

Un pacto entre las principales fuerzas políticas que recoja los estímulos necesarios para salir de la recesión y que introduzca una nueva regulación de la arquitectura financiera para evitar que los abusos del pasado se vuelvan a repetir, constituye una prioridad para superar una crisis global que tiene el potencial de ser la más destructiva desde la Gran Depresión de 1929. Este pacto sería el equivalente, en el marco de la globalización, de los acuerdos que tras la Segunda Guerra Mundial concluyeron los socialdemócratas y los democristianos europeos, y que condujeron a la llamada *edad de oro del capitalismo* y a la creación de los modernos Estados del Bienestar.

Se trata de evitar que, una vez que la inicial crisis financiera ha devenido en una crisis de la economía real, el resultado acabe siendo una crisis política, como ha sucedido otras veces en la Historia.

Incluso si este pacto global existiera, y tuviera éxito, no sería suficiente para hacer frente a los problemas específicos que arrastra cada economía. Cada país presenta unas características particulares que serán determinantes a la hora de definir su futuro, una vez superada la fase álgida de la crisis.

En España se requieren una serie de reformas, que reconduzcan el modelo de crecimiento de baja productividad existente. Para ponerlas en marcha es preciso y urgente un gran acuerdo nacional, al que no pueden estar ajenas ni las fuerzas políticas principales ni los agentes económicos y sociales. Un pacto de sacrificios compartidos para aplicar, primero, las políticas anticrisis y, después, las reformas pendientes capaces de conducir a un nuevo periodo de prosperidad y convergencia real con los principales países de la Unión Europea.

PACTOS PARA UNA  
NUEVA PROSPERIDAD EN ESPAÑA

# Hacia un *New Deal* global

EL COMIENZO DE LA LEGISLATURA

EN LA FRONTERA DEPRESIVA

EL ESTADO DE LA JUSTICIA

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

EL MERCADO DE LA ENERGÍA EN 2008

PROBLEMAS INSTITUCIONALES Y CORRUPCIÓN

LA INMIGRACIÓN Y LA VIDA POLÍTICA EN ESPAÑA

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA COMPETICIÓN POLÍTICA

TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN ESPAÑA

SEGUNDA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

CALIFICACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA:

6,0

INFORME SOBRE  
LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA / 2009

---

PACTOS PARA UNA  
NUEVA PROSPERIDAD EN ESPAÑA

---

Hacia un  
*New Deal* global

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

® Fundación Alternativas

ISBN-13: 978-84-92424-69-6

**EDICIÓN:** Iosu Latorre. **COORDINACIÓN:** Javier Ortiz y Julio Embid.

**MAQUETACIÓN:** Chano del Río y Miguel Nuño (gráficos).

**EDITA:** Fundación Alternativas. Calle Zurbano 29, 3º izq. 28010 Madrid. España.

Tel: 34 913 199 860 Fax: 34 913 192 298 [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)

# Equipo del Informe sobre la Democracia en España, 2009

---

Para la realización del Informe sobre la Democracia en España, el Laboratorio de la Fundación Alternativas designó un Consejo Asesor que, junto con el Director del Informe, debatió su estructura y orientación a lo largo de varias sesiones, conoció los trabajos en curso y la propuesta del documento final.

Un equipo de investigadores contratado por el Laboratorio de la Fundación Alternativas llevó a cabo la recogida y selección de la información, la elaboración de los datos relevantes y la redacción inicial de los diferentes capítulos que componen este informe.

## CONSEJO ASESOR

---

Joaquín Estefanía Moreira  
Director del Informe

Joaquín Arango Vila-Belda

Alberto Lafuente Félez

Jesús Leguina Villa

José María Maravall Herrero

Emilio Ontiveros Baeza

Javier Pradera Cortázar

Ignacio Sánchez-Cuenca

Julián Santamaría Osorio

Juan Manuel Eguiagaray Ucelay  
Director del *Laboratorio de Alternativas*

Javier Ortiz Vicente  
Subdirector del *Laboratorio de Alternativas*

## INVESTIGADORES

---

### Luis Ayala

Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido subdirector general de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales.

### Mariano Bacigalupo Saggese

Licenciado en Derecho por la Universidad de Friburgo (Alemania), diplomado en Derecho constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucional (CEPC), así como doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Es profesor titular de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNED y ex letrado del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial.

### Modesto Escobar Mercado

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y catedrático de la Universidad de Salamanca. Especializado en técnicas de investigación social. En la actualidad dirige el máster de Servicios Públicos y Políticas Sociales de la Universidad de Salamanca.

### Joaquín Estefanía Moreira

Licenciado en Ciencias Económicas y en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido director de *El País* y director de opinión de este periódico. En la actualidad dirige la escuela de periodismo UAM/El País. Premio Europa de Periodismo por su defensa de las libertades democráticas.

### Victor Lapuente

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas e investigador en el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo.

### Rosa Martínez

Profesora de Economía Pública en la Universidad Rey Juan Carlos. Licenciada en Económicas y en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido investigadora del Instituto de Estudios Fiscales y sus trabajos se han especializado en distribución de la renta y política social.

### Sandra León Alonso

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y doctora miembro del Instituto Juan March. Actualmente es investigadora en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

### Jesús Mota

Periodista. Trabajó en *Ya* como redactor. Ha sido director de *Cinco Días* y responsable del suplemento Negocios de *El País*. En la actualidad, trabaja en la sección de Opinión de *El País*.

---

### Emilio Ontiveros Baeza

Catedrático de Economía de la Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid –de la que fue vicerrector durante cuatro años– y autor de varios libros, y numerosos artículos, sobre economía y finanzas. Fundador y presidente de AFI (Analistas Financieros Internacionales).

### Lluís Orriols

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y Máster en Ciencias Sociales en el Instituto Juan March. Actualmente está preparando su tesis en la Universidad de Oxford.

### Luis Pomed Sánchez

Licenciado y doctor en Derecho, con premio extraordinario, por la Universidad de Zaragoza. Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, en situación de excedencia. Letrado del Tribunal Constitucional.

### Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido director del Instituto de Estudios Fiscales y vicerrector de la Universidad de Salamanca. Coordinó el programa EUROSOCIAL de la Unión Europea.

### Ignacio Sánchez Cuenca

Director de Investigación del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March y profesor titular de Sociología en la Universidad Complutense. Es autor de varios libros, numerosos artículos académicos en revistas españolas e internacionales sobre teoría de la democracia, comportamiento electoral y terrorismo.

### Ignacio Urquizu Sancho

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y doctor miembro del Instituto Juan March. Actualmente es subdirector de Estudios de Progreso de la Fundación Alternativas, responsable de área en Laboratorio de Alternativas y profesor de Sociología en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.



# Prefacio

---

La aparición de la tercera entrega del *Informe sobre la Democracia en España* tiene lugar en condiciones bien distintas que las anteriores. La primera se presentó en medio de una legislatura cuajada de tensiones políticas, en un clima singularmente enrarecido marcado por la estrategia que recibió el nombre de la crispación. La segunda entrega, que recogió y evaluó la dureza de las relaciones políticas expresadas durante el último año de la legislatura anterior, tuvo lugar tras la celebración de las elecciones generales. Se abría entonces un nuevo ciclo político, en el que cabía esperar la aparición de nuevas formas de comportamiento y más elaborados discursos en las relaciones gobierno-oposición. Al fin y al cabo, como quedó dicho, la estrategia de la crispación resultó electoralmente derrotada en marzo de 2008, si bien ello no impidió que la oposición obtuviera un excelente resultado electoral. Cabía, por tanto, la posibilidad de que la consolidación del liderazgo en el principal partido de la oposición fuera unida en esta ocasión al abandono de la estrategia de los años anteriores. Las tentativas de definir un nuevo estilo de relaciones políticas –si acaso pudo existir en los meses siguientes a la celebración de las elecciones– pronto quedaron sepultadas por la necesidad de hacer frente a los grandes retos económicos, sociales y políticos, derivados de la crisis económica internacional y de sus singulares y específicas secuelas nacionales. La economía se ha convertido con toda justicia en el centro del debate nacional y de las preocupaciones ciudadanas, a pesar de que muchas otras cuestiones políticas –divisiones y disputas en torno al liderazgo en el PP, asuntos de corrupción o manifiestos errores y ausencias en la acción de gobierno– han ocupado lugares de relevancia en el espacio mediático y en la atención pública.

El *Informe* que ahora ve la luz es tributario de esta nueva realidad. Concebido inicialmente para incorporar con amplitud las implicaciones políticas de una situación económica que ya era difícil hace un año, así como los agudos desafíos planteados por la energía y el cambio climático, pronto vio desbordados sus propósitos primeros. El colapso económico mundial en el que estamos inmersos ha dejado su impronta y teñido de inequívocos y oscuros colores el conjunto del *Informe*. La discusión sobre los efectos de la crisis, los comportamientos de los agentes políticos,

las alternativas disponibles para su superación y la modulación de las acciones de gobierno y oposición ante las nuevas realidades ocupan buena parte del contenido del *Informe 2009*.

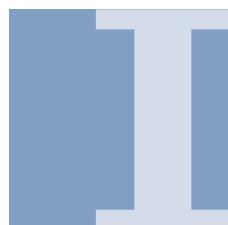
Sin embargo, a pesar de los nuevos asuntos y énfasis que el *Informe* recoge, no se han dejado de lado los análisis relativos a aspectos tan definitorios de nuestra calidad democrática como la Justicia, los medios de comunicación o las relaciones entre los poderes centrales y territoriales en nuestro descentralizado Estado autonómico, sin olvidar nuevas indagaciones en las raíces institucionales de los abundantes fenómenos de corrupción observados, que complementan las aportaciones de años anteriores y el comienzo de una nueva línea de investigación sobre la medición de la desigualdad.

He de expresar, una vez más, mi agradecimiento a los investigadores que han hecho posible esta edición del *Informe*, al Consejo Asesor que ha orientado sus trabajos y a su competente y aplicado Director, con el que es tan fácil como gratificante trabajar año tras año. Y no puedo ocultar la satisfacción de la Fundación Alternativas como impulsora de una publicación periódica que, modesta pero decididamente, se va abriendo camino como referencia para el debate político y social entre quienes aspiramos a una democracia con la mayor calidad institucional. Ojalá que, sin falsas complacencias, el *Informe 2009* resulte también una fuente de meditación colectiva y de propuestas viables de mejora social.

**Juan Manuel Eguiagaray Ucelay**

Director del *Laboratorio de Alternativas*

# Índice



|   |           |
|---|-----------|
| <b>Pactos para una nueva prosperidad en España.<br/>Hacia un <i>New Deal</i> global</b> | <b>13</b> |
| 1. Las dificultades generales   | 13        |
| 2. Las dificultades nacionales  | 17        |
| 3. Condiciones políticas para el acuerdo  | 20        |
| 4. Valoración de la democracia  | 24        |
| 5. Justicia en conflicto  | 24        |
| 6. Inmigración: año de transición   | 25        |
| 7. Medios de comunicación: polarización ideológica                                      | 26        |
| 8. Corrupción: poco extensiva, muy intensiva  | 27        |
| 9. Distribución de la renta: negros augurios  | 27        |
| 10. Energía nuclear frente a energías renovables  | 28        |
| 11. La eterna cuestión de la financiación autonómica                                    | 29        |



|   |           |
|---|-----------|
| <b>El comienzo de la legislatura</b>                  | <b>31</b> |
| 1. Introducción                                       | 31        |
| 2. El balance electoral del Gobierno                  | 32        |
| 3. La formación del Gobierno                          | 40        |
| 4. El cambio en la estrategia de oposición            | 42        |
| 5. Los dilemas del Gobierno                           | 46        |
| 6. Las consecuencias políticas de la crisis económica | 47        |
| Conclusiones  | 52        |



|   |           |
|---|-----------|
| <b>En la frontera depresiva</b>   | <b>55</b> |
| 1. Introducción   | 55        |
| 2. Entorno global   | 57        |
| 2.1 Impacto económico desigual: OCDE frente a emergentes                                      |           |
| 2.2 El retorno de los gobiernos   |           |
| 2.3 Lecciones para la regulación y gobernación global de los sistemas financieros: G-20       |           |
| 3. España. La precipitación del ajuste  | 64        |
| 3.1 Vulnerabilidad de la economía española a la crisis. Denominadores comunes con la de EE UU |           |
| 3.2 Las políticas económicas frente a la crisis   |           |
| 3.3 La oposición sin discurso   |           |

|   |    |
|---|----|
| <b>4. El final de una época</b>   | 80 |
| 4.1 Patrón de crecimiento y distribución  |    |
| 4.2 Contribución a la definición de una agenda por la modernización económica de España |    |
| <b>Conclusiones</b>   | 84 |



|   |     |
|---|-----|
| <b>El estado de la Justicia</b>                               | 87  |
| <b>1. Panorama general: la crisis que no cesa</b>             | 87  |
| 1.1 La situación de la Administración de Justicia             |     |
| 1.2 La situación de la Justicia Constitucional                |     |
| <b>2. El nuevo CGPJ</b>                                       | 97  |
| 2.1 La composición  |     |
| 2.2 Las primeras actuaciones                                  |     |
| <b>3. Los problemas persistentes</b>                          | 100 |
| 3.1 En el Callejón del Gato: del caso Mari Luz al caso Tirado |     |
| 3.2 La aspiración social a la reforma de la Justicia          |     |
| 3.3 La endémica insuficiencia de medios                       |     |
| 3.4 Los problemas en la ejecución de las sentencias           |     |
| 3.5 La responsabilidad de los jueces                          |     |
| <b>Conclusiones</b>   | 120 |



|   |     |
|---|-----|
| <b>La reforma de la financiación autonómica</b>   | 123 |
| <b>1. Introducción. El bumerán territorial regresa a la agenda política</b>   | 123 |
| <b>2. Los dilemas políticos de la financiación territorial</b>  | 124 |
| <b>3. El sistema de financiación autonómica: la inestabilidad como equilibrio</b>   | 127 |
| 3.1 Los factores que explican la inestabilidad  |     |
| 3.2 ¿Mejorará la estabilidad del sistema en un futuro?  |     |
| <b>4. La reforma del sistema de financiación. El debate entre los expertos</b>  | 133 |
| 4.1 Aspectos que generan consenso: aumentar la corresponsabilidad fiscal y poner fin a las desigualdades en la financiación por habitante |     |
| 4.2 Aspectos que generan disenso: dos visiones sobre el grado de redistribución interterritorial  |     |
| <b>5. La negociación política de la financiación</b>  | 145 |
| 5.1 Las restricciones del Gobierno central  |     |
| 5.2 La propuesta de financiación de Zapatero: ¿una oportunidad perdida?   |     |
| <b>Conclusiones</b>   | 159 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>El mercado de la energía en 2008</b>        | 163 |
| 1. Cables y gasoductos                         | 166 |
| 2. Silencio nuclear                            | 168 |
| 3. La distorsión de los precios                | 170 |
| 4. El plan de ahorro                           | 173 |
| 5. El ascenso de las energías renovables       | 173 |
| 6. El carbón y las gases de efecto invernadero | 180 |
| 7. Dificultades en la CNE                      | 183 |
| 8. Inestabilidad accionarial                   | 185 |
| Conclusiones                                   | 187 |



|   |     |
|---|-----|
| <b>Problemas institucionales y corrupción</b>   | 191 |
| 1. Introducción: qué sabemos y qué no sabemos de la corrupción  | 191 |
| 2. La corrupción en España: ni bien ni mejorando  | 193 |
| 3. Causas de la corrupción: mitos y realidades  | 195 |
| 3.1 El limitado poder explicativo de la historia y la cultura   |     |
| 3.2 La democracia como panacea  |     |
| 3.3 El supuesto efecto negativo de la “huida del derecho administrativo” y la Nueva Gestión Pública: hay que volver al legalismo de la Administración Pública Tradicional |     |
| 3.4 La regulación existente es insuficiente   |     |
| 4. Causas de la corrupción: factores institucionales  | 203 |
| 4.1. Los factores políticos que cuentan: la concentración de poderes en unos políticos  |     |
| 4.2 Los factores políticos que cuentan: la concentración de poderes en la forma de gobierno local   |     |
| 4.3 Los factores administrativos que cuentan: el empleo público   |     |
| 4.4 Los factores administrativos que cuentan: la separación entre política y administración   |     |
| 4.5 Los factores administrativos que cuentan: el tamaño de la organización  |     |
| 5. Propuestas contra la corrupción local: ¿ha llegado el momento para una fase constitucional de los municipios?  | 215 |
| 5.1 Establecer municipios con separación de poderes   |     |
| 5.2 Reagrupamiento de municipios para crear entidades más grandes y homogéneas  |     |
| Conclusiones  | 219 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>La inmigración, en compás de espera</b>                             | 225 |
| 1. Introducción  | 225 |
| 2. La inmigración en la encrucijada                                    | 226 |
| 3. Crisis económica e inmigración: un impacto tardío y todavía parcial | 227 |

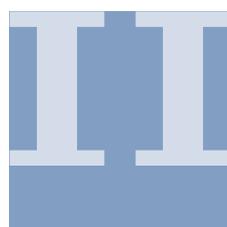
|   |     |
|---|-----|
| 4. ¿Ha cambiado la política de inmigración? Indicios y realidades     | 234 |
| 5. La Directiva del Retorno   | 238 |
| 6. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo                         | 239 |
| 7. La reforma de la Ley de Extranjería                                | 242 |
| 8. La extensión del derecho de voto a los inmigrantes no comunitarios | 244 |
| 9. La inmigración en la arena política                                | 245 |
| 10. Año de transición   | 246 |
| Conclusiones  | 250 |



|  |            |
|--|------------|
| <b>Los medios de comunicación en la competición política</b>       | <b>255</b> |
| 1. Introducción  | 255        |
| 2. ¿Quién consume información política en España?                  | 256        |
| 2.1 Influencia de la ideología sobre el consumo de medios          |            |
| 3. Los efectos sobre la opinión pública                            | 267        |
| 3.1 Los medios de comunicación como creadores de agendas políticas |            |
| 3.2 Los medios como moldeadores de las preferencias políticas      |            |
| Conclusiones   | 280        |



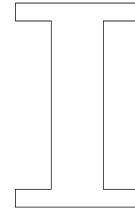
|  |            |
|--|------------|
| <b>Renta, desigualdad y condiciones de vida</b>                                | <b>287</b> |
| 1. Tendencias de la distribución de la renta en España                         | 287        |
| 2. Resultados sobre indicadores actuales de la Encuesta de Condiciones de Vida | 292        |
| 2.1 Distribución de la renta: indicadores básicos a partir de la ECV           |            |
| 2.2 Indicadores de privación material y condiciones de vida                    |            |



|  |            |
|--|------------|
| <b>Desciende la valoración de la democracia española</b>                       | <b>299</b> |
| 1. Resultados generales  | 300        |
| 2. Cambios con respecto a 2008   | 303        |
| 3. Expertos y ciudadanos   | 307        |
| Conclusiones   | 310        |
| Apéndice I. Nota metodológica  | 312        |
| Apéndice II. El cuestionario   | 313        |
| Apéndice III. Listado de participantes que aceptan que su nombre sea publicado | 318        |



|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| <b>Apéndice estadístico</b> | <b>321</b> |
|-----------------------------|------------|



## INTRODUCCIÓN

# Pactos para una nueva prosperidad en España. Hacia un *New Deal* global

### 1. Las dificultades generales

Un pacto entre las principales fuerzas políticas, que recoja los estímulos necesarios para salir de la recesión y que introduzca una mayor regulación de la arquitectura financiera para evitar que los abusos del pasado se vuelvan a repetir, constituye una prioridad para superar una crisis global que tiene el potencial de ser la más destructiva desde la Gran Depresión de 1929. Ese pacto sería el equivalente, en el marco de la globalización, de los acuerdos que tras la Segunda Guerra Mundial concluyeron los socialdemócratas y los democristianos europeos, y que condujeron a la llamada “edad de oro del capitalismo” (el periodo de mayor crecimiento económico) y a la creación de los modernos Estados del Bienestar.

Se trata de evitar que, una vez que la inicial crisis financiera ha devenido en una crisis de la economía real (recesión, y posibilidad de una depresión más profunda y duradera), el resultado acabe siendo una crisis política, como ha sucedido en otras ocasiones en la historia.

La crisis económica actual, que tuvo sus primeras manifestaciones parciales en EE UU, a partir del mes de julio del año 2007, todavía no ha manifestado sus últimas consecuencias. Su profundidad y su duración han colapsado los mercados financieros internacionales y han multiplicado el desempleo en todas partes. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sólo en 2009 se incorporarán al ejército de reserva de parados al menos 50 millones de personas, y la tasa de paro mundial superará el 7%; al mismo tiempo, el número de trabajadores pobres (los que no ganan lo suficiente para mantenerse a sí mismos y a sus familias, y cuyos ingresos no superan el umbral de pobreza de dos dólares al día) puede aumentar hasta los 1.400 millones de personas, el 45% de los trabajadores de todo el planeta.

En el caso de España el desempleo sigue una tendencia aún más grave: desde el 8% de la población activa desempleada a principios del año 2008 (lo que significaba el menor porcentaje de parados de todos los años de la democracia) se ha llegado, por el momento, al 15,7% en la actualidad –marzo de 2009– y los pronósticos de una buena parte de los institutos y servicios de estudio privados indican que el desempleo podría avanzar hasta el 20% de la población activa al finalizar 2009 o en los primeros meses de 2010. Una “tasa de paro insoportable”, concepto acuñado hace unos años por el comisario de Economía de la Unión Europea, Joaquín Almunia.

Ese pacto ha sido definido por Gordon Brown, el primer ministro británico, en la primera visita que un líder europeo hizo al nuevo presidente de EE UU, Barack Obama, como una especie de *New Deal* global. El *New Deal* fue la política económica aplicada por el presidente Franklin Delano Roosevelt a partir del año 1933 para sacar a EE UU de la Gran Depresión que había comenzado con el *crash* bursátil de 1929. Cuentan los historiadores<sup>1</sup> que en un principio nadie tenía mucha idea de lo que significaba *New Deal*; uno de los asesores del presidente demócrata escribió ese concepto en el discurso de aceptación que Roosevelt había de pronunciar en Chicago a mediados del año 1932, sin pensar mucho en su significación profunda. Roosevelt se enfrentaba entonces a una elección extremadamente radical en el terreno económico: dejar que hubiera todavía más deflación, que era a lo que le instaba la mayor parte de los expertos, o arriesgarse a una escalada de la inflación al impulsar la demanda y crear centenares de miles de puestos de trabajo. Se había llegado a un punto en que el pueblo estadounidense pedía sobre todo que se hiciera algo contra la crisis, y Roosevelt comprendió que una parte importante de su política requería levantar la confianza y la moral de la población. Ese fue el objetivo de los primeros tres

<sup>1</sup> Por ejemplo, Patrick Renshaw, en Franklin D. Roosevelt. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2008.

meses del *New Deal*, más conocidos como *the hundred days*, los cien días. En su alocución inicial, Roosevelt sostuvo con fuerza que “la única cosa a que debemos tener miedo es al miedo mismo”. El *New Deal* consistió en líneas generales en una serie de medidas de salvamento del sector financiero y de estímulo a la agricultura y a la industria, pasando por la conservación de la naturaleza y por la devolución de la influencia a unos sindicatos hasta entonces demediados. Por ello, una parte de la clase más rica de EE UU detestó y temió a Roosevelt y sus reformas: estimaban que con las inversiones públicas destinadas a poner fin al paro, con las reformas destinadas a aumentar el bienestar social, con sus ataques a los monopolios y sus apoyos a los sindicatos, estaba conduciendo a los EE UU a “las malolientes aguas del socialismo”. Sin embargo, con la distancia que da el tiempo, la mayor parte de los analistas ha concluido que con el *New Deal*, Roosevelt salvó al capitalismo americano (transformándolo y humanizándolo) y logró que los EE UU acabasen por aceptar las responsabilidades que conlleva un poder que se ejerce a escala mundial.

Brown declaró en la visita citada que la historia recordará a Obama “por su trabajo en la recuperación económica”. Obama se ha inspirado sin duda en el *New Deal* de Roosevelt. ¿En qué ha consistido hasta ahora su trabajo en política económica? En primer lugar, en poner las bases para la recuperación del sistema financiero estadounidense, afectado por una crisis de solvencia, mediante una serie de ayudas heterogéneas, entre las cuales se pueden citar como las más importantes la adquisición de activos de alto riesgo y la capitalización de entidades a través de su nacionalización parcial o total. En segundo lugar, en instrumentar un plan de estímulo de la economía real con el objetivo prioritario de crear millones de puestos de trabajo. Ese plan de estímulo aporta un mayor equilibrio entre el mercado y el Estado después de un cuarto de siglo de hegemonía absoluta del primero, sometido a muy escasas normas de regulación. Durante ese tiempo los partidarios de la revolución conservadora declaraban que el Estado era el problema y el mercado la solución, que el Estado debía limitarse a administrar lo que le indicase el mercado. Ahora, por el contrario, el Estado tiene que intervenir en la economía norteamericana con inyecciones masivas de gasto público en infraestructuras clásicas, en nuevas fuentes de energía renovable, en sostenibilidad, en nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en educación y formación, así como con reducciones de impuestos a las capas más bajas de la población y a la clase media, compensadas por incrementos de los gravámenes a las capas más ricas y a las ganancias de capital. Por último, se espera una reforma profunda en el sistema sanitario público estadounidense, de modo que se incorporen al mismo los más de 40 millones de ciudadanos pobres excluidos hasta ahora de cobertura. El conjunto del plan de estímulo de EE UU multiplicará el endeudamiento público (déficit y deuda) hasta niveles desconocidos, prohibidos hasta ahora por la ortodoxia dominante en este pasado cuarto de siglo. Se prevé que el déficit público de EE UU supere el 12% en el año fiscal que dura desde octubre del año 2009 a octubre del año 2010.

Ese juego de ayudas al sector financiero para que no quiebre, y de medidas de apoyo a la demanda para que la economía reaccione y disminuyan los porcentajes de paro, está siendo básicamente aplicado por la mayor parte de los países del mundo, independientemente de la ideología del gobierno. Las diferencias están en la letra pequeña y en si se deben anteponer los esfuerzos reguladores al incremento del gasto público, o viceversa. Pero en la primera década del siglo XXI “todos somos keynesianos”, como declaró hace más de tres décadas el presidente republicano Richard Nixon. Ello supone la ruptura del modelo neoliberal o de “fundamentalismo de mercado” (Stiglitz), predominante desde principios de la década de los ochenta de la anterior centuria, cuya tendencia a la desregulación y a los excesos del mercado ha sido considerada de modo casi unánime como la principal razón de la actual crisis económica.

Los gobiernos parecen conjurados, a través de esa política económica, en evitar las imágenes de los años treinta del siglo XX, calificados por algunos como “la década del diablo”. Por una parte, pretenden que no se repitan escenas equivalentes a las de la película ¡Qué bello es vivir!, de Frank Capra, cuando el protagonista George Bailey (James Stewart) es testigo del pánico bancario de una pequeña entidad financiera hipotecaria que él dirige, con la gente amotinándose para sacar su dinero de ella. Hasta ahora, las autoridades de todo el mundo han tenido sumo cuidado en no abandonar a su suerte a las entidades financieras, al menos de cierto tamaño, por las consecuencias que pudieran derivarse de ello. La única excepción se dio en EE UU, en el mes de septiembre de 2008, cuando las autoridades dejaron caer a Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión del país, en lo que todos los analistas califican del mayor error de la Administración Bush en la gestión de la crisis financiera. Es paradójico que en el único momento en que el capitalismo conservador ha aplicado su regla de oro darwinista (la teoría del riesgo moral) –que cada palo aguante su vela– y ha sido coherente con lo que predica, es cuando se desploma. Desde entonces, el verbo “nacionalizar”, abandonado por falta de uso, lo conjugan los defensores del sistema, no los izquierdistas. Ha sido una Administración republicana, dominada por los *neocons*, decidida partidaria de las desregulaciones de todo tipo de actividades económicas y del adelgazamiento sistemático del Estado (excepto en las tareas relacionadas con la seguridad y la defensa), la que más ha intervenido para salvar al sistema financiero, la que más dinero público ha gastado hasta ahora en estos menesteres y la que acabó sus dos legislaturas siendo el mayor propietario de activos financieros en el mundo, a través de la nacionalización de bancos, compañías hipotecarias y empresas de seguros, utilizando para ello los impuestos de los contribuyentes.

Las otras imágenes que se quieren borrar son las de las masivas colas de desempleados ante las oficinas de colocación. Se intenta limitar la representación del desempleo como “la enfermedad más extendida, insidiosa y destructiva de nuestra generación: es la enfermedad social de la civilización occidental en nuestra época”, como lo expresaba un editorial de *The Times*, de enero de 1943, reproducido en el libro El

desempleo de masas en la Gran Depresión<sup>2</sup>. En ese texto se describe el paro durante esos años: un drama que golpea a decenas de millones de trabajadores, enfrentados súbitamente a la pérdida de su estatus, y que proyecta su alargada sombra sobre cuantos conservan el puesto de trabajo, temerosos de la vulnerabilidad de su afortunada posición; un paro percibido, además, por los afectados no como una privación ocasional o estacional, sino como una carencia a largo plazo, estructural, casi permanente. En los años de la Gran Depresión ninguno de los países industrializados fue capaz de evitar ese drama del paro: entre 1932 y 1933 en los peores momentos de la recesión las estadísticas indican que existían más de 30 millones de desempleados en el mundo –15 millones en el conjunto de Europa y casi 14 millones en EE UU–; en términos generales, uno de cada cuatro trabajadores estaba sin trabajo.

El fundamento del pacto global que se propone no está muy desarrollado teóricamente. Uno de sus aspectos clave es prevenir reacciones proteccionistas –las políticas “de perjuicio a los demás”– de infaustas consecuencias; otro, promover medidas coordinadas de todos los actores, las únicas eficaces en una crisis global en la que nadie, por mucho que lo intente, puede ya aislarse.

## 2. Las dificultades nacionales

Incluso si ese pacto global existiera, y tuviera éxito, no sería suficiente para hacer frente a los problemas específicos que arrastra cada economía. Se trata de una condición necesaria, pero no suficiente.

El carácter global de la recesión tiene unos efectos homogeneizadores, que desdibujan las diferencias en que se encuentran unas economías nacionales y otras, y que hacen que sea más difícil apreciar los problemas estructurales de cada una, evidentes cuando las economías salgan de la crisis. En una conferencia del gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez (La economía española después de la crisis), éste acuñó la siguiente y afortunada metáfora: “Cuando el mes pasado un avión que despegaba del aeropuerto de Nueva York estuvo a punto de estrellarse, la salud y la vida de todos los pasajeros venían determinadas por cómo se resolviera esa crisis, sin que ello dependiera de su juventud, ni de su nivel de colesterol, ni de su exceso de peso o el estado de sus pulmones. El drama les igualaba a todos. Felizmente todos salieron sanos y salvos del aterrizaje en el Hudson, pero a partir de entonces, una vez acabada la crisis, la salud y la vida de cada uno de los pasajeros vuelve a depender del estado de los órganos, de la dieta y ejercicio, así como acertar con la medicación adecuada”.

<sup>2</sup> José Ramón Díez Espinosa (2006). El desempleo de masas en la Gran Depresión. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid.

En esa intervención Ordóñez reflejó cómo todos los países habían entrado en una espiral negativa parecida (restricción del crédito, inflación y luego desinflación, caída del consumo y de la inversión, parón de la economía, incremento del desempleo, etc.), lo cual puede conducir al error de creer que, una vez superados los efectos más negativos de la recesión, todos los países se recuperarán de igual forma.

Ello no será así. Cada economía presenta unas características particulares que serán determinantes a la hora de definir su futuro una vez superada la fase álgida de la crisis. En el caso español habrá que reconducir un modelo de crecimiento de baja productividad. Éste se basaba en demasía en una evolución insostenible de la construcción (en 2008 ese sector habrá representado el 11% del PIB y el 14% del empleo, la mitad en construcción residencial, porcentajes muy superiores a los de la mayoría de los países de nuestro entorno), con unas deficiencias estructurales que explican sus debilidades competitivas y las limitaciones de su crecimiento potencial: unos reducidos *stocks* de capital, niveles tecnológicos muy bajos (a pesar del esfuerzo de los últimos cuatro años), deficiencias en el sistema educativo, y un mercado de trabajo que, independientemente del debate continuo sobre su flexibilidad o rigidez, expulsa de su seno muchísimos más trabajadores que cualquier país de nuestro entorno en períodos de crisis.

Pese a estas deficiencias, un cúmulo de circunstancias ha hecho que España en el transcurso de la última década haya crecido más (a veces el doble) que las economías de nuestro alrededor: primero, la política de devaluaciones competitivas, mientras fue posible hacerlas (es decir, antes de la moneda única europea); a continuación, la entrada en el euro, que generó estabilidad y redujo la incertidumbre; también una inmigración, que en poco más de un lustro pasó de ser prácticamente inexistente a representar casi el 10% de la población total, lo que significó un gran incremento de la población activa y, de modo paralelo, un factor de flexibilidad; y por último, tal vez el factor decisivo: un gigantesco endeudamiento de familias y empresas, que en circunstancias normales constituye un elemento de dinamismo, pero que puede multiplicar las dificultades en una coyuntura recesiva y de limitación del crédito (la deuda de los hogares pasó de representar en 1999 poco más del 60% de la renta bruta disponible a alcanzar el 130%, mientras la de las empresas pasó del 270% al 600% del excedente bruto de explotación).

Estas circunstancias son irrepetibles, sea cual sea el desenlace de la actual crisis económica. Entonces emergerá el principal problema de la economía española, relacionado con su modelo de crecimiento: la falta de competitividad. En el último periodo los márgenes empresariales, precios y costes laborales unitarios han crecido por encima de las economías de la eurozona, lo que se ha reflejado en el gigantesco déficit por cuenta corriente, uno de los mayores del mundo en términos porcentuales (alrededor del 10% del PIB).

El concepto de competitividad está directamente relacionado con el de productividad. El crecimiento de esta última en la economía española ha sido muy limitado. Incrementar

la productividad para mejorar la competitividad y sustituir un crecimiento sustentado en el ladrillo por otro basado en el capital tecnológico, físico y humano cualificado exigirá un esfuerzo colectivo durante más de una legislatura, y para el que se precisa del consenso de la población y sus representantes. Ello requiere, además, priorizar las políticas de educación, formación e I+D, una serie de reformas en el aparato productivo que acerquen nuestro país a las metas de la Agenda de Lisboa que preveían convertir la zona euro en la más avanzada del mundo antes del año 2015.

En el mes de agosto de 2008, apenas cinco meses después de haber ganado las elecciones y cuando la desaceleración de la economía española se hacía más evidente, Rodríguez Zapatero convocó un Consejo de Ministros extraordinario en el que anunció un conjunto de reformas estructurales con el compromiso de ponerlas en marcha antes de que acabase el año. Un semestre después una buena parte de ellas está inédita. Bien por ausencia de voluntad política para instrumentarlas (algunas son impopulares por los sacrificios que comportan) o bien por falta de apoyo parlamentario o sindical. Entre las pendientes figuran una ley de eficiencia energética, la regulación del suministro de último recurso de electricidad, la consulta sobre bandas de frecuencia, el libre acceso de actividades de servicios, la ley de servicios profesionales, la rebaja de aranceles notariales, la reforma del modelo de seguridad jurídica, la revisión de la normativa sobre organismos reguladores sectoriales. Ello no significa que no se haya hecho nada. Desde aquel agosto se han puesto en marcha un nuevo marco normativo de rehabilitación de edificios y viviendas, un plan Renove para las infraestructuras hoteleras, una ley de fomento del alquiler, un impulso al transporte de mercancías por ferrocarril, líneas estratégicas de lucha contra los efectos del cambio climático, la protección de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y, en el último momento, la transposición de la directiva de servicios de la UE.

Una de las reformas pendientes es la de las instituciones laborales, reducida con frecuencia a simplistas exigencias de abaratamiento del despido por parte de la patronal, o a enfáticas afirmaciones sindicales sobre la flexibilidad ya existente ante el masivo desplome de un mercado de trabajo segmentado en el que un 30% de los trabajadores mantiene contratos temporales.

Ello ha impedido, por ahora, abordar un hecho incuestionable: que nuestro país es, entre los de la zona euro, el que mayor destrucción de empleo genera históricamente cuando las coyunturas se adentran en la parte baja del ciclo. España tiene mayor desempleo incluso cuando su PIB crece por encima de la media y se incrementa brutalmente en las fases de ajuste de la economía.

Para abordar esas reformas estructurales, que determinarán el modo en que la economía española se comporte una vez que haya abandonado la recesión, se requiere no sólo que el Ejecutivo las asuma y las proponga con claridad a la sociedad, sino que lidere de forma decidida su adopción. En una situación de debilidad parlamentaria como la que aqueja al Gobierno, el liderazgo político únicamente puede basarse en un apoyo social derivado de la gravedad de la situación y de lo bien fundado de las medidas que

se propongan. Naturalmente, existe un riesgo de bloqueo político por parte de la oposición: sin embargo, en ausencia de audacia gubernamental, se dilatará la mejor salida de la crisis y se acentuará por inacción la debilidad gubernamental. Así pues, es preciso y urgente que se promueva un gran acuerdo nacional, al que no pueden ser ajenas ni las fuerzas políticas principales ni los agentes económicos y sociales.

En suma, como en el caso de la crisis internacional, resulta necesario un pacto de sacrificios compartidos para aplicar, primero, las políticas anticrisis y, después, las reformas estructurales pendientes capaces de conducir tras la superación de la recesión a un nuevo periodo de prosperidad y de convergencia real con los principales países de la UE. Se recuerdan con este motivo los Pactos de la Moncloa de 1977, firmados por todas las fuerzas políticas con presencia en el Parlamento, para sacar a la economía española de las secuelas de la crisis del petróleo y de sus desequilibrios macroeconómicos seculares. Los Pactos de la Moncloa contenían una serie de políticas de ajuste y de reforma, y funcionaron porque comprendían sacrificios compartidos: en esencia, los trabajadores renunciaron a una parte de las subidas salariales que les correspondían, y los empresarios empezaron a pagar impuestos, cosa que jamás hicieron durante el franquismo. Ahora es imprescindible impulsar un nuevo modelo económico basado en el crecimiento de la productividad.

### **3. Condiciones políticas para el acuerdo**

Cuando acaba de cumplirse el primer aniversario de las elecciones generales de marzo de 2009, las condiciones políticas para lograr ese pacto no parecen las más adecuadas, por falta de liderazgo y de convencimiento del Gobierno y por la incomparecencia de la oposición. Pese a la excepcional gravedad de la crisis, la complicidad entre el Gobierno y el principal partido de la oposición, en cuanto a la forma de combatir la profunda recesión y revitalizar la economía, es prácticamente nula. Esta complicidad es tanto más imprescindible toda vez que de las elecciones de marzo de 2008 se salió con la mayor concentración bipartidista de la democracia.

