor de diez libros y más de cincuenta artículos sobre Historia de las Ideas y Derecho Público. Los más recientes: *Teorías Políticas para el siglo XXI* (2007); *Las paradojas de la libertad* (2011); *La ciudad de*

las ideas (2014), *Democracias inquietas* (Premio Jovellanos de Ensayo, 2015); *La sociedad menos injusta* (2019) y *Biografía de la libertad* (2022, publicado el tomo I). Director de la obra colectiva en cinco tomos *España constitucional: trayectorias y perspectivas* (2018) y de la *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas* (2021). Editor de clásicos como: Bentham, Gierke, J. Brutus o Warren y Brandeis. Ha dictado más de doscientas conferencias en España y otros países.

María Pereira López (Ourense, 1982). Profesora Titular de Ciencia Política en la USC. Sus líneas de investigación se centran en el estudio del comportamiento político, las organizaciones partidistas y el papel de las emociones en política. Entre sus publicaciones recientes: Rivera, J. M.; Lagares, N.; Pereira, M. y Jaráiz, E. «Correísmo y anticorreísmo: una fractura emocional en Ecuador. Elecciones presidenciales de 2021» (2024, *Colombia Internacional*); Oñate, P.; Pereira, M. y Mo, D. «Emociones y voto a Vox en las elecciones generales españolas de abril y noviembre de 2019» (2022, *Revista Española de Ciencia Política*). Licenciada en Administración y Dirección de Empresas y Periodismo por la Universidad Carlos III y Doctora *cum laude*, Premio Extraordinario en Sociología por la UNED, donde ejerce como Profesora y ha ocupado diversos cargos de gestión. Desde 2023, dirige UNIDIS (Centro de Atención al Universitario con Discapacidad).

Sofía Pérez de Guzmán (Sevilla, 1962). Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular de Sociología en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Cádiz. Responsable del Grupo de Investigación «Trabajo, Política y Género» del Plan Andaluz de Investigación y Coordinadora de la Red Iberoamericana de Investigación en Trabajo, Género y Vida Cotidiana. Principales áreas de investigación: Sociología del trabajo y del empleo, relaciones laborales y desigualdades de género. Algunas de sus publicaciones más recientes son: *Contingent workers' voice in Southern Europe. Collective experiences of Protection and Representation*, con Marcela Iglesias e Ivana Pais (Edward Elgar Publishing) y *The (new) moonlighting: between survival and self-realization at work. A look from the European experience*, con Ivana Pais y Lucía del Moral (Cuadernos de Relaciones Laborales).

Carlos Prieto (Valladolid, 1940). Doctor en Sociología por la Sorbona. Profesor de Sociología de las Relaciones Laborales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM durante más de treinta años. Ha sido miembro del equipo de dirección del Grupo de Investigación Internacional MAGE («Marché du travail et Genre») del CNRS francés y Director de la revista *Cuadernos de Relaciones Laborales* desde 2004. Entre sus publicaciones se cuentan *Las relaciones de empleo en España* (Siglo XXI), *La crisis del empleo en Europa* (Germania), *Trabajo, género y tiempo social* (Ed. Complutense y Hacer), *La calidad del empleo en España* (Ministerio de Trabajo), *Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española* (Cinca) y *Las metamorfosis del trabajo y de la relación salarial. El caso español* (La Catarata). Actualmente, es Catedrático Emérito de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

José Manuel Rivera Otero. Profesor Titular de Ciencia Política en la USC. Sus líneas de investigación se centran en el estudio del liderazgo político, las organizaciones partidistas, el comportamiento político y el papel de las emociones en política. Entre sus publicaciones recientes: Rivera, J. M.; Lagares, N.; Pereira, M. y Jaráiz, E. «Correísmo y anticorreísmo: una fractura emocional en Ecuador. Elecciones presidenciales de 2021» (2024, *Colombia Internacional*); Rivera, J. M.; Jaráiz, E. y Mo, D. «Monarquía y

emociones: el factor temporal en la valoración institucional y personal» (2023, *España. Historia y Comunicación Social*).