En este contexto de crisis económica aguda y de una radical desconfianza entre Gobierno y oposición sobre la política económica más adecuada se ha desarrollado la vida política en el primer año de la legislatura. Es cierto que el PP, a la luz de los resultados obtenidos en marzo de 2008, se desembarazó de una estrategia de crispación desarrollada a lo largo del periodo 2004-2008 (basada en que el Gobierno supuestamente favorecía el separatismo nacionalista y negociaba con los terroristas): esa estrategia le llevó a perder las elecciones y a que le hubiera sido muy difícil obtener apoyos para gobernar en el caso de haber logrado más escaños que los socialistas. Pasó entonces a convertir la crisis económica en el principal campo de batalla. Este cambio de estrategia no ha sido sencillo para Mariano Rajoy, ya que las primeras

resistencias al mismo nacieron de los sectores más reaccionarios de su propio partido, apoyados por la Fundación para el Análisis y Estudios Sociales (FAES), presidida por José María Aznar, y por los medios de comunicación más afines al PP.

Si bien la situación económica ya tuvo protagonismo en la campaña electoral del primer trimestre de 2008, la crisis no había llegado a España con toda su intensidad. Y aunque en marzo de 2008 había una coincidencia casi unánime entre los organismos multilaterales y los servicios de estudios de que la economía española se encaminaba a una fase de desaceleración, casi nadie contemplaba la posibilidad de una recesión tan grave y de un incremento tan espectacular del desempleo. Aun así, la situación económica ocupó un lugar importante en los programas electorales, así como en las dos confrontaciones televisivas que tuvieron el presidente de Gobierno y el líder de la oposición. En ella se centró un importante debate televisado entre el vicepresidente económico, Pedro Solbes, y el fichaje estrella del PP para esa campaña, el hasta entonces presidente de Endesa, Manuel Pizarro<sup>3</sup>.

Pizarro ofreció en ese debate una rebaja de impuestos y un modelo privatizador como la principal política económica de lucha contra la crisis. El programa electoral del PP afirmaba que, si el PP ganaba las elecciones, la economía española se situaría en un crecimiento “en el entorno del 4% al final de la legislatura”, con una política presupuestaria que conduciría “a un superávit que avanzará hasta situarse, al final de la legislatura, en el entorno del 3% del PIB”. Ni los organismos internacionales, ni el PP ni el Gobierno anticiparon entonces la velocidad y la profundidad de la crisis. Sin embargo, desde las elecciones los dirigentes del PP han reiterado que el Gobierno mintió y ocultó la gravedad de la crisis en el periodo electoral.

Es cierto que el Gobierno, que es quien tiene la responsabilidad de la política económica, tardó demasiado tiempo en diagnosticar correctamente la crisis. Y también que las medidas tomadas para combatirla (más de 80 hasta ahora, según la Oficina Económica de la Presidencia, envueltas en el celofán posterior de un denominado Plan E, de Estímulo) parezcan una continua agregación, a remolque de las circunstancias, a veces con falta de coherencia (por ejemplo, la promesa electoral de rebajar en 400 euros lineales los impuestos supuso gastar casi 6.000 millones del superávit presupuestario existente, sin ningún efecto visible sobre la demanda). Pero frente a ello, y pese a que eligiese la política económica como el principal campo de confrontación, el PP ha presentado una debilidad alarmante. En el primer debate parlamentario después de las elecciones, Mariano Rajoy hizo público un rosario de medidas económicas, apoyadas sobre todo en la reducción de impuestos, que no ha sido actualizado ni reforzado a

<sup>3</sup> Pizarro había sido presentado por una parte de los medios de comunicación como un héroe que se había resistido a la estrategia del Gobierno respecto a la venta de Endesa, y que él había conseguido las mejores condiciones para los accionistas de la antigua empresa pública eléctrica, privatizada en su totalidad por los ejecutivos de José María Aznar.

pesar de que la crisis aumentara de grado, cambiara de naturaleza y multiplicara sus consecuencias afectando a sectores enteros de actividad, que hace sólo unos meses parecían inmunes. Semana a semana, mes a mes, los principales indicadores económicos han sido actualizados a la baja, sin que el PP modificara sus propuestas iniciales.

Todas las iniciativas correspondieron al Gobierno, pese a que reaccionara tarde y poco, entre otros aspectos presentando unos Presupuestos Generales del Estado para 2009 increíbles en sus proyecciones y desfasados. Todas ellas le parecían desastrosas al PP, pero no aportaba alternativa alguna más allá de conceptos solemnes, reproducidos una y otra vez: austeridad, sentido común, cambio radical de la política económica, etc. Por otra parte, tampoco ha dispuesto de una persona idónea que asegurara credibilidad y efectividad en la política económica. Tras las elecciones Manuel Pizarro quedó postergado en los escaños del Congreso de los Diputados y dedicado a otros menesteres distintos de la política económica. El portavoz de los asuntos económicos fue un político muy gris, Cristóbal Montoro, antiguo ministro de Hacienda con Aznar, cuyas intervenciones han estado siempre más cercanas a la estrategia de la crispación con descalificaciones, catastrofismo y populismo.

Sin duda las críticas a la política económica deben dirigirse al Gobierno. Pero, al contrario de lo que ha sucedido en la mayor parte de los países de nuestro entorno, la oposición no ha echado una mano ni ha respaldado al Gobierno; y tampoco puede decirse que haya contribuido a que la política económica haya sido más consistente gracias a sus alternativas. Quizá ello explique que, pese a la profundidad de la recesión y al avance del desempleo, al finalizar el primer trimestre de 2009 en casi ningún sondeo el PP había conseguido superar al PSOE.

¿Cómo afectará la crisis económica y el modo de enfrentarse a ella el Gobierno a las futuras contiendas electorales? No parece que ese efecto haya sido importante en los resultados de las elecciones autonómicas vascas y gallegas, celebradas un año después de las generales. En las vascas, los socialistas consiguieron uno de los resultados más brillantes de su historia (aunque no llegaron a sus expectativas de ser el partido más votado de Euskadi); y en Galicia, el cambio a favor del PP, que ganó rotundamente los comicios con mayoría absoluta, parece estar motivado por el anterior gobierno de coalición, que siempre dio la impresión de agregar dos formaciones [el Partido Socialista de Galicia (PSdG) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG)] sin la necesaria eficacia y unidad de gestión. En ambas campañas electorales la crisis económica estuvo presente, pero seguramente menos de lo que su profundidad podría sugerir.

Los resultados de la nueva estrategia del PP dependerán de que los ciudadanos atribuyan al Gobierno la responsabilidad de la crisis y de que el PP se visualice como la mejor opción para salir de ella. La ciencia política no es rotunda en cuanto a la evolución del voto de los ciudadanos en relación con momentos de crisis agudas. Estudios exhaustivos del binomio economía/voto han insistido en que “la influencia de la economía en los apoyos electorales es limitada debido a que las reacciones de los vo-

tantes están mediatizadas por sus lealtades políticas y su ideología” (Maravall, 2003). Analizando lo ocurrido en España, Maravall muestra cómo durante un largo periodo, dividido por cuatro elecciones y bajo diferentes gobiernos, la economía española experimentó fases de expansión y de recesión, con oscilaciones de casi siete puntos en la tasa de crecimiento anual del PIB, 10 puntos en la tasa anual de inflación y 13 puntos en la de desempleo; los votantes percibieron con precisión estos cambios económicos, pero sus intenciones de voto se mantuvieron mucho más estables. En conclusión, “las reacciones políticas a la economía no se corresponden siempre con la lógica del voto económico. Aunque las opiniones sobre la economía pueden haber influido en los votantes, éstos también respondieron a consideraciones políticas previas. Muchos votantes decidían así, por las razones que fueran, apoyar al Gobierno o a la oposición, y después elegían los argumentos que sostenían su decisión. Por tanto, la relación causal, según la cual las opiniones sobre la economía deciden el voto, ha funcionado a menudo en sentido contrario. En la medida en que esto sea así, la suerte de los Gobiernos no dependerá de los resultados de su gestión. Los políticos podrán acudir a la ideología de sus votantes o a su lealtad con su voto pasado para seguir disfrutando de su apoyo. De esta forma, puede suceder que buenos resultados económicos conduzcan a la caída de un Gobierno; malos resultados, a su supervivencia. Y si esto es así, los premios y los castigos electorales no servirán de incentivo para un Gobierno”<sup>4</sup>.

Veremos si la gravedad de esta recesión, que los estudiosos califican como la peor desde la Gran Depresión, confirman esta conclusión. Las condiciones económicas, incluso aquellas que se padecen como una profunda crisis, no han tenido consecuencias políticas inexorables. En muchos países la actual recesión no ha supuesto hasta ahora mayores dificultades para los partidos en el Gobierno (para otros sí, como Bélgica e Islandia, o en países del centro o del Este de Europa como Hungría, Letonia o la República Checa). El caso de Gordon Brown, en el Reino Unido, ha sido evidente: en un primer momento la crisis pareció haberle reforzado como primer ministro, mostrando un liderazgo que se hallaba cuestionado incluso dentro del propio Partido Laborista. La experiencia indica que todo depende de cómo se aborde la crisis, se tomen decisiones, se demuestre capacidad, decisión y liderazgo. En España Felipe González ganó las elecciones de 1993 en medio de una gran crisis económica, perdiendo las de 1996, cuando la coyuntura ya se había recuperado. Hay otros ejemplos: Jacques Chirac como primer ministro en Francia, en 1988; Gerhard Schröder en Alemania, en 2002; John Major en el Reino Unido, en 1992 y 1997, ofrecen ejemplos de derrotas en momentos de expansión económica y de victorias gobernando en tiempos de crisis. Una buena parte de lo que suceda en el terreno electoral dependerá de la interpretación que hagan los ciudadanos de la situación en el momento en que se convoquen los comicios, de la

4 José María Maravall (2003), *El control de los políticos*, Editorial Taurus, 2003, y (2008) *La confrontación política*, Editorial Taurus.

atribución de la responsabilidad por lo sucedido, de lo que ofrezca la oposición y de la confianza que genere en medio de la incertidumbre.

#### **4. Valoración de la democracia**

Por segundo año consecutivo el IDE ha cuantificado a la democracia española. Ésta obtuvo una puntuación de 6 puntos sobre 10, dos décimas menos que un año antes. La valoración se obtiene mediante un sondeo a expertos, que contestan a un cuestionario de casi 60 preguntas, siguiendo la metodología del proyecto *Democratic Audit*, de la Universidad de Essex. Parece lógico atribuir estos cambios tanto a la grave recesión económica como a la situación política creada tras las elecciones de marzo de 2008 (los socialistas gobiernan en minoría y con mayores dificultades que en el pasado para lograr pactos parlamentarios). Más allá de estas atribuciones genéricas, el examen detallado de la encuesta y su comparación con la del año pasado permite concluir que, en general, se ha producido una bajada pequeña pero sistemática en muchos de los ítems que la componen; que sigue detectándose una diferencia importante entre reglas (instituciones y derechos) y prácticas (comportamientos de los actores políticos); que hay una crítica generalizada a la falta de autonomía del poder político respecto del poder económico y los grupos de presión; que ha empeorado la protección de los derechos de las minorías (por la política de inmigración, más restrictiva que en el pasado inmediato); y que se ha producido una caída importante en la valoración de la gobernabilidad y la rendición de cuentas, disminuyendo la valoración sobre la capacidad de control del Parlamento, sobre la transparencia de la información estadística, y sobre la transparencia de la política presupuestaria.

#### **5. Justicia en conflicto**

Uno de los capítulos del IDE-2009 está dedicado a la valoración de la justicia, uno de los cuellos de botella que impiden un buen funcionamiento de las instituciones democráticas. En relación con un año antes la situación de la administración de la justicia no ha mejorado respecto a la legislatura anterior, pese a las esperanzas albergadas. El capítulo concluye que esa situación es “gravemente crítica”. Las tensiones se han trasladado al interior de esa administración: desde una huelga de los funcionarios dependientes de la Administración central hasta una inusitada huelga de jueces y magistrados y la dimisión del ministro de Justicia, Mariano Fernández Bermejo. Esta situación ha sido provocada tanto por la endémica falta de medios como por el malestar causado en los miembros de la carrera judicial por las presiones políticas a fin de que el nuevo Consejo General del Poder Judicial (renovado tras dos años de prórroga) agravase la

sanción impuesta al juez Tirado, titular del Juzgado de lo Penal de Sevilla, que omitió ejecutar la pena privativa de libertad a la que había sido condenado un pederasta, presunto autor de la muerte de la niña Mari Luz Cortés. Por otra parte, la renovación del Tribunal Constitucional ha seguido sin producirse.

En cuanto a los contenidos de la Justicia, un elemento inquietante empieza a hacerse habitual: la demanda de mayores castigos ante determinados crímenes, cuyo carácter particularmente execrable provoca una reacción popular (como los casos de Mari Luz Cortés o de Marta del Castillo). Esto puede ser comprensible si la demanda proviene de las víctimas y sus allegados, pero no así cuando procede de responsables políticos que no sólo se dejan arrastrar por la marea, sino que se ponen incluso a la cabeza de la manifestación. Renuncian así dichos responsables a hacer pedagogía de algunos valores constitucionales acerca de la justicia penal.

## 6. Inmigración: año de transición

A principios de 2008 los indicios hacían pensar que iba a ser un año de cambio en materia de inmigración. Cabía especular con que la crisis económica iba a reducir los flujos de entrada de inmigrantes, estimular los retornos, contraer la demanda de trabajo foráneo y elevar el desempleo; que las políticas de admisión de inmigrantes vendrían más estrictas; que aumentaría la politización de la cuestión migratoria y se agudizaría la confrontación en torno a ella; y que las actitudes ciudadanas hacia la inmigración se tornarían más hoscas.

Ello ha sido así sólo muy parcialmente y en una medida decididamente inferior a lo que preveían esas especulaciones. En este sentido 2008 es más un año de transición que de acusado cambio.

La primera y principal repercusión de la crisis económica sobre la inmigración ha sido el fuerte y continuado aumento del desempleo, muy superior al de por sí muy elevado de la población general. La destrucción de empleo sólo fue perceptible desde el mes de agosto. Otros impactos de la recesión sobre la inmigración han sido el aumento (difícil de estimar) de los retornos, el deslizamiento de un número no desdeñable de trabajadores del sector formal a la economía sumergida, crecientes dificultades para hacer frente a las hipotecas y un acusado descenso en el volumen de remesas enviado por los inmigrantes establecidos en España.

En este periodo España –que ha cambiado al ministro responsable de asuntos migratorios– se adhirió a dos iniciativas europeas muy polémicas: el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, patrocinado por el presidente francés Nicolás Sarkozy, y la Directiva de Retorno (denominada “directiva de la vergüenza”), que fue objeto de extensas y duras descalificaciones por reducir las garantías procesales de los inmigrantes sin papeles y, sobre todo, por permitir el internamiento por tiempo extraordina-

riamente prolongado de personas que no han cometido delito alguno en centros que a menudo presentan condiciones deplorables. En diciembre de 2008 el Gobierno presentó un anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería que está lejos de suponer un cambio radical de la legislación existente.

La profundidad y extensión de los cambios en materia de inmigración en España están por despejar. No cabe duda de que la crisis seguirá abatiéndose sobre los flujos migratorios, el empleo y las condiciones de vida de la población inmigrada a lo largo de 2009 y seguramente más allá de esta fecha. Por el contrario, no está claro que el cambio en las políticas de inmigración vaya a ser sustantivo. Cabe esperar que en 2009 se intensifique la disminución de entradas de los inmigrantes, aunque no en forma drástica, dada su relativa autonomía respecto de la situación económica. El compás de espera que la crisis va a suponer podría proporcionar un tiempo propicio para reflexionar sobre las políticas practicadas durante los años precedentes, especialmente sobre las relativas al acceso legal al mercado de trabajo.

## **7. Medios de comunicación: polarización ideológica**

El IDE-2009 analiza también a otro de los colectivos protagonistas de la vida pública, los medios de comunicación. El único suspenso en el sondeo sobre la democracia (con un 4,6 sobre 10) se produce en el ámbito de la sociedad civil, respecto de los medios de comunicación. La importancia de este diagnóstico crítico es grande: los medios son los principales intermediarios entre la actualidad y la opinión pública. La información que difunden permite al ciudadano formarse una imagen de lo acontecido en su entorno y, de esta forma, participar en el juego democrático con mayores elementos de juicio. Por ello esta información es fundamental para un control efectivo de los gobernantes.

El IDE-2009 ha explorado el mercado de los medios de comunicación desde el punto de vista de sus consumidores. Analiza en qué medida los medios definen las percepciones ciudadanas sobre cuál es la agenda política del momento y hasta qué punto son responsables de cambiar las preferencias políticas (en concreto, el voto) del electorado español. Las conclusiones son muy interesantes: en primer lugar, los ciudadanos no escogen el medio de comunicación al azar, sino que toman en consideración sus preferencias ideológicas. La polarización ideológica en el consumo de medios es especialmente acentuada en la prensa de ámbito nacional y en la radio; en cambio, existen menos diferencias ideológicas entre las audiencias de las diferentes cadenas de televisión de ámbito nacional y entre los lectores de los distintos rotativos de ámbito regional y local. Asimismo, ha aumentado la polarización ideológica en el consumo de medios; ello se debe de modo especial a que la ideología de las audiencias de los medios normalmente considerados como conservadores se ha desplazado más hacia la derecha; en cambio, el perfil ideológico de los medios progresistas se ha mantenido más o menos estable.

En última instancia, los medios de comunicación también pueden tener un impacto sobre la decisión de voto de los ciudadanos; durante la última campaña electoral general los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) indican que los medios conservadores (la COPE, *El Mundo*, etc.) indujeron cambios de opinión entre sus audiencias a favor del PP; a su vez, los medios progresistas (*El País*, la SER, etc.) favorecieron cambios a favor del PSOE.

## 8. Corrupción: poco extensiva, muy intensiva

La corrupción ocupa un lugar central año tras año en los IDE. Ello es así porque su incidencia tiene consecuencias profundas sobre el funcionamiento de la democracia. El estudio de la corrupción en España comienza a ser muy completo, pero aún no se habían examinado aspectos como los tratados en este *Informe*: una perspectiva comparada con lo que sucede en otros países, o propuestas normativas para fomentar el “buen gobierno” que tienen una dimensión fundamentalmente institucional en lugar de legal/judicial.

Dentro de estos parámetros las conclusiones son meridianas: la corrupción en España sigue siendo un serio problema, sobre todo en los gobiernos locales, y podría ser incluso más elevada de lo que apuntan los indicadores clásicos. No parece, además, que esta corrupción vaya en retroceso, en especial en las administraciones locales. Es cierto que se trata de una corrupción poco extensiva, es decir, en la que pocos individuos parecen estar directamente implicados, pero, sin embargo, parece altamente intensiva y mueve grandes sumas de dinero. Del mismo modo que ha habido fases de “constitucionalización” en nuestro país para la Administración central del Estado y para las administraciones autonómicas, parece llegado el momento de reflexionar a fondo sobre la naturaleza básica de las administraciones locales, que son las que muestran más ejemplos de corrupción. El próximo IDE deberá examinar con exhaustividad lo que hoy se denomina “caso Correa”, que parece afectar especialmente a las organizaciones del PP de las comunidades de Madrid y Valencia.

## 9. Distribución de la renta: negros augurios

Este año el IDE aporta dos novedades que seguirán figurando en futuros *Informes*. La primera consiste en un estudio sobre el reparto de la renta entre personas y hogares. Conocer mejor la distribución y redistribución de la renta en España, difícil de hacer por la inexistencia de series estadísticas largas, con indicadores homogéneos de los ingresos y de las condiciones de vida de los hogares, es una cuestión esencial desde el punto de vista social y político.

El *Informe* muestra algunos elementos importantes de la desigualdad en España en el largo plazo; por ejemplo, que esa desigualdad se reduzca en las fases de crecimiento de la actividad económica y del empleo, y que las políticas distributivas han desempeñado un papel decisivo en la corrección de las desigualdades a lo largo del tiempo. Así, se produjo una disminución de la desigualdad desde el primer tercio de los años setenta hasta el final de la década de los ochenta, entre otras cosas porque se construyó la estructura básica de un Estado del Bienestar, tras una historia de niveles de gasto público muy inferiores a los estándares europeos. Los aumentos del gasto social que se produjeron durante ese período fueron los más elevados de las últimas cuatro décadas y estuvieron acompañados por importantes transformaciones del sistema tributario, que aumentaron su progresividad y permitieron recaudar los recursos necesarios para financiar el peso creciente de las políticas sociales.

Una vez superado el primer tercio de los noventa, la desigualdad experimentó un cierto cambio en las pautas que había mantenido hasta entonces, como muestran los indicadores. Este cambio no significa que la incidencia de la pobreza relativa o que la extensión de la desigualdad hayan aumentado en el tiempo, sino más bien que han dejado de reducirse.

La situación actual, caracterizada por la recesión, puede extender y agudizar la desigualdad y la pobreza. El intenso crecimiento del paro (especialmente entre los cabezas de familia) va a hacer difícil que los mecanismos de previsión social establecidos a lo largo de los últimos treinta años puedan por sí solos aliviar el creciente número de hogares en situación de necesidad y, menos aún, promover una mejora social en términos de igualdad.

## **10. Energía nuclear frente a energías renovables**

La segunda novedad de este *Informe* es un análisis del mercado de la energía en España. Un asunto aparentemente tan técnico figura en un *Informe sobre la Democracia* por su carácter estratégico tanto en términos geopolíticos como en relación con el cambio climático. En 2009 se manifestó el poder que proporciona el dominio de un mercado energético: Rusia cerró el suministro de gas a Ucrania y, como efecto de tal decisión, 12 países europeos se quedaron sin gas en pleno invierno y otros cinco países tuvieron restricciones de suministro, entre ellos, Alemania y Francia. Las economías occidentales no están sometidas sólo a la discrecionalidad de cárteles petroleros como la OPEP, sino a riesgos procedentes de conflictos bien lejanos a los intereses europeos. Como resultado de ese conflicto gasístico se invocó de nuevo la necesidad de debatir el uso de la energía nuclear en Europa. En el caso de España ese debate es difícil: el Gobierno sigue sin decidirse a impulsarlo, pero le corresponde tal iniciativa, ya que el debate no puede reducirse a lo que aporten los pronucleares y antinuclea-

res. Cualquier nueva inversión en energía nuclear requeriría el aval del Estado para evitar nuevas moratorias y minimizar costes regulatorios, presentes y futuros. El Gobierno socialista ha variado la percepción que tiene de la energía nuclear, abiertamente hostil en 2004 y ahora más proclive a una prolongación de la vida útil de las plantas nucleares. Pero la energía nuclear no ha resuelto todavía el problema de los residuos.

Un gobierno democrático tiene que garantizar el suministro de electricidad y calor a sus ciudadanos, además de cumplir los programas de reducción de dióxido de carbono y proteger el medio ambiente, atendiendo a lo establecido en el Protocolo de Kioto. España tiene tasas muy elevadas de dependencia energética, que requieren la aplicación de planes de ahorro y eficacia. Por otra parte, las energías renovables, con la eólica y la solar a la cabeza, han tenido un desarrollo muy importante, alcanzando unos niveles que han llamado la atención del presidente Obama. Hoy constituyen parte imprescindible de una estrategia para reducir la dependencia, construir una economía medioambientalmente sostenible y complementar la oferta –todavía insustituible– proveniente de fuentes convencionales.

## **II. La eterna cuestión de la financiación autonómica**

Los resultados de las elecciones autonómicas del 1 de marzo de 2009 en Galicia y Euskadi tienen consecuencias sobre el Parlamento en Madrid. Los distintos partidos nacionalistas, que de forma bastante regular habían sido aliados de los socialistas, han dejado de tener interés en serlo. Ha circulado así el diagnóstico de “la soledad del Gobierno”, cada vez más en minoría precaria para gobernar o para aprobar leyes en el Parlamento. Ello se manifestó incluso desde el principio de la legislatura; Zapatero ha sido el segundo presidente de la democracia elegido en segunda vuelta con mayoría simple, tras Calvo Sotelo: únicamente los diputados socialistas apoyaron a su candidato. De no cambiar alguna circunstancia, los dos ejemplos que más subrayarán esa fragilidad en los apoyos serán las votaciones para los Presupuestos Generales del Estado de 2010 y las negociaciones para la financiación autonómica.

El IDE aborda con mucho detenimiento estas últimas. Tras ganar las elecciones en marzo de 2008, Zapatero se propuso que en su segundo mandato los asuntos relacionados con el Estado de las Autonomías, que tantos quebraderos de cabeza le habían dado en el primero, quedasen en segundo plano. Pero la agenda política resulta arrastrada por las reformas estatutarias que se produjeron en la anterior legislatura. Los nuevos estatutos modifican el sistema de financiación autonómico vigente desde 2001. Al terminar el año 2008, el Gobierno presentó un nuevo modelo de financiación, bien recibido por la mayoría de las comunidades autónomas, pero no por el Gobierno catalán. El aspecto más debatido es el diseño de las transferencias de nivelación, cuyo objetivo es garantizar que los ciudadanos dispongan en todas las comunidades de un

nivel de servicios similar y redistribuir recursos desde las regiones de mayor renta hacia las más pobres. Sobre este asunto no existe consenso ni entre los expertos en hacienda pública, ni entre las comunidades autónomas: unas propuestas plantean que la redistribución reduzca su peso en la financiación (y que las transferencias de nivelación sólo cubran una parte de los servicios) y otras demandan que se mejore el diseño de estas transferencias, eliminando arbitrariedad en la distribución de fondos, pero manteniendo la nivelación total de los recursos.

La propuesta del Gobierno introduce cambios importantes con un aumento de la autonomía fiscal de las comunidades autónomas, pero el futuro de esta reforma es complicado. Zapatero ha estado obligado a negociar con un escaso margen derivado de los nuevos estatutos; existen intereses contradictorios entre comunidades electoralmente fundamentales para los socialistas; en el debate las alianzas se establecen alrededor de los intereses territoriales, no del color político. Estas limitaciones pueden desvirtuar el contenido del acuerdo de financiación. A estas dificultades se añaden las de la coyuntura económica, que no facilita precisamente la negociación por parte de un Gobierno exangüe en sus cuentas públicas. La aprobación de un nuevo sistema de financiación no acabaría con los problemas. Los factores que causan la renegociación periódica de la financiación, como el peso de las relaciones bilaterales o las desigualdades en la financiación por habitante entre las comunidades forales y el resto de comunidades autónomas, están lejos de desaparecer. Es previsible, por tanto, que estos factores continúen generando una inestabilidad en el sistema de financiación, que alimenten futuros cambios en el sistema y reivindicaciones centrífugas de carácter crónico.

Así pues, la habilidad para abordar los retos y sortear los problemas suscitados por la articulación territorial del Estado, junto con la capacidad y el liderazgo del Gobierno para aliviar los efectos de la recesión económica y acometer las reformas imprescindibles para asegurar la prosperidad futura, constituyen las cuestiones fundamentales para la estabilidad política en el año 2009.



# El comienzo de la legislatura

---

## 1. Introducción

Frente a la legislatura pasada, durante la cual la confrontación entre el Gobierno y la oposición se centró en los estatutos de autonomía y el proceso de paz con ETA, la gran protagonista del año 2008 es la crisis económica. A principios de año todos los organismos multilaterales y servicios de estudio privados revisaron muy a la baja sus previsiones económicas para el futuro. Pero nadie anticipó la gravedad de la situación económica.

En diciembre de 2007 el Gobierno rectificó sus previsiones y anticipó un crecimiento económico en 2008 del 3,1%. Semanas más tarde, el Fondo Monetario Internacional (FMI) fijó esta cifra en el 2,8% y, por ejemplo, el Servicio de Estudios del BBVA en el 2,6%<sup>1</sup>. Todos se quedaron cortos respecto a la realidad de unas cifras cada vez peores. Conforme avanzaron los meses, los datos fueron presagiando una crisis económica internacional más grave y veloz de lo esperado, que se agravaba por las deficiencias propias del modelo de crecimiento español. Por ello, la economía se fue convirtiendo a pasos acelerados en el centro del debate político.

Al tiempo, los partidos debieron interpretar los resultados electorales de marzo y adaptar sus estrategias. Las dos principales formaciones políticas (PSOE y PP) ganaron votos y escaños, aunque ninguna de las dos resultó satisfecha. El Gobierno socialista esperaba una victoria más amplia. Por su parte, el Partido Popular (PP) se dividió en dos bloques a propósito de su estrategia de oposición.

El nuevo panorama político planteó numerosas preguntas. En primer lugar, si los dos partidos incrementaron sus apoyos electorales, ¿de dónde procedían estos apoyos?; ¿qué efectos electorales tuvo la estrategia de crispación desarrollada por el PP durante la anterior legislatura? En segundo lugar, ¿podía Mariano Rajoy cambiar su estrategia de oposición, enfrentándose a las numerosas reticencias y límites? Tras las elecciones Rajoy decidió, en efecto, cambiar la “intensidad” de su discurso, menos crispado, optando por hacer de la economía el principal tema de oposición, y abandonando la lucha antiterrorista y el debate territorial. ¿Es creíble este cambio en la estrategia? En tercer lugar, ¿qué consecuencias tiene para el Gobierno una crisis económica más grave de lo esperado?

En definitiva, en el arranque de la legislatura se observan numerosas diferencias con el periodo anterior. Algunos cambios son producto de las circunstancias, mientras que otros responden a decisiones de los dirigentes políticos. ¿Por qué se producen? ¿Qué consecuencias tienen?

## 2. El balance electoral del Gobierno

El 9 de marzo Rodríguez Zapatero se enfrentó por primera vez a unas elecciones como presidente del Gobierno. Los resultados arrojaron una victoria socialista, que aumentó sus apoyos en 263.172 votos y 5 escaños (véase Tabla 1). Además, si comparamos los resultados de 2008 con los de 2000, el avance electoral del PSOE bajo la dirección de Rodríguez Zapatero es enorme: 9,7 puntos porcentuales y un incremento de 3.370.583 votos.

Por su lado, el PP perdió las elecciones, pero también aumentó sus votos y escaños. Mariano Rajoy logró 514.866 votos más que en 2004 y añadió 6 escaños a su

<sup>1</sup> El País, 6-1-2008.

grupo parlamentario. Los resultados del PP en 2008 se aproximaron mucho a los que logró en 2000, y entonces fueron suficientes para alcanzar la mayoría absoluta. En definitiva, los dos principales partidos avanzaron electoralmente, alcanzando la mayor concentración parlamentaria bipartidista de la democracia. Los retrocesos se concentraron en las formaciones minoritarias, a excepción del Bloque Nacionalista Gallego (BNG), Nafarroa Bai (NB), y Unión Progreso y Democracia (UPyD). Los nacionalistas gallegos y navarros aumentaron ligeramente sus apoyos, y UPyD entró por primera vez en el Parlamento. Las formaciones más castigadas fueron Izquierda Unida (IU) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), socios preferentes del Gobierno durante gran parte de la legislatura. IU perdió algo menos de 300.000 votos y 3 escaños, mientras que ERC cedió más de la mitad de sus apoyos electorales y 5 escaños.

Los resultados electorales cobran mayor interés si realizamos el análisis por comunidades autónomas (véase Tabla 9 en el Apéndice). El PSOE avanzó notablemente en el País Vasco, Aragón, Canarias y Cataluña, donde los nuevos apoyos se convirtieron en escaños. Por otro lado, el PP reforzó sus posiciones en Murcia, la Comunidad Valenciana y Madrid, principalmente, también con notables avances en Andalucía y Castilla-La Mancha, comunidades con una gran tradición de voto so-

Tabla 1

### Resultados electorales

| Partido         | 2008       |       |         | 2004       |       |         | 2000        |       |         |
|-----------------|------------|-------|---------|------------|-------|---------|-------------|-------|---------|
|                 | Votos      |       | Escaños | Votos      |       | Escaños | Votos       |       | Escaños |
| PSOE            | 11.289.335 | 43,8% | 169     | 11.026.163 | 42,5% | 164     | 7.918.752   | 34,1% | 125     |
| PP              | 10.278.010 | 39,9% | 154     | 9.783.144  | 37,7% | 148     | 10.321.1782 | 44,5% | 183     |
| IU              | 969.946    | 3,7%  | 2       | 1.284.081  | 4,9%  | 5       | 1.263.043   | 5,4%  | 8       |
| CiU             | 779.425    | 3,0%  | 10      | 835.471    | 3,2%  | 10      | 970.421     | 4,1%  | 15      |
| UPyD            | 308.079    | 1,1%  | 1       |            |       |         |             |       |         |
| EAJ-PNV         | 306.128    | 1,1%  | 6       | 420.980    | 1,6%  | 7       | 353.953     | 1,5%  | 7       |
| ERC             | 298.139    | 1,1%  | 3       | 652.196    | 2,5%  | 8       | 194.715     | 0,8%  | 1       |
| BNG             | 212.543    | 0,8%  | 2       | 208.688    | 0,8%  | 2       | 306.268     | 1,3%  | 3       |
| CC-PNC          | 174.629    | 0,6%  | 2       | 235.221    | 0,9%  | 3       | 248.261     | 1,1%  | 4       |
| PA              | 68.679     | 0,2%  | 0       | 181.868    | 0,7%  |         | 206.255     | 0,9%  | 1       |
| IC-V            |            |       |         |            |       |         | 119.290     | 0,5%  | 1       |
| NA-BAI          | 62.398     | 0,2%  | 1       | 61.045     | 0,2%  | 1       |             |       |         |
| EA              | 50.371     | 0,2%  | 0       | 80.905     | 0,3%  | 1       | 100.742     | 0,4%  | 1       |
| CHA             | 38.202     | 0,1%  | 0       | 94.252     | 0,3%  | 1       | 75.356      | 0,3%  | 1       |
| Total votantes  | 25.900.442 | 73,8% |         | 26.155.436 | 75,6% |         | 23.339.474  | 68,7% |         |
| Abstención      | 9.172.737  | 26,1% |         | 8.416.395  | 24,3% |         | 10.630.166  | 31,3% |         |
| Votos nulos     | 165.576    | 0,6%  |         | 264.137    | 1,0%  |         | 158.200     | 0,7%  |         |
| Votos en blanco | 286.182    | 1,1%  |         | 407.795    | 1,5%  |         | 366.823     | 1,6%  |         |

Fuente: Ministerio del Interior

cialista. Si nos detenemos en los datos de participación, vemos que en aquellas comunidades autónomas donde aumentó la asistencia a las urnas es el partido de Mariano Rajoy el que más incrementó sus apoyos. Este resultado aparentemente contradice el argumento de que, si aumenta la participación, se incrementa el apoyo a las fuerzas de izquierda<sup>2</sup>. Esta relación entre participación y voto a partidos progresistas es relevante si atendemos al debate previo a las elecciones. Entonces la pregunta era si la estrategia de crispación del PP iba a producir una movilización muy grande de sus propios votantes y una cierta desmovilización en el electorado de centro-izquierda. *A priori*, viendo este resultado, podríamos decir que así fue. Pero antes de responder a esta intriga, la interpretación de los datos electorales exige un mayor análisis.

La distribución territorial del voto es novedosa respecto a elecciones pasadas. Desde 1982, cuando un partido alcanzaba el gobierno aumentando su porcentaje de votos, sus apoyos electorales en todas las comunidades autónomas aumentaban<sup>3</sup>. En cambio, en las elecciones de 2008 el PSOE mejoró sus resultados electorales respecto al 2004, pero este crecimiento electoral no se trasladó a todas las comunidades. Es decir, por primera vez se produce una “territorialización” de los apoyos<sup>4</sup>.

Varios pueden ser los factores que explican este resultado. En primer lugar, las comunidades autónomas donde el PP salió reforzado tienen varias características similares: el Gobierno autonómico era del PP, estos gobiernos ejercían un gran control sobre los medios de comunicación públicos y el PSOE estaba inmerso en batallas internas.

En segundo lugar, algunas de las principales políticas que había desarrollado el Gobierno tenían un marcado carácter territorial y los ciudadanos no poseen las mismas preferencias con independencia de la comunidad autónoma donde residen. Las Tablas 2 y 3, usando datos de encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), muestran las opiniones de los electores sobre las políticas más relevantes

<sup>2</sup> Para un mayor desarrollo de estos argumentos, véase Ignacio Urquizu (2008), 9-M: elecciones tras la crispación, *Claves de Razón Práctica* 181, pp. 48-57.

<sup>3</sup> Las elecciones de 2004 son un claro ejemplo. Tanto si consideramos el número de papeletas sobre votantes como sobre el censo, el PSOE creció en todas las comunidades autónomas. En el año 2000, si atendemos al porcentaje de votos sobre los que acudieron a las urnas, esta premisa también se cumple. En cambio, las ganancias electorales del PP sobre el censo no siempre fueron positivas y perdió votos, principalmente, en dos comunidades autónomas: Aragón y Madrid. Además, en Asturias, Canarias y Castilla-La Mancha, el saldo también es negativo, pero próximo a 0. En las elecciones de 1996 de nuevo esta regla también se cumple para el PP tanto si observamos el número relativo de votos sobre censo como sobre votantes, a excepción de Baleares.

<sup>4</sup> Algunos trabajos previos ya han abordado esta cuestión. Véase Ignacio Urquizu (2008), 9-M: elecciones tras la crispación, *Claves de Razón Práctica* 181, pp. 48-57, y Julián Santamaría y Henar Criado (2008), 9-M: elecciones de ratificación, *Claves de Razón Práctica* 183, pp. 42-51.

de la legislatura según el territorio. En la Tabla 2 vemos las distintas posiciones respecto al debate territorial. En los lugares donde el PSOE avanzó electoralmente –Cataluña y País Vasco– los ciudadanos prefieren mayor descentralización. En cambio, donde el PP ganó adeptos, la preferencia es la opuesta: que nada cambie. La Tabla 3 recoge cuatro políticas relevantes del primer Gobierno de Rodríguez Zapatero: inmigración, proceso de paz con ETA, adopción por parte de los homosexuales y libertad religiosa. Las respuestas se miden en una escala de 0 a 10<sup>5</sup>. En las únicas políticas donde se encuentra un patrón similar a la distribución territorial de los apoyos electorales es en la negociación con ETA y la adopción por parte de homosexuales. En ambas cuestiones, catalanes y vascos se asemejan en sus respuestas: son más proclives a la negociación con ETA y a permitir la adopción por parte de parejas del mismo sexo. En cambio, valencianos, madrileños y murcianos se muestran más reticentes. En inmigración y libertad religiosa no observamos estas diferencias en las preferencias de los votantes, según la comunidad autónoma donde habiten. Por ejemplo, respecto de estas otras políticas, vascos y madrileños tienen, de media, una opinión muy similar sobre la inmigración, mientras que catalanes, valencianos y murcianos se parecen más.

Los datos de las Tablas 2 y 3 nos ayudan a interpretar la “territorialización” de los apoyos electorales. Seguramente, lo que más pudo contribuir a esta distribución del voto fue el debate sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el proceso de paz con ETA. Ambas cuestiones generaron grandes diferencias entre los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas. En cambio, las cuestiones morales y la inmigración no parecen responder a una misma pauta territorial de distribución de los apoyos. No podemos concluir que las creencias religiosas y las convicciones morales hayan contribuido a la “territorialización” de las ganancias y pérdidas de votos.

Una interpretación alternativa a las Tablas 2 y 3 podría ser que los ciudadanos adaptan sus preferencias a su identificación partidista. Es decir, podríamos argumentar que si valencianos, madrileños y murcianos se oponen a la descentralización y al proceso de paz, ello se debe a que también lo rechaza su partido preferido. Dicho en otras palabras, quizás los ciudadanos primero eligen a quién votar y después adecuan su pensamiento a los discursos de su partido preferido, de tal

5 En inmigración 0 significa que es positivo que vivan personas de diferente origen, cultura y religión y en el 10 se ubican las personas que creen que los inmigrantes ponen en peligro los valores y cultura de España. En la pregunta de adopción por parte de los homosexuales, en el 0 se colocan aquellos que creen que homosexuales y heterosexuales tienen las mismas oportunidades y el 10 los que creen que no debería estar permitida la adopción por parte de los homosexuales. En la cuestión sobre el proceso de paz con ETA, el 0 significa acabar policialmente con la banda terrorista y en el 10 se ubican aquellos que están a favor de la negociación. Finalmente, en la pregunta de religión, en el 0 encontramos los que desean defender los valores religiosos y la moral tradicional y en el 10 se sitúan los que defienden la libertad individual.

Tabla 2

**Preferencias por la organización del Estado, según comunidad autónoma**

Porcentaje sobre total de ciudadanos

|                 | Un Estado con un único gobierno central y sin autonomías | Un Estado con CC AA como en la actualidad | Un Estado donde las CC AA tengan más autonomía que en la actualidad | Un Estado en que se reconozca a las CC AA la posibilidad de convertirse en naciones independientes | Total |
|-----------------|--|---|---|--|-------|
| Cataluña        | 8,1  | 33,3                                      | 38,1  | 20,6   | 100   |
| País Vasco      | 2,2  | 31,2                                      | 33,9  | 32,5   | 100   |
| C. Valenciana   | 14,3   | 65,1                                      | 16,5  | 3,9  | 100   |
| Madrid          | 20,9   | 61,3                                      | 14,2  | 3,5  | 100   |
| Murcia          | 14,1   | 71,2                                      | 13,5  | 1,1  | 100   |
| Resto de España | 10,7   | 67,9                                      | 18,4  | 2,9  | 100   |

Fuente: CIS 2757 (abril-mayo 2008)

Tabla 3

**Preferencias sobre las políticas, según comunidad autónoma**

Escala de 0 a 10

|                 | Inmigración | Negociación con ETA | Adopción por homosexuales | Libertad religiosa |
|-----------------|-------------|---------------------|---------------------------|--------------------|
| Cataluña        | 4,8         | 5,6                 | 3,9                       | 7,3                |
| País Vasco      | 3,6         | 6,8                 | 3,2                       | 6,9                |
| C. Valenciana   | 4,6         | 4,1                 | 4,6                       | 6,8                |
| Madrid          | 3,7         | 4,1                 | 4,1                       | 7,4                |
| Murcia          | 5,2         | 3,7                 | 5,9                       | 6,4                |
| Resto de España | 4,2         | 3,9                 | 4,8                       | 6,7                |

Fuente: CIS 2757 (marzo-abril 2008)

forma que las ideas políticas no serían previas a la decisión de votar sino el resultado. Pero, si este argumento fuera cierto, ¿por qué ciudadanos y políticos conservadores coinciden en estas dos políticas y, en cambio, no parecen estar muy de acuerdo respecto a la libertad religiosa<sup>6</sup>?

6 Según los datos de la Tabla 4, en todas las comunidades autónomas los ciudadanos están mucho más próximos a defender la libertad individual (valor 10 en la escala) que a defender los valores religiosos (valor 0). En cambio, durante la legislatura 2004-2008, el PP siguió una estrategia de confrontación donde la Iglesia católica desempeñó un papel muy relevante.

Tabla 4

## Intención de voto al PSOE y al PP, según ideología

En porcentaje

|                         | PSOE       |                  | PP         |                  |
|-------------------------|------------|------------------|------------|------------------|
|                         | Marzo 2004 | Marzo-abril 2008 | Marzo 2004 | Marzo-abril 2008 |
| Extrema izquierda (1-2) | 52,7       | 60,2             | 1,2        | 0,6              |
| Izquierda (3-4)         | 73,0       | 75,1             | 1,9        | 1,7              |
| Centro izquierda (5)    | 46,4       | 39,9             | 22,7       | 23,5             |
| Centro derecha (6)      | 12,6       | 5,6              | 70,9       | 75,9             |
| Derecha (7-8)           | 5,7        | 2,3              | 83,2       | 85,6             |
| Extrema derecha (9-10)  | 6,4        | 5,2              | 79,8       | 86,1             |
| Sin ideología           | 29,7       | 25,3             | 23,5       | 19,8             |

Nota: Entre paréntesis el número que corresponde a cada categoría ideológica en la escala de 1 a 10.

Fuente: CIS 2658 (Postelectoral 2004) y CIS 2757 (Postelectoral 2008)

Los Informes de la Democracia en España (IDE) de 2007 y 2008 analizaron ampliamente la estrategia de la crispación. Ésta se caracteriza por ser un estilo de oposición duro en las formas, llegando en ocasiones al insulto, y por la confrontación radical con el partido rival en ciertos temas, especialmente los que no se sitúan en la escala izquierda-derecha, rompiendo todos los posibles consensos<sup>7</sup>. El PP optó por este tipo de oposición durante la legislatura 2004-2008. Su principal objetivo fue desmovilizar a los votantes más moderados, aquellos que se autoubicaban en el centro ideológico. ¿En qué medida consiguió el PP su objetivo?

La Tabla 4 nos muestra la intención directa de voto según la ideología de los entrevistados en 2004 y en 2008. Así, podemos comparar el punto de partida de la legislatura con lo ocurrido en las elecciones de marzo de 2008. Vemos que el PSOE ganó votantes entre los sectores más de izquierdas (7,52 puntos porcentuales en la extrema izquierda y 2,1 puntos en la izquierda), mientras que perdió 6,44 puntos en el centro izquierda. El PP aumentó su apoyo entre todos sus potenciales votantes, aunque no consiguió superar al PSOE en la categoría 5, el espacio ideológico más importante, puesto que decanta las elecciones. Entre los votantes sin ideología declarada, el PSOE fue el partido más votado, aunque tanto socialistas como populares perdieron apoyos dentro de este grupo. En definitiva, el PSOE consiguió mantenerse como la formación preferida dentro de dos sectores claves, los votantes de centro izquierda y sin ideología declarada, aunque perdió parte de los apoyos que tenía en 2004.

<sup>7</sup> Para conocer más sobre esta estrategia de oposición, véase Informe sobre la Democracia en España 2007 (IDE-2007), Madrid, Fundación Alternativas; Informe sobre la Democracia en España 2008 (IDE-2008), Madrid, Fundación Alternativas; y José María Maravall (2008), La confrontación política, Madrid, Taurus.

Tabla 5

**Preferencias por la organización del Estado según ideología**

En porcentaje

|                         | Un Estado con un único gobierno central y sin autonomías | Un Estado con CC AA como en la actualidad | Un Estado donde las CC AA tengan más autonomía que en la actualidad | Un Estado en que se reconozca a las CC AA la posibilidad de convertirse en naciones independientes | Total |
|-------------------------|--|---|---|--|-------|
| Extrema izquierda (1-2) | 6,8  | 4,4                                       | 29,2  | 16,5   | 100   |
| Izquierda (3-4)         | 5,4  | 61,2                                      | 25,0  | 8,3  | 100   |
| Centro izquierda (5)    | 10,9   | 61,8                                      | 20,5  | 6,6  | 100   |
| Centro derecha (6)      | 18,5   | 62,4                                      | 16,4  | 2,5  | 100   |
| Derecha (7-8)           | 21,3   | 63,9                                      | 12,2  | 2,5  | 100   |
| Extrema derecha (9-10)  | 17,8   | 54,4                                      | 22,3  | 5,3  | 100   |
| Sin ideología           | 13,7   | 64,6                                      | 16,9  | 4,7  | 100   |
| Total                   | 10,9   | 60,9                                      | 21,2  | 6,9  | 100   |

Fuente: CIS 2767 (marzo-abril 2008)

A pesar de esta merma de votos socialistas, este estilo de oposición no permitió al PP hacerse con la victoria electoral. La imagen que trasladó al electorado generó miedo y movilizó a votantes que, en otras circunstancias, quizás no hubiesen votado al PSOE. Según los datos de la encuesta postelectoral, un 4,37% del electorado socialista apoyó a Rodríguez Zapatero para impedir la victoria del PP. Y de éstos, el 40% no votó al PSOE en 2004, viniendo gran parte de ellos de la abstención (11,65%), Izquierda Unida (8,27%), nuevos votantes (7,14%) y Convergencia i Unió (3,38%).

La pregunta que surge a continuación es ¿por qué el PSOE perdió parte de su electorado más moderado? La estrategia de oposición del PP encontró en la agenda del Gobierno materias que pudo explotar, con cierto éxito, en su confrontación con el PSOE. Una de las cuestiones centrales de la legislatura pasada fue la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Como acabamos de ver, en cada comunidad autónoma se percibe de forma distinta el debate territorial. Si analizamos las preferencias de los votantes según su ideología, en la Tabla 5 podemos ver la opinión de los españoles respecto de la descentralización. Podemos observar que, conforme se avanza desde la extrema izquierda hacia la derecha, la opción de mayor autonomía para las comunidades autónomas recibe un menor respaldo. En cambio, el deseo de mayor centralismo aumenta. Entre las posibles alternativas los ciudadanos se decantan mayoritariamente por el *statu quo*. En todas las categorías ideológicas los entrevistados prefieren que el modelo se conserve tal y como está. Si comparamos estas cifras con los datos que aparecen en el IDE 2008 (con datos procedentes de una encuesta del CIS de 2005), en los últimos años los votantes de extrema izquierda e izquierda se han desplazado ha-

Tabla 6

**Preferencias por las políticas, según ideología**

Escala de 0 a 10

|                   | Inmigración | Proceso de paz | Adopción por homosexuales | Libertad religiosa |
|-------------------|-------------|----------------|---------------------------|--------------------|
| Extrema izquierda | 3,2         | 6,5            | 2,5                       | 8,4                |
| Izquierda         | 3,6         | 5,2            | 3,5                       | 7,5                |
| Centro izquierda  | 4,5         | 4,2            | 4,7                       | 6,6                |
| Centro derecha    | 4,9         | 2,7            | 5,9                       | 6,1                |
| Derecha           | 5,4         | 2,5            | 6,9                       | 5,2                |
| Extrema derecha   | 5,8         | 2,5            | 7,1                       | 4,4                |
| Sin ideología     | 4,7         | 3,6            | 5,3                       | 6,4                |
| Media             | 4,3         | 4,3            | 4,6                       | 6,8                |

Fuente: CIS 2767 (marzo-abril 2008)

cia posiciones menos descentralizadoras. Hace tres años los entrevistados de extrema izquierda preferían mayor autonomía (34,9%) y los de izquierda se dividían entre el modelo actual (50,99%) y más autonomía (36,21%). En cambio, tras el debate territorial de la pasada legislatura, los españoles parecen menos proclives a la descentralización. Este cambio en las preferencias resulta especialmente significativo entre los votantes de izquierda y extrema izquierda.

Además del debate territorial, el Gobierno de Rodríguez Zapatero desarrolló un ambicioso programa de derechos sociales e inició un proceso de negociación con ETA. Estas cuestiones también fracturaron al electorado y pudieron contribuir a la pérdida de apoyos entre los electores más moderados. La Tabla 6 muestra qué relación existió entre la ideología de los ciudadanos y sus opiniones respecto de la inmigración, el proceso de paz, la adopción por parte de los homosexuales y la libertad religiosa. Al igual que en la Tabla 3, las respuestas se miden de una escala de 0 a 10<sup>8</sup>. En tres de las cuatro políticas los votantes de centro izquierda estaban más cerca de los electores de centro derecha que de aquellos que se ubicaban en la izquierda: la inmigración, la adopción por parte de los homosexuales y la libertad religiosa. No obstante, de esta proximidad entre ideología y políticas no se pueden inferir sin mayor cuidado transferencias de voto. Si analizamos con detenimiento las medias de los ciudadanos de centro derecha, en ocasiones se encuentran mucho más cerca de la defensa de la libertad individual que de los valores religiosos y están más próximos de una postura tolerante hacia la inmigración que de su rechazo frontal.

El debate que realmente polarizó al electorado fue el proceso de paz con ETA. Los datos de la Tabla 6 revelan una gran fractura y posiciones antagónicas entre los dos blo-

<sup>8</sup> Véase nota 5.

ques ideológicos. En definitiva, como observamos más arriba, al analizar estas políticas por comunidades autónomas, las cuestiones que pudieron reducir los apoyos electorales del PSOE fueron el debate territorial y el proceso de negociación con ETA<sup>9</sup>.

### 3. La formación del Gobierno

Los resultados electorales ofrecieron pocas alternativas para la negociación parlamentaria. Cuando el 11 de abril Rodríguez Zapatero fue reelegido por el Parlamento como presidente del Gobierno, necesitó llegar a una segunda vuelta, puesto que en la primera no alcanzó la mayoría absoluta. El líder socialista se convirtió así en el segundo presidente de la democracia española investido por mayoría simple: el único precedente es Leopoldo Calvo Sotelo, quien en 1981 también fue elegido en segunda vuelta. Únicamente los diputados socialistas apoyaron a su candidato, mientras que PP, ERC y UPyD se opusieron a su elección. El resto de grupos políticos optó por la abstención.

Varias son las razones que explican la formación de un Gobierno con minoría parlamentaria. En primer lugar, la suma de los escaños de IU y ERC, aliados durante la anterior legislatura, no permitió ahora alcanzar la mayoría absoluta. Como hemos visto, estas dos formaciones perdieron votos y diputados. Además, dados los resultados electorales, existen dudas sobre si deseaban seguir prestando su respaldo al PSOE. Los dirigentes políticos de estas formaciones interpretaron la pérdida de apoyos electorales como resultado de su excesivo respaldo al Gobierno de Rodríguez Zapatero. Los análisis electorales apuntan que parte de los nuevos apoyos que ganó el PSOE provienen de estos dos partidos<sup>10</sup>.

En segundo lugar, las alternativas a IU e ERC son el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergencia i Unió (CiU), pero ninguna de estas dos formaciones tenía incentivos para llegar a acuerdos con el Gobierno socialista. Los nacionalistas catalanes tienen como prioridad recuperar la Generalitat. Además, creen que deberían gobernar ellos en Cataluña, puesto que en las elecciones autonómicas de 2006 fueron el partido que obtuvo más votos y escaños. Sólo la reedición del tripartito les apartó del gobierno y culpó al PSOE de no haber respetado su victoria electoral. El caso de los nacionalistas vascos es algo diferente, aunque temían encontrarse en la misma situación que CiU en

<sup>9</sup> Recientes estudios académicos han llegado a conclusiones muy similares. Si analizamos en profundidad los votantes oscilantes (aquellos que votan a dos partidos distintos en elecciones consecutivas del mismo nivel), observamos que la decisión de voto de estos electores en 2006 se ve especialmente afectada por la política antiterrorista y el debate territorial. Véase Dídac Queralt (2008), Determinantes del voto *swing* en España, Instituto Juan March, Estudio / Working Paper 238.

<sup>10</sup> Véase Ignacio Urquizu (2008), 9-M: elecciones tras la crispación, Claves de Razón Práctica 181, pp. 48-57, y Julián Santamaría y Henar Criado (2008), 9-M: elecciones de ratificación, Claves de Razón Práctica 183, pp. 42-51.

muy poco tiempo. El PNV tenía en el horizonte las elecciones autonómicas y el PSOE es su principal rival político. Los socialistas fueron la fuerza política más votada en el País Vasco en las elecciones generales de 2008, aventajando a los nacionalistas en casi 124.000 votos. Además, el PSOE se alzó con la victoria en las tres provincias vascas, superando por primera vez al PNV en uno de sus feudos electorales: Vizcaya. En definitiva, en ambos casos la arena de competición electoral autonómica aleja la posibilidad de pactos entre socialistas y nacionalistas vascos y catalanes.

En tercer lugar, el PSOE decidió no negociar con ninguna fuerza política la elección de Rodríguez Zapatero. Los dirigentes socialistas quisieron transmitir un mensaje de independencia frente al resto de grupos, seguramente como respuesta a la continua acusación del PP, durante la anterior legislatura, de ser el Gobierno prisionero de sus aliados políticos. Por ello, para evitar una imagen de atadura y dependencia, los socialistas optaron por no contar con los apoyos de otros grupos parlamentarios. No obstante, cabe dudar de que haya sido una estrategia acertada. El PSOE no cuenta con una mayoría suficiente en la cámara y los votos de otras formaciones son necesarios para sacar adelante cuestiones tan importantes como, por ejemplo, los Presupuestos Generales del Estado. Por lo tanto, aunque en la sesión de investidura los socialistas transmitiesen una imagen de independencia, durante la legislatura este mensaje puede ser menos creíble.

El discurso de investidura de Rodríguez Zapatero se centró en la política económica y la política social. Estos dos bloques representaron la mitad de su intervención. En ella anticipó la “desaceleración” económica y el aumento del desempleo. Sus recetas fueron claramente socialdemócratas: usar el gasto público para proteger a los más indefensos ante la crisis y para introducir cambios en el modelo productivo. Además, se comprometió a cumplir con sus promesas electorales: deducir 400 euros en el Impuesto sobre la Renta, aumentar el salario mínimo hasta los 800 euros al final de la legislatura e incrementar las pensiones de jubilación con cónyuge a cargo y de viudedad.

La primera decisión del presidente del Gobierno, como es obvio, fue la formación de su nuevo gabinete. Los cambios consistieron en sustituciones de algunos ministros y en la reasignación de competencias entre varios ministerios. Abandonaron el Gobierno José Antonio Alonso, Jesús Caldera, Joan Clos y Cristina Narbona. El primero pasó a ser el portavoz parlamentario, mientras que Clos y Narbona fueron destinados a puestos diplomáticos. El cambio de tareas de José Antonio Alonso pretendió mejorar la política de comunicación del Gobierno: dada la especial sintonía entre el presidente del Gobierno y el nuevo portavoz parlamentario, la coordinación entre el Ejecutivo y el Grupo Parlamentario Socialista podía resultar sencilla. Además, en el último barómetro previo a las elecciones, José Antonio Alonso apareció como el tercer ministro mejor valorado y constituía un capital político relevante.

Los otros tres ministros fueron reemplazados por Miguel Sebastián, quien asumió la cartera de Industria, Cristina Garmendia, que pasó a gestionar Ciencia e Inno-

vacación, Celestino Corbacho, que sustituyó a Caldera al frente de Trabajo, y Bibiana Aído, que se hizo cargo del nuevo Ministerio de Igualdad. Los tres primeros estaban directamente relacionados con la gestión de la crisis económica.

Además, también se produjo una redistribución de las competencias. El Ministerio de Educación y Ciencia perdió lo relacionado con investigación y universidades, que pasó al nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación. Pero, al mismo tiempo, Mercedes Cabrera asumió las competencias de política social. El nuevo Ministerio de Igualdad atendía a cuestiones transversales, sin competencias específicas a excepción de la violencia de género.

Esta redistribución de competencias dio lugar a diversos conflictos entre los ministerios de Industria y de Ciencia e Innovación. Las políticas de investigación y desarrollo competen tanto a empresas privadas como a centros públicos, y ambos ministerios pretendían ser los responsables de su gestión<sup>11</sup>. Este tipo de conflicto no constituye una anomalía: la asignación gubernamental de las políticas de ciencia, investigación e innovación tecnológica ha variado mucho a lo largo del tiempo en bastantes países europeos y los ajustes produjeron problemas similares (Francia es un buen ejemplo de ello).

#### 4. El cambio en la estrategia de oposición

Los resultados de las elecciones generales presentaron al PP un dilema producto de su estrategia de crispación. Por un lado, no resultó ser una estrategia ganadora, puesto que perdió las elecciones. Por otro, en el caso de que hubiese superado al PSOE, no hubiese tenido con quién pactar. El estilo crispado le llevó a la soledad parlamentaria. Dicho de otra forma, la estrategia de crispación no le permite ni ganar ni gobernar.

Su estrategia de oposición produjo, además, una movilización de votantes para impedir la victoria del PP. Como acabamos de observar, un 4,37% del electorado socialista admite haber votado a Rodríguez Zapatero para impedir la victoria del PP. Además, estudios postelectorales han detectado un trasvase de voto desde fuerzas nacionalistas hacia el PSOE<sup>12</sup>. De hecho, parte de la victoria socialista se apoyó en las comunidades autónomas con mayor sentimiento nacionalista. Por todo ello, el equipo de Mariano Rajoy decidió cambiar de estrategia tras las elecciones.

<sup>11</sup> Por ejemplo, ambos ministerios pelean por las competencias del sector aeroespacial. Fruto de este conflicto, cada ministerio decide enviar a su propio representante a la reunión de la Agencia Europea del Espacio. Este pulso político se mantuvo a lo largo de todo el verano. Véase *El País*, 16-09-2008.

<sup>12</sup> Véase Ignacio Urquizu (2008), 9-M: elecciones tras la crispación, *Claves de Razón Práctica* 181, pp. 48-57, y Julián Santamaría y Henar Criado (2008), 9-M: elecciones de ratificación, *Claves de Razón Práctica* 183, pp. 42-51.

En esta nueva etapa la economía pasa al primer lugar del debate político, desplazando los temas de la organización territorial del Estado y la lucha antiterrorista. Es cierto que las circunstancias obligan a hablar de la situación económica: los malos datos económicos permiten a la oposición criticar al Gobierno. Además, la confrontación por la política autonómica y por el proceso de paz con ETA pierde sentido desde el verano de 2007, una vez que la reforma de los principales estatutos de autonomía finaliza y ETA decide romper unilateralmente la tregua. Los resultados de la estrategia del PP dependerán de que los ciudadanos atribuyan al Gobierno la responsabilidad de una crisis en principio de naturaleza internacional y de que el PP les parezca una mejor opción para salir de tal crisis.

En esta nueva etapa no sólo cambian los temas de la agenda, sino también las formas. Se abandona el estilo crispado y los insultos. La oposición pasa a consistir, en palabras de Soraya Sáenz de Santamaría, portavoz parlamentaria del PP, en “criticar lo que a uno no le parece bien y apoyar lo que le parece bien”<sup>13</sup>. Así, por ejemplo, Mariano Rajoy secunda algunas de las medidas que pone en marcha el Gobierno para atajar la crisis financiera<sup>14</sup>. El objetivo de esta estrategia de oposición es presentarse como una alternativa de Gobierno. Si en la legislatura pasada se trataba de desmovilizar a los votantes más moderados, en esta nueva etapa se busca convencerles para lograr su voto, tratando, además, de reducir el rechazo generado en algunos territorios, especialmente en el País Vasco y Cataluña.

Este cambio de estrategia no es sencillo. Las primeras resistencias surgen dentro de la organización. Un destacado grupo de miembros del PP, en alianza con los medios de comunicación que habían alentado la estrategia de crispación y con la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), decide hacer frente al giro hacia una mayor moderación. Estos disidentes pretenden que Mariano Rajoy no sea de nuevo el líder del PP y que la estrategia de oposición no cambie. Desde FAES argumentan:

“Desde el punto de vista de la estrategia electoral, resultaría, pues, erróneo que se tratara de buscar un punto más centrado de la falsa escala ideológica mediante un oscurecimiento de los mensajes o mediante el desvanecimiento intencionado de las ideas y de las políticas que el electorado reconoce como propias del PP. Se puede ganar situado lejos del centro teórico, pero no se puede ganar sin dejar claro lo que se es (...) Por tanto, el análisis electoral sugiere que los resultados de marzo de 2008 deben llevar al PP a aumentar su competencia con el PSOE, no a rebajarla, porque la causa de la derrota no estuvo en un exceso de claridad en el mensaje”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Véase Público, 26-11-2008.

<sup>14</sup> Véase El País, 15-10-2008.

<sup>15</sup> Véase Miguel Ángel Quintanilla Navarro (2008), Tras el 9-M: perder y perderse, Cuadernos de pensamiento político 20, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, p. 106.

Tras las elecciones, en junio de 2008, se celebró el Congreso Nacional del PP. En el período que transcurrió entre las elecciones y el Congreso se inició una campaña de desestabilización interna. Comenzó así la táctica de los “lunes negros”. Cada lunes daba comienzo, en palabras del director de informativos de la COPE, una “semana de pasión para Mariano Rajoy”<sup>16</sup>. Así, se daba a conocer una mala noticia que marcara la agenda del PP hasta el siguiente lunes. El martes 29 de abril Eduardo Zaplana, hasta entonces portavoz parlamentario del Partido Popular, comunicó su fichaje por Telefónica. La semana siguiente, el lunes 5 de mayo, Ángel Acebes anunció a Mariano Rajoy que no deseaba continuar en la primera línea del PP. Una semana después, el lunes 12 de mayo, María San Gil, presidenta del PP del País Vasco, difundió su abandono de la ponencia política del Congreso del PP por desavenencias ideológicas. Dos semanas más tarde, el lunes 26 de mayo, Gabriel Elorriaga, hasta entonces secretario de comunicación del PP, publica en el diario *El Mundo* un artículo en el que concluye: “Hay proyectos y hay equipos disponibles, lo que ahora se necesita es un liderazgo renovado, sólido e integrador, y eso es algo que aunque me pese, Mariano Rajoy no está en condiciones de ofrecer”<sup>17</sup>.

Pero estos críticos no han sido capaces de presentar un liderazgo alternativo. Tanto Esperanza Aguirre como Juan Costa no acabaron de anunciar su candidatura alternativa en el Congreso Nacional. Esto no ha significado que los críticos cesasen en sus hostilidades. En noviembre la secretaria general del Partido Popular, María Dolores de Cospedal, admitió que “en el PP hay algunos cobardes anónimos que reman en contra”<sup>18</sup>. Dos semanas después, José María Aznar, en el Congreso de Nuevas Generaciones de Madrid, contestó diciendo: “necesitamos un gran entrenador, equipo y estrategia, pero sobre todo, si salís al partido, salir a ganarlo. En política no se está para empatar ni para heredar, se está para ganar. Cuando hemos salido a ganar el partido, lo hemos ganado y, cuando hemos salido a heredarlo, nos quedamos sin nada”<sup>19</sup>.

A comienzos de 2009 se han celebrado elecciones en el País Vasco y Galicia. Desde FAES anticiparon que “la estrategia y el liderazgo de la oposición se van a ver condicionados sobre todo por esos procesos electorales intermedios”<sup>20</sup>. Si la división interna persistiese, el PP no parecería estar en las mejores condiciones para

<sup>16</sup> Véase Ignacio Villa (2008) *Prohibido Pasar. La historia oculta de la crisis del PP*. Madrid, La Esfera de los Libros, p. 87.

<sup>17</sup> Véase *El Mundo*, 26-05-2008.

<sup>18</sup> Véase *El País*, 9-11-2008.

<sup>19</sup> Véase *El País*, 23-11-2008.

<sup>20</sup> Véase José Ignacio Wert (2008), 9-M: entre el centro y los extremos, Cuadernos de pensamiento político 20, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, p. 84.

Tabla 7

## Intención de voto al PP, según ideología

En porcentaje

|              | Extrema izquierda (1-2) | Izquierda (3-4) | Centro izquierda (5) | Centro derecha (6) | Derecha (7-8) | Extrema derecha (9-10) | Sin ideología |
|--------------|-------------------------|-----------------|----------------------|--------------------|---------------|------------------------|---------------|
| Octubre 2007 | 0,0                     | 1,6             | 18,9                 | 76,2               | 83,5          | 85,7                   | 18,3          |
| Marzo 2008   | 1,2                     | 1,1             | 22,1                 | 61,7               | 81,4          | 89,8                   | 13,8          |
| Abril 2008   | 1,6                     | 1,6             | 23,2                 | 70,3               | 86,7          | 81,5                   | 19,6          |
| Julio 2008   | 0,6                     | 2,1             | 27,0                 | 69,8               | 83,7          | 88,6                   | 16,9          |
| Octubre 2008 | 0,0                     | 3,5             | 23,7                 | 68,0               | 85,9          | 88,0                   | 23,7          |

Fuente: CIS barómetros de opinión y estudio postelectoral

enfrentarse a estas elecciones: los votantes suelen castigar las divisiones internas<sup>21</sup>. Por lo tanto, los críticos tenían incentivos para persistir en sus hostilidades: si los resultados electorales no fuesen buenos, el liderazgo de Mariano Rajoy podría terminarse y les sería posible competir en las elecciones generales de 2012 con un nuevo líder. El desenlace electoral no aumentó los conflictos internos, puesto que Núñez Feijoo accedió al poder en Galicia. Aunque tampoco fueron unos resultados excepcionales: el Partido Popular mantuvo sus apoyos en Galicia y perdió casi el 30% de sus votos en el País Vasco.

Un problema que afronta el cambio de estrategia es la credibilidad. ¿Por qué los votantes van a creer que el líder del PP de 2008 es distinto del Mariano Rajoy que alentó a machamartillo la estrategia de la crispación? Dicho de otra forma, ¿pueden resultar creíbles ahora los mensajes moderados? Sabemos que la credibilidad de un mensaje está muy relacionada con la ideología del que lo escucha. Cuanto más cercanos ideológicamente están los votantes a unos políticos, más creíbles serán los mensajes de éstos<sup>22</sup>. Pero en el caso de Mariano Rajoy, este efecto queda menoscabado dentro de sus propias filas, donde han surgido las mayores resistencias a la moderación. A la dificultad de convencer a aquellos que se encuentran más alejados ideológicamente se añaden las resistencias de aquellos electores conservadores que simpatizan con los disidentes dentro del PP.

<sup>21</sup> Véase José María Maravall (2008), *The political consequences of internal party democracy* e Ignacio Sánchez-Cuenca (2008), *How can governments be accountable if voters vote ideologically?* en José María Maravall e Ignacio Sánchez-Cuenca (Eds.), *Controlling governments: voters, institutions and accountability*. Nueva York, Cambridge University Press.

<sup>22</sup> Véase David Austen-Smith (1992), *Strategic models of talk in political decision making*. *International Political Science Review* 82 (2), pp. 405-22.

La duda final que surge es si conseguirá Mariano Rajoy atraer a los votantes más moderados. Podemos analizar qué efectos ha tenido sobre los votantes la nueva estrategia en el primer año de la legislatura. La Tabla 7 recoge la intención directa de voto, según la ideología de los ciudadanos, entre octubre de 2007 y octubre de 2008. Podemos ver que el apoyo al PP aumenta entre los ciudadanos sin ideología declarada y los que se sitúan en el 5 de la escala ideológica. En julio se produjo, por el contrario, un descenso del apoyo al PP entre los votantes situados más a la derecha, tal vez debido al conflicto interno entre los moderados y los defensores de la estrategia de la crispación.

En definitiva, cuando el PP ha mandado señales de que optaba por la moderación, por ejemplo, en el Congreso Nacional de junio, su intención de voto ha aumentado entre los electores moderados o sin ideología, mientras que ha descendido entre los extremistas.

## 5. Los dilemas del Gobierno

Los resultados electorales también generaron insatisfacción entre los socialistas. Durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero la buena gestión económica fue acompañada por avances en derechos sociales y por la extensión de derechos civiles a varios colectivos. Pero esto no fue suficiente para lograr una mayoría parlamentaria más amplia y aumentar la distancia respecto al PP.

La distribución territorial de los apoyos electorales del PSOE presenta retos y límites a las estrategias del Gobierno. La victoria socialista fue posible gracias a su aumento en votos en el País Vasco y Cataluña. Estas dos comunidades autónomas tienen, respectivamente, la segunda y cuarta renta per cápita más alta de España<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, en algunas de las regiones tradicionalmente socialistas disminuyeron sus apoyos electorales (véase Tabla 9 del Apéndice) y estas comunidades se encuentran en el vagón de cola de la riqueza nacional<sup>24</sup>. ¿Cómo conjugar los intereses contrapuestos de estos territorios? Si es complicado desarrollar políticas públicas que satisfagan a regiones con un alto grado de desigualdad económica, esta dificultad se agrava por la necesidad de buscar apoyos parlamentarios entre partidos nacionalistas, por la negociación del modelo de financiación autonómico y por la crisis económica.

Como hemos visto, el PSOE decidió que Rodríguez Zapatero fuese elegido presidente del Gobierno sin el apoyo del resto de grupos de la cámara para manifestar autonomía frente al resto de formaciones nacionalistas, pero, para conseguir una mayoría parlamentaria, necesita a fuerzas nacionalistas. Por ello el PP puede rescatar el mensaje de un Gobierno “vendido” a los intereses de las minorías nacionalistas

<sup>23</sup> Véase Instituto Nacional de Estadística.

<sup>24</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura, por este orden, ocupan los últimos lugares de renta per cápita.

y el apoyo socialista en comunidades autónomas que son fundamentales para la victoria del PSOE puede resentirse.

Como analizamos en detalle en otro capítulo del IDE-2009, un nuevo modelo de financiación autonómica requiere que el PSOE y el PP coordinen una postura común dentro de su organización. Pero los intereses de cada comunidad autónoma pueden entrar en conflicto con los intereses de cada partido. Así, por ejemplo, Cataluña, gobernada por los socialistas, puede hacer frente común con la Comunidad Valenciana, gobernada por el PP<sup>25</sup>. Ninguno de los dos partidos escapa de este problema. La organización territorial del poder en España ha creado la figura de los barones territoriales: los líderes nacionales asientan su poder sobre el respaldo de aquéllos. El enorme proceso de descentralización política y económica vivido en los últimos 25 años en España ha transferido una gran cantidad de recursos a las comunidades autónomas y ha dotado a los dirigentes regionales de mucha autonomía política. Además, en el caso del PP, las disputas internas han debilitado el liderazgo de Mariano Rajoy: sus críticos le acusan de haber “territorializado” el partido<sup>26</sup>. En definitiva, tanto el Gobierno como la oposición deben abordar el debate territorial sin olvidarse de sus propios compañeros de partido.

En la negociación del modelo de financiación tiene un peso muy grande la Generalitat de Cataluña. Un importante problema político durante la anterior legislatura fueron las relaciones del Ejecutivo central con el Gobierno de coalición catalán. La disposición final primera del nuevo Estatut fija un plazo de dos años, desde su entrada en vigor, para desarrollar el título de financiación autonómica. El plazo finalizó el 9 de agosto de 2008. Durante esa cuenta atrás se publicaron las balanzas fiscales, que anticiparon las posturas enfrentadas entre aquellos que creen que Cataluña está siendo expoliada y los que ven a los catalanes como insolidarios. Cuando el Gobierno presentó su modelo de financiación, no convenció a nadie. En definitiva, el tripartito catalán mantiene el peso que tuvo en la anterior legislatura y dificulta la estrategia del PSOE a la hora de conciliar los intereses de los territorios donde logra sus mayores apoyos electorales.

## 6. Las consecuencias políticas de la crisis económica

La acción del Gobierno en la nueva legislatura se encuentra ante un escenario radicalmente distinto, debido a la crisis económica. A comienzos de 2008 ningún organismo, nacional o internacional, anticipó la gravedad de los problemas. El crecimiento entró en números negativos en el tercer trimestre y todas las instituciones se vieron obligadas a revisar de modo reiterado sus pronósticos.

<sup>25</sup> Véase El País, 24-07-2008.

<sup>26</sup> Véase Ignacio Villa (2008), Prohibido Pasar. La historia oculta de la crisis del PP. Madrid, La Esfera de los Libros, pp. 117-24.

## Gráfico 1

### Evaluación de la situación económica actual (enero 1995 - octubre 2008)

En porcentaje



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

El origen de esta crisis económica es internacional. Se ha traducido en una profunda falta de confianza en las instituciones financieras y en una parálisis de los mercados de capital. Pero la economía española tiene elementos propios que agudizan la crisis. El sector de la construcción está sobredimensionado: en 2007 representaba el 12,3% del PIB español<sup>27</sup>, el porcentaje más alto de toda la Unión Europea. Tanto en la Eurozona como en la Europa de los 27 esta cifra es, de media, el 6,5%. Únicamente Rumania, con un 10,3%, y Lituania, con un 10,2%, se aproximan a los datos españoles. Al gran peso de la construcción en España ha contribuido una política fiscal que ha incentivado la compra de vivienda, así como un ciclo de tipos de interés muy bajos. La economía española (\*) tiene también una fuerte dependencia del exterior<sup>28</sup> y su balanza de pagos es negativa. Esa dependencia se refiere al suministro energético y a la necesidad de una fuerte financiación exterior (la economía española invierte más de lo que ahorra; este desequilibrio se cubre acudiendo a endeudarse a los mercados internacionales, que son los que se han secado en el último año y medio).

Por lo tanto, el comienzo de la legislatura ha sido un periodo de gran incertidumbre económica. Así lo han percibido los ciudadanos. El Gráfico 1 recoge la valoración de la situación económica en España entre enero de 1995 y octubre de 2008. A finales

<sup>27</sup> Fuente: Eurostat.

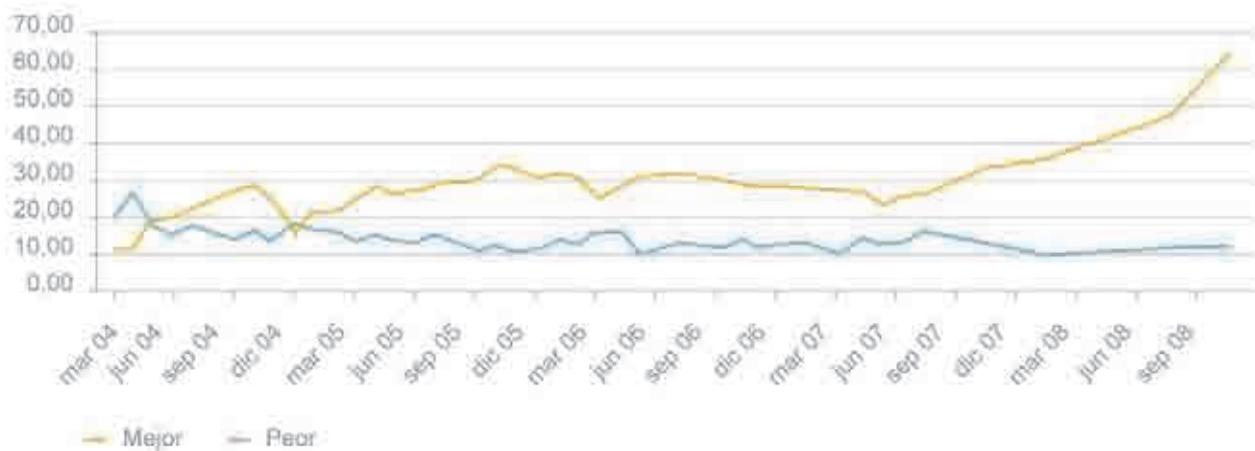
(\*) El análisis extenso de la crisis financiera internacional y sus consecuencias en España figura en el capítulo 2 del Informe

<sup>28</sup> Fuente: Banco de España.