Juan Rodríguez Teruel (Barcelona, 1974). Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat de València, y Doctor europeo por la Universitat Autònoma de Barcelona. Sus investigaciones se han centrado principalmente en el estudio de las élites gubernamentales, el activismo de partido y la evolución del sistema de partidos en España. Es autor de *Los ministros en España democrática* (premio Juan Linz 2007 del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), *Digital Parties y Southern Europe in The Covid-19 Pandemic. The First Phase*, entre otros. Actualmente dirige el Centre d'Estudis d'Opinió, de la Generalitat de Catalunya.

María Belén Romero García (Granada, 1990). Miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (CSACE), especialidad jurídica por ingreso libre, promoción III. Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada y Máster en Administración Civil del Estado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Ha ocupado el puesto de Jefa de Área en la Subdirección General de Dominio Público Marítimo-Terrestre en el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y de Subdirectora Adjunta en el Gabinete Técnico de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Actualmente, ocupa el puesto de Directora del Banco de Datos del CIS desde 2023.

Manuel Sánchez Reinón (Murcia, 1966). Profesor Contratado Doctor de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), adscrito al Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Administración Sanitaria (Instituto de Salud Carlos III-Escuela Nacional de Sanidad). Investigador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA-UCM) y del Grupo de Investigación «Diseño de políticas: transferencia e innovación» (PoliTis-UCM). Líneas de interés vinculadas a las políticas públicas de servicios sociales y sanitarios descentralizadas de cuidados de larga duración, desde una perspectiva de género: cronicidad, dependencia y discapacidad; y a las políticas públicas descentralizadas en América Latina. Coordinador de Inclusión de Personas con Diversidad de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

Daniel Sansó-Rubert Pascual (Tenerife, 1978). Actualmente Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Acreditado como Profesor Titular (ANECA), desempeña su labor docente e investigadora en el Departamento de Tendencias Sociales (Sociología III). Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Derecho por la misma universidad, así como en el Grado de Criminología y Seguridad Pública. Máster en Estudios de Seguridad por la Universidad de Salamanca y estudios de Posdoctorado en la Universidad de Bolonia.

Consuelo del Val Cid (Madrid, 1963). Profesora Titular de Sociología en la UNED. Ha sido Decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de dicha universidad (2015-2019). Especializada como docente en métodos y técnicas de investigación social, ha desarrollado líneas de investigación en opinión pública, conflictos internacionales e instituciones totales, enfocadas desde la perspectiva de género. Fruto de estas

investigaciones ha publicado, entre otras obras: *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*; *Hacia una medida objetiva de la discriminación en la cárcel: indicadores e índice de punición*; *Odio vs Derechos Humanos: Sociodiversidad, delitos y derechos*.

Antonio Viedma Rojas (Madrid, 1960). Doctor en Sociología, Profesor Honorífico en el Departamento de Sociología I (Teoría, Metodología y Cambio Social) de la UNED. Su campo de investigación se ha centrado en el estudio de la prisión y sus efectos sociales, la educación y la enseñanza superior en las prisiones, la situación de discriminación de las mujeres encarceladas, los procesos de inserción, el desistimiento del delito y la situación de los hijos menores de edad de los presos y los efectos que el encarcelamiento de sus padres tiene sobre ellos. Las publicaciones de sus investigaciones pueden ser consultadas en: <https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Viedma-Rojas/research>

ESPAÑA 2025

Estructura y cambio social



En esta obra se analiza la estructura y la evolución de la sociedad española en el horizonte de finales del primer cuarto del siglo XXI. Se trata de un trabajo que está basado en una amplia información empírica y que ha sido fruto de la labor de 146 Catedráticos/as y Profesores/as de Sociología, Ciencia Política y Economía, en el que se aportan informaciones y análisis sobre múltiples tendencias sociales en varios aspectos de la sociedad española. Los cinco volúmenes de esta obra dan continuidad a la labor de investigación y de análisis realizada ininterrumpidamente por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) a lo largo de los últimos años. En los distintos volúmenes se abordan aspectos como las características demográficas de la población española, la familia y las relaciones interpersonales, las brechas de género, el papel de las mujeres, la juventud, la problemática de la vivienda, las migraciones, el mundo rural, la estructura económica, el empleo y el consumo, el paro, la estratificación social y la desigualdad, el poder, la política, las instituciones, los actores sociales, la vida cotidiana, las creencias, la cultura, las identidades o el papel de la ciencia, entre otros.