## Gráfico 2

### Evaluación de la situación prospectiva de la economía (marzo 2004 – octubre 2008)

En porcentaje



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas.

de 2007 se dispararon las evaluaciones negativas hasta algo más del 30% del total de respuestas, alcanzando el 40% a principios de 2008 y el 63,4% un año después<sup>29</sup>. Estos datos son muy similares a los de la anterior crisis económica (1993-1995). En el Gráfico, el inicio de la serie se parece mucho a la distribución actual de las opiniones de los ciudadanos.

Esta evaluación negativa de la situación económica ha ido acompañada de un notable aumento del pesimismo respecto del futuro (Gráfico 2). Es cierto que durante la anterior legislatura las evaluaciones pesimistas eran ya más frecuentes que las optimistas, pero esta diferencia se incrementó a finales de 2007. Aquellos que creen que el futuro es mucho más oscuro que el presente pasaron del 33,5% (en octubre de 2007) al 64,7% (en octubre de 2008), mientras que los optimistas evolucionaron desde el 12,6% (en octubre de 2007) y el 12,2% (en octubre 2008).

Esta valoración de la situación económica ha tenido escasos efectos sobre los apoyos electorales del Gobierno. La Tabla 8 muestra la intención directa de voto de los ciudadanos, según su adscripción ideológica. Los cambios entre octubre de 2007 y octubre de 2008 parecen escasos. El PSOE sigue contando con similares apoyos en su electorado potencial, manteniéndose estable la intención de voto entre los ciudada-

<sup>29</sup> En octubre de 2007, Julián Santamaría, en un artículo en *La Vanguardia*, llega a similares conclusiones usando datos de la empresa Noxa. El autor ya anticipa un cambio de ciclo en la opinión pública. Véase Entre el otoño y la primavera, *La Vanguardia*, 7-10-2007.

Tabla 8

**Intención de voto al PSOE, según ideología**

En porcentaje

|              | Extrema izquierda (1-2) | Izquierda (3-4) | Centro izquierda (5) | Centro derecha (6) | Derecha (7-8) | Extrema derecha (9-10) | Sin ideología |
|--------------|-------------------------|-----------------|----------------------|--------------------|---------------|------------------------|---------------|
| Octubre 2007 | 51,7                    | 71,5            | 36,2                 | 5,6                | 5,1           | 5,7                    | 26,5          |
| Marzo 2008   | 61,2                    | 68,5            | 33,2                 | 14,2               | 6,04          | 0,0                    | 20,9          |
| Abril 2008   | 52,5                    | 76,0            | 38,9                 | 6,04               | 4,4           | 7,4                    | 24,8          |
| Julio 2008   | 46,2                    | 70,4            | 30,5                 | 3,2                | 3,0           | 7,8                    | 22,8          |
| Octubre 2008 | 53,5                    | 66,6            | 34,6                 | 10,04              | 2,9           | 2,0                    | 25,3          |

Fuente: CIS barómetros de opinión y estudio postelectoral

nos que se ubican en el centro izquierda y que no tienen una ideología declarada. Éstos son dos grupos muy importantes para ganar unas elecciones: en el barómetro de octubre de 2008 suponían el 41,56% del electorado.

Si comparamos estos apoyos electorales del PSOE con los del PP (véase la Tabla 7), el PSOE sigue siendo la formación preferida entre aquellos que se sitúan en el 5 de la escala ideológica, aunque las diferencias se han reducido notablemente en el último año. De hecho, mientras que en el barómetro de julio de 2008 algo más de 3 puntos separaban a ambas formaciones, casi un año antes, en octubre de 2007, la diferencia era de 17,21 puntos. Entre los ciudadanos sin ideología declarada, las diferencias también se redujeron en el último año: si en octubre de 2007 el PSOE disfrutaba de 8,28 puntos de ventaja, un año más tarde la diferencia se redujo a 1,26 (véase el Gráfico 3 en el Apéndice). Estas reducciones de las diferencias entre los dos partidos en estos dos grupos importantes de votantes son resultado del notable avance del Partido Popular en el último año.

¿Cómo cabe explicar esta aproximación en los apoyos electorales? Puede suceder, en primer lugar, que la estrategia de oposición del PP esté produciendo frutos, aunque quizá sea demasiado pronto para llegar a esta conclusión: ha pasado muy poco espacio de tiempo entre la crispación y la moderación; además, este cambio afronta numerosos problemas. Puede suceder también que los cambios electorales se deban a la actuación del Ejecutivo en los primeros compases de la legislatura. Cuando la crisis económica se manifestó como mucho más profunda de lo que se esperaba, el Gobierno balbuceó mucho y se dejó arrastrar a una absurda pugna semántica sobre el significado del concepto crisis, que aprovechó la oposición. La imagen que trasladó el Gobierno fue de improvisación y de evadir la realidad. Seguramente por ello en el barómetro de julio de 2008 los apoyos electorales del PSOE descendieron entre casi todos los grupos de electores, sobre todo entre los votantes de extrema izquierda, centro izquierda

y sin ideología declarada. Tras el verano, el Gobierno intentó reaccionar y tomó medidas significativas frente a la crisis económica, aunque posiblemente no logró evitar la sensación de que algunas de ellas eran improvisaciones sobre la marcha, ante la acentuación y multiplicación de los datos negativos. El presidente del Gobierno compareció en varias ocasiones en el Parlamento, anunció sucesivos paquetes de medidas económicas y participó en la cumbre internacional del G-20 en Washington, donde se intentó abordar de forma coordinada la crisis económica.

La agenda del Gobierno ha experimentado notables modificaciones. La ampliación de derechos civiles ha pasado a un segundo plano y la política social se ha fijado como objetivo paliar los efectos de la crisis. El Ejecutivo ha concentrado sus esfuerzos en adoptar medidas que devuelvan la confianza a los mercados de capitales y a los consumidores. También ha aprobado ayudas para trabajadores en paro, para generar empleo en pequeñas y medianas empresas y a través de actuaciones de los gobiernos locales. En definitiva, la economía ha adquirido un protagonismo que no tuvo en la primera legislatura de Rodríguez Zapatero.

Pero las condiciones económicas, incluso aquellas que conllevan a una profunda crisis, no tienen consecuencias políticas inexorables. La crisis que se ha manifestado con toda su brutalidad en el 2008 no ha generado mayores dificultades políticas para muchos partidos en el gobierno. El caso de Gordon Brown, en Gran Bretaña, es un ejemplo muy evidente: en un primer momento la crisis pareció haberle reforzado como primer ministro, mostrando un liderazgo que se hallaba cuestionado incluso dentro del propio Partido Laborista. La experiencia indica que todo depende de cómo se aborde la crisis, se tomen decisiones, se demuestre capacidad y decisión. En España Felipe González ganó las elecciones de 1993 en medio de una profunda crisis, perdiendo las de 1996 cuando la economía ya se había recuperado. Casos parecidos abundan: Jacques Chirac como primer ministro en Francia en 1988, Gerhard Schröder en Alemania en el 2002, John Major en el Reino Unido en 1992 y 1997 ofrecen ejemplos de derrotas en momentos de expansión económica y victorias gobernando en tiempos de crisis. Una buena parte de lo que suceda depende de cómo interpreten los ciudadanos la situación, de a quién atribuyan la responsabilidad por lo que viven. Y también de lo que ofrezca la oposición y la confianza que genere en medio de turbulencias e incertidumbres. Al acabar 2008, el carácter generalizado de la crisis no permitía interpretarlo seriamente como el resultado de la política económica del Gobierno y, en España, como en el resto de países europeos, los partidos en la oposición no ofrecían ninguna política alternativa, desconcertados por la complejidad de la situación. Así que el futuro de la oposición y del Gobierno en España parecía depender, en muy gran medida, de razones políticas.

**1** Las elecciones de marzo de 2008 determinaron gran parte de la vida política de los siguientes meses. Ni el Go-

**3** Los resultados electorales también presentan un desafío para el PSOE: ¿cómo combinar los in-

# Conclusiones

bierno ni la oposición quedaron satisfechos con los resultados electorales y eso les llevó a revisar gran parte de las estrategias seguidas durante la anterior legislatura. Estos cambios no son sencillos e implican costes para los dos partidos. Además, tampoco son definitivos, puesto que unos malos resultados en las elecciones autonómicas y europeas de 2009 obligarán probablemente a revisar de nuevo las estrategias.

**2** La consecuencia política más importante de los resultados electorales fue la división interna del PP. Una parte de los dirigentes conservadores han optado por modificar la estrategia de oposición y presentarse como alternativa de gobierno. Mientras que en la legislatura pasada el objetivo era desmovilizar a una parte del electorado, en el primer año de la actual se ha optado por convencerles para ganar su apoyo. Este cambio ha generado resistencias dentro del PP, especialmente entre los que alentaron la estrategia de crispación. Ahora bien, los críticos han alimentado la división interna, pero no han presentado una alternativa. Además, el nuevo estilo sufre problemas de credibilidad: ¿por qué los ciudadanos van a creer que el líder del PP de 2008 es distinto del Mariano Rajoy que alentaba la estrategia de crispación?

tereses contrapuestos de sus principales apoyos territoriales? Gran parte de su victoria electoral se explica por los votos recibidos en las comunidades autónomas con mayor renta per cápita. Al mismo tiempo sus apoyos tradicionales están en las regiones con menor riqueza.

**4** Si ha habido un protagonista de la coyuntura, ha sido la crisis económica. Ningún organismo ni servicio de estudios anticipó la gravedad de la situación ni su velocidad de contagio y durante el año se ha asistido a un espectacular deterioro de la economía española. Su origen es exterior, pero las características propias del modelo económico español han provocado que la crisis sea más dramática que en otros países.

**5** La inicial reacción del Gobierno fue desacertada, generando una imagen de negación de la realidad. Después, el Ejecutivo tomó la iniciativa y adoptó numerosas medidas, aunque no pudo desprenderse de la sensación de improvisación y de acumulación de unas sobre otras. Esta reacción ha pasado factura al PSOE. Tanto el barómetro de octubre de 2008 del CIS

como las primeras encuestas de 2009<sup>30</sup> apuntan un descenso en la intención de voto de los socialistas. Pero la oposi-

**7** Unos malos resultados para el PSOE también tendrían consecuencias. Rodríguez Zapatero se ve-

ción no ha logrado beneficiarse de este desgaste y su perspectiva electoral no ha mejorado. Esto confirma que las crisis económicas no implican necesariamente la caída de los gobiernos. Existen numerosos casos de primeros ministros que sobreviven a las recesiones, así como partidos que pierden elecciones a pesar de disfrutar de etapas de bonanzas.

**6** Parte de los dilemas a los que se enfrentaban el PP y el PSOE durante el 2008 pueden comenzar a resolverse a lo largo del 2009. En el panorama político son importantes las elecciones autonómicas gallegas y vascas, así como las europeas. Si el PP obtuviese unos malos resultados, el sector crítico alentará de nuevo un cambio en el estilo de oposición. El escenario es paradójico. Sabemos que los ciudadanos castigan electoralmente a los partidos divididos. Por ello los críticos tienen incentivos en seguir alimentando la división para, una vez pasadas las elecciones de 2009, reprochar a los dirigentes populares el fracaso de su nuevo estilo de oposición.

ría obligado a introducir cambios en su Gabinete. La desacertada reacción ante la crisis económica ha supuesto costes para sus ministros. En octubre de 2008 sólo dos de ellos superaban el cinco en su valoración<sup>31</sup>. Además, el ministro de Economía y vicepresidente de Gobierno, que acabó la legislatura pasada siendo el segundo ministro mejor valorado del Gabinete, ha pasado a encontrarse entre los peor valorados a finales de 2008.

**8** En definitiva, las elecciones de 2009 serán una primera señal sobre la evaluación que hacen los ciudadanos del Gobierno y la oposición. De especial relevancia serán las elecciones europeas. Por un lado, al celebrarse en todo el territorio nacional, serán una buena indicación de lo que piensa todo el electorado. Por otro, este tipo de elecciones son consideradas –absurdamente– de segundo orden y los ciudadanos suelen utilizarlas para mandar mensajes críticos a los partidos. Una baja participación o un castigo muy fuerte a alguno de los dos principales partidos tendrán consecuencias políticas.

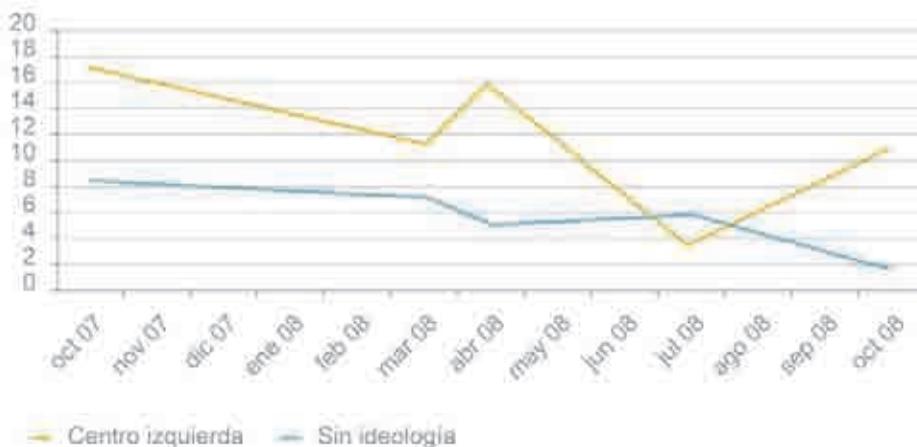
<sup>30</sup> Véase Público, 30-01-2009.

<sup>31</sup> Carme Chacón con 5,17 y Alfredo Pérez Rubalcaba con un 5,1. Véase CIS 2775.

Gráfico 3

**Diferencia en los apoyos de PSOE y PP entre los electores de centro izquierda y sin ideología (octubre 2007 y octubre 2008)**

En porcentaje



Fuente: CIS barómetros de opinión y estudio postelectoral

Tabla 9

**Ganancias y pérdidas de votos (sobre censo) y escaños en las comunidades autónomas entre las elecciones de 2008 y 2004**

En porcentaje

|                    | PSOE      |         | PP        |         | Participación |
|--------------------|-----------|---------|-----------|---------|---------------|
|                    | Votos (%) | Escaños | Votos (%) | Escaños | Votos (%)     |
| Andalucía          | -1,7      | -2      | 2,5       | 2       | -2,0          |
| Aragón             | 3,4       | 1       | -0,01     | =       | -1,1          |
| Asturias           | 2,3       | =       | -1,7      | =       | -0,4          |
| Canarias           | 3,1       | 1       | -0,5      | =       | -0,8          |
| Cantabria          | 1,7       | =       | -1,9      | =       | -0,8          |
| Castilla y León    | 0,6       | =       | -0,3      | -1      | -0,1          |
| Castilla-La Mancha | -1,5      | =       | 1,6       | 1       | 0,1           |
| Cataluña           | 1,9       | 4       | -0,3      | 2       | -5,6          |
| C. Valenciana      | -0,7      | =       | 4,0       | 2       | 1,1           |
| Extremadura        | 0,4       | =       | -0,7      | =       | -0,7          |
| Galicia            | 2,2       | =       | -2,5      | -1      | -0,5          |
| Islas Baleares     | 2,7       | =       | -1,8      | =       | -1,2          |
| La Rioja           | -0,3      | =       | -0,4      | =       | -0,1          |
| Madrid             | -3,4      | -1      | 3,3       | 1       | 0,1           |
| Navarra            | -0,5      | =       | -0,4      | =       | -4,1          |
| País Vasco         | 4,0       | 2       | -2,3      | -1      | -10,9         |
| Región de Murcia   | -0,8      | =       | 4,5       | 1       | 2,5           |

Fuente: Ministerio del Interior

# 3

## En la frontera depresiva

### I. Introducción

El año 2008 debe gran parte de su singularidad a la marcada discontinuidad en el comportamiento de la economía mundial: a la materialización de la más grave amenaza al bienestar de la población de un número creciente de países. La mayoría de las economías avanzadas, el conjunto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la eurozona, entró técnicamente en recesión como consecuencia de la grave crisis crediticia que emergió en el verano de 2007 en el mercado hipotecario de EE UU. Todavía no es posible establecer el final de esa sucesión de tasas negativas de crecimiento. La mayoría de las previsiones convierte a 2009 en uno de los años con peores resultados económicos desde los que presidieron la Gran Depresión. También para la economía española.

Más allá de lo que expresan los indicadores económicos convencionales o de la cuantía de los destrozos de riqueza financiera, la excepcionalidad de esta crisis se ha puesto igualmente de manifiesto en la singularidad de las políticas económicas. Nunca en tiempos de paz, con la excepción del periodo de la Gran Depresión, habíamos presenciado una intervención tan activa de los gobiernos en las principales economías de la OCDE como el observado en el último año y medio. Nunca el despliegue de esas intervenciones había sido tan diverso y, en ocasiones, tan radical: desde las directas nacionalizaciones de empresas financieras hasta planes específicos de salvamento de sectores industriales completos, como ocurrió con el automóvil en algunos países. La singularidad también hay que localizarla en la extensión del acuerdo sobre la conveniencia de ese protagonismo público en la solución de la crisis, con agencias multilaterales como el FMI reclamando la heterodoxa utilización del presupuesto público para apoyar a entidades financieras o compensar las pronunciadas caídas de la demanda agregada. Paradójicamente, admitía la revista *The Economist* en su principal editorial del 18 de octubre, la defensa del capitalismo significa hoy intervención estatal. Todos volvimos a ser keynesianos (de forma similar a como admitía Richard Nixon hace más de tres décadas), muy especialmente los gobiernos, con absoluta independencia de su conformación ideológica. Incluso aquellos que hasta hace apenas un año seguían concediendo absoluta vigencia a la proposición que condena al fracaso cualquier intento de gobernar las discontinuidades cíclicas con la política fiscal, como Keynes sugería. El Gobierno alemán ha sido el último en admitir la necesidad de asignar fondos públicos en programas de gasto genuinamente keynesianos.

En el Informe sobre la Democracia en España (IDE-2009) ese activismo público en la economía y las finanzas ha de merecer cierta atención. La economía española sigue estando entre las más vulnerables a la crisis global, aunque sus autoridades no han sido precisamente las más radicales en la definición de intervenciones con el fin de apoyar al sistema financiero o de compensar la manifiesta contracción de la demanda agregada. Ello no ha impedido que en la percepción de los ciudadanos, también de los pequeños y medianos empresarios, domine el convencimiento de que las autoridades están apoyando con recursos públicos a unos operadores financieros, fundamentalmente bancarios, que no acaban de transmitir esos recursos a través de la necesaria oferta de crédito a los hogares y a las empresas. La desconfianza de esos agentes, de la que daban cuenta algunas encuestas al término del año, no es exclusiva de España, aunque encontraba razones adicionales en la implicación de entidades bancarias españolas en el mayor fraude financiero de la historia, el articulado en torno al ex presidente del mercado NASDAQ, Bernard Madoff.

La rápida propagación de la crisis crediticia y de la subsiguiente recesión ha ilustrado la cara adversa del elevado grado de integración internacional alcanzado. Ha vuelto a subrayar la conveniencia de cesiones de soberanía a instancias igualmente globales, multilaterales, capaces de introducir mayores dosis de gobernación

en la dinámica de globalización económica y, muy especialmente, financiera. Una conclusión de ese tenor fue la que condujo a la convocatoria de la reunión extraordinaria del G-20 en Washington.

No fue el año en el que desapareció el capitalismo, como los ya clasificados como “liquidacionistas” anticiparon. Tampoco el que presencié su refundación. Sí fue, en todo caso, en el que se llevó a cabo una muy seria enmienda a aspectos esenciales de la dinámica en la que estaba inmersa el sistema. Los mercados, también los financieros, deben seguir desempeñando el papel más importante en los procesos de asignación de nuestras economías, pero estrechamente supervisados: en su ausencia, la ineficiencia, cuando no la manifiesta corrupción, puede generar resultados que no son los deseables, muy distantes de la generación de las ganancias de bienestar que se les supone.

## 2. Entorno global

La transición de 2007 a 2008 es la de una época de crecimiento a otra que ampara expectativas cada día más cercanas a la recesión global. El contraste de este periodo con las vísperas de la Gran Depresión dejó hace muchos meses de ser patrimonio de los analistas más exagerados. La razón más importante es la persistencia de la crisis financiera iniciada en EE UU, en agosto de 2007, su rápida extensión a economías distantes del epicentro y el manifiesto impacto en el deterioro de las expectativas en todo el mundo.

La inicial crisis crediticia estadounidense derivó en una compleja crisis financiera, con múltiples ramificaciones a mercados e instrumentos financieros, y, desde luego, en la más prolongada de las conocidas. Restricciones crediticias, aumento de las insolvencias, quiebras de importantes entidades financieras, desplome de los mercados de acciones, son las piezas más destacadas de una espiral que todavía al final de 2008 no podía darse por agotada. Siendo EE UU el país donde esos episodios han sido más relevantes, la elevada integración financiera internacional existente y etiologías similares en otras economías igualmente avanzadas, han asegurado la dimensión global que ya tiene esa crisis.

Al aumento de esa fragilidad financiera que el ahora revisitado Hyman Minsky consideraba inherente en las fases de intensidad del endeudamiento de los ciclos crediticios, se han añadido episodios de corrupción, de directa violación del juego limpio, que se supone ha de presidir el funcionamiento de los mercados financieros en las economías más avanzadas del mundo. En efecto, en el sistema financiero más avanzado del mundo, también el principal exportador de conocimiento y habilidades financieras, han tenido lugar estafas de alcance igualmente global, remuneraciones abusivas de los directivos de bancos coexistentes con pérdidas y apoyos financieros públicos o justificadas denuncias de serias anomalías en el funcionamiento de los supervisores financieros.

Es comprensible, por tanto, que sea también en EE UU donde el distanciamiento, la desafección de los pequeños inversores respecto del conjunto de la industria de servicios financieros ha sido más acusada. Pero en modo alguno ha sido el único en el que los contribuyentes han mostrado su creciente escepticismo acerca de los apoyos que han recibido los operadores de la industria de servicios financieros de muchos gobiernos de la OCDE. Efectivamente, el deterioro de la confianza hace meses que dejó de ser la manifestación de los problemas en el seno de la propia comunidad financiera, interbancaria de forma particular, para conformar el denominador común que la mayoría de los ciudadanos definen frente al conjunto de los sistemas financieros.

Como toda crisis financiera, ésta ha dejado ya su huella profunda en la economía real; existen elementos de juicio para anticipar que la subsiguiente recesión será larga y profunda. Al término de 2008, todas las previsiones de crecimiento anticipaban una reducción muy significativa en la expansión de la economía global, sin que apenas algunas economías pudieran sustraerse a esa contracción generalizada. Ni siquiera aquellas exportadoras de materias primas que hasta bien entrado el año disfrutaron de una intensa elevación en los precios. Recordemos que el precio del barril de petróleo todavía estaba en 147 dólares en julio de 2008. Había llegado a ese nivel desde los 35 dólares de 2004, el mismo precio con que cerraba 2008. Aunque menos acusadas, similares variaciones se han observado en los precios de otras materias primas y alimentos, consecuencia en gran medida de la muy pronunciada contracción de la demanda en todas las economías, las de la OCDE en primer lugar, pero también de las que hasta entonces habían contribuido a alimentar esa escalada de precios, China e India de forma destacada. El cierre de posiciones especulativas en materias primas de algunos importantes *hedge funds* contribuyeron igualmente a ese desplome en los precios. Con la explosión de esa burbuja en los precios de las materias primas también se transformaron aquellas amenazas inflacionistas (que todavía en julio llevaron al Banco Central Europeo, BCE, a subir en solitario sus tipos de interés) en un escenario de marcada desinflación no exento de temores deflacionistas. A neutralizar esas amenazas se orientaron de forma decidida las políticas monetarias de los principales bancos centrales en 2008, con tipos de interés en algunos casos relevantes próximos a cero que situaban a esas políticas en una situación igualmente excepcional.

### **2.1 Impacto económico desigual: OCDE frente a emergentes**

A pesar de su decreciente peso específico en la determinación del PIB mundial, las causantes de esa desaceleración global son las economías de la OCDE. La generalidad de las previsiones anticipan el primer descenso agregado en el valor de la producción de ese grupo de economías avanzadas desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Tabla 1). La confianza en que las emergentes, fundamentalmente las BRIC (Brasil, Rusia, India y China), pudieran llegar a compensar esa contracción fue difuminándose a medida que la intensidad de la crisis crediticia, lejos de redu-

Tabla 1

## Previsiones de crecimiento

En porcentaje

|                          | Media<br>1996 - 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------|----------------------|------|------|------|------|------|
| Crecimiento real del PIB | 2,7                  | 3,1  | 2,6  | 1,4  | -0,4 | 1,5  |
| EE UU                    | 3,2                  | 2,8  | 2,0  | 1,4  | -0,9 | 1,6  |
| Área Euro                | 2,1                  | 3,0  | 2,6  | 1,0  | -0,6 | 1,2  |
| Japón                    | 1,1                  | 2,4  | 2,1  | 0,5  | -0,1 | 0,6  |
| Tasa de desempleo        | 6,6                  | 6,0  | 5,6  | 5,9  | 6,9  | 7,2  |
| Inflación                | 3,2                  | 2,3  | 2,3  | 3,3  | 1,7  | 1,5  |
| Déficit público          | -2,2                 | -1,3 | -1,4 | -2,5 | 3,8  | -4,1 |

Fuente: OECD, noviembre 2008

cir su intensidad, exhibía nuevos perfiles y más complejas manifestaciones, al tiempo que se cobraba nuevas víctimas entre las instituciones financieras más importantes del mundo. La supuesta diferenciación o autonomía cíclica, el *decoupling*, de las emergentes más dinámicas no pasó de ser una hipótesis, que no ha resistido la validación de un sistema financiero global al borde del colapso y el definitivo hundimiento de la demanda en las economías más avanzadas. China, una de las locomotoras de los últimos cinco años, no crecerá mucho más de la mitad de lo que lo ha venido haciendo en ese periodo, y el resto de ese subgrupo de emergentes dinámicas tendrá que revisar las correspondientes previsiones en similar medida.

La intensificación de la crisis financiera, fundamentalmente tras la quiebra del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers, en septiembre de 2008, define el momento a partir del cual se acentúa de forma significativa la aversión al riesgo y con ella el intenso racionamiento crediticio en la mayoría de las economías avanzadas. A ello acompañan descensos muy pronunciados en los precios de los activos inmobiliarios y financieros. El resultado es una pérdida de riqueza también sin precedentes. Ambos elementos ayudan a explicar el descenso a mínimos de los indicadores de confianza, en la mayoría de los países de la OCDE. Desde luego en la zona cero de la crisis financiera global, la principal economía del mundo, EE UU, donde la confianza de los consumidores nunca estuvo tan baja como en los últimos meses de 2008. La conformación de esos estados de ánimo tampoco fue lógicamente ajena al deterioro que sufrían las cifras de empleo en esa economía: sólo en diciembre se destruían 524.000 empleos, la mayor pérdida en cualquier mes desde 1945, elevando el total del año a 2,6 millones netos, de los que dos millones se perdieron en los últimos cuatro meses. La tasa de

paro alcanzaba el 7,2% de la población activa, la máxima de los últimos 16 años. No será la peor. Y, ya se sabe, la asociación entre desempleo y consumo es muy estrecha.

Al igual que en su extensión inicial, EE UU desempeñará un papel esencial en la profundización de la recesión global antes de que haga lo propio con las señales de recuperación. Los datos disponibles a final de año, sin embargo, no permiten datar ese horizonte. El manifiesto, aunque inacabado, declive del consumo privado, pieza esencial de aquella economía (al final de 2006 el gasto en consumo representó el 72% del PIB estadounidense) y de la demanda global no ampara precisamente las hipótesis de recuperación inmediata. Las previsiones de crecimiento para EE UU elaboradas por la OCDE, reflejadas en la Tabla 1, resultaban a finales de diciembre excesivamente optimistas en relación con el promedio de las que formulan los analistas privados en EE UU, en las que se anticipa un crecimiento medio en el entorno del -1,5% para 2009, no muy distinto del que probablemente haya tenido lugar en la segunda mitad del año. Antes de que el nuevo presidente B. Obama concretase sus intenciones de política presupuestaria en un nuevo plan de estímulo con el fin de sortear la frontera depresiva, la Oficina Presupuestaria anticipó que el déficit presupuestario al término de 2009 no será inferior a 1,2 billones (*trillions*) de dólares (el proyecto de presupuestos presentado por Obama a finales de febrero de 2009 ya preveía un déficit público por valor de 1,75 billones de dólares).

## 2.2 El retorno de los gobiernos

El conjunto de la arquitectura del sistema económico, desde luego sus andamiajes financieros, han sido seriamente cuestionados en las economías más representativas de un capitalismo demasiado receptivo al avance de los procesos desregulatorios en industrias como la de servicios financieros y a la progresiva reducción del peso del sector público en la actividad económica. Por eso la consecuencia política sin duda más importante de la crisis, más allá de sus efectos en algunas convocatorias electorales, las presidenciales estadounidenses incluidas, es el fortalecimiento de las instituciones públicas, de los gobiernos, como agentes determinantes en la solución de los problemas. Desde luego en la definición de actuaciones extraordinarias, de emergencia, tendentes a evitar la extensión sistémica de los problemas en los sistemas financieros, pero también en la adopción de agresivas decisiones de inversión pública con el fin de compensar el descenso pronunciado de la demanda agregada en algunas de las economías más importantes de la OCDE.

La legitimación académica y políticamente más rigurosa de la participación de las autoridades en la actividad económica y financiera es la consecuente con la existencia de manifiestos fallos de mercado que la crisis ha puesto de manifiesto. Pero también son evidentes los fallos e insuficiencias en la regulación y supervisión de la actividad de los sistemas financieros en algunas economías. Ha sido ahora cuando se han difundido esas zonas de sombra en la supervisión de algunas entidades financieras de las que eran conscientes los propios supervisados desde hacía bastantes años.

Han sido importantes correctivos a las distintas formas de fundamentalismo del mercado, en especial aquellas que asociaban estrechamente la eficiencia de los sistemas financieros y la intensidad desregulatoria de sus operaciones. Costosa lección la que ha traído consigo esta crisis, que dada su gravedad ha obligado a consultar un archivo olvidado: el de las terapias utilizadas frente a la Gran Depresión.

La magnitud y significación de esas intervenciones justifican también esa afirmación tan frecuente en EE UU en las últimas semanas de que el epicentro del mundo financiero ya no es Nueva York, sino Washington, allí donde se regula y decide la participación pública en la actividad económica y financiera. Paradójicamente ha sido una Administración republicana, decidida partidaria de la desregulación de todo tipo de actividades económicas y del adelgazamiento del Gobierno, la que más gasto público ha decidido y la que ha acabado su mandato siendo el mayor propietario de activos financieros del mundo, a través de nacionalizaciones de bancos y compañías de seguros sin precedentes. Es también la que ha utilizado los impuestos de los contribuyentes para oxigenar financieramente a las más emblemáticas empresas productoras de automóviles, aunque a tenor de sus resultados no las más eficientes.

Estaba en lo cierto Paul Krugman en su columna del pasado 26 de diciembre en *The New York Times* (*Barack Be Good*) al recordar cómo han cambiado las actitudes respecto de la intervención de los gobiernos en la economía: en 1996 el presidente Clinton, presionado por la derecha, declaraba que la época de los grandes gobiernos había pasado. Ahora Obama está en muchas mejores condiciones para reivindicar repetidamente la importancia que ha de tener el gobierno en la eliminación del riesgo de la Gran Depresión del 2009. No es un empeño difícil, a tenor del despliegue de decisiones de gasto público que la administración Bush ha llevado a cabo en 2008. Mucho más lo es conseguir eludir ese riesgo de, en el mejor de los casos, prolongación de una recesión que ya ofrece la peor cara que cualquier crisis económica haya podido exhibir desde la situación que mereció el *New Deal*.

También llevaba razón el anterior secretario del Tesoro Henry Paulson al defenderse de las críticas de precipitación en la adopción de algunas decisiones de política económica, afirmando que para este tipo de crisis no hay libretos en los que basarse; no existen, en efecto, evidencias relevantes que puedan amparar un libro de instrucciones con el que transitar por una de las más complejas crisis de la historia.

La comunidad académica, como nos recordaba Martin Wolf o el propio Krugman a final de año, ha sido literalmente sorprendida por la gravedad y alcance de la crisis que estamos viviendo. Se han revelado como excesivamente optimistas las valoraciones del Nobel Robert Lucas, formuladas en su alocución presidencial ante la *American Economic Association* en 2003, al sostener que el problema central de la prevención de la depresión había sido solucionado. Ahora hemos verificado el exceso de optimismo del profesor de Chicago: en realidad las amenazas depresivas están hoy más próximas que cuando se desveló la infección asociada al ascenso en la morosidad de las hipotecas *subprime* en EE UU.

A diferencia de las circunstancias que rodearon a los años de la Gran Depresión, la mayoría de las autoridades han dejado los prejuicios ideológicos a un lado y han asumido el arsenal de herramientas de política económica, con independencia de que sean más hayekianos que keynesianos. Ni siquiera habrá que esperar a verificar los efectos de las muy agotadas decisiones de política monetaria, como temía Keynes en situaciones difíciles como las actuales, para asignar con contundencia cantidades crecientes de gasto público al propósito de compensar la intensa elevación del desempleo en algunas de las economías más dañadas. Que la política monetaria estadounidense, y mucho nos tememos que la europea, no dispone de gran impacto en la contención del ascenso en el desempleo forma ya parte de la evidencia. A diferencia de lo que ocurrió en la Gran Depresión, ahora no puede decirse que la Reserva Federal (Fed) no ha actuado de forma diligente y con la contundencia suficiente en la reducción de tipos de interés. Simplemente, es insuficiente; en mayor medida cuando los bancos no transmiten los aumentos en la oferta monetaria a las familias y empresas demandantes de crédito. No quedan más alternativas que impulsar el gasto público; más eficaz que reducir impuestos.

Cómo utilizar esa política fiscal, reduciendo impuestos o aumentando la inversión pública, han sido las propuestas que en algunos países han polarizado las opciones de estímulo con el presupuesto. La urgencia en tratar de compensar las caídas de la demanda ha inclinado hasta ahora un mayor número de recursos a la inversión, dado su mayor efecto multiplicador. Incluso en Alemania, donde su Gobierno había definido públicamente reticencias a cualquier forma de utilización del presupuesto para hacer frente a la crisis. Se ha visto obligado a hacerlo en todos los frentes: en el financiero aportando cantidades significativas al fortalecimiento de algunos importantes bancos alemanes; ante la posibilidad de que la recesión se manifieste en esa economía con caídas en el PIB en el entorno de los dos puntos porcentuales, también se ha decidido finalmente a amortiguar las caídas de la demanda agregada, en su versión más genuinamente keynesiana, aportando 50.000 millones de euros, el 1,5% de su PIB, a inversiones en infraestructuras, ayudas a empresas, etc.

En EE UU, y en España, se optó inicialmente por las reducciones o devoluciones impositivas. En un contexto de elevado endeudamiento, de marcada desconfianza e incertidumbre de las familias alimentada por la depreciación de activos inmobiliarios, esas devoluciones impositivas han ido directamente destinadas al ahorro. El impacto es menor si se conceden de forma indiscriminada a todos los contribuyentes, con absoluta independencia de su nivel de renta. La experiencia japonesa en el tratamiento de la crisis de principios de los noventa vuelve a ser relevante.

### **2.3 Lecciones para la regulación y gobernanación global de los sistemas financieros: G-20**

No hacía falta que esta crisis financiera demostrara que, dado el grado de integración internacional existente, las convulsiones de esta naturaleza dejaron hace años

de ser domésticas. Lo vimos en la crisis asiática del verano de 1997, la primera gran demostración de ese efecto contagio a mercados e instituciones, por distantes que estuvieran del epicentro del seísmo financiero, que desde entonces incorporan todas las crisis financieras. Ha ocurrido igual ahora; quizás con una más rápida propagación y al mismo tiempo con una menor trazabilidad de la infección, dada la complejidad de los instrumentos financieros portadores y, desde luego, la incapacidad de los supervisores en el origen del seísmo, el sistema financiero estadounidense, para detectar y seguir la pista de esas amenazas. Esta crisis, efectivamente, ha vuelto a denunciar esa creciente asimetría entre la sofisticación de algunos operadores financieros, en algunos casos insuficientemente supervisados (refugiados en esas zonas de sombra del sistema financiero estadounidense) y la capacidad de las autoridades para conocer lo que ocurre y las amenazas implícitas a la extensión de esa inquietante pareja: la complejidad y la opacidad de la actividad de algunos operadores financieros.

Tras la crisis asiática de 1997, la definición de una Nueva Arquitectura Financiera Internacional sintetizaba esa necesidad de iniciar una nueva época en la organización financiera internacional. No sólo se trataba de adecuar el funcionamiento de las instituciones multilaterales que habían nacido en la Conferencia de Breton Woods al término de la Segunda Guerra Mundial, sino de dotarlas de funciones nuevas, distintas a las de esa estricta supervisión de un régimen de tipos de cambio inexistente desde principios de los setenta.

La actual dispone de denominadores comunes con aquella considerada la primera gran crisis global, pero la gran diferencia es que no son economías menos desarrolladas las que han originado las perturbaciones. Su propagación, rápida y a todo el mundo, confirma esos fundamentos que hoy justifican la inaplazable búsqueda de soluciones reguladoras e institucionales tendentes a evitar nuevos episodios como el que estamos sufriendo o, cuando menos, a su más efectivo tratamiento. Ello habrá de hacerse desde una base multilateral. No por tópica es menos cierta la proposición de que a problemas globales, soluciones de la misma extensión. Fallos en la coordinación –entre los agentes y entre las naciones– son el mejor abono a las recesiones.

La significación de la crisis también está asociada a la convocatoria excepcional de esa cumbre del G-20 celebrada en Washington con el propósito de definir un cierto grado de coordinación en la definición de políticas tendentes a evitar errores como los incurridos en esta crisis financiera y sentar los cimientos de una arquitectura financiera internacional que garantice una más eficiente supervisión global.

Las lecciones de aquella Gran Depresión estuvieron presentes en esta reunión, a la que finalmente se incorporó España, al establecer como prioridad principal el alejamiento de las tentaciones proteccionistas que pudieran estar incubándose en algunos sectores industriales de economías avanzadas, especialmente los más directamente generadores de desempleo. Las “políticas de perjuicio al vecino” fueron efectivamente la peor de las consecuencias de aquellos años treinta y uno de los caldos de cultivo de

los desencuentros internacionales posteriores. Esa reivindicación de la vigencia del multilateralismo sigue siendo tanto más pertinente cuanto más acusados son los descensos en el volumen de comercio internacional. Con datos del Banco Mundial, la contracción en el volumen de comercio mundial en 2009 será la primera desde 1982 y de magnitud muy probablemente superior a la que se registró en 1975. No es necesario insistir en que las economías que en mayor medida van a sufrir las consecuencias de esa inflexión en el comercio son las menos desarrolladas. Aquellas con una estructura productiva menos diversificada, más dependientes de monocultivos exportadores, materias primas cuyos precios llevan meses siendo tributarios del desplome de la demanda en las economías avanzadas y de las dificultades de financiación de todo tipo a los flujos de comercio. Sobre bases tales la reanulación exitosa de la ronda Doha de negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sería hoy algo más que una buena señal.

En el medio plazo, las intenciones re-reguladoras sobre la actividad de los sistemas financieros, que ya se han puesto de manifiesto en algunos países, EE UU de forma particular, con el fin de eliminar las fuentes de errores que esta crisis ha desvelado, sería conveniente que se acometieran sobre la base multilateral que subyacía en esa convocatoria. No se debería tratar tanto de regular mucho más, sino de regular mucho mejor y de forma más homogénea entre los distintos sistemas financieros nacionales. Debería ocurrir lo mismo con las pretensiones de fortalecer la arquitectura institucional en la que asentar precisamente la muy necesaria gobernación financiera global. El exceso de localismo, nacionalismo, en este punto vuelve a ser un obstáculo a la eficacia. La experiencia muestra que mantener la libertad de los flujos internacionales de capital que garantice una amplia movilidad de los mismos exigirá cesiones de soberanía, como ya se concluyó tras la crisis asiática de 1997. La incapacidad de entonces para concretar soluciones ayuda a explicar, ya sea parcialmente, parte de la extensión del contagio que ha traído consigo esta crisis.

### **3. España. La precipitación del ajuste**

La economía española cumplió en la segunda mitad de 2008 con las exigencias estadísticas que definen una recesión: dos trimestres consecutivos de contracción del PIB. Al hacerlo, ponía fin a esos 15 años de crecimiento ininterrumpido que habían conformado una de las fases expansivas más dilatadas de la historia. Ninguna de las previsiones no gubernamentales anticipaba la posibilidad de que salvara el conjunto de 2009 con una tasa positiva de crecimiento del PIB: el promedio anticipaba una contracción en torno al 2%. Todos los componentes de la demanda nacional afrontaban 2009 con una marcada debilidad, al tiempo que los indicadores de confianza de familias y empresas seguían en mínimos. La demanda externa, por su parte, reflejaba los perfiles igualmente

recesivos dominantes en la mayoría de las economías de nuestro entorno. A diferencia de otras fases de contracción de la demanda interna, las exportaciones apenas podrán compensar la caída de la actividad. Como consecuencia de ello, la producción industrial se desplomaba en los meses finales del año a ritmos del 15% interanual, desconocidos en los últimos veinte años (desde que se publica el correspondiente indicador), con los bienes de consumo duradero y los bienes de equipo sufriendo las mayores caídas.

Esta es la recesión en la que con mayor rapidez se han ajustado las plantillas. El comportamiento del empleo era la expresión más ilustrativa e inquietante de la gravedad de la recesión global y de su particular concreción en España. Nuestra economía pasó sin apenas transición de ser la europea en la que el empleo crecía con mayor intensidad a la que hacía todo lo contrario. La Encuesta de Población Activa (EPA) correspondiente al último trimestre de 2008 arrojaba una tasa de paro del 13,91%, la mayor desde el primer trimestre de 2000 y 2,58 puntos por encima de la precedente. Eran 3.207.900 personas las desempleadas, la cifra más elevada de la última década; los ocupados también caían de forma significativa, en 620.100 personas en ese año.

La significación social de ese deterioro es particularmente dramática en las 827.200 familias (casi el doble de las existentes un año antes) en las que al término de ese año no trabajaba ninguno de sus integrantes. El Gobierno se mostraba sensible a una señal tan inquietante anunciando que estudiaría decisiones específicas para ese colectivo.

En ese mucho más adverso comportamiento del mercado de trabajo que el de las economías de nuestro entorno el desplome de la actividad del sector de la construcción, muy intensivo en factor trabajo, ha sido determinante: la ocupación se redujo en este sector un 21% durante 2008, una destrucción de 558.000 empleos. Los servicios también han ido ajustando su empleo en los meses finales del año de forma significativa. Un denominador común a todos los sectores, pero especialmente manifiesto en los menos intensivos en conocimiento, es la importancia relativa del empleo temporal (alrededor del 30% del total), factor que, además de subrayar la dualidad del mercado laboral español, le concede una enorme flexibilidad de hecho. Junto con todo ello, el aumento de la población activa ha sido importante a lo largo de todo el año, en gran medida debido a la continua entrada de emigrantes, apenas disuadidos por las más adversas expectativas económicas. Evidencias tales, junto con la significativa revisión a la baja de las previsiones de crecimiento en todo el mundo, no permiten anticipar una inflexión en esa tendencia al deterioro del mercado de trabajo. Al contrario, no cabe descartar que a lo largo de 2009 se superen los 4 millones de desempleados. O más.

Como consecuencia de ello las afiliaciones a la Seguridad Social sufrían de forma igualmente significativa. La Seguridad Social cierra el ejercicio 2008 con una afiliación media que se sitúa en 18.531.312 ocupados, lo que supone un descenso de 841.465 afiliados, un 4,34% menos que en diciembre del año anterior. En el cuarto trimestre las afiliaciones cayeron un 3,4% en relación con el periodo del año anterior; en la construcción ese descenso fue del 20%.

Esos resultados en modo alguno pondrán fin a una inacabada tendencia de destrucción de empleo de consecuencias todavía difíciles de anticipar. Existe una estrecha correlación entre el comportamiento de esos indicadores de mercado laboral y el de otras variables muy relevantes en la determinación de la profundidad y duración de la recesión, como la confianza de los consumidores o la evolución de la tasa de morosidad bancaria.

Lo que podría haber sido un ajuste controlado de los excesos asociados al patrón de crecimiento dominante en los últimos quince años se tornó en un abrupto final de la expansión. Es cierto que desde finales de 2006 la expansión de la actividad de construcción residencial, tracción importante en el crecimiento de la economía española, venía desacelerándose, como también lo hacía el no menos destacado ritmo de crecimiento de la inversión crediticia del sistema bancario español. Con todo, en la primera mitad de 2007 la economía española todavía creció a un ritmo medio cercano al 4% y, recuérdese, la tasa de paro en septiembre de ese año estaba en el 8%.

La crisis hipotecaria estadounidense en agosto de 2007 cortó esa digestión y lo hizo, al igual que en otras economías avanzadas, restringiendo la oferta de crédito bancario a empresas y hogares, al tiempo que todos los indicadores de riesgo, incluidos los diferenciales entre los tipos de interés del BCE y los de mercado, se tensionaban de forma muy significativa. La reacción de los mercados de acciones no fue precisamente más benigna que los de otras economías: la bolsa española perdió un 40% de su valor en el año, con un comportamiento particularmente adverso en las modalidades de inversión colectiva, fondos de inversión y fondos de pensiones.

El único desequilibrio que se mantenía en niveles históricamente reducidos, la inflación, era por sí mismo generador de cierta inquietud asociada a esa aproximación a la frontera de la deflación, de tratamiento sin duda mucho más complicado. Al igual que las demás economías de la eurozona, la tasa de crecimiento del Índice de Precios al Consumo armonizado caía de forma significativa. El español registraba la tasa más baja en diez años, del 1,4%, dos décimas inferior al promedio de la eurozona, en gran medida explicado por el pronunciado descenso en los precios energéticos. Eran niveles, en todo caso, compatibles con la continuidad en la reducción de los tipos de interés del Banco Central Europeo (BCE) que el euríbor acusaba a final de año. Junto con el plan de estímulo decidido por el Gobierno a través del gasto en los ayuntamientos (los 8.000 millones de euros del Fondo Estatal de Inversión Local del Gobierno), son los únicos elementos que pueden compensar el deterioro de la confianza de las familias y la inhibición de sus decisiones de gasto. Con todo, el año 2009 seguirá dominado por una de las recesiones más graves de las últimas décadas. Así lo admitía finalmente el Gobierno, en la actualización del Programa de Estabilidad, al revisar de forma significativa en la segunda semana de enero de 2009 sus previsiones de crecimiento del PIB para ese y el año siguiente, que situaba en -1,6% y 1,2% respectivamente.

Tabla 2

**Valor añadido bruto y empleo por sectores**

Porcentaje sobre el total

1995

|           | Primario |        | Industria y energía |        | Construcción |        | Comercio, restauración, transporte y comunicaciones |        | Sector servicios, intermediación financiera, servicios inmobiliarios y actividades empresariales |        | AA PP, educación, sanidad |        |
|-----------|----------|--------|---------------------|--------|--------------|--------|---|--------|--|--------|---------------------------|--------|
|           | VAB      | Empleo | VAB                 | Empleo | VAB          | Empleo | VAB   | Empleo | VAB  | Empleo | VAB                       | Empleo |
| UE 27     | 2,9      | 8,5    | 23,7                | 21,6   | 6,0          | 7,0    | 21,1  | 24,4   | 24,0   | 11,0   | 22,2                      | 27,5   |
| Área euro | 2,7      | 5,2    | 23,3                | 21,2   | 6,2          | 7,6    | 20,8  | 24,7   | 24,7   | 12,0   | 22,4                      | 29,3   |
| España    | 4,5      | 7,9    | 21,9                | 19,1   | 7,5          | 9,1    | 26,9  | 27,3   | 17,9   | 8,5    | 21,3                      | 28,1   |

2007

|           | VAB |        | Empleo |        | VAB  |        | Empleo |        | VAB  |        | Empleo |        |
|-----------|-----|--------|--------|--------|------|--------|--------|--------|------|--------|--------|--------|
|           | VAB | Empleo | VAB    | Empleo | VAB  | Empleo | VAB    | Empleo | VAB  | Empleo | VAB    | Empleo |
| UE 27     | 1,8 | 5,8    | 20,1   | 17,6   | 6,5  | 7,4    | 21,2   | 25,3   | 28,0 | 15,1   | 22,4   | 28,9   |
| Área euro | 1,9 | 3,9    | 20,3   | 17,1   | 6,5  | 7,7    | 20,7   | 25,4   | 28,2 | 15,8   | 22,4   | 30,0   |
| España    | 2,9 | 4,5    | 17,5   | 15,8   | 12,3 | 13,1   | 24,4   | 28,1   | 22,1 | 11,7   | 20,9   | 27,0   |

**3.1 Vulnerabilidad de la economía española a la crisis. Denominadores comunes con la de EE UU**

La de España, junto con la estadounidense, británica e irlandesa, forma el grupo de las economías más vulnerables ante la crisis financiera. Son las que en mayor medida han sufrido las consecuencias del desplome en la actividad inmobiliaria. Las de EE UU y España, en concreto, presentan tres denominadores comunes relevantes. La escalada en los precios de esos activos inmobiliarios, en primer lugar; la financiación de esa expansión mediante endeudamiento privado de naturaleza hipotecaria y, finalmente, la incapacidad de la economía nacional para generar el ahorro doméstico suficiente para financiar ese aumento en la inversión.

**Expansión de la construcción residencial.** En el caso español, el protagonismo relativo de la construcción residencial en la contribución al crecimiento es uno de los factores que aumenta la vulnerabilidad y precipita la recesión en la que se encuentra la economía. Junto con los servicios, el sector de la construcción ha sido el responsable de la expansión de los últimos lustros y de forma más explícita a partir de 1998. Su valor añadido bruto (VAB), tal como se refleja en la Tabla 2, ha crecido a un ritmo muy superior al de los demás sectores, significando mucho más de lo que era en 1995 y, desde luego, muy por encima del resto de Europa. En 2008 el sector de la construcción habrá representado el 11% del PIB y el 14% del empleo, la mitad en la construcción residencial (Tabla 2).

Sobre esas bases es fácil de entender el efecto contractivo que ha transmitido a lo largo de todo el año el desplome en el conjunto del sector, pero de forma más explícita en su dimensión residencial. De la destrucción de empleo registrada en los meses finales del año, una amplísima mayoría era en ese subsector.

**Crecimiento del endeudamiento privado.** El nivel de endeudamiento privado es el segundo rasgo que aproxima la economía española a la estadounidense. Los hogares españoles, en particular, aprovecharon unos tipos de interés históricamente bajos para intensificar su apelación al endeudamiento hipotecario, mayoritariamente referenciado al euríbor. En términos de renta bruta disponible, al término de 2008 el pasivo de los hogares alcanzaba el 130% y el 80% del PIB, todavía por debajo de los americanos. La otra gran diferencia con la economía de EE UU es el mayor peso relativo que tienen los activos inmobiliarios en el patrimonio de las familias y el menor de los activos financieros de renta variable.

El sistema crediticio español (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito) ha sido el principal canalizador de esos pasivos financieros de familias y empresas, mediante la apelación durante años a los mercados internacionales para complementar la insuficiencia de ahorro nacional. Lo ha hecho sobre la base de una creciente demanda de crédito de familias y empresas, que mayoritariamente asignaban esos fondos a la inversión en activos inmobiliarios. El resultado es esa dependencia de bancos y cajas de ahorros, en más de un 40% de su balance, de la financiación en unos mercados mayoristas (casi dos de cada tres hipotecas concedidas se financiaban en los mercados mayoristas) que han estado prácticamente cerrados durante el año pasado como consecuencia de la crisis financiera. El ritmo de amortización de esas operaciones, emisiones de títulos de renta fija de distinto tipo (bancos y cajas deben hacer frente a vencimientos de casi 100.000 millones de euros en 2009, y otros 500.000 adicionales hasta 2015) constituye una muy seria limitación al crecimiento del crédito interno. Esa sequía ha imposibilitado la transmisión de financiación al sector real de la economía, acentuando los problemas de las empresas más dependientes de la financiación ajena, particularmente las de pequeña y mediana dimensión. Al término de 2008, lejos de atenuarse, la asfixia era más explícita y determinante en la tasa creciente de mortalidad empresarial.

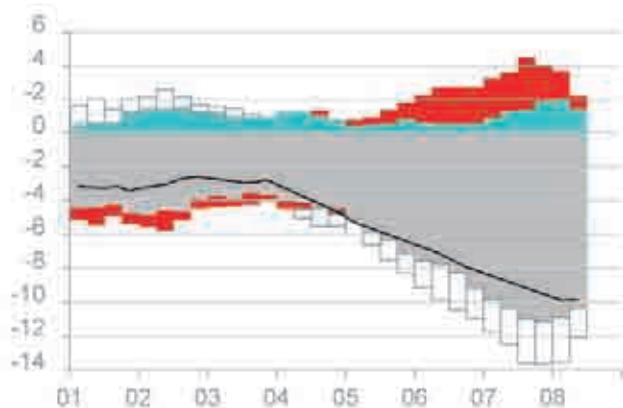
Una economía sin crédito, además de sufrir su actividad contemporánea, también sacrifica la dinámica de renovación de su *stock* de capital, de su modernización y capacidad competitiva, en definitiva. Lo anterior es tanto más relevante cuanto que la española ha sido de las que ha mantenido una relación más elevada entre el crecimiento del crédito y el del PIB.

**Necesidades de financiación exterior.** En estrecha relación con el punto anterior, el tercero de los elementos en común con EE UU, quizás el más relevante, sea la dependencia excesiva en ambas economías del ahorro del resto del mundo. Los déficit de la ba-

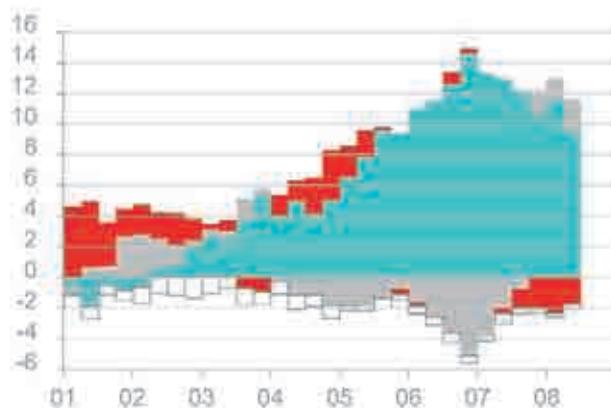
## Gráfico 1

### Necesidades de financiación

Capacidad / Necesidad de financiación (% del PIB)



Captación de financiación del exterior (% del PIB)



□ Hogares ■ AA PP ■ Sociedades no financieras ■ Instituciones financieras — Total

Fuente: AFI a partir de INE

lanza de pagos por cuenta corriente (los resultantes de agregar los saldos de las balanzas comerciales, de servicios, transferencias y rentas con el resto del mundo) de ambos países son los más elevados del mundo. Ello significa que son los que tienen mayores necesidades de financiación externa: son los que más ahorro extranjero precisan. En términos relativos, el español no ha dejado de crecer hasta aproximadamente el 10% del PIB, mientras que el estadounidense ha ido cayendo hasta el 5% al final de 2008.

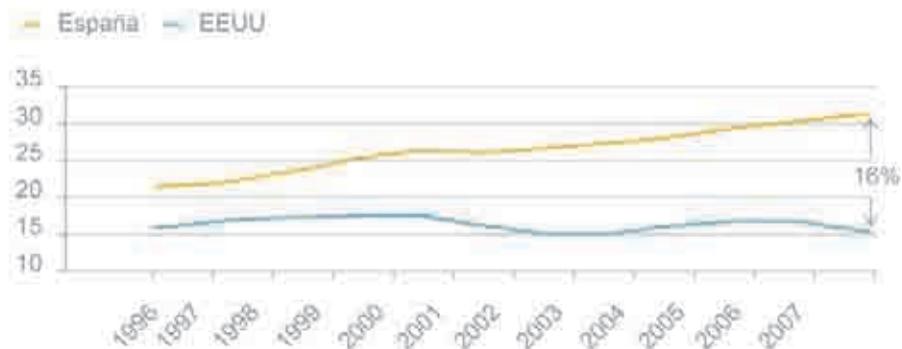
Esos desequilibrios los determinan agentes distintos, como se ilustra en los Gráficos 1 y 2: en EE UU es el Estado el que más ha aumentado sus necesidades de financiación, de la mano del creciente aumento del gasto público y de la reducción de ingresos consecuente con las reducciones de impuestos. En España el ahorro no es bajo, pero inferior en todo caso al ritmo de crecimiento que en los últimos años ha seguido la inversión, hasta representar el 30% del PIB, aunque mayoritariamente concretada en el sector de la construcción residencial. El déficit público de EE UU se enfrenta a un superávit en el caso español.

Con independencia de esa intensidad relativa de la inversión, el desequilibrio de la cuenta corriente español es ante todo tributario de un intenso crecimiento del déficit comercial (en el que las importaciones de energía desempeñan un papel muy destacado), expresivo de un deterioro de la competitividad internacional de la economía española: de una especialización excesiva en sectores de baja comercialización internacional y de reducida intensidad en conocimiento. Durante muchos años hemos comprado de todo al resto del mundo, al tiempo que se reducía la importancia relativa de las empresas capaces de exportar bienes y servicios en un contexto internacional cada vez más competitivo.

## Gráfico 2

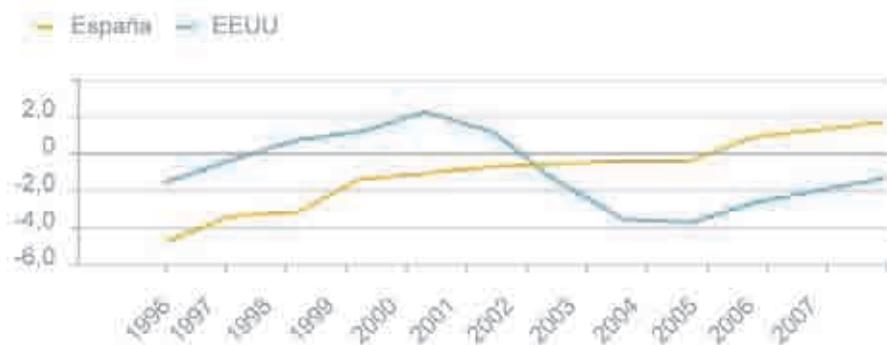
### Desequilibrios comparados de España y EE UU

Inversión (% PIB)



Fuente: UNGTAD

Saldo del sector público (%PIB)



Fuente: INE y U. S. Department of Commerce

### 3.2 Las políticas económicas frente a la crisis

Las autoridades españolas no fueron precisamente de las primeras en diagnosticar la gravedad de la crisis. En realidad, durante demasiadas semanas se mantuvo una ambigüedad innecesaria y contraproducente: la confianza de los agentes económicos no se vio precisamente fortalecida por esa resistencia a reconocer lo que en todo el mundo, también en las cuentas de las empresas españolas, eran señales suficientemente explícitas que anticipaban la peor crisis económica de la democracia española. Esa resistencia a reconocer lo que estaba ocurriendo no era tanto el resultado de la incapacidad analítica para formular diagnósticos correctos como, quizás, la pretensión por evitar la transmisión de excesivo pesimismo y no condicionar en esa dirección las expectativas de los agentes económicos. Sea como fuere, se perdió un tiempo precioso.

De las políticas económicas disponibles para cualquier Gobierno, el de España tiene las limitaciones propias de las economías que comparten moneda y política monetaria en el seno de la UEM. Eso quiere decir que ni el tipo de cambio ni los tipos de interés son variables susceptibles de control por las autoridades nacionales. Las finanzas públicas, por su parte, se ven sometidas a las restricciones normativas que impone la UEM: máximo de un déficit público del 3% del PIB y deuda pública del 60%. Estas especificaciones sobre las finanzas públicas del Pacto de Estabilidad son, desde luego, susceptibles de relajación circunstancial, atendiendo a las dificultades económicas del conjunto del área. A las primeras señales relajadoras de la Comisión Europea les sucederá un abandono circunstancial de esos límites.

**Apoyo al sistema financiero.** La emergencia de la crisis financiera en el segmento hipotecario estadounidense, tras un acentuado deslome del mercado inmobiliario de aquel país, facilitó, como hemos comentado antes, la formulación de analogías entre los derroteros por los que caminaba el sistema financiero estadounidense y los que podría transitar el español. Los rumores acerca de las probabilidades de hundimiento de bancos o cajas españolas se sucedieron, en muchos casos alimentados domésticamente (a veces, por la oposición política que inverosímilmente parecía disfrutar con las dificultades porque debilitaban al Gobierno). A medida que se conocía información relevante era creciente la decepción de los productores de rumorología: el sistema bancario, a pesar de la caída en precios de los activos inmobiliarios, no ofrecía ninguna víctima equivalente a las que habían ido sucediéndose en otros sistemas financieros. Al final de 2008 ninguna entidad bancaria española ha requerido apoyos directos para el fortalecimiento de los recursos propios. Ello no significa, sin embargo, que la continuidad del deterioro en la solvencia de familias y empresas en los próximos meses no pueda llegar a demandar de decisiones de esa naturaleza.

Al igual que la mayoría de los gobiernos europeos, el español se vio obligado a fortalecer la seguridad de los depósitos de los particulares en el sistema bancario, una vez que algunos países lo hicieran de forma ilimitada (Irlanda y Alemania, de forma destacada). La elevación de la cobertura del seguro de depósitos desde los 20.000 euros a los 100.000 euros fue la primera y más inmediata de las medidas de un conjunto cuyo objetivo era tratar de paliar los fallos de mercado en la asignación mayorista de crédito y con ello evitar el riesgo de necrosis en la economía real.

Fueron actuaciones correctas. Una de las constantes en la adopción de políticas económicas frente a la crisis ha sido el escrupuloso respeto de las autoridades españolas a las orientaciones y plazos definidos por la Comisión Europea, en algunos casos aun a costa de que las decisiones llegaran tarde.

Junto a ese aumento de la cobertura del seguro de depósitos, el Gobierno decidió la creación de un fondo para la adquisición de activos no tóxicos del sistema bancario a través de subastas periódicas realizadas por un fondo específico (Fondo

para la Adquisición de Activos Financieros, FAAF ), gestionado por el Tesoro Público, con una dotación de 30.000 millones de euros que puede llegar a los 50.000 millones de euros, complementarias de las realizadas por el BCE, pero con vencimientos de hasta tres años.

La tercera actuación en esa dirección de apoyo a la normalización del funcionamiento de los mercados de crédito son las concesiones de avales del Estado a las operaciones de financiación nuevas que realicen las entidades de crédito residentes, con un plazo máximo de hasta cinco años hasta 31 de diciembre de 2009. En el año 2008 se habrán podido conceder avales por un importe máximo de 100.000 millones de euros, devengando dichos avales una comisión que refleje el riesgo que asuma el Estado en cada operación.

Finalmente, el Gobierno español incorporó en el mismo decreto la posibilidad de tener que acudir a fortalecer el capital de alguna entidad bancaria, mediante la compra directa de acciones de los bancos residentes en España o la suscripción de acciones preferentes o cuotas participativas emitidas por las cajas de ahorros, cuando lo demanden las exigencias de recursos propios de esas entidades.

Son actuaciones que no han sido tan agresivas como las llevadas a cabo por otros gobiernos (Tabla 3). En realidad no suponen la transferencia de recursos públicos, de los contribuyentes, a las entidades bancarias en los términos y cantidades que están teniendo lugar en otros países. Son decisiones, sin embargo, de todo punto necesarias porque los mercados de crédito no funcionaban normalmente: el fallo de mercado, en su acepción más estricta, era manifiesto, como han reconocido desde la OCDE hasta el FMI. Y ante fallos de mercado, la intervención pública es el curso de acción necesario.

Aun cuando puedan considerarse soluciones definitivas a los muy serios problemas que siguen exhibiendo los mercados mayoristas de crédito, la orientación de estas medidas es acertada. Convendría, en todo caso, revisar el grado de asignación que las entidades bancarias hacen de esos recursos y verificar hasta qué punto llevan a cabo la función de intermediación financiera que han de desempeñar. Las reticencias de algunos bancos a utilizar esas facilidades, sobre la base de que pudiera interpretarse como debilidad en la disposición de liquidez, no se corresponde con las dificultades reales o los esfuerzos que la totalidad de ellas están llevando a cabo para captar pasivos de sus clientes o acudir a los mercados mayoristas. Es difícil de entender que al tiempo que otros grandes bancos europeos reciben apoyos de sus gobiernos para fortalecer su solvencia y reanudar la transmisión de crédito a empresas y familias, algunos bancos españoles incluso renuncien a acudir a las subastas, similares a las del BCE, pero en condiciones de vencimiento más favorables.

Con independencia de las razones últimas de algunas entidades bancarias para no participar en soluciones cooperativas tendentes a normalizar el funcionamiento de los mercados crediticios, la percepción que las familias y empresas tienen del sistema crediticio no está precisamente en su mejor momento. Con menos motivos

Tabla 3

**Medidas de apoyo al sistema financiero**

|                 | Garantía de depósitos  | Garantía / aval para nuevas emisiones  | Recapitalización   | Compra de activos dañados   |
|-----------------|--|--|--|---|
| <b>Europa</b>   | Aumento de garantía mínima de 20.000 a 50.000 €. Puede ser mayor | Hasta el 31/12/09, por importe ilimitado, para emisiones de deuda senior con vencimiento máx. a 5 años   | Adquisición de participaciones preferentes u otros títulos. No disolución del capital inicial  | No hay pronunciación  |
| <b>España</b>   | Hasta 100.000€   | Sobre emisiones de pagarés, bonos y obligaciones negociadas. En 2008, hasta 100 mME  | Compra de títulos emitidos por entidades de crédito residentes, incluyendo participaciones preferentes y cuotas participativas, hasta 31/12/09. Solo si es necesario para reforzar RR PP de la entidad | Fondo de adquisición de activos financieros (máx. cantidad crediticia) 30 mME, ampliable a 50 mME |
| <b>Alemania</b> | Ilimitada  | Importe comprometido: 400 mME  | Comprometidos 80 mME. Limite de 100 mME por entidad  | -   |
| <b>Francia</b>  | Hasta 100.000€   | Importe comprometido: 320 mME  | Comprometidos 40 mME   | -   |
| <b>Irlanda</b>  | Ilimitada  | Sobre todas las emisiones de deuda bancaria de entidades residentes o no con elevado riesgo sistémico para Irlanda. Para nuevas emisiones hasta 28/09/10 y deuda ya en circulación | No hay medidas anunciadas  | -   |

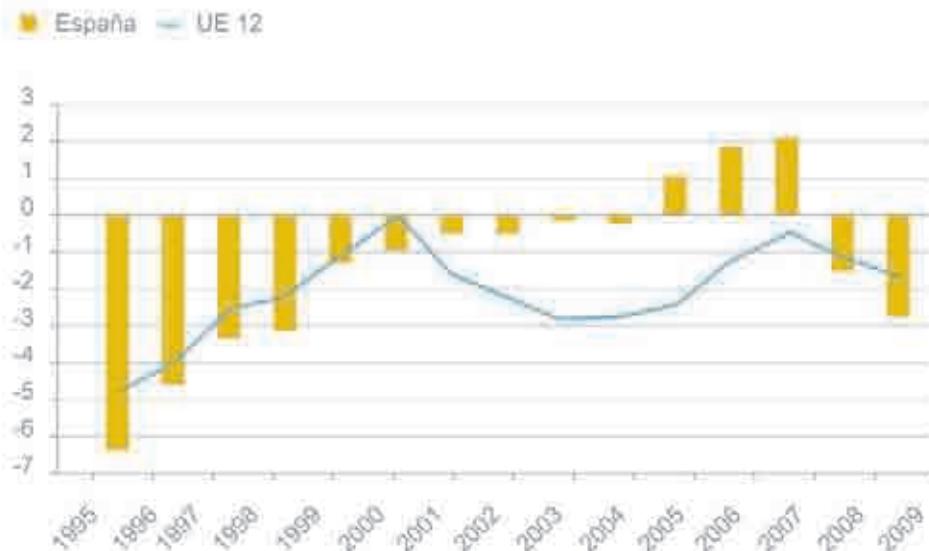
Fuente: ABI

para desconfiar de las instituciones financieras que los que han ofrecido en otros países, los españoles, a tenor de algunas encuestas recientes y no pocas manifestaciones públicas de diversos agentes, contemplan con distanciamiento cada día más explícito el comportamiento de los bancos y las cajas, al tiempo que consideran que son objeto de apoyos diferenciales por parte de las autoridades públicas.

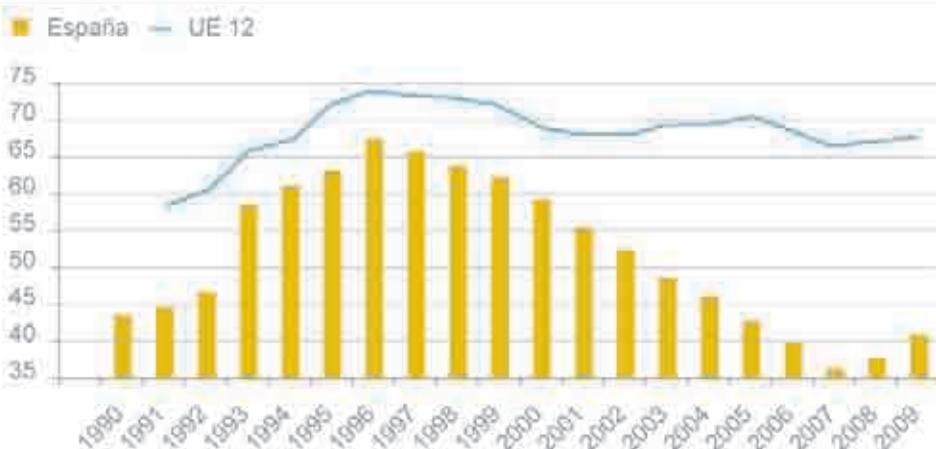
### Gráfico 3

## Desequilibrios públicos

Déficit (-) / Superávit de las AA PP (% del PIB)



Deuda pública (% del PIB)



Fuente: Oficina Económica del Presidente

**Margen para el estímulo. Las finanzas públicas más saneadas de la democracia.** La economía española aborda esta crisis con las finanzas públicas más saneadas de la historia de la democracia (Gráfico 3). Pocas economías de la OCDE podían exhibir un superávit presupuestario al término de 2007 del 2% del PIB. En su determinación ha sido importante no sólo el comportamiento inequívocamente favorable de los ingresos, sino igualmente una relativa moderación de las decisiones de gasto, incluso el concretado

en inversión pública durante los últimos años. Particularmente importantes son las asignaciones a capital tecnológico y capital humano de manifiesta influencia positiva en la capacidad competitiva de las empresas.

Aun cuando el juego de los estabilizadores automáticos (como en toda fase de desaceleración del crecimiento los ingresos tributarios dependientes de la producción y de la renta de los agentes se contraen, al tiempo que algunos capítulos de gasto público, el subsidio de desempleo en particular, ascienden) ya está erosionando esas cuentas públicas de forma significativa, su posición ha sido más favorable que la de la amplia mayoría de las economías avanzadas y, desde luego, que las que presidieron crisis anteriores en España. Es verdad que el Estado, según la metodología de la Contabilidad Nacional, registró hasta noviembre de 2008 un déficit de 14.060 millones de euros (1,3% del PIB) frente al superávit de 25.363 millones de euros (2,4% del PIB) obtenido en el mismo período del año 2007. La debilidad de los ingresos responde a la caída en la recaudación de todas las figuras tributarias, así como al impacto de la deducción de 400 euros en el IRPF adoptada por el Gobierno durante la campaña electoral. Con todo, se dispone de un margen de maniobra para tomar medidas de carácter contracíclico muy superior al de la mayoría de las economías europeas: el *stock* de deuda pública se encuentra en el 36% del PIB, 30 puntos por debajo de la de la media de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

No puede decirse que el Gobierno español se haya inhibido ante la emergencia de la crisis. Más allá de las comentadas actuaciones cuyo objetivo ha sido facilitar la normalización de la actividad financiera, se han adoptado medidas de naturaleza diversa destinadas en general a evitar el desplome de la demanda agregada o a suavizar el impacto de la recesión sobre determinados sectores. Han podido ser, como afirma la Oficina Económica del Presidente (OEP), más de 80 medidas, pero hay que admitir igualmente que la consistencia de las mismas o el momento de su adopción en modo alguno ofrecen una completa coherencia, por mucho que se trate de sistematizar y rodear de cierta conexión *a posteriori*, como aparece en la Tabla 4, elaborada por la OEP. El tercer eje de ese esquema estaría constituido por las medidas financieras comentadas antes. Se ha tratado de combinar prematuras decisiones con una pretensión probablemente más electoral que influyente en la demanda agregada, como la devolución indiscriminada de 400 euros a los contribuyentes por IRPF, con otras potencialmente más eficaces, como la asignación de 8.000 millones de euros al Fondo estatal de Inversión Local o los 3.000 millones de euros asignados al denominado Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economías y el Empleo. La primera procura sortear las restricciones y demoras en la tramitación de la inversión pública habitual, al tiempo de llevar directamente el estímulo a los ayuntamientos, a los que se les exige para ser beneficiarios del fondo la disposición de proyectos nuevos de inversión, susceptibles de ser aprobados en un mes, aun cuando las obras se llevarán a cabo entre 2009 y 2010. El fondo de 3.000 millones de euros se destinará al apoyo de sectores con-

## Tabla 4

### Plan español para el estímulo de la economía y el empleo

#### Eje I. Estímulo a familias y empresas

##### Impulso a la renta disponible de los hogares

- Rebaja del IRPF: devolución de hasta 400 euros a 16 millones de contribuyentes.
- Nueva Ley de regulación del mercado hipotecario: facilita la renegociación del pago de amortización y reduce su coste.
- Moratoria en el pago de las hipotecas a los desempleados.

##### Mejora de la liquidez de las empresas

- Aceleración de las devoluciones del IVA. En 2009 las empresas pueden recibir mensualmente las devoluciones del IVA. Esto incrementará la liquidez ya que recibirán 6.000 M€ por adelantado.
- Reducción del Impuesto de Sociedades (segunda fase). Se reduce el tipo del Impuesto de Sociedades para grandes empresas desde el 32,5% hasta el 30%.
- Ayuda financiera directa a empresas. 40.000 M€ en nuevas líneas ICO o en ampliación de las ya existentes.

#### Eje II. Apoyo al empleo

##### Competitividad del sector inmobiliario

- 600.000 viviendas de VPO en la Legislatura.
- Nueva línea del ICO de avales para VPO.
- Impulso a las actividades de rehabilitación de viviendas, edificios e instalaciones turísticas.
- Anteproyecto de Ley de reforma de las Leyes de Arrendamientos Urbanos, Enjuiciamiento Civil y Propiedad

##### Horizontal.

- Autorización de la creación de sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario con un régimen fiscal favorable.
- Nueva línea de mediación del ICO. Para la construcción de viviendas en un préstamo a más largo plazo.

##### Impulso a la obra civil

- Descartando la inversión excepcional en 2007 correspondiente al Plan de Acondicionamiento de las Autovías de Primera Generación, 2008 terminará con una licitación del PEIT un 11% superior a 2007.
- En los PGE-2009 el gasto en infraestructuras crece por encima de la media.

##### Fondo Estatal de Inversión Local

- Nuevo fondo de 8.000 M€.

##### Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo

- Nuevo fondo de 3.000 M€.
- Incluye la financiación para el Plan Integral de Automoción. Se negociará con las comunidades autónomas y los interlocutores sociales.

En 2009 ambos fondos generarán 300.000 puestos de trabajo, directos o indirectos.

siderados estratégicos, el de la automoción entre ellos, así como a actuaciones medioambientales y de I+D+i.

Ambos grupos de actuaciones, aprobados por el Consejo de Ministros el 28 de noviembre de 2008, se han ajustado al Plan de Recuperación de la Comisión Europea, del 26 de noviembre, mediante el que se sugería una inversión de toda la UE de unos 200.000 millones de euros (1,5% del PIB agregado) destinados a estimular la de-

Tabla 5

**Plan español para el estímulo de la economía y el empleo (M euros)**

Medidas fiscales 28.553 M€ (2,6% PIB)

|  | M€<br>(2008-2009) |
|--|-------------------|
| Eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio         | 1.800             |
| Devolución 400 € IRPF                                | 5.400             |
| Reducción IRPF y actualización de la tarifa          | 2.829             |
| Devolución 2.500 € por nacimiento                    | 1.192             |
| Reducción tipo Impuesto de Sociedades (segunda fase) | 5.332             |
| Pago fraccionado Impuesto de Sociedades              | 3.000             |
| Régimen de consolidación en IVA                      | 3.000             |
| Sistema de devolución mensual de IVA                 | 6.000             |

Medidas de estímulo de empleo 12.471 M€ (1,1% PIB)

|   | M€<br>(2008-2009) |
|---|-------------------|
| Fondo de Inversión Pública                                    | 8.000             |
| Medida de apoyo a sectores estratégicos                       | 3.000             |
| Plan de empleo  | 201               |
| Contratación de orientadores                                  | 1.106             |
| Bonificación de contratación con responsabilidades familiares | 82,5              |
| Capitalización del 60% para autoempleo                        | 81,2              |

|  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| <b>Total impulso fiscal</b>                | <b>41.024 M€<br/>(3,7% PIB)</b>   |
| <b>Medidas financieras extraordinarias</b> | <b>250.000 M€<br/>(22,7% PIB)</b> |
| <b>Financiación directa a empresas</b>     | <b>39.725 M€<br/>(3,6% PIB)</b>   |

Fuente: Oficina Económica del Presidente, 2008.

manda y restablecer la confianza de los agentes económicos. El grueso del esfuerzo inversor, como es lógico, deberían hacerlo los gobiernos nacionales (1,2% del PIB) y el resto vendrá de actuaciones canalizadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Hacía hincapié esta iniciativa en la necesaria coordinación, ahora dirigida a los estímulos a la demanda, pero central en cualquier tipo de actuación tendente a minimizar los costes de la crisis.

Disponiendo estas últimas medidas de un efecto probablemente más favorable que las anteriores, es igualmente previsible que no sean suficientes y se requiera un ma-

yor esfuerzo inversor, como están decidiendo en otras economías de nuestro entorno, acorde con la gravedad creciente que está revistiendo el desplome de la actividad.

A estas alturas es también evidente en España el mayor impacto antidepresivo sobre la demanda y el empleo que tiene la inversión pública frente a las reducciones de impuestos, especialmente al verificar el déficit que todavía exhibe la economía de nuestro país en todos los apartados de capitalización pública, frente a las más competitivas de Europa. La devolución o el recorte de impuestos, en un entorno de reducción de la confianza, conduce a las modalidades de ahorro más conservadoras y distantes de la inversión empresarial. El impacto adverso sobre las finanzas públicas de una recesión prolongada puede ser mucho mayor en el caso de la reducción de impuestos que en el de un aumento puntual, circunstancial, derivado del aumento de la inversión pública. La apatía que estamos observando en las decisiones de inversión privada tampoco permite hablar de ese efecto expulsión o *crowding out*. El racionamiento del crédito privado y el desplazamiento de los inversores financieros hacia la deuda pública son razones adicionales para que la legítima preocupación por la sostenibilidad de las finanzas públicas no se imponga a la prioridad de minimizar el impacto de la recesión.

**Fortalecimiento de la calidad de las instituciones.** Es en momentos como el actual, de manifiesta discontinuidad, de ruptura de la estabilidad, cuando se ponen de manifiesto la calidad y suficiencia de las instituciones de una economía. Desde luego en la asunción de los objetivos que en última instancia han de presidirlas –la defensa de bienestar–, pero también en el método de trabajo y la rendición de cuentas a los ciudadanos.

La confianza en los demás, en las instituciones –el grado de fortalecimiento del denominado capital social–, es esencial en momentos como estos. Por ello las autoridades deberán esmerar el celo informativo no sólo acerca de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis, sino de los medios para supervisar su eficacia. Escrutinio y transparencia han de ser constantes en la acción de gobierno en cualquier circunstancia, pero en mucha mayor medida en momentos como el actual en el que como ya se percibe en algunos países se extiende el escepticismo acerca de los beneficiarios de los muy importantes recursos que se están asignando a paliar los efectos de la crisis. Es muy importante conocer las razones últimas de la persistencia del racionamiento del crédito a las familias y empresas. Ese posible escepticismo se proyecta igualmente sobre las actuaciones de los supervisores financieros en nuestro país. Es verdad que hasta la fecha de cierre de este informe no se han conocido episodios similares a los de otros países que inviten a la desconfianza. Sería deseable, en todo caso, que el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) se esforzaran en difundir sus actuaciones supervisoras, demostrando que las estas, además de eficaces, no favorecen a ningún tipo concreto de entidades. Es importante asumir y hacer ver a los contribuyentes que el salvamento de entidades bancarias no es sino el medio para evitar males peores. Pero es esencial que los bancos cumplan con su función de transmisión de los flujos de crédito: tienen que prestar. Y esto

han de verificarlo las autoridades, el Banco de España en particular, con el mismo celo que otras exigencias regulatorias o recomendaciones más o menos circunstanciales. De lo contrario, la rentabilidad de la inversión asociada a los apoyos públicos al sistema financiero puede caer en saco roto y con ella la confianza de ciudadanos y empresarios en esas instituciones.

Las exigencias de buen gobierno del conjunto de las empresas financieras cobran igualmente tras esta crisis un papel muy importante. La desafección de pequeños inversores, de accionistas de bancos y compañías de seguros, es algo que deberían cuidar, además de los supervisores, las propias entidades, y especialmente las cotizadas.

En una dirección similar a la definida por la Comisión Europea es importante avanzar en la concreción de mecanismos tendentes a fortalecer la alfabetización financiera de los ciudadanos. Sin menoscabo de que algunos instrumentos financieros sean objeto de revisión por los supervisores atendiendo a su posibilidad de escrutinio o valoración, de su opacidad, las autoridades no deberían procurar tanto penalizar la innovación financiera como identificar lo que realmente son atributos de los servicios financieros que hacen los mercados más completos y, en definitiva, permiten generar ganancias de eficiencia de las que se puedan beneficiar los usuarios.

### **3.3 La oposición sin discurso**

Quizás porque el origen de esta crisis ha cuestionado muy seriamente las opciones ideológicas más radicales de la derecha española es por lo que el principal partido de la oposición no ha dispuesto de una partitura propia que no sólo interpretara lo que está ocurriendo en la economía española, sino que aportara soluciones distintas a las del Gobierno. En caso contrario, el apoyo a esas decisiones hubiera sido la alternativa más adecuada, como ha ocurrido en otros países de la OCDE donde gobierno y oposición tomaron conciencia de la singularidad de la crisis económica y financiera. Fue el caso de EE UU y Alemania, entre otros.

Es cierto que a las medidas estrictamente financieras adoptadas en España el PP concedió su apoyo parlamentario. Pero ese consenso no se extendió a otras decisiones probablemente más relevantes desde el punto de vista social, a medida que la crisis se manifestaba en la economía real a través, entre otros indicadores, de un ritmo de destrucción de empleo sin muchos precedentes en la economía española. La decepción de la posición del PP entre los ciudadanos y los agentes económicos derivaba, en definitiva, de la ausencia de discurso mínimamente elaborado en sus portavoces, pero también en aquellos medios próximos a los que se les supone una mayor capacidad de reflexión. En todos los casos se han mantenido diagnósticos muy distantes de la realidad sobre el origen de la crisis, como consecuencia del empeño en atribuir toda su responsabilidad en exclusiva al actual Gobierno socialista.

Hasta la fecha de cierre de este informe, la ausencia de alternativas a las decisiones adoptadas por el Gobierno no favorecía precisamente la neutralización de sus efectos adversos.

## 4. El final de una época

Ha concluido una de las fases más brillantes de la economía española. Desde 1994 registraba tasas positivas de crecimiento que a partir de 1997 superan en todos los años al promedio de crecimiento de las economías europeas. Ha sido una época en la que el entorno internacional ha sido cómplice muy activo. Primero con los precios de materias primas, fundamentalmente energéticas, hasta hace unos años en niveles relativamente reducidos. Pero ha sido en los precios de las variables financieras donde se ha reflejado en mayor medida y durante más tiempo esas favorables circunstancias que llevaron a reducir la prima de riesgo de la economía española a niveles históricamente reducidos.

La economía española pasó a tener un coste de capital equivalente a las más estables y fiables de Europa, pudiendo apelar al ahorro de esas economías sin apenas restricciones cuantitativas. El aumento del endeudamiento en condiciones de precio históricamente favorables permitió el sostenimiento de una de las tasas de crecimiento de la inversión más elevadas de la OCDE. Ello facilitó el aumento en el ritmo de acumulación de capital, aunque muy especializada en sectores de baja productividad, pero de rentabilidad ascendente. El sistema bancario aprovechó la ocasión. Las autoridades económicas apenas trataron de disuadir esa excesiva polarización sectorial que, dicho sea de paso, dejaba buenos resultados a las propias empresas, pero también a las entidades de crédito y a las arcas públicas.

Incluso en los años de Gobierno socialista, en cuyo programa electoral se recogía de forma expresa la necesidad de favorecer la deriva a un patrón de crecimiento más diversificado, se acabó favoreciendo esa suerte de vuelta al pasado que supuso la intensificación en la construcción en todas sus modalidades, pero de forma particularmente importante en su versión residencial.

### 4.1 Patrón de crecimiento y distribución

Entre 1994 y 2007 la economía española creció a una tasa media anual del 3,6%, contribuyendo a que la tasa de desempleo cayera desde el 24% al 8% de la población activa en septiembre de 2007. Ello ha permitido que, a pesar del intenso aumento de la población, el PIB por habitante no haya dejado de crecer en la última década. En paridad de poder de compra se situó en 2007 en 26.500 euros, el 103% del correspondiente a la UE-25 y el 107% de la UE-27. En estos diez últimos años, mientras la UE-25 apenas ha recortado 4 puntos su distancia con la renta per cápita de EE UU, España ha recortado 18. En relación con la UEM, el avance de España ha sido todavía más notable, desde el 81,5% de 1997 hasta el 97,1% de 2007.

El responsable de ese significativo aumento en el PIB per cápita ha sido el crecimiento del empleo. Como se aprecia en la Tabla 6, en el periodo 1995-2007 el PIB por habitante ha crecido un 15% gracias al 17,8% en que lo hizo la tasa de empleo;

Tabla 6

**Convergencia económica con Europa. España (UE-25 = 100) PPA\***

|             | PIB per<br>cápita | Productividad<br>por hora | Horas trabajadas<br>por empleado | Tasa<br>de empleo | Factor<br>demográfico |
|-------------|-------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------|-----------------------|
| 1995        | 88,0              | 106,5                     | 98,9                             | 81,9              | 102,0                 |
| 2000        | 93,0              | 100,5                     | 100,5                            | 90,2              | 102,0                 |
| 2007        | 103,0             | 104,4                     | 97,1                             | 99,7              | 101,9                 |
| 1995 - 2007 | +15,0             | -2,1                      | -1,8                             | +17,8             | -0,1                  |

\* Paridad de poder adquisitivo. Avance total

Fuente: Oficina Económica del Presidente Gobierno, 2008

las horas trabajadas por empleado cayeron un 1,8% y la productividad por hora trabajada, a pesar de las mejoras de los dos últimos años, lo hizo en un 2,1% en el conjunto de ese periodo.

A pesar de esas moderadas mejoras registradas en los últimos años, el pobre crecimiento de la productividad no es sino el reflejo de un patrón de crecimiento impropio de una economía moderna. Para que el crecimiento de la productividad sea sostenido es necesario que exista una intensidad del capital suficiente, no sólo de capital físico, sino de aquellas dotaciones de capital tecnológico y humano que han demostrado suficientemente su aportación al crecimiento de la productividad del trabajo. La determinación de esta última, el residuo constituido por la productividad total de los factores, es esencial la calidad de las instituciones, comentada más arriba, así como el papel que desempeñan los sistemas financieros.

Quizás en esa especialización productiva poco intensiva en conocimiento radique también buena parte de la explicación de algunos desequilibrios tradicionales que exhibe la economía española. Desde luego el exterior, pero también las excesivas tensiones inflacionistas o el exceso de temporalidad en el empleo que sigue caracterizando a nuestro mercado de trabajo.

El español sigue siendo el mercado de trabajo de las economías europeas con la mayor tasa de temporalidad, siempre en la frontera del 30% del conjunto de los asalariados. La razonable inquietud que genera una proporción tal deriva, ante todo, de la evidencia acerca del perjuicio que ocasiona la excesiva contratación temporal sobre la carrera laboral de muchos colectivos –jóvenes, mujeres, inmigrantes– además de contribuir a la extensión de una cultura empresarial poco acorde a las exigencias competitivas de una economía moderna.

La deseable aproximación del mercado de trabajo a esquemas que combinen la flexibilidad con la seguridad, como los experimentados en algunas economías nórdicas (coexistiendo con un amplio desarrollo del Estado del Bienestar e intensas dotaciones de capital público), son deseables y, desde luego, preferibles a las veleidades desreguladoras que han tratado de aprovechar el río revuelto en el que se han movido las políticas económicas frente a la crisis. A la vista de las crecientes

cifras de paro, no parece que el principal problema de la economía española hoy sea precisamente el abaratamiento del despido.

Es preferible que las energías de reforma, las legítimas propuestas provenientes de cualquier institución se centren, en primer lugar, en evitar males peores a los ya conocidos derivados de esta recesión. En segundo lugar, en tratar de que la mayoría de las terapias para su neutralización, para la amortiguación del desplome de la demanda agregada, sean compatibles con esa necesaria agenda para la modernización económica: para su desplazamiento en la frontera competitiva hacia esa liga donde compiten las economías europeas más avanzadas y socialmente más cohesionadas.

#### **4.2 Contribución a la definición de una agenda por la modernización económica de España**

Las muy excepcionales circunstancias que hoy condicionan la evolución de la economía española, en un contexto internacional dominado por la más grave crisis económica en muchas décadas, obligan a asumir como prioridad la minimización de las pérdidas de bienestar sobre la población que la particularización de esa crisis global ya está exhibiendo en el mercado de trabajo español. Es posible compatibilizar la orientación de algunas de las políticas económicas tendentes a compensar la calidad de la actividad con aquellas otras tendentes a la modernización del sistema económico. Modernización es hoy sinónimo de diversificación en el patrón de crecimiento, de fortalecimiento de su capacidad competitiva. Todo ello sin menoscabar los compromisos europeos con la sostenibilidad del crecimiento.

Existen casos de referencia en Europa en los que es posible observar el posicionamiento competitivo de sus economías y la consecución de un crecimiento económico inclusivo: susceptible de beneficiar a una amplia mayoría de la población. Crecimiento y distribución son absolutamente compatibles. En realidad, entre la mayoría de las economías hoy más competitivas están aquellas que han hecho de la igualdad de oportunidades uno de los factores competitivos a través de la extensión de la educación y de la mejora de su calidad. Menos subsidios y más intensidad en capital humano deberían ser referencias básicas en esa orientación modernizadora.

Una orientación complementaria también con el fomento de la asunción de riesgos, de la innovación, de la asignación de recursos humanos que fortalezca la capacidad para emprender. Lleva razón J.E. Stiglitz cuando afirma que una economía moderna también requiere que se asuman riesgos. Y, desde luego, esa disposición a asumir riesgos es tanto mayor cuanto más lo es la red de seguridad. Frente a la competencia internacional, la protección es mucho más eficiente que el proteccionismo.

Además de la reforma de los mercados de bienes y de servicios, sugerida nuevamente por la misión del FMI en su último informe (9 diciembre 2008) en cumplimiento de las consultas consecuentes con el artículo IV, la simplificación de los trámites en la constitución de empresas es ahora particularmente necesaria. Esa debería ser una

pieza más en esa transición a lo que William J. Baumol calificó de “capitalismo bueno”: esa mezcla de estímulos a la natalidad empresarial, de instituciones que remuneran socialmente a los empresarios verdaderamente útiles y disuaden entre otros a los buscadores de rentas; que potencian, en definitiva la regeneración y mejora de la calidad de las empresas ya existentes, premiando a las más innovadoras. Propósitos tales pueden ser tan progresistas como contribuidores a una salida de la crisis con mejores fundamentos que los que han presidido estos últimos años.

La adopción de la Directiva de Servicios de la UE puede ser un revulsivo que acelere algunas de las más necesarias reformas en la dirección de facilitar una mayor competencia en algunos sectores y la asignación de recursos a aquellos más competitivos y abiertos. La importancia de los servicios en la economía española, superior al 65% en PIB y empleo, permite anticipar efectos favorables como consecuencia de la transposición de la directiva. La reforma de los servicios profesionales o la mayor competencia en las industrias de red (puertos, ferrocarriles, transporte, electricidad) formarían parte de esas desde hace tiempo reclamadas reformas.

Una de las formas de reforzar esa voluntad modernizadora, al tiempo de hacer lo propio con la productividad total de los factores, es asumir la modernización de las Administraciones Públicas como prioridad. Actuaciones más explícitas, por ejemplo, en la concreción de algunas de las normas y medidas definidas en la anterior legislatura, como la Ley de Administración Electrónica. Hacer mejor las cosas, disponer de posibilidades para elegir mejor a los responsables, mejorar los incentivos y los sistemas de decisión es mucho más urgente y más productivo que congelar sueldos a los altos cargos públicos, como se planteaba en las últimas medidas de austeridad.

## **Consideración final**

La gestión de la crisis global con que se inicia 2009 es uno de los retos más importantes para las democracias. En la española, donde los indicadores de progreso, de calidad institucional, de distribución todavía se mantienen algo por debajo de los correspondientes a las más avanzadas de nuestro entorno, el desafío será probablemente mayor, porque lo son los excesos de la larga fase expansiva que ahora concluye. Con todo, creemos que es posible compatibilizar el tratamiento terapéutico del más pronunciado desplome en la actividad económica desde que tenemos democracia con la exigencia de modernización del sistema económico: de fortalecimiento de las dotaciones de capital público que actúan como precondiciones de la prosperidad, pero también con la necesaria mejora de la calidad y eficiencia de nuestras instituciones. De la transparencia pública con que se compartan diagnósticos y se discutan soluciones dependerá el grado de comprensión y apoyo que los ciudadanos presten a la gestión de la crisis.

**1** El fin de una época. Se ha terminado el largo ciclo de expansión de la economía española, que se inició en 1994. Entre ese año y 2007 España vió crecer su PIB a una tasa media del 3,6%, contribuyendo a que la tasa de desempleo cayera desde el 24% al 8%. En el segundo

**4** La legitimación de la intervención pública en la economía es la existencia de fallos de mercado, reconocidos en instituciones tan poco sospechosas como la OCDE y el FMI. Se ha acabado “el fundamentalismo de mercado” (Stiglitz). También ha habido fallos e insu-

# Conclusiones

semestre de 2008 la economía española entró en recesión y la tasa de desempleo volvió a subir hasta casi el 14%. Nadie se atreve a pronosticar con rigor el fin de la recesión y su profundidad.

**2** El contexto internacional es similar. Al finalizar el ejercicio había recesión en los países más avanzados, y ésta se había contagiado a los países emergentes más significativos. Las previsiones para el año en curso indican que éste será uno de los peores años económicos desde la Gran Depresión.

**3** La consecuencia política más significativa de esta crisis global es la singularidad de las políticas económicas aplicadas, independientemente del signo ideológico de los Gobiernos: nunca en tiempo de paz desde la Gran Depresión ha habido una intervención tan activa de los Gobiernos en materia económica. Desde nacionalizaciones bancarias hasta planes específicos de salvamento de sectores industriales completos. Todos volvieron a ser keynesianos.

ficiencias en la regulación y supervisión, muchos de ellos motivados por la inexistencia de organismos globales o regionales, y por la asimetría en la sofisticación de los operadores y en los instrumentos financieros, y la menor capacidad de las autoridades para conocer lo que estaba ocurriendo.

**5** La economía española está entre las más vulnerables a la crisis global. Por su especialización en los sectores más afectados (la construcción) y por su dependencia del exterior y de los mercados mayoristas para financiar su alto nivel de endeudamiento. A favor tiene que sus cuentas públicas son mejores que las que había en otras crisis y en relación con otros países de nuestro entorno, lo que da margen para la aplicación de medidas contracíclicas.

**6** Las autoridades españolas no han sido precisamente hasta ahora las más radicales en cuanto a la intervención en la economía. Además, tardaron en diagnosticar la gravedad de la crisis. No tanto por incapacidad analítica,

sino por la pretensión de evitar la transmisión de excesivo pesimismo. Se perdió un tiempo precioso.

**7** Al contrario que en otros países de la OCDE, la oposición en España no ha tenido hoja de ruta, medidas

**9** La naturaleza global de la crisis impide que los pactos nacionales para salir de ella sean eficaces. Se necesita instrumentar un pacto al menos regional, si no global, análogo al que en la Segunda Guerra Mundial practicaron socialdemócratas y democristianos para

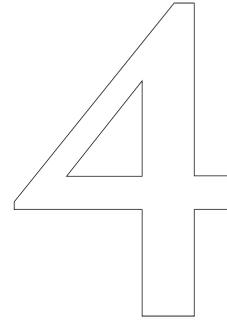
alternativas a las aplicadas por el Gobierno. Y ello pese al intento del PP de hacer de la acción contra la crisis su principal eje de actuación política. No sólo no ha existido ese plan alternativo, sino que tampoco han actuado como otras oposiciones que han apoyado las medidas del Gobierno. El PP no se opuso al paquete de medidas de ayuda al sector financiero, pero sí a las de reactivación de la economía real y contra el desempleo.

**8** En diversos países la opinión pública ha manifestado su desconfianza ante el hecho de que las primeras medidas contra la crisis se centraron en ayudar al sector financiero, mientras que las de estímulo a la economía real tardaron en llegar. El escrutinio y la transparencia son las armas contra el escepticismo que se extiende acerca de los beneficiarios de los recursos librados. Se pone así en valor la calidad y suficiencia de las instituciones económicas para extremar el celo no sólo sobre las medidas tomadas, sino sobre los medios para supervisar su eficacia.

elaborar un modelo de crecimiento y la creación del Estado del Bienestar, y que dio lugar a lo que se ha denominado “la edad de oro del capitalismo”.

**10** Todas las medidas que se adopten para salir de la recesión deben conllevar, en el caso de España, la urgencia de cambiar un modelo productivo intensivo en mano de obra no cualificada y poco productiva. La modernización de la economía española debe partir del convencimiento de que crecimiento y distribución son absolutamente compatibles en la mayoría de las economías hoy mejor preparadas, aquellas que han hecho de la igualdad de oportunidades uno de sus principales factores competitivos.





# El estado de la Justicia

---

## 1. Panorama general: la crisis que no cesa

### 1.1 La situación de la Administración de Justicia

En materia de Justicia, el Informe sobre la Democracia en España 2008 (IDE-2008) concluía con un párrafo rotundo: “En el tramo final de la legislatura que acaba de finalizar (2004-2008), la precaria situación institucional de los poderes del Estado y órganos constitucionales que simbolizan el Estado de Derecho (el CGPJ, el TC y el Ministerio Fiscal) no sólo no ha mejorado en comparación con la descrita en el Informe sobre la Democracia en España 2007 [IDE-2007], sino que ha empeorado”.

Pues bien, un año después no parece que proceda afirmar que la situación es aún peor que la anteriormente observada, pero –no obstante las esperanzas albergadas y expectativas generadas al inicio de la nueva legislatura– lo cierto es que la situación no ha mejorado sustancialmente. Hay incluso quien califica la situación de la Administración de Justicia de “gravemente crítica”<sup>1</sup>, y quien opina que “si la Constitución requiere una reforma en profundidad, [ésta] es la del Poder Judicial”<sup>2</sup>.

Después de casi dos años de prórroga de su mandato, en septiembre de 2008 se produjo finalmente la ansiada renovación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), poniéndose así término a la agonizante interinidad del anterior Consejo, que, tal y como se puso de relieve en los anteriores informes, había llegado a su fin de mandato diezmando (con tres vocalías vacantes sin cubrir), prácticamente paralizado en su actuación y fuertemente cuestionado<sup>3</sup>, sobre todo por

su instrumentalización política al servicio de la labor de oposición frente a las más significadas iniciativas legislativas del Gobierno durante la pasada legislatura (nuevo Estatuto de Cataluña, reforma del Código Civil en materia de matrimonio y divorcio, etc.).

Sin embargo, bastaron tres meses para que el nuevo Consejo –cuya composición, por cierto, no ha satisfecho a casi nadie– se hallara igualmente en el ojo del huracán del debate público y nuevamente enfrentado al Gobierno (a pesar de haber sido elegido por un Parlamento de mayoría afín)<sup>4</sup>, como consecuencia en este caso de la desestimación del recurso de alzada interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sanción de multa impuesta por una falta grave al magistrado Rafael Tirado, titular del Juzgado de lo Penal de Sevilla que omitió ejecutar la pena privativa de libertad a la que había sido condenado el pederasta Santiago del Valle, presunto autor de la muerte de la niña Mari Luz Cortés. Esta de-

1 Véase por todos, P. Andrés Ibáñez, *Jueces: la insidia del corporativismo*, en *El País* de 2 de enero de 2008, p. 23.

2 Véase J. J. Queralt, *El malestar de la Justicia*, *El País* de 14 de enero de 2009, p. 21.

3 En este sentido, sostiene P. Andrés Ibáñez, loc.cit., que “el marco judicial está asolado, desde hace más de veinte años, por la patética deriva, parálisis a veces, del Consejo. Gravísimo fenómeno de causa política y efectos perversos sobre todo el sector”. También J. J. Queralt, loc. cit., apunta que la “actual configuración constitucional (del Consejo General del Poder Judicial) no permite optimizar las funciones que tiene asignadas”. Con acierto señala que “el CGPJ no es ni un sindicato ni una cámara profesional; es (...) un órgano de gobierno y, por tanto, político. Por ello, ha de desterrarse esa irreal idea de que es un órgano de representación judicial”. También el magistrado conservador y ex vicepresidente del TC J. Gabaldón López alude –en relación con el CGPJ– a la “deriva de más de veinte años de inestabilidad normativa, determinante de un funcionamiento atormentado que ponía a prueba la buena voluntad y la profesionalidad de sus miembros, productor de sospecha y acaso descrédito social en el ejercicio de su principal función en la carrera judicial” (*ABC* de 15 de enero de 2009).

4 En opinión, por ejemplo, de J. Gabaldón López, loc. cit., “de lo conocido y dicho expresamente por los medios, resulta una composición con idéntico esquema que las anteriores (...). Vuelve, pues, el Consejo a estar donde estaba: en la sospecha acumulada durante años de estar funcionando partitocráticamente como una tercera cámara”.

cisión, confirmatoria de la acordada por la Comisión Disciplinaria del anterior Consejo y adoptada en su amplia mayoría por la práctica totalidad de los vocales jueces del nuevo CGPJ (pertenecientes a todas las asociaciones profesionales de jueces y magistrados representadas en éste), ha suscitado la crítica explícita y rotunda del Gobierno y de distintas fuerzas políticas (que no se han recatado en reprochar al nuevo Consejo “debilidad y corporativismo” y en reconocerse defraudados por su talante<sup>5</sup>).

Adicionalmente, el Gobierno ha anunciado que reformará la vigente regulación del régimen disciplinario de jueces y magistrados con objeto de endurecerlo y evitar así en lo sucesivo que conductas como las consideradas puedan merecer una respuesta disciplinaria tan benigna<sup>6</sup>. Tal reacción a la decisión del CGPJ fue recibida, a

su vez, con fuertes críticas, incluso en ámbitos progresistas de la judicatura y del mundo del Derecho<sup>7</sup>. La asociación Jueces para la Democracia, cuyos vocales en el CGPJ (con una sola excepción) votaron en contra de la agravación de la sanción impuesta al juez Tirado, la calificó de “desproporcionada”. Otras opiniones<sup>8</sup> independientes no han sido más benévolas<sup>9</sup>.

A lo anterior se añade la situación convulsa (por no decir casi belicosa) que se vive desde hace meses en el seno de la carrera judicial, provocada por la endémica falta de medios de la Administración de Justicia (a la que muchos jueces y magistrados imputan el estado de cosas del que el caso anteriormente mencionado sería tan sólo una manifestación trágica<sup>10</sup> y que algunos consideran presidido por “la crónica ineficiencia de la gestión ministe-

5 El día 3 de enero de 2009 el vicesecretario general del PSOE, José Blanco, hizo las siguientes declaraciones en el marco de una entrevista concedida a la agencia Europa Press: “Si hubiese sabido que algunos de los miembros del CGPJ, que han sido elegidos por el Parlamento, iban a tener el comportamiento que tuvieron, me hubiera replanteado mi voto”.

El grupo parlamentario socialista llegó a solicitar la comparecencia urgente del presidente del Consejo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados para informar sobre las razones del acuerdo adoptado. Comparecencia esta a la que no se niega el Consejo, pero expresando dudas sobre la licitud de que la misma tenga por objeto informar por menudo acerca de los fundamentos jurídicos de un acuerdo que, dado que será recurrido por el Ministerio Fiscal ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se halla pendiente de revisión judicial por el supremo órgano jurisdiccional, presidido también precisamente por el compareciente. No compare tales dudas el vicesecretario general del PSOE, José Blanco, en cuya opinión “subterfugios legales no deben evitar pronunciamientos claros en relación con una situación que ha generado alarma social” (declaraciones realizadas a la agencia Europa Press el 3 de enero de 2008). También J. J. Queralt, loc. cit., constata con preocupación que “los miembros del CGPJ no son sólo irresponsables políticamente, sino que su presidente pone pegas para rendir cuentas a las Cortes, olvidando que su mandato, al menos formalmente, depende de ellas. Esta tendencia a la irresponsabilidad es otro grave déficit democrático”.

6 En opinión de J. J. Queralt, loc. cit., “la respuesta (...) no es amenazar con cambiar la ley disciplinaria de los jueces, que tiene pasajes de traca; si fuera sólo eso, no habría problema. La tarea, siempre pendiente, requiere auténtica voluntad política, más imaginación y más altura de miras”.

rial”<sup>11</sup>) y el fuerte malestar causado en aquéllos por la presión públicamente ejercida por el Gobierno y otros actores políticos a fin de que el nuevo Consejo agravase la sanción impuesta al juez Tirado (obsérvese que, de forma insólita, el malestar lo llegó a expresar el propio Tribunal Supremo a través de un manifiesto público suscrito por un amplio número de sus magistrados, en el que se rechazaban expresamente las injerencias de los ac-

tores políticos en el ejercicio de las competencias constitucionalmente reservadas al órgano de gobierno de los jueces)<sup>12</sup>. Como ha señalado gráficamente un reciente editorial del diario *El País*<sup>13</sup>, nos hallamos, pues, ante un “movimiento con aires de revuelta antisistema y que adolece de un acusado tono corporativista”. En opinión de Perfecto Andrés Ibáñez, magistrado del Tribunal Supremo y miembro de Jueces para la Democracia,

7 Véase, por ejemplo, J. Pradera, *Jueces bajo sospecha*, en *El País* de 31 de diciembre de 2008: “La mención al corporativismo de los jueces (...) para explicar la lenidad de la sanción del CGPJ no debería olvidar que el mismo pecado gremialista es cultivado con esmero por los grandes cuerpos de la Administración en defensa de sus miembros y por los partidos en provecho de su financiación legal o irregular”. Y concluye: “La obediencia rendida por los vocales de las anteriores reencarnaciones del CGPJ a los grupos parlamentarios que les habían propuesto ha sido la causa principal del desprestigio de la institución, transformada en mera correa transmisora de las fuerzas políticas. Justo en el momento en que los miembros del órgano de gobierno de la magistratura empiezan a votar de acuerdo con criterios diferentes al agradecimiento debido a sus padrinos, ¿no resulta obscena la marimorena organizada por el Gobierno y el principal partido de la oposición a propósito del caso del juez Tirado?”. Asimismo, P. Andrés Ibáñez alega que “no hay etiqueta más gastada que la de ‘corporativismo’ para descalificar actitudes de procedencia judicial de las que se discrepa”, e insiste en “lo rentable que resulta desviar la atención popular de lo que, en buena medida, son efectos –éstos bien previsibles– de la infradotación y la penosa gestión de los recursos”.

8 En este sentido, J. Pradera, loc. cit., se pregunta si estos hechos son “atribuibles exclusivamente a esos magistrados o forman parte también de un mal funcionamiento de la Administración de justicia imputable no sólo a los tribunales, sino también a las insuficiencias presupuestarias e informáticas de las que el Ministerio del ramo y las comunidades autónomas deben dar cuenta”.

9 A juicio de Javier Pradera, “el encolerizado rechazo de las decisiones del Poder Judicial por los otros dos poderes del Estado despide un tufo demagógico”. Loc. cit.

10 En este sentido, J. Pradera, loc. cit., se pregunta si estos hechos son “atribuibles exclusivamente a esos magistrados o forman parte también de un mal funcionamiento de la Administración de Justicia imputable no sólo a los tribunales, sino también a las insuficiencias presupuestarias e informáticas de las que el Ministerio del ramo y las comunidades autónomas deben dar cuenta”.

11 Véase P. Andrés Ibáñez, loc. cit.

12 Como señala J. J. Queralt, loc. cit., “una gestión desastrosa del caso Mari Luz por parte de las mayorías del CGPJ, junto con la del Gobierno exhibiéndose con una víctima, han exasperado a un buen número de jueces de diversas tendencias, escorándose éstos a posturas corporativistas”.

13 Edición de 14 de enero de 2009, p. 20.

“el momento es muy delicado, incluso límite, y sería suicida desatender la gravedad de la situación, que responde a causas estructurales y exige respuestas en este mismo plano; del que surge la desazón que hace pensar incluso en el recurso a la huelga. Algo –sostiene este magistrado– nada descabellado en principio, porque el juez, que, es verdad, ejerce poder, tiene un estatuto funcional”<sup>14</sup>.

Tal situación había llevado ya en otoño de 2008, coincidiendo con la huelga convocada por algunas organizaciones profesionales y sindicales de funcionarios de la Administración de Justicia en protesta por la sanción de suspensión de empleo y sueldo impuesta por el Ministerio de Justicia a la secretaria judicial del Juzgado de Sevilla responsable de la inejecución de la condena a Santiago del Valle, a una primera huelga encubierta de jueces mediante la convocatoria simultánea y en todo el país de juntas de jueces<sup>15</sup>. Desde entonces el agitado debate en el seno

de la carrera judicial y de las cuatro asociaciones profesionales de jueces y magistrados ha venido girando en torno a la posibilidad (y oportunidad) de convocar formalmente una huelga de jueces si el Ministerio de Justicia no atiende una serie de reivindicaciones. Como es sabido, la admisibilidad de una huelga judicial es muy controvertida desde el punto de vista jurídico, pues resulta ciertamente muy dudoso que la Constitución haya querido reconocer el derecho a la huelga a los titulares de un poder del Estado<sup>16</sup>. En opinión de Javier Pérez Royo, “poder del Estado y derecho de huelga son (...) términos incompatibles, entre los que hay una contradicción insalvable. No hay, por tanto, ningún vacío en el ordenamiento español respecto del derecho de huelga de jueces y magistrados. Hay mucho más que una prohibición expresa. La huelga de un juez o magistrado es la negación de su propia condición como poder del Estado. Por eso ni al constituyente primero ni

<sup>14</sup> Loc. cit.

<sup>15</sup> Esas juntas de jueces tuvieron lugar el 21 de octubre de 2009. Una convocatoria similar se produjo nuevamente el 21 de enero de 2009. Ese día tuvieron lugar en muchas ciudades juntas y asambleas de jueces en las que se acordó la convocatoria formal de una huelga judicial para el día 18 de febrero de 2009.

<sup>16</sup> Véase su artículo Poderosos funcionarios, El País de 29 de enero de 2009, p. 25.

<sup>17</sup> Véase su artículo Burdo fraude de ley, El País de 17 de enero de 2009, p. 12. En esta línea, el Partido Socialista considera también que promover una huelga de jueces supone “incurrir en actitudes irresponsables y antisistema” (vid. las declaraciones del secretario ejecutivo de Libertades Públicas del PSOE, Álvaro Cuesta, realizadas el 11 de enero de 2009 en una entrevista concedida a la agencia Europa Press). También el Ministerio de Justicia la considera una medida “injustificada e injustificable” (en un comunicado dado a conocer el 12 de enero de 2009). No obstante, el Ministerio convocó el 26 de enero de 2009 a las cuatro asociaciones judiciales a un encuentro en el que se discutieron las principales reivindicaciones planteadas por éstas. Igualmente, y a petición del Grupo Parlamentario Socialista, el Congreso de los Diputados las convocó a una comparecencia ante el Parlamento con el mismo fin.

<sup>18</sup> Vid. su artículo “Poderosos funcionarios”, El País de 29 de enero de 2009, p. 25.

al legislador después se le ha pasado por la cabeza que es un tema que tenía que ser regulado. Pensar en el derecho de huelga de un poder del Estado es algo impensable, constitucionalmente impensable”<sup>17</sup>. Igualmente, José Antonio Martín Pallín, magistrado emérito del Tribunal Supremo y miembro de Jueces para la De-

mocracia, concluye que “los jueces somos poder del Estado (y) no tenemos derecho de huelga”, pero se lamenta de que “los políticos esgriman que somos un poder del Estado para negarnos el derecho a la huelga y, al mismo tiempo, funcionarios comunes para reprocharnos que pretendamos ampararnos en la importan-

19 Las principales reivindicaciones de las asociaciones profesionales son, en lo esencial, las siguientes: a) establecimiento de la carga máxima de trabajo de cada órgano judicial (en sustitución de los antiguos módulos de productividad); b) mantenimiento de la facultad de jueces y magistrados de señalar juicios y vistas (lo que supone oponerse a la propuesta del Gobierno, contenida en la proyectada ley que regula la nueva oficina judicial, de atribuir la gestión de la agenda de señalamientos al secretario judicial); c) el desarrollo de la Ley de Retribuciones de la Carrera Judicial; y d) la supresión del traslado forzoso con ocasión del ascenso de los jueces a la categoría de magistrado.

En respuesta a estas reivindicaciones el Ministerio de Justicia dio a conocer el 14 de enero de 2009 el siguiente comunicado:

Ante el contenido del documento reivindicativo hecho público hoy por las asociaciones judiciales (Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Jueces para la Democracia y Foro Judicial Independiente), el Ministerio de Justicia quiere realizar las siguientes puntualizaciones:

- 1.- El Departamento ministerial celebra que las asociaciones judiciales hayan tomado las riendas de la situación, protagonizando con ello una interlocución para la que legalmente están legitimadas con el fin de defender los intereses del colectivo judicial.
- 2.- Resulta sorprendente y muy decepcionante que estas asociaciones amenacen con una huelga si no se satisfacen sus reivindicaciones. Es incomprensible para los ciudadanos que los titulares de un poder del Estado dejen de cumplir con sus funciones constitucionales para presionar a los otros poderes del Estado.
- 3.- Es incongruente que se amenace con una huelga para “la efectiva y urgente instalación de la Nueva Oficina Judicial”, cuando es notorio que el Gobierno ha remitido ya al Parlamento el proyecto de ley que la hará posible. Además, resulta intolerable que se intente presionar al Parlamento con una huelga para intentar condicionar parte del contenido de la próxima ley que regulará la oficina judicial.
- 4.- El Gobierno se pregunta por qué se amenaza, precisamente ahora, con una huelga para reivindicar una mejora de las tecnologías informáticas en la Justicia, cuando se ha hecho el mayor esfuerzo presupuestario que se ha conocido en esa dirección y cuando, por primera vez, la partida de modernización tecnológica supera a la de infraestructuras y equipamiento.
- 5.- Resulta especialmente difícil de comprender que se produzca una amenaza de huelga vinculada, entre otros motivos, a una revisión salarial en un momento de crisis económica en la que el Gobierno considera prioritario hacer frente a las necesidades de los colectivos menos favorecidos. Pero, además, el Ministerio recuerda que el salario medio de los jueces aumentará en 2009 en un 5% debido al incremento de las pagas extraordinarias.
- 6.- Por último, el Gobierno quiere subrayar su disposición al diálogo con todos los operadores jurídicos, porque sólo uniendo esfuerzos es posible ofrecer a los ciudadanos el servicio público de calidad al que tienen derecho.

cia de nuestra función para chantajear a todos los ciudadanos”<sup>18</sup>.

En esta convulsa situación las asociaciones profesionales, agrupadas en la denominada Comisión Interasociativa Permanente, optaron finalmente por convocar primero jornadas de protesta, y condicionar la posibilidad de un ulterior llamamiento formal a la huelga (que tendría lugar el 26 de junio de 2009) al resultado de las negociaciones con el Ministerio de Justicia<sup>19</sup>. Sin embargo, cabe observar que las asociaciones profesionales han perdido en buena medida el control del movimiento de protesta, sobre todo en el ámbito de los jueces unipersonales, muchos de los cuales –agrupados en un difuso movimiento liderado fundamentalmente por los jueces decanos de diversas ciudades (y autodenominado Movimiento 8 de octubre, en alusión al movimiento espontáneo que dio lugar a la primera huelga encubierta de jueces seguida por muchos miembros de la carrera judicial el día en que los secretarios judiciales fueron a la huelga en octubre de 2008)– acordaron en las juntas y asambleas de jueces celebradas a finales de enero de 2009 convocar una huelga de jueces para mediados de febrero<sup>20</sup>. Con el fin de detener semejante deriva de los acontecimientos, también a finales de ene-

ro de 2009 se iniciaron las negociaciones entre el Ministro de Justicia y las asociaciones profesionales (únicas a las que el Ministerio reconoce legitimidad para negociar), y, si bien las asociaciones decidieron aparcarse sus reivindicaciones en el terreno retributivo, no se alcanzaron avances significativos en otros aspectos de la negociación (salvo en lo referente a la fijación del calendario de los señalamientos, cuyo control se resisten a perder los jueces en favor de los secretarios judiciales), al punto de que dos de las cuatro asociaciones profesionales (la Asociación Francisco de Vitoria y el Foro Judicial Independiente, que entre ambas agrupan aproximadamente a una tercera parte de los jueces y magistrados asociados) han acabado abandonando el frente común de las asociaciones para sumarse al movimiento de jueces que postula el adelantamiento de la huelga judicial<sup>21</sup>.

En definitiva, si algo define el panorama actual de la Administración de Justicia es sin duda la pérdida de la capacidad de liderazgo y vertebración de la carrera judicial por parte de las estructuras, tanto institucionales como corporativas, que se han visto completamente desbordadas por la marea de fondo espontáneamente despertada en el seno de la carrera judicial.

No obstante, el CGPJ, en sesión ex-

<sup>20</sup> Concretamente, para el día 18 de febrero, fecha en la que las asociaciones profesionales, por el contrario, sólo pretendían organizar una primera “jornada de protesta”, previa a una eventual huelga judicial en junio.

<sup>21</sup> En este sentido, el magistrado conservador y ex vocal del CGPJ, José Luis Requero, opina que “tras la revuelta se atisba una lucha por el liderazgo entre las asociaciones de jueces. La renovación del Consejo dejó fuera a la Francisco de Vitoria, al Foro Judicial Independiente y a los no asociados. Los excluidos verían así la oportunidad de lograr lo que el Parlamento no les reconoció: peso y protagonismo en la política judicial (vid. Jueces en lucha, Expansión de 5 de febrero de 2009, p. 47).

traordinaria de 9 de febrero de 2009, acordó finalmente por unanimidad declarar que el ejercicio del derecho de huelga por jueces y magistrados “carece, en el momento actual, de soporte normativo”<sup>22</sup>.

## 1.2 La situación de la Justicia Constitucional

Si dirigimos ahora la mirada a la Justicia Constitucional (ámbito este en el que se centró el IDE-2008, pero que no será en esta ocasión objeto de análisis preferente),

<sup>22</sup> El contenido del acuerdo adoptado por el Pleno del CGPJ es el siguiente:

“Primero.- Vistas por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión extraordinaria del día de la fecha, las peticiones y comunicaciones recibidas con relación al seguimiento de una jornada de huelga para el día 18 de febrero, y en atención a los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO

(...).

A los que resultan de aplicación los siguientes

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A la vista de las comunicaciones y peticiones que se dirigen al Consejo, en el sentido de que se fijen por este órgano los servicios mínimos imprescindibles para atender debidamente a los ciudadanos durante el día de la huelga, y que se tenga por convocada, en forma y plazo legal ésta, resulta necesario realizar las siguientes consideraciones:

- 1.- El Consejo General del Poder Judicial, como establece el artículo 122.2 de la Constitución, es el órgano de gobierno del mismo, y en cuanto tal, ejerce y ejercerá las competencias que le son legalmente atribuidas.
- 2.- Con independencia de las cuestiones que pudieran suscitarse en relación al reconocimiento del derecho de huelga de jueces y magistrados, lo cierto es que el ejercicio de ese posible derecho carece, en el momento actual, de soporte normativo.

Ninguno de los escritos presentados contiene una referencia al marco regulador del referido ejercicio, limitándose a una simple mención a los artículos 3 y 4 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, cuya posible aplicación a las peticiones que se efectúan, aparece huérfana de cualquier motivación.

Esta norma se refiere a un tipo distinto de relaciones jurídicas, sin que por tanto puedan encuadrarse en ella las medidas que se pretenden.

- 3.- La conclusión obligada de lo expuesto se traduce en que el CGPJ no puede acceder a las peticiones que se le formulan y, consiguientemente, no puede proceder a la fijación de servicios mínimos, ni a tener por tales aquellos que pudieran señalar quienes suscriben los escritos.

- 4.- El Consejo, en el cumplimiento de sus funciones, velará siempre para que mediante el ejercicio de la función jurisdiccional, se garantice el derecho a la tutela judicial de los ciudadanos.

Por las razones expuestas, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial

### ACUERDA

No haber lugar a las pretensiones formuladas, y por ello resuelve que

### NO PROCEDE:

A) Tener por anunciada la convocatoria de huelga.

B) Fijar servicios mínimos ni tener por tales los que pudieran señalar los que suscriben los diferentes escritos.

(...).

se observa que las cosas no están mucho mejor que en el terreno –recién esbozado– de la Justicia ordinaria. La esperada sentencia sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya pendencia ha provocado un intenso desgaste en la imagen

del Tribunal Constitucional (TC), sigue sin dictarse a la fecha en que se ultima la redacción de estas líneas, y la renovación del Alto Tribunal, pendiente asimismo desde diciembre de 2007 y cuyo impulso habían pactado igualmente en julio de

Madrid, nueve de febrero de dos mil nueve.

Segundo.- Aprobar la siguiente Declaración Institucional:

Los jueces trabajan con un grado de dedicación y esfuerzo personal encomiable y digno de todo respeto y de que, en muchas ocasiones, su labor se realiza en condiciones humanas y materiales que no responden a las necesidades exigibles para el ejercicio de un poder del Estado.

Por ello, el CGPJ reitera, una vez más, que comparte y apoya las peticiones de los jueces relativas a la modernización de la justicia, a las condiciones en que se administra y a la mejora del estatuto orgánico, en el convencimiento de que se trata de propuestas cuya consecución es necesaria para la justicia rápida y de calidad que demandan y se merecen los ciudadanos.

El CGPJ constata que la respuesta efectiva a tales peticiones no se inscribe en el ámbito de sus medios propios, ya que la cobertura presupuestaria de las medidas a adoptar está en manos del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas a las que se ha transferido la competencia en esta materia.

Ello no obstante, el CGPJ estima que el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia y el debido respeto al derecho a la tutela judicial efectiva exigen una decidida toma de posición por parte de todos e imponen al CGPJ la obligación de liderar este proceso de modernización y velar por su buen fin.

Desde ese convencimiento, el CGPJ ha impulsado diversas actuaciones de choque, así como el diseño y desarrollo de un plan integral de modernización y el análisis de reformas legales urgentes, todo lo cual se ha traducido en compromisos y medidas concretas por parte de las administraciones competentes y que, aunque todavía no suficientes, se orientan a la obtención de una Justicia mejor.

El CGPJ entiende que ese objetivo común de prestar el mejor servicio posible a los ciudadanos sólo puede lograrse con una voluntad real de buscar puntos de encuentro, mediante el diálogo y la negociación sinceras y efectivas, por lo que llama a todos los jueces a apoyar este diálogo y a colaborar con una actitud crítica, pero responsable y constructiva, para que continúe con éxito.

Ante las convocatorias de paro anunciadas para el próximo día 18 de febrero, el CGPJ considera que dichas medidas, por su gravedad y efectos en la prestación de un servicio público fundamental, resultan difícilmente conciliables con los objetivos que persiguen y carecen de justificación cuando está abierta la vía del diálogo con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas y se aprecia una voluntad clara de profundizar en el proceso.

El CGPJ como órgano de gobierno del Poder Judicial, por tanto, no comparte medidas de presión que perjudiquen el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva y cuyo ejercicio no tiene una específica cobertura legal.

El CGPJ confía en el constatado sentido de la responsabilidad y del cumplimiento del deber de los jueces y continuará trabajando para la inaplazable solución de los graves problemas que afectan a la Administración de Justicia.

Tercero.- Proceder a la remisión al Excmo. Sr. Ministro de Justicia, de la documentación procedente del mismo y recibida en este Consejo General, con certificación del presente acuerdo.

2008 el Gobierno y el Partido Popular (PP), no ha tenido lugar. Aunque han quedado superados los obstáculos formales que en el tramo final de la anterior legislatura la habían impedido (en particular, las sentencias constitucionales, aún pendientes en aquel momento, sobre las reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado que introdujeron la nueva regulación de la elección de los magistrados del TC cuya propuesta corresponde al Senado y que en lo sucesivo se ha de producir de entre los nombres propuestos por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas), el intento de acometer la renovación parcial del TC, puesto en marcha por el Senado en septiembre de 2008 (una vez despejadas las dudas sobre la constitucionalidad del nuevo sistema), encalló.

Aprovechando que antes del verano el PSOE y el PP habían pactado no vetar ninguno de los nombres que propusieran para la renovación del TC, los grupos parlamentarios del PP en todos los parlamentos autonómicos propusieron únicamente dos nombres para llenar su cuota de magistrados del TC por el Senado previamente pactada con el PSOE, a saber: los de Francisco Hernando, presidente del anterior CGPJ, y Enrique López, vocal también y portavoz del anterior Consejo, ambos caracterizados por su conducta y trayectoria especialmente militantes en el papel beligerante desempeñado por el anterior Consejo frente a las iniciativas legislativas del Gobierno en la pasada legislatura. El Gobierno y el PSOE rechazaron dicho comportamiento del PP, en el que creyeron ver un ejercicio desviado y abusivo (un frau-

de de ley en suma) del nuevo sistema de elección de magistrados del TC, al haber impuesto desde la dirección nacional del partido a sus grupos parlamentarios autonómicos un elenco reducidísimo de nombres que, contrariamente a la finalidad perseguida por el nuevo sistema, impediría al Senado formular su propuesta de entre una amplia nómina de candidatos.

Por añadidura, la designación de estas dos personas como magistrados del TC provocaría, a juicio del PSOE, importantes disfunciones en el seno del Tribunal, al resultar segura la obligación de ambos de abstenerse de participar en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos (precisamente por los parlamentarios del PP) contra aquellas leyes aprobadas durante la pasada legislatura frente a las que el anterior Consejo (y, a la cabeza del mismo, su presidente y su portavoz) había adoptado una posición crítica especialmente beligerante. Así pues, la renovación parcial del TC en el Senado se encontraba bloqueada, también por cierto a causa de algunas dudas suscitadas en torno al cumplimiento por algunos candidatos propuestos (entre ellos, dos antiguos vocales del anterior CGPJ, uno de ellos el citado Enrique López) de los requisitos formales (en particular, de antigüedad profesional) que se han de reunir para acceder a la condición de magistrado del TC. La verdad es que resulta difícil imaginar un síntoma más claro de la deslealtad y falta de respeto institucional que padece el TC que el hecho de que los partidos políticos mayoritarios propongan para acceder a él a candidatos en los que ni siquiera se halla fuera de toda duda el

cumplimiento de los requisitos formales mínimos para ser designados para tan alta función.

## 2. El nuevo CGPJ

### 2.1 La composición

El 23 de septiembre de 2008 tomaron posesión los nuevos vocales del CGPJ, previamente elegidos por mayoría cualificada en ambas cámaras de las Cortes (diez por cámara, seis de extracción judicial elegidos de entre los propuestos por las asociaciones profesionales o avalados por jueces no asociados, y otros cuatro entre juristas de reconocida competencia). Finalmente, el acuerdo necesario para su elección sólo fue posible lograrlo con arreglo al denostado (pero, al parecer, inevitable) método de las cuotas de partido: nueve vocales propuestos por el Grupo Socialista, otros nueve (que equivalen a minoría de bloqueo con vistas a los más relevantes nombramientos discrecionales de altos cargos judiciales) por el Grupo Popular, uno por Convergencia i Unió (CiU) y otro más por el Partido Nacionalista Vasco (PNV).

Como ya se ha señalado, los comentarios que ha suscitado esta nueva composición del CGPJ en el debate público han revestido, por lo general, un cariz crítico. En lo esencial, las críticas que se han formulado a la misma pueden resumirse en las siguientes:

■ Una vez más, los grupos parlamentarios no han sido capaces de superar el sistema de cuotas de partido. En lugar de buscar el consen-

so en torno a personas y en atención a sus méritos, se pactan previamente las cuotas que luego habrán de rellenar (sin vetos) los partidos políticos.

■ Desde sectores progresistas se ha lamentado que el precio del pacto haya consistido en reconocer finalmente al PP la minoría de bloqueo por éste reclamada desde la pasada legislatura (igual número de vocales que los propuestos por el partido del Gobierno).

■ Se observa un excesivo perfil político en un elevado número de vocales (una ex secretaria de Estado, un ex subsecretario, un ex consejero autonómico hasta días antes de su nombramiento, dos ex diputados...), superior incluso al presente (al menos formalmente) en el anterior Consejo, cuyo nivel de politización partidista se juzgaba ya difícilmente superable.

■ Se pone de manifiesto, una vez más, el férreo alineamiento entre determinadas asociaciones profesionales y partidos políticos (PP/APM, PSOE/JpD). Así, el Grupo Popular sólo propuso a magistrados afiliados a la conservadora APM, del mismo modo que el Grupo Socialista sólo propuso (con una excepción, eso sí) a magistrados pertenecientes a JpD.

■ Se lamenta también la preterición de las asociaciones profesionales con menor grado de vinculación a partidos políticos (AJFV y Foro Judicial Independiente), así como

de candidatos avalados por los jueces no asociados. La AJFV, la segunda asociación en número de afiliados, sólo obtuvo un vocal (a propuesta del Grupo Socialista), y no resultó elegido ni uno solo de los candidatos avalados por jueces no asociados (del anterior Consejo formaba parte al menos uno perteneciente a este colectivo).

■ Finalmente, no faltaron voces que lamentaran un cierto retroceso en el nivel técnico y profesional de la mayoría de los nuevos vocales. Se observó que del nuevo CGPJ sólo forman parte un único magistrado del Tribunal Supremo y un solo catedrático de universidad de disciplinas jurídicas.

A las anteriores críticas se unieron las que a los pocos días recibiera el nombramiento del presidente del nuevo Consejo, Carlos Dívar.

De un lado, causó estupor la noticia, conocida previamente a su elección, de que dicho nombramiento –que constitucional y legalmente corresponde a los vocales del CGPJ– había sido ya pactado entre el presidente del Gobierno y el líder de la oposición meses antes de la elección del nuevo Consejo, así como el hecho de que los nuevos vocales fueran informados de dicha propuesta por responsables políticos de los partidos que propusieron sus respectivos nombramientos en sendas reuniones celebradas incluso en las propias sedes de esos partidos. Ello dio incluso lugar a que dos abogados interpusieran contra el nombramiento de Dívar un re-

curso contencioso-administrativo ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Sin embargo, el Alto Tribunal no entró a conocer del fondo de tal impugnación, pues declaró el recurso inadmisibile por falta de legitimación de los recurrentes.

Por otro lado, el apoyo (no disimulado) del Gobierno a la elección de Carlos Dívar como presidente del nuevo Consejo causó perplejidad y decepción en los sectores progresistas de la judicatura y de todos los ámbitos jurídicos, dado el perfil claramente conservador, público y notorio, de este magistrado. Aunque se le reconocen unánimemente las virtudes de un juez ordenado y ponderado, se le objetó también que carecía como jurista del perfil profesional más idóneo para la alta responsabilidad asumida, habida cuenta de que en su trayectoria profesional no habría destacado por la calidad técnica de sus sentencias o escritos doctrinales, sino por el desempeño de destinos unipersonales en la jurisdicción de instrucción (en la que no se dictan sentencias, salvo en juicios de faltas) y de cargos judiciales de carácter gubernativo (administrativo). El nombramiento de Dívar supuso también que por primera vez el presidente del CGPJ, que lo es a la vez del Tribunal Supremo, no fuera o bien un magistrado de ese Alto Tribunal (como lo eran, entre sus predecesores, Federico Carlos Sainz de Robles, Pascual Sala, Javier Delgado o Francisco Hernando) o bien un catedrático de universidad de reconocido prestigio (como lo era Antonio Hernández-Gil).

En definitiva, el nuevo Consejo no ha merecido en su presentación parabienes generalizados en el debate público.

## 2.2 Las primeras actuaciones

En sus primeras actuaciones el nuevo CGPJ ha procurado transmitir, sin embargo, una imagen de serenidad y sosiego institucional, alejada de la ofrecida por el anterior Consejo, caracterizada, sobre todo en su etapa final, por la crispación política interna y su permanente proyección exterior. A tal fin se ha buscado dotar a su actividad de un perfil más bien bajo en lo mediático, primando el carácter técnico y profesional de sus decisiones. En este sentido, se ha podido advertir igualmente la voluntad del nuevo Consejo de adoptar sus decisiones, siempre que ello sea posible, por consenso o evitando al menos un rígido alineamiento del voto por bloques de orientación ideológica (desde luego, este objetivo se ha logrado incluso en la más polémica de cuantas decisiones ha adoptado hasta ahora el nuevo Consejo –la confirmación de la sanción de multa impuesta al juez Tirado–, adoptada, como ya se ha señalado, con los votos de vocales propuestos tanto por el Grupo Popular como por el Grupo Socialista).

En particular, ha sido éste el clima que –al menos por ahora– ha presidido también los primeros nombramientos discrecionales de altos cargos judiciales acordados por el nuevo CGPJ. Previamente éste acordó iniciar trabajos dirigidos a una reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ (ROF) que incorporase al mismo los trámites y exi-

gencias derivados de la nueva jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (ya examinada, por cierto, en el IDE-2007) relativa a dicha clase de nombramientos judiciales, que –sin perjuicio de su carácter discrecional– han de ser motivados y deben respetar el principio constitucional de mérito y capacidad<sup>23</sup>.

Alguna discrepancia interna causó, sin embargo, el acuerdo de la Comisión de Calificación de adelantar la aplicación de alguno de esos posibles trámites futuros, antes incluso de la aprobación y entrada en vigor de la correspondiente reforma reglamentaria, a los procedimientos de provisión de vacantes ya convocados con anterioridad y aún pendientes de resolución. Por tres votos a dos la Comisión de Calificación acordó el 25 de noviembre de 2008 (previamente a la aprobación de las correspondientes ternas y elevación de las mismas al Pleno del CGPJ) invitar a los solicitantes de las plazas de presidente de los tribunales superiores de Madrid y Galicia y de las audiencias de Albacete, Cáceres, Castellón y Madrid a comparecer voluntariamente ante dicha comisión al objeto de exponer a la misma sus respectivos programas de actuación. Los dos vocales en cuestión se opusieron a tales comparecencias y llegaron incluso a proponer al Pleno del CGPJ (sin éxito, eso sí) que éste acordase la revisión de oficio del correspondiente acuerdo de la Comisión de Calificación, al entender que era nulo de pleno derecho.

<sup>23</sup> Sostiene en este sentido J. Gabaldón López, loc. cit., que “para que pueda el Consejo recuperar el crédito social en buena parte perdido no parece suficiente con una generosa decisión de recurrir al consenso, sino la real aplicación de un sistema objetivo que aleje, por una parte, el celo partidario y, por otra, la sospecha de la sociedad acerca de los intereses que mueven los nombramientos”.

Según explicaban en un voto particular discrepante del acuerdo adoptado por la mayoría de la Comisión de Calificación, el vigente Reglamento del Consejo (ROF) no contempla comparecencia alguna de los candidatos y ni siquiera contiene una previsión relativa a un eventual programa de actuación de los mismos. De este modo, la Comisión habría introducido un trámite no previsto en las respectivas convocatorias, ni en las normas vigentes a la fecha de su publicación, lo que equivaldría a una modificación del reglamento sin haber observado el procedimiento exigible para ello. También cuestionaban la, a su juicio, “notoria vaguedad” del acuerdo de la Comisión al no concretarse su incidencia en la resolución del proceso selectivo, y advertían de que tales alteraciones del procedimiento podrían determinar “la posible declaración jurisdiccional de nulidad de los nombramientos, si éstos son impugnados”.

No obstante lo anterior, unos días antes de las navidades de 2008 se pudieron acordar finalmente los primeros nombramientos discrecionales, para los que el nuevo Consejo se tomó su tiempo (casi tres meses), imprescindible para lograr el acuerdo necesario. Aunque el número de vacantes pendientes de provisión es bastante mayor (incluyendo varias plazas de magistrado en distintas Salas del Tribunal Supremo), el nuevo Consejo comenzó, como se ha señalado, por la cobertura de cargos fundamentalmente gubernativos (las presidencias de los tribunales superiores de justicia de Madrid y Galicia, así como de las audiencias provinciales de Madrid y Castellón).

Conforme a la voluntad inicial del nuevo Consejo de obrar en lo posible con arreglo a pautas y criterios de consenso que eviten reproducir las divisiones altisonantes y habituales en el Consejo anterior, especialmente en materia de nombramientos, se logró un acuerdo que permitió que las cuatro vacantes mencionadas resultasen finalmente provistas por candidaturas respaldadas, en lo general, por mayorías bastante amplias, nutridas de votos de plural procedencia. De esta forma, las presidencias del Tribunal Superior de Galicia y de la Audiencia de Madrid recayeron en candidatos considerados afines al sector progresista, mientras que fueron aspirantes de perfil más conservador los que lograron las presidencias del Tribunal Superior de Madrid y de la Audiencia de Castellón.

### 3. Los problemas persistentes

#### 3.1 En el Callejón del Gato: del caso Mari Luz al caso Tirado

2008 se ha caracterizado por una inusitada conflictividad en el seno de la Administración de Justicia. El año, que comenzó con un CGPJ prorrogado, en franco enfrentamiento con el Gobierno y con una huelga de funcionarios de la Administración de Justicia, se cerró con un Consejo renovado y, pese a ello, objeto de críticas frontales provenientes incluso de las filas de la mayoría parlamentaria que meses antes había promovido la elección de sus nuevos miembros, así como con la amenaza de una nueva huelga, en esta ocasión de jueces y magistrados.

Entretanto, se sucedieron diversos acontecimientos que han hecho de la Administración de Justicia un centro de atención mediática, el más destacado de los cuales ha sido sin duda el que comenzara denominándose caso Mari Luz y que posteriormente se transformó en caso Tirado.

Los hechos son de todos conocidos. El 14 de enero de 2008 desapareció la niña, de apenas cinco años de edad, Mari Luz Cortés, cuyo cadáver fue hallado en la ría de Huelva el 7 de marzo de 2008 con evidentes signos de violencia. Apenas 20 días después las fuerzas y cuerpos de seguridad detienen, como principal sospechoso de la muerte de la menor, a Santiago del Valle. Prácticamente en paralelo se tiene noticia de que sobre el presunto autor del crimen se acumulaban las condenas y los procesos penales. Así, en 2002 había sido condenado por un juzgado de lo penal de Sevilla por abusar de su propia hija y en diciembre de 2004 otro juzgado de la misma ciudad le impuso una nueva condena de dos años por abusar de una menor, sin que ninguna de estas resoluciones judiciales hubiera sido ejecutada. El periplo judicial de Santiago del Valle no se limitaba a la capital andaluza, pues también la Audiencia Provincial de Asturias le había condenado por un delito de estafa que había cometido al intentar vender el piso donde residía alquilado en Gijón, e incluso tras su detención un juzgado de lo penal de Gijón dictó nueva sentencia condenatoria a dos años y medio por abusos a una tercera menor. Se supo, igualmente, que la primera de todas estas condenas había sido recurrida en

apelación y que entre la fecha fijada por la Audiencia Provincial de Sevilla para la deliberación y fallo del recurso y la notificación de la sentencia habían transcurrido nada menos que 31 meses (concretamente, desde 17 de mayo de 2003 hasta el 30 de diciembre de 2005).

A partir de los hechos se sucedieron las reacciones, destacando un fenómeno que comienza a hacerse habitual entre nosotros: la demanda de mayores castigos. En efecto, viene siendo frecuente que ante determinados crímenes, cuyo carácter particularmente execrable provoca una reacción popular, la sociedad española reaccione reclamando una elevación de las penas para sus responsables. Esto puede ser comprensible si la demanda proviene de las víctimas y sus allegados, pero poco edificante cuando se transforma en una tendencia de los responsables políticos no sólo a dejarse arrastrar por la marea, sino a ponerse, incluso literalmente, a la cabeza de la manifestación. Renuncian así dichos responsables a tratar de hacer pedagogía de algunos valores constitucionales que hundan sus raíces en las ideas ilustradas sobre la justicia penal. Por cierto, que quizás conviniera meditar con cierto sosiego acerca del papel que han de representar las víctimas en la definición de la política criminal a fin de evitar que la empatía con su dolor dé lugar a un auténtico retroceso en una legislación criminal que con tantos esfuerzos y sacrificios logró dejar atrás la consideración de la pena como una venganza privada para transformarla en la medida del reproche que la sociedad en su conjunto, y en su nombre el juez, reserva para determinadas conduc-

tas ilícitas. Las víctimas merecen todo nuestro apoyo, consideración y respeto, pero el hecho de compartir su dolor no debe nublar nuestro entendimiento ni distorsionar el debate racional a partir del cual han de articularse las respuestas punitivas a las conductas ilícitas.

Pues bien, si durante la pasada legislatura quienes decían representar a las víctimas del terrorismo etarra desempeñaron un protagonismo a todas luces excesivo en la vida política, privando a las propias víctimas de su individualidad al hacer pasar como planeamientos unánimemente compartidos aquello que no era sino posición de parte y actuaron como ariete frente al Gobierno, esta legislatura se ha inaugurado con un episodio singular que, si por una parte demuestra el buen instinto político del presidente del Gobierno, por otra presenta ribetes de una indeseable deriva populista en la acción política.

José Luis Rodríguez Zapatero no ha dudado en reunirse en varias ocasiones con el padre de Mari Luz Cortés, la segunda de ellas tras conversar telefónicamente con éste para manifestarle su desacuerdo con la sanción impuesta al juez Rafael Tirado por la Comisión Disciplinaria del CGPJ –como también hiciera Mariano Rajoy–, e invitarle a visitar el Palacio de la Moncloa<sup>24</sup>, ocasión que José Luis Cortés aprovechó para entregar al presidente del Gobierno más de dos millones de firmas que apoyaban su solicitud de cadena perpetua para los pederastas. Más difícil resulta explicar que los líderes de los

dos principales partidos políticos españoles hayan coincidido en hacer del juez Tirado el único responsable de la cadena de errores judiciales que habrían facilitado la comisión del crimen que se halla en el origen de toda esta historia. O que el presidente del Gobierno se haya sentido en la necesidad de hacer partícipe a José Luis Cortés de sus opiniones acerca de las resoluciones adoptadas por el CGPJ en un expediente disciplinario en el que el padre de Mari Luz no era parte.

Es en este punto donde la tragedia del caso Mari Luz se transforma en el esperpento del caso Tirado. Frente a la muerte de una menor, presuntamente a manos de quien debería haberse hallado cumpliendo condena por otros delitos y que se encontraba en libertad por un deficiente funcionamiento de la Administración de Justicia, se han soslayado las preguntas fundamentales dirigidas a averiguar el estado real de esa rama del poder público y las posibilidades de que esta cadena de errores pueda repetirse, optándose por buscar un único responsable. Concretamente los distintos actores de la vida política han obviado el debate sobre las condiciones objetivas en que se mueve la Administración de Justicia en España y los medios con los que cuenta para desempeñar su función –extremos ambos a los que alcanza su competencia y las responsabilidades que tienen contraídas para mejorarlos– optando por el fácil expediente de reclamar un castigo ejemplar para ese responsable único.

<sup>24</sup> Véase Zapatero y Rajoy presionan al nuevo Poder Judicial para que revise la sanción Tirado, El País, 12 de septiembre de 2008.

Indudablemente el hecho de que una sentencia condenatoria firme no haya sido ejecutada representa un incumplimiento de la función jurisdiccional, que, conforme a lo dispuesto en el art. 117.3 de la Constitución, se desdobra en las potestades de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. El desfallecimiento de los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de esta segunda potestad entraña –como ha advertido el TC en reiteradas ocasiones– el serio riesgo de que los pronunciamientos judiciales se conviertan en meras declaraciones de intenciones carentes de alcance práctico o efectividad alguna, privando así de contenido al derecho fundamental a la tutela judicial. Por consiguiente, ningún reparo puede alzarse frente al intento de depurar las responsabilidades individuales en que pudieran haber incurrido quienes, en el desempeño de sus funciones, hayan ignorado estas exigencias constitucionales.

No se trata, por tanto, de poner en cuestión la exigencia de responsabilidades disciplinarias de los funcionarios de la Administración de Justicia cuya actuación poco diligente se habría puesto de manifiesto tras la muerte violenta de la menor Mari Luz Cortés. Sorprende, sin embargo, que un expediente disciplinario instruido a un juez haya absorbido la totalidad del debate que la constatación del mal funcionamiento de la Administración de Justicia en este caso debiera haber generado. Hasta fechas posteriores al debate mencionado poco se ha dicho de los escasos medios de los que disponen los juzgados y tribunales para asegurar la ejecución de sus propias resoluciones, siendo así que la provisión de tales medios

es una tarea que compete al complejo organizativo integrado por las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación. Nuestros políticos han preferido actuar como simples ciudadanos que carecieran de facultades para diagnosticar el estado actual de la Justicia en España y de poner remedio a sus males. Al hacerlo así sus intervenciones han resbalado por la peligrosa pendiente del populismo, frente a la que se ha alzado la no menos inquietante respuesta del corporativismo.

Ese sesgo populista se aprecia en las mencionadas intervenciones del presidente del Gobierno y del líder del PP en reacción a la resolución de la Comisión Disciplinaria del CGPJ, por la que se imponía al juez Rafael Tirado una multa de 1.500 euros por la comisión de una falta grave tipificada en el art. 418.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (“el retraso injustificado en la iniciación o en la tramitación de los procesos o causas de que conozca el juez o magistrado en el ejercicio de su función, si no constituye falta muy grave”). Como también se muestra en las declaraciones de la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega, quien no dudó en expresar su confianza en que el pleno del CGPJ impusiera finalmente al juez Tirado una sanción de suspensión por tres años (vid. *El País*, 5 de octubre de 2008). O en las declaraciones del ministro de Justicia, quien no habría dudado en afirmar que la sanción originalmente impuesta era escasa debido a la composición mayoritariamente conservadora del CGPJ (vid. *ABC*, 15 de octubre de 2008). Pese a ello, cuando el Pleno del nuevo CGPJ confir-

mó la sanción, la reacción política vino de la mano de una propuesta de reforma legal que agravara las sanciones a jueces y magistrados. Parecería que la malquerencia de una mayoría del Consejo se había tornado insuficiencia de los instrumentos legislativos.

Las intervenciones de los líderes políticos tuvieron respuesta, desafortunada igualmente, desde el mundo judicial. Así, se sucedieron los comunicados, primero de los jueces decanos y posteriormente de 46 magistrados del Tribunal Supremo (no se adhirieron los integrantes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a fin de evitar cualquier riesgo de contaminación que les impidiera conocer del recurso que previsiblemente había de interponerse contra la sanción definitiva) y de la Junta de Jueces Centrales de la Audiencia Nacional, cuyos firmantes trataban de hacer frente al estado de opinión generado por las declaraciones de los responsables políticos en torno al expediente instruido al juez Rafael Tirado. Esta forma de reacción pone de manifiesto el desbordamiento de las asociaciones judiciales, que se han visto superadas a lo largo de todo el conflicto, pese a que deberían haber sido el cauce adecuado de expresión del malestar de los profesionales de la magistratura. Soslayada la vía asociativa, la respuesta gremial ha evidenciado la persistencia de notorias tendencias corporativistas entre nuestros jueces.

Parece evidente que en el seno de todo grupo funcional –y la judicatura es uno de ellos– tienden a establecerse lazos de solidaridad entre sus miembros fruto tanto de las experiencias como de las dificulta-

des que han compartido, sin que ello merezca por sí solo reproche alguno. El problema surge cuando esa solidaridad desborda los límites de las relaciones entre compañeros para convertirse en uno de los principios de actuación de los integrantes del grupo. En el caso de la judicatura cabe hablar al menos de dos claras manifestaciones de esas tendencias corporativistas en este período. La primera de ellas es la propensión de los jueces a atribuir una función representativa a todos los órganos de la Administración de Justicia que no ejerzan jurisdicción. Objeto preferente de esa eclosión representativa han sido el propio CGPJ y las Juntas de Jueces. En el caso del primero puede decirse que es ya una constante entre ciertos sectores de la judicatura la caracterización del Consejo como un órgano representativo. Esta tesis se asienta fundamentalmente sobre el hecho de que, por mandato expreso de la Constitución, la mayoría de los vocales debe ostentar la condición profesional de juez y se vincula de manera más o menos velada con la defensa del autogobierno judicial. Innecesario parece detenerse a refutar una caracterización del Consejo que desdeña el hecho incontestable de que ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial se atribuye a aquél función representativa alguna. Y es que lo relevante en este caso no es tanto la consistencia de la tesis cuanto su notable aceptación entre los miembros de la carrera judicial. Si quienes están llamados a ocupar la mayoría de los puestos del Consejo ven en éste prioritariamente un órgano representativo, podremos convenir en que esa actitud no parece la

más adecuada para desempeñar las funciones gubernativas que le corresponden privativamente al CGPJ. Ciertamente es, en este sentido, que difícilmente puede calificarse de representativo a un órgano que ejerce la potestad disciplinaria, pero no es menos cierto que tampoco estará en las mejores condiciones para depurar las responsabilidades disciplinarias un órgano en el que la mayor parte de sus miembros se considera a sí misma representante del colectivo al que pertenecen los eventualmente sometidos a dicho régimen disciplinario. Acaso esta confusión acerca de la naturaleza del órgano y de las funciones que desempeña ayude en algo a explicar el sorprendente alineamiento de prácticamente todos los vocales judiciales al que hemos asistido con ocasión de la resolución del expediente instruido al juez Tirado.

Por lo que hace a las Juntas de Jueces, hemos asistido a su inaudita asunción de funciones representativas, que brillan por su ausencia en la regulación que de estos órganos se contiene en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aún más, esas mismas juntas no han dudado en realizar actividades típicamente sindicales al asumir un destacado protagonismo en la convocatoria de un paro judicial.

Este paro es la segunda de las manifestaciones del corporativismo que debe merecer una seria reflexión. Se han esgrimido argumentos poco consistentes en defensa de la posibilidad de que los jueces ejerzan el derecho a la huelga. En particular se ha afirmado que, tratándose de un derecho fundamental de titularidad universal, las limitaciones a su ejercicio de-

bían estar expresamente contempladas en la propia Constitución. En nuestra opinión se debe negar la mayor: quienes ejercen la función jurisdiccional y por ello son titulares de un poder del Estado no pueden hacer uso de un instrumento de defensa de sus propios intereses como es la huelga. Es verdad que la Constitución no niega expresamente este derecho a jueces y magistrados, al contrario de lo que hace con las libertades de sindicación y afiliación a los partidos políticos. Sucede que la Constitución no niega este derecho a ninguno de los titulares de los poderes del Estado (la Constitución no prohíbe expresamente que se declaren en huelga el presidente del Gobierno y sus ministros, el rey o los diputados y senadores) porque parece de todo punto absurdo prohibir un imposible: la huelga contra los ciudadanos. El distinto tratamiento de las libertades de sindicación y afiliación responde a una lógica igualmente manifiesta: partidos políticos y sindicatos desempeñan funciones de relevancia constitucional en nuestro modelo de democracia. En el caso de los jueces el fundamento de su poder público es otro y ello explica que la Constitución haya pretendido alejarlos de la –por lo demás legítima– lucha política y sindical cotidiana. Con el paro los propios jueces habrán aportado su grano de arena al deterioro social de su *estatus* pues habrán primado su consideración como burócratas por encima de su reivindicada caracterización como profesionales independientes al servicio directo de la Constitución y de la sociedad.

La independencia judicial es un mito –y como tal de suma utilidad para la cons-

trucción de la convivencia colectiva— muy reciente entre nosotros. Esta novedad explica que pervivan dos almas en la judicatura. De una parte, la burocrática, acomodada a la consideración de la Justicia como una parte más de la Administración y propensa a la búsqueda de agravios comparativos —siempre por referencia a los funcionarios de la Administración civil del Estado— y al victimismo. De otra, la profesional, consciente de la función que desempeñan jueces y magistrados, que si por un lado les otorga poderes extraordinarios en relación con la libertad y la propiedad de los individuos, por otra impone una notable cautela en los comportamientos colectivos de esos mismos profesionales. El tiempo nos dirá cuál de ellas sale victoriosa —al menos parcialmente— de la lucha entablada entre ambas. Sea como fuere, importa ser conscientes de que la mejora de nuestra Justicia no está sólo en manos de estos profesionales, sino que compete muy especialmente a las instancias de dirección política, que no pueden eludir por más tiempo sus responsabilidades en la esperanza de que un nuevo agujero negro como el caso Tirado consuma la totalidad del debate en materia de Justicia.

### **3.2 La aspiración social a la reforma de la Justicia**

En plena tormenta del caso Tirado y coincidiendo con el trigésimo aniversario de la vigencia de la Constitución, el barómetro de noviembre del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) incluyó

una serie de preguntas acerca de la percepción que tenemos los españoles de nuestra Ley Fundamental. Sin duda el dato más destacado es la casi exacta coincidencia entre quienes se dicen satisfechos con la Constitución (53,4%) y aquéllos que se muestran favorables a su reforma (un 52,7%). Y aun cuando esa aspiración mayoritaria a la reforma constitucional no se corresponda con la existencia de un alto grado de consenso social en la identificación de los aspectos concretos de la Constitución susceptibles de revisión, llama la atención el hecho de que sea “la reforma de la Justicia” la que concite un mayor apoyo ciudadano al ser espontáneamente mencionada como objetivo prioritario de la reforma por un 11,5% de los encuestados<sup>25</sup>.

No puede sorprender esa correlación entre satisfacción social por la Constitución y aspiración a su reforma, y la derivada identificación de la Justicia como objeto principal de dicha reforma si reparamos en que el Estudio sobre calidad de la democracia en España elaborado igualmente por el CIS en mayo de 2007 dio como resultado que una parte significativa de los entonces encuestados identificó como característica esencial de la democracia la existencia de “un sistema judicial que trate a todos por igual” (29,9%). Esta característica se valoró por encima de otros aspectos como “una economía que asegure el ingreso digno” (20,8%), la “libertad de expresión para criticar abiertamente” (18,9%) o la celebración de “elecciones regulares” (18,5%). Parece natural que quienes coinci-

<sup>25</sup> El avance de resultados del barómetro puede consultarse en [http://datos.cis.es/pdf/Es2778mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es2778mar_A.pdf).

den en valorar la Justicia como institución clave del sistema democrático sean más exigentes con su funcionamiento y reclamen de ella mejores prestaciones<sup>26</sup>.

El ansia de reforma de la Administración de Justicia expresado en el barómetro de noviembre de 2008 se corresponde, por lo demás, con una opinión generalmente desfavorable de su funcionamiento. Hasta el punto de que los tribunales de justicia representan la institución que menor confianza merece a los ciudadanos, obteniendo apenas una nota de 3,74 sobre 10, muy por debajo de los 5,96 puntos que alcanzan las Fuerzas Armadas –la institución mejor valorada–, o los 5,03 puntos que obtiene el Defensor del Pueblo –que ocupa el sexto lugar–, de 12 instituciones objeto de calificación, pese a que sólo un 14,8% de los encuestados sabe quién desempeña actualmente el puesto. Comparados estos resultados con los obtenidos en el Estudio sobre calidad de la democracia en España a que antes se ha hecho referencia se observa un descenso en la valoración de los tribunales de justicia, que entonces obtenían una puntuación media de 4,89 puntos. Ello puede deberse al impacto sobre la opinión pública del caso Tirado o quizás pueda explicarse por el hecho de que no coincidan los términos de contraste en los dos estudios. Por otro lado, la inmensa mayoría de los encuestados en el barómetro de noviembre tiene una opinión

poco favorable del funcionamiento de los tribunales de justicia: un 40,2% cree que ese funcionamiento es malo o muy malo, el 47,5% lo califica de regular y apenas un 8,8% lo valora como bueno o muy bueno. Ahora bien, apenas un 1,7% menciona la Administración de Justicia como uno de los principales problemas que existen actualmente en España, porcentaje que desciende al 0,5% cuando se solicita una respuesta espontánea sobre el principal problema. Los datos coinciden sustancialmente con los del barómetro de enero de 2008, pues si bien se ha elevado ligeramente el número de quienes lo mencionan entre los tres primeros problemas (entonces fueron el 1,6% de los encuestados), se mantiene inalterado el de aquellos ciudadanos que lo perciben como el problema más grave.

Siempre según los datos del barómetro de noviembre del CIS, la razón principal de ese funcionamiento insatisfactorio de la Administración de Justicia se halla en la insuficiencia de medios materiales (un 67,2% de los encuestados se manifiesta muy de acuerdo o más bien de acuerdo con esta opinión, frente al 19,6% que discrepa). Esta imagen poco favorable de la Administración de Justicia se corresponde, por lo demás, con la opinión que los ciudadanos tienen de sus principales responsables, los jueces. Para el 66,1% la exigencia de responsabilidad por el incumplimiento de sus

<sup>26</sup> En ese mismo estudio, que puede consultarse en [http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1\\_encuestas/estudios/listaMuestras.jsp?estudio=8080](http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/listaMuestras.jsp?estudio=8080), la mayoría de los encuestados ya manifestaba que el objetivo del tratamiento igual de todos los ciudadanos por el sistema judicial no se ha alcanzado en España, destacando su percepción de que el principal factor discriminatorio es la titularidad de un cargo político (81,7%), ligeramente por encima de la riqueza (77,6%).

obligaciones es defectuosa, y un 58,5% estima que, por lo general, los jueces no se preocupan de que sus resoluciones sean adecuadamente ejecutadas. Esa opinión negativa sólo se atenúa al plantearse el tema de la imparcialidad judicial, ya que un 48,6% entiende que los jueces suelen ser imparciales en el ejercicio de sus funciones, frente a un 37,5% que no lo siente así.

Los resultados del barómetro vienen a ratificar en lo esencial el diagnóstico llevado a cabo por nuestros mayores especialistas en la realización de estudios de opinión social sobre la Justicia en España, Juan José Toharia y Juan José García de la Cruz. Estos autores han identificado dos grandes planos en la evaluación ciudadana de la Justicia: el de su eficiencia –que remite a la capacidad del sistema judicial para dar respuestas eficaces y efectivas a los conflictos sometidos a su consideración– y el de la legitimidad social –que mide la confianza y credibilidad que dicho sistema merece a los ciudadanos–, haciendo hincapié en que “un sistema de Justicia puede aparecer como más o menos eficiente y como más o menos merecedor de crédito y confianza, sin que ambas dimensiones tengan necesariamente que presentar dimensiones paralelas o equivalentes. Que es precisamente lo que ocurre en el caso de la Justicia española: desde la perspectiva ciudadana su grado de legitimidad social aparece como claramente más amplio que su nivel de eficiencia”<sup>27</sup>. A la vista de los datos propor-

cionados por los dos estudios del CIS que hemos considerado, podríamos afirmar, por una parte, que el fortalecimiento de la legitimidad social de nuestra Administración de Justicia es una aspiración ampliamente sentida entre la ciudadanía y, por otra, que quizás conviniera hablar de una peor valoración de la eficiencia del sistema que de su legitimidad social, toda vez que esos mismos datos no invitan precisamente al optimismo.

Sea como fuere, los datos del CIS permiten afirmar que para los españoles la eficiencia de nuestro sistema de Justicia se incrementaría si se le dotara de medios suficientes para el cumplimiento de sus fines, se asegurase la ejecución de las resoluciones judiciales y, finalmente, se definiera un sistema de responsabilidad de jueces y magistrados acorde con la relevancia de las funciones que desempeñan. Parece oportuno que nos detengamos brevemente en cada uno de estos aspectos en las páginas que siguen.

### **3.3 La endémica insuficiencia de medios**

Las asignaciones presupuestarias a la Administración de Justicia apenas han superado históricamente el listón de la pura supervivencia. A ello han contribuido tanto la constante insuficiencia de la Hacienda pública en su conjunto como el escaso peso atribuido a la Justicia en nuestro sistema institucional. En este sentido, puede afirmarse que la concepción española de la separación de poderes era

27 J. J. Toharia Cortés y J. J. García de la Cruz Herrero, *La Justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, pág. XVI.

Tabla 1

### Evolución del presupuesto de Justicia

| Ejercicio presupuestario | Asignación (en miles de euros) | Variación respecto del ejercicio anterior |
|--------------------------|--------------------------------|---|
| 1995                     | 930.040                        |   |
| 1997                     | 849.600                        | - 8,64%                                   |
| 1998                     | 705.920                        | - 16,91%                                  |
| 1999                     | 793.910                        | 12,46%                                    |
| 2000                     | 848.920                        | 6,92%                                     |
| 2001                     | 927.240                        | 9,22%                                     |
| 2001                     | 983.679                        | 6,08%                                     |
| 2003                     | 992.743                        | 0,92%                                     |
| 2004                     | 968.196                        | - 2,47%                                   |
| 2005                     | 1.050.697                      | 8,52%                                     |
| 2006                     | 1.185.255                      | 12,80%                                    |
| 2007                     | 1.295.305                      | 9,28%                                     |
| 2008                     | 1.380.205                      | 6,55%                                     |
| 2009                     | 1.457.377                      | 5,58%                                     |

Fuente: PGE y elaboración propia

eminentemente dualista, contemplando casi exclusivamente la existencia del Ejecutivo y del Legislativo, pero nunca del Judicial. En coherencia con estos planteamientos, la Justicia era vista como una dependencia administrativa más, también a efectos presupuestarios.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 exigía una ruptura con ese pasado. La Administración de Justicia se elevaba a la consideración de poder del Estado –el único expresamente mencionado como tal en nuestra ley fundamental– y el acceso de los ciudadanos a la Justicia ya no era privilegio de unos pocos y una entelequia para la mayoría, sino un auténtico derecho fundamental en la proclamación del art. 24.1 CE. La sustantividad propia de la Justicia, ahora Poder Judicial, y la garantía de prestación del servicio público de la misma obligaban a realizar un esfuerzo de gasto público

que lograra paliar las insuficiencias endémicas de nuestra Justicia y le permitiera tutelar con eficacia los derechos e intereses de los ciudadanos.

Sin embargo, los indudables esfuerzos realizados no han sido suficientes para salvar las deficiencias tradicionales de la Justicia en España. En parte porque dichos esfuerzos se han tenido que llevar a cabo en un contexto económico no siempre propicio y en parte porque, en paralelo, se ha producido un crecimiento constante de la demanda ciudadana de prestación de justicia. Pero tampoco conviene olvidar que no ha existido un esfuerzo presupuestario sostenido en este ámbito, sino que se han sucedido avances y retrocesos.

Ilustrativa resulta, a este respecto, la evolución del programa Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal que se observa en los Presupuestos Generales del Estado aprobados tras los dos últimos

cambios de mayorías parlamentarias y que se plasma en la Tabla 1<sup>28</sup>:

Como puede apreciarse, durante los años de gobierno del PP el programa que nos ocupa sufrió un serio recorte, de tal modo que el nivel de gasto de 1995 no se recuperó hasta 2002. Incluso con posterioridad, en el año 2004 el crecimiento de la partida volvió a ser negativo. Sólo tras la llegada al poder del PSOE se observa un constante incremento de las consignaciones presupuestarias para satisfacer las necesidades de los tribunales de justicia y del Ministerio Fiscal.

Los recortes presupuestarios no se correspondían, por otro lado, con una reducción, siquiera temporal, de la demanda ciudadana de administración de justicia. Antes, al contrario, entre 1995 y 2002 el número de nuevos asuntos ingresados en las diferentes jurisdiccionales españolas aumentó en algo más de millón y medio (5.450.824 y 7.106.908, respectivamente)<sup>29</sup>. Tampoco es del todo cierto que esta reducción se compensase con la elevación del esfuerzo presupuestario efectivamente realizado durante aquellos años por las comunidades autónomas con competencias en materia de Justicia, pues dichas competencias no alcanzan al núcleo duro de la función jurisdiccional, que es el financiado con el programa pre-

supuestario que tomamos aquí en consideración. Las razones de esta política de reducción del gasto en Justicia deben buscarse en otro lugar, más concretamente en la subordinación de las necesidades del sector a las exigencias de la estabilidad presupuestaria.

El crecimiento constante de las inversiones en materia de tribunales de justicia y Ministerio Fiscal habido a lo largo del último lustro no ha bastado, sin embargo, para afrontar con éxito dos de los principales retos que tiene ante sí la Administración de Justicia: la implantación de la nueva Oficina Judicial y la incorporación de las tecnologías de la información. Ambas empresas requieren una elevada inversión y, particularmente en el caso de la primera, sus resultados sólo se aprecian en el medio y largo plazo.

**3.3.1 La implantación de la nueva Oficina Judicial.** Recuérdesse que la reforma de la Oficina Judicial se llevó a cabo en 2003, y fue una de las escasas realizaciones del Pacto de la Justicia suscrito entre PP y PSOE en 2001. Pues bien, parece que cinco años después la nueva organización auxiliar de la jurisdicción empieza a dar sus primeros, aunque un tanto titubeantes, pasos. Así, en diciembre de 2008 el Gobierno presentó a las Cortes un proyec-

<sup>28</sup> Se ha tomado como asignación base la correspondiente a los Presupuestos de 1995, que hubieron de ser prorrogados para 1996.

<sup>29</sup> Las cifras se recogen de la publicación *La Justicia dato a dato. 2003*, editada por el CGPJ y cuya versión electrónica puede consultarse en <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>. El incremento constante de la demanda arroja como último dato el número de 8.343.687 asuntos nuevos en el año 2007, según se reseña en la Memoria del CGPJ de 2008 (<http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpi/cgpi/principal.htm>).

to de ley “de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial”, que modifica quince leyes procesales. Según se indica en este proyecto de ley, se persigue que “jueces y magistrados dediquen todos sus esfuerzos a las funciones que les vienen encomendadas por la Constitución: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”, atribuyendo a la Oficina Judicial el desempeño de las actividades auxiliares y potenciando al efecto la figura de los secretarios judiciales, que habrán de cobrar mayor protagonismo en la nueva organización de la Justicia.

No obstante lo ambicioso de la reforma, debe advertirse que con ella no se completaría la renovación de la organización auxiliar de la jurisdicción. En primer lugar, porque no alcanza a los servicios comunes procesales, verdadero talón de Aquiles histórico del funcionamiento de nuestra Administración de Justicia y, en segundo lugar, porque ya en el propio proyecto de ley el Gobierno advierte de que “la organización de la nueva Oficina ha de llevarse a cabo de forma gradual y en función de las posibilidades organizativas, técnicas y presupuestarias de cada Administración competente”. Aunque resulte poco alentador afrontar una reforma del calado de la que mencionamos desde esta premisa, no deja de ser sensato extremar la cautela en tiempos de crisis económica como los que nos toca vivir.

### **3.3.2 Los medios informáticos: de la Justicia ermitaña a la Justicia en archipiélago.**

La segunda de las empresas reseñadas debe responder al reto, que paulatinamente va adquiriendo la categoría de auténti-

co desafío, de incorporar nuestros tribunales a la era digital. Hace aproximadamente seis años algún medio de comunicación saludaba con optimismo la creación del Punto Neutro Judicial y creía ver en este instrumento el fin de los errores judiciales (Punto Neutro: ¿punto y final a los errores judiciales?, *El Mundo*, 9 de marzo de 2003). Más recientemente otra opinión ha atemperado de manera muy notable ese optimismo, mostrando bien a las claras el largo camino que queda por recorrer para que la Justicia pueda hacer uso de las herramientas que proporciona la sociedad del conocimiento (La Justicia se ahoga en islotes, *El País*, 23 de diciembre de 2008).

Dos son las grandes apuestas de nuestra Administración de Justicia a este respecto: el denominado Punto Neutro Judicial (PNJ) y el sistema de notificación digital Lexnet.

El establecimiento del Punto Neutro Judicial se remonta a 2003 y enlaza con la decidida apuesta por la renovación tecnológica incorporada al Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001. En esencia, mediante el PNJ se trata de facilitar la intercomunicación de las distintas redes judiciales, así como con las de otros organismos que cooperan con la Administración de Justicia (por ejemplo, los datos de la Agencia Tributaria, del Padrón de Habitantes, de la Tesorería General de la Seguridad Social o del Registro Central de Penados y Rebeldes). Sin embargo, la culminación del proyecto está resultando un tanto lenta. Sólo en 2006 se firmó un convenio de colaboración con los colegios de procuradores y hubo que

esperar hasta 2007 para que se suscribiera otro convenio con el Ministerio de Economía y Hacienda a fin de que juzgados y tribunales tuvieran acceso a los datos catastrales. Más ágil ha sido, por el contrario, la celebración del convenio con la Dirección General de Tráfico para facilitar la persecución del delito de conducción sin carné, que tuvo lugar apenas seis meses después de que se incluyera en las páginas del Boletín Oficial esa tipificación; un plazo que puede ser calificado de muy breve si se valora a la luz de los hábitos administrativos españoles.

Lexnet es un sistema telemático que sirve para la presentación de escritos y el envío de notificaciones judiciales y cuyo empleo fue aprobado por el pleno del CGPJ en septiembre de 2005. Sin embargo, su generalización requiere no sólo que los diferentes órganos judiciales dispongan de las herramientas necesarias, sino también que éstas sean accesibles a los interlocutores. Esta necesidad ha sido parcialmente cubierta por el Real Decreto 84/2007, de 26 de enero, que tiende a asegurar la implantación en los órganos judiciales dependientes del Ministerio de Justicia el sistema que nos ocupa. Quedan al margen de la aplicación de esta norma reglamentaria los órganos dependientes de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia. Y aquí surge un nuevo desafío: el de asegurar la compatibilidad de los diversos sistemas introducidos por las diferentes administraciones.

Ciertamente se ha avanzado no poco en el curso de los últimos años. Cuando comenzaron a darse los primeros y titu-

beantes pasos de la informatización de la Justicia, se trataba de proporcionar a los órganos judiciales equipos que les permitieran sustituir a las viejas máquinas de escribir. Actualmente el desafío consiste en establecer conexiones reticulares entre todas las instancias judiciales. La Justicia empieza a dejar de ser un servicio ermitaño, ajeno a la evolución científica y técnica que le rodea, pero todavía le falta mucho para poder beneficiarse –y beneficiar a los ciudadanos– de las ventajas que proporcionan las tecnologías de la información. De no ser así, los avances nunca alcanzarán un punto óptimo y en plena era informática sufriremos el absurdo de la incompatibilidad de sistemas, expresión del provincialismo en los albores del siglo XXI.

### **3.4 Los problemas en la ejecución de las sentencias**

La atención mediática dispensada al caso Mari Luz ha permitido que la opinión pública empezara a tomar conciencia de las insuficiencias que padece nuestro sistema judicial cuando de ejecutar sus propias resoluciones se trata. Es ésta una realidad bien conocida para quienes en algún momento de su vida han necesitado acudir al amparo judicial en defensa de sus derechos o intereses legítimos y, tras obtener una respuesta favorable, se han propuesto traducir esa respuesta formal en una satisfacción material de sus pretensiones.

Elevándose por encima de esas experiencias personales, la Memoria del Consejo General del Poder Judicial 2008 con datos correspondientes al año 2007 resulta muy ilustrativa. En primer lugar, porque

en esta publicación se presta escasa atención a las incidencias que puedan suscitarse con posterioridad al pronunciamiento de las sentencias o resoluciones definitivas. Se expresa con ello una forma de entender la potestad jurisdiccional que, frente a lo preceptuado en el art. 117.3 de la Constitución, comprendería sustancialmente la función de declaración del Derecho en el caso concreto, en tanto que la actividad consistente en “hacer ejecutar lo juzgado” representaría un aditamento no pocas veces engorroso. Y, en segundo lugar, porque en la Memoria se aprecia hasta qué punto la ejecución de las resoluciones ocupa en la realidad una buena parte del tiempo de nuestros órganos judiciales.

En el caso de la jurisdicción civil, durante 2007 el número de asuntos nuevos ingresados ascendió a 1.445.728, habiéndose resuelto 1.397.551 y quedando pendientes al final del período un total de 886.150 asuntos. La combinación de estas cifras muestra una aceptable tasa de resolución, cociente entre el número de asuntos resueltos y los ingresados en un mismo año (0,97, ligeramente superior al 0,95 de 2006) y una mejora de la tasa de pendencia, cociente entre el número de asuntos pendientes al final del período y los resueltos (0,63, frente al 0,66), que redundan en una menor tasa de congestión, cociente entre los asuntos resueltos y la suma de los pendientes al inicio del año y los ingresados (1,65, frente a 1,67). Llama poderosamente la atención el hecho de que, al obtener estas distintas tasas, no se tenga en cuenta el número de ejecutorias pendientes en la propia jurisdicción civil y que ascendió, a 31 de di-

ciembre de 2007, a 1.038.634, lo que superó con creces el número de asuntos pendientes de resolución definitiva al concluir el año. El propio CGPJ reconoció que esta situación era preocupante, calificativo que podemos compartir si reparamos en el dato añadido de que la duración media estimada de las ejecutorias civiles se ha estabilizado en los 30 meses.

Frente a este desasosegante panorama, los datos que ofrecen otros órdenes jurisdiccionales podrían hacer pensar que atraviesan una mejor situación en punto a la ejecución de sus propias resoluciones. Baste recordar, al efecto, que durante 2007 se registraron 6.294.321 asuntos nuevos en la jurisdicción penal, con una pendencia al finalizar el año de apenas 403.591 ejecutorias, o que en el orden contencioso-administrativo las cifras fueron de 257.742 nuevos asuntos y 15.923 ejecutorias pendientes a 31 de diciembre de 2007.

Sería un error contrastar sin más los datos de las diferentes jurisdicciones sin tener presentes sus peculiaridades. Particularmente por lo que a la jurisdicción penal se refiere debe hacerse notar que en ella se lleva a cabo una protección especialmente intensa de los bienes jurídicos más relevantes para la comunidad: vida e integridad física, libertad, propiedad, etc. De modo que la no ejecución de una sola sentencia condenatoria representa el incumplimiento de la respuesta que la sociedad, a través de sus legítimos representantes, ha previsto para las conductas merecedoras del más alto reproche judicial. No se está aquí ante una eventual dilación en la materialización de la respuesta a una controversia entre particulares, sino ante la des-

atención a un mandato del conjunto de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al contencioso-administrativo, no es preciso recordar que en este orden jurisdiccional se dilucidan cuestiones de indudable relevancia para el interés general. De igual modo que ha podido afirmarse durante largo tiempo que “juzgar a la Administración también es administrar”, en la actualidad puede sostenerse que enjuiciar la acción –o, en su caso, la inactividad– de la Administración pública implica pronunciarse sobre el interés general. Pues bien, en los últimos tiempos dos llamativos casos sometidos al enjuiciamiento de estos órdenes jurisdiccionales han puesto de manifiesto los extremos a los que puede llevar la tardanza en la administración de la justicia y la demora en la ejecución de las resoluciones definitivas.

El primero de ellos probablemente sea el pleito más largo de la historia contemporánea de España: la estafa de Promocisa. Esta inmobiliaria, constituida en 1972 y que realizó una serie de actividades por completo contrarias a la más elemental prudencia empresarial, quebró apenas unos años más tarde, afectando a unos 3.000 ahorradores, algunos de los cuales presentaron en 1981 una querrela contra los directivos de la entidad. La Administración de Justicia tardó más de 25 años en dar respuesta, hasta que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó Sentencia el 2 de octubre de 2007, confirmando las condenas impuestas en 2005 por la Audiencia Provincial de Madrid. Como bien se indicara en alguna reseña informativa del caso, “el proceso judicial ha dejado en el camino a muchas

víctimas: parejas de novios rotas, compradores de casas fallecidos tras tanta demora judicial, matrimonios arruinados que no levantaron cabeza... Son claros exponentes de lo que eufemísticamente se llama doble victimización: primero les estafaron con sus casas y, luego, les ha vapuleado una maquinaria judicial que se ha demostrado incapaz de dar una respuesta ágil y eficaz a 3.000 ciudadanos”, máxime teniendo presente que “por fin ya hay sentencia firme, pero lo crucial sigue en el aire: ahora queda ejecutar la sentencia, que las víctimas sean resarcidas. Mínimo, y con suerte, faltan dos años más para que cobren las indemnizaciones” (El pleito más largo, y lo que le queda aún..., El País, 21 de abril de 2008). No se tiene noticia de que responsable político alguno haya manifestado su preocupación por este retraso proverbial, ni que se hayan planteado iniciativas legislativas para evitar que las víctimas inocentes de una estafa vuelvan a pasar por un calvario como el que han atravesado los supervivientes –pues conviene recordar que algunos de los estafados no sobrevivieron al *tempo* de la Justicia– del caso Promocisa.

El otro caso que queríamos recordar no resulta tan lacerante, pero es igualmente indicativo de las dificultades que es preciso vencer no ya para obtener una sentencia favorable, sino para conseguir que se ejecute. Se trata de la demolición parcial de la iglesia de Nuestra Señora de las Fuentes, sita en Madrid. El templo fue construido en 1986, y en 1993 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia ordenando la demolición de aquella parte de la iglesia que sobrepasaba el límite de separación con el edificio

colindante. Sin embargo, la sentencia sólo pudo ejecutarse en 2007. Entretanto se sucedieron distintos acuerdos del Arzobispado de Madrid con los vecinos del inmueble contiguo, de modo que quienes instaban la ejecución se iban sucediendo unos a otros (Última misa en Nuestra Señora de las Fuentes, El Mundo, 7 de enero de 2007). Paradójicamente, la sentencia se llevó a puro y debido efecto, debiendo correr el Arzobispado con los gastos derivados de esos acuerdos económicos cerrados con los afectados. Podrá convenirse en que la oposición del Arzobispado de Madrid a la ejecución fue una cuestión de fuero y no de huevo, pero cabe preguntarse si resulta oportuno que la Iglesia se resista al cumplimiento de una resolución judicial, en particular si ésta versa sobre una cuestión tan ajena al dogma como la legalidad urbanística.

Ciertamente, la Justicia española está acostumbrada a moverse entre retrasos e insuficiencias –no en vano, hubieron de pasar 20 años desde la aprobación de la Constitución para que se promulgase una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa acorde a las exigencias constitucionales, 22 para que se procediera a la redacción de una nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, y todavía a estas alturas carecemos de una Ley de Enjuiciamiento Criminal de nueva planta–, pero lo habitual de esta situación no puede servir en ningún caso de excusa. Los supuestos antes relatados trascienden la categoría de simples anécdotas desde el instante mismo en que el transcurso de tres décadas para que se hiciera justicia, o de tres lustros para que se llevara a efecto una

resolución judicial definitiva no han merecido reacción institucional alguna.

Si la sociedad española da por bueno que los pronunciamientos judiciales son meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico alguno, habrá dado un inmenso paso atrás en la afirmación del Estado de Derecho, premisa institucional insoslayable para la mejora de la calidad de nuestra democracia. De modo que la ejecución de las resoluciones judiciales no interesa únicamente a los magistrados que las dictan o a las partes que les benefician, sino al conjunto de la sociedad, pues en la realización efectiva del Derecho objetivo y de los derechos subjetivos hay un interés general y público que interesa preservar.

### **3.5 La responsabilidad de los jueces**

La responsabilidad es el inexcusable contrapunto de la independencia judicial, pues, de lo contrario, se incurriría en el contrasentido de afirmar la existencia de un poder independiente al tiempo que irresponsable. El propio texto constitucional contempla esa responsabilidad en dos variantes. Por un lado, la responsabilidad como característica definitoria de los miembros del Poder Judicial –jueces y magistrados–, tal y como se expresa en el art. 117.1; por otro, la responsabilidad del complejo organizativo Administración de Justicia, estableciéndose por el art. 121 que “los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

En el barómetro de opinión de noviembre del CIS, citado con reiteración, se pedía a los ciudadanos su opinión acerca del nivel de exigencia de responsabilidad de los miembros del Poder Judicial, pero un tanto sorprendentemente no se les inquiría acerca de la segunda vertiente de la responsabilidad. Un tanto sorprendentemente porque, aunque en buena lógica jurídica pueda sostenerse lo contrario, resulta difícil trasladar al ánimo de la ciudadanía que supuestos como los referidos, de dilaciones inimaginables en la tramitación de los procesos, inejecución de las resoluciones judiciales firmes o incumplimiento de los mandatos judiciales, no deban ser calificados como manifestaciones de un “funcionamiento anormal de la Administración de Justicia”. No parece muy lógico seguir defendiendo que funciona normalmente un poder público que apenas logra satisfacer las legítimas expectativas de los ciudadanos.

En otro orden de consideraciones, debe recordarse que en nuestro ordenamiento jurídico existen tres cauces para exigir la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial por los daños causados en el ejercicio de sus funciones, pudiendo hablarse, en consecuencia, de responsabilidad penal (arts. 405 a 410 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 446 a 449 del Código Penal), civil (arts. 411 a 413 LOPJ) y disciplinaria (arts. 414 a 427 LOPJ). Durante el año 2008 los medios de comunicación han informado de la tramitación de diversos expedientes en materia de responsabilidad disciplinaria y del

proceso seguido contra el magistrado Fernando Ferrín Calamita por retardo malicioso en la Administración de Justicia.

El silencio existente acerca de la otra vía de exigencia de responsabilidad judicial se debe, indudablemente, a la ausencia de interés periodístico en los eventuales supuestos en que se haya podido plantear. Pero también nos pone sobre la pista del difícil encaje de esta pieza en el sistema judicial español. Al respecto se ha afirmado que “si de lo que se trata es de indemnizar a los justiciables perjudicados, para eso está la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, que es mucho más eficaz y el responsable es siempre solvente. Y si de lo que se trata es de castigar a los malos jueces, para eso está la responsabilidad disciplinaria. Lo que ya no resulta lógico es la superposición de los dos mecanismos. En el sistema judicial español, y visto que los jueces son funcionarios, parece más lógica la responsabilidad de tipo disciplinario que, por otra parte, no excluye la penal”<sup>30</sup>.

Además del caso Tirado, durante el año 2008 se tramitó expediente de responsabilidad disciplinaria contra la juez Laura Alabau, titular del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Dènia (Alicante), que tenía atribuidas las responsabilidades del Registro Civil. En esta última competencia le correspondía la tramitación de las bodas civiles y, entre ellas, las celebradas entre personas del mismo sexo. En su momento esta juez elevó cuestión de inconstitucionalidad planteando la invalidez de la Ley de matrimonios ho-

30 A. Nieto, *El desgobierno judicial*. Editorial Trotta, Madrid, 2005 (3ª edición), pág. 235.

mosexuales, cuestión que fue inadmitida a trámite al entender el TC que la llevanza del Registro Civil no es función jurisdiccional y que, por consiguiente, las dudas de constitucionalidad que se planteen en el desempeño de esta labor no pueden ser resueltas a través del cauce especial de la cuestión de inconstitucionalidad. Pese a ello, o acaso debido a la propia inadmisión de la cuestión, la juez adoptó una postura obstruccionista, negándose sistemáticamente a dar validez a los matrimonios contraídos por personas del mismo sexo.

Sin embargo, no fue esa resistencia activa a dar cumplimiento a la ley lo que motivó la apertura del expediente disciplinario, sino la publicación en algunos medios de comunicación de una carta en la cual la juez criticaba acerbamente la actuación tanto de la Dirección General de Registros y del Notariado como del Ministerio Fiscal. La citada dirección general, en su calidad de superior jerárquica del responsable del Registro Civil, había venido revocando una tras otra las distintas decisiones adoptadas por la juez Alabau, en tanto que el Ministerio Fiscal había controvertido la negativa a inscribir el matrimonio entre dos hombres británicos. Entre otros extremos, la juez acusaba al fiscal de convertirse en un “apéndice del Gobierno al perseguir a quienes impartimos justicia no al gusto de quien controla todas las restantes dependencias del Estado”. El expediente disciplinario fue finalmente archivado porque el anterior CGPJ, en su última sesión, entendió que estas manifestaciones –y otras que tachaban de ilegal la conducta del Ministerio– se hallaban amparadas por la libertad de expresión.

Una vez más causa sorpresa la permisividad, cuando no complacencia, mostrada hacia una funcionaria que antepone su propia noción del bien ignorando las decisiones adoptadas por los legítimos representantes de los ciudadanos, que juzga que su conciencia le impide cumplir con el mandato constitucional de actuar con sometimiento al imperio de la ley (art. 117.1 CE). Sorpresa que se torna perplejidad cuando se advierte que para la mayoría de los miembros del pleno del anterior CGPJ el hecho de que un miembro de la carrera judicial tilde de ilegales determinadas actuaciones de la Fiscalía es ejercicio de la libertad de expresión de quien no podía ignorar el alcance de sus reproches.

Distinto ha sido el resultado con que se ha saldado la exigencia de responsabilidad penal del juez Fernando Ferrín Calamita, quien ha sido condenado por sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 23 de diciembre de 2008 a la pena de dos años, tres meses y un día de inhabilitación especial por retraso malicioso en la Administración de Justicia, con desprecio a la orientación sexual de la perjudicada, a quien deberá abonar una indemnización de 6.000 euros.

Los hechos que dan lugar a la condena se remontan al 16 de mayo de 2006, cuando una mujer insta la adopción de la hija concebida mediante inseminación artificial por quien era su cónyuge desde que ambas contrajeran matrimonio el 18 de noviembre anterior. Admitida a trámite la solicitud, el juez citó a la adoptante para que se ratificase, a la madre biológica para que prestase su consentimiento y dio tras-

lado al gabinete psicosocial para que emitiera el pertinente informe. Practicadas todas estas actuaciones, el asunto quedó pendiente para resolución el 21 de septiembre de 2006, fecha en la que el Ministerio Fiscal expresa su no oposición a la adopción interesada. Sin embargo, como se indica en la Sentencia del TSJ de la Región de Murcia, “lo que no debía hacer en ningún caso el juez fue lo que hizo: sepultar el expediente durante más de seis meses en su mesa de despacho”.

En efecto, el expediente estuvo sepultado desde el 21 de septiembre de 2006, hasta el 4 de abril de 2007, cuando el juez procede a resucitarlo dictando una resolución a todas luces inaudita. No obstante, dando cumplimiento a esta resolución judicial, la administración autonómica remite un informe de valoración que concluye que [la adoptante] “reúne requisitos y condiciones para determinar una valoración positiva de la adopción a la que pretende acceder”. Quizás insatisfecho con el contenido del informe, el 18 de junio de 2007 el juez Ferrín Calamita acuerda requerir a la Dirección General autonómica para que conteste a las siguientes preguntas: “1. Influencia que para el desarrollo armónico de la menor (...) pueda tener la falta de la figura paterna y la tenencia por el contrario de dos figuras maternas. 2. ¿Es irrelevante, desde el punto de vista de la supremacía del interés del menor, que los progenitores biológico o adoptivo, con quienes aquél diariamente convive, sean o no del mismo sexo? ¿No es alta la probabilidad, por ejemplo, de que sea homosexual, imitando el patrón que ha vivido en casa en sus años fundamentales para la formación de su per-

sonalidad? 3. ¿No es un derecho del menor el de ser insertado en una familia “normal”, compuesta por dos personas de distinto sexo y que, por ello, son complementarias entre sí, lo que no ocurre en el caso contrario?”. Puede que, tomando conciencia el juez Ferrín Calamita de la complejidad técnica de la batería de preguntas que lanzaba, añadió la voluntad de que no fueran respondidas exclusivamente por la psicóloga autora del informe anteriormente mencionado, sino que lo hiciera “un equipo formado por todos los/as psicólogos/as que presten sus servicios en la Entidad Pública”. Diez días después de dictarse esta sorprendente resolución el jefe del Servicio de Protección del Menor de la comunidad autónoma comunica al juzgado que los psicólogos se negaban a dar respuesta a preguntas de cariz marcadamente ideológico. Haciendo gala de una tolerancia exquisita, el propio juez no duda en dictar una nueva resolución en la que decide prescindir del trámite “dado que en el fondo es innecesario” y, además, también de la consideración de la dirección general autonómica como defensora de la menor.

Quedaban así nuevamente los autos pendientes sólo de dictarse resolución, hasta que el 6 de julio de 2007 el juez acierta a expresar a las partes y al Ministerio Fiscal las dudas que tiene sobre la constitucionalidad de la ley que debe aplicar al caso, solicitándoles su parecer sobre el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. Luego se sucede el intento de recusación del juez Ferrín Calamita y la presentación de la querrela por la adoptante que da lugar a la condena por retardo malicioso en la Administración de

Justicia, con la agravante de desprecio a la orientación sexual de la parte actora. Según se indica en la propia sentencia condenatoria, “el ánimo de retrasar la resolución del asunto se patentiza en el retardo de más de 6 meses para dictar la resolución, en el propio Auto de 4-4-07 donde se inventan trámites y requisitos no exigidos por la Ley, en la providencia de 6-7-07 donde se anuncia la propuesta de cuestión de inconstitucionalidad que nunca llega a plantearse. La intención homófoba se muestra en la providencia de 18-6-07 donde se formulan las tres preguntas a la psicóloga”.

La sentencia no es todavía firme, pues contra ella cabe interponer recurso de casación, pero la actuación posterior del condenado hace dudar sobre su idoneidad para administrar justicia pues al serle notificada la decisión judicial anunció su intención de querrellarse contra el magistrado ponente de la sentencia y contra el equipo psicosocial de su propio juzgado. El ejercicio de la alta función jurisdiccional precisa de una madurez personal que no se aprecia en quienes anteponen sus propias convicciones éticas y morales a las plasmadas en las normas aprobadas por el legislador democrático. Quienes así actúan defraudan el desempeño de la tarea constitucional pues se comportan como auténticos adolescentes, seguros de su razón y de su fuerza e íntimamente convencidos de que libran una lucha contra el mundo. Justamente el tipo de personas que en absoluto precisa el Poder Judicial de un Estado social y democrático de Derecho como es España.

Trascendiendo la patología de estos casos convendría abrir un proceso de reflexión acerca del modelo español de acceso a la carrera judicial, anclado en la fórmula decimonónica de la oposición memorística. Este modelo choca en diversos puntos no ya con el ideal de conseguir excelentes profesionales al servicio de la Justicia, sino con la pura realidad del tiempo presente. En un mundo cada vez más complejo e interconectado no se valora el conocimiento real de idiomas; cuando vivimos en el paradigma del método ponderativo se sigue primando la subsunción y, en fin, pese a que afirmamos que el Derecho es ante todo un discurso eminentemente persuasivo no se exige que los candidatos demuestren su capacidad de interrelacionar conceptos, sino sólo que pongan de manifiesto su resistencia física y psicológica durante un agotador proceso de fortalecimiento de la memoria. Ese proceso recluye a los candidatos en la soledad del hogar paterno, convirtiéndolos anticipadamente en eremitas. No faltan propuestas alternativas, a algunas de las cuales se refirió en su momento el ministro de Justicia, pero hasta la fecha esas alternativas no han logrado hacerse un hueco en el debate público<sup>31</sup>. Convendría que lo tuvieran porque la Justicia será, en gran medida, aquello que sean quienes la impartan, y no puede continuar la despreocupación sobre el proceso de selección de los más idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional cediendo a la pura inercia de lo conocido cuando es manifiesta su inadecuación a las exigencias de la sociedad española.

31 Destaca aquí la aportación de A. Saiz Arnaiz, La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas. Documento de Trabajo 119/2007, Fundación Alternativas.

**1** Se ha podido constatar que durante 2008 (y primeros meses de 2009) las tensiones se han trasladado al interior de la Administración de Justicia frente al deterioro de sus instituciones más emblemáticas, que era una de las características centrales de los IDE correspondientes a los años anteriores. La última etapa ha sido pródiga en desencuentros y desaciertos. Se inició con una huelga de los funcionarios de la Administración de Jus-

Tampoco resultó pacífica la elección de su nuevo presidente, Carlos Dívar. De un lado, causó estupor el hecho, conocido previamente a su elección, de que dicho nombramiento –que constitucional y legalmente corresponde a los vocales del CGPJ– había sido ya pactado entre el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y el líder de la oposición, Mariano Rajoy, meses antes de la elección del nuevo Consejo. De otro, el apoyo (no di-

# Conclusiones

ticia dependientes del Gobierno central y se ha cerrado –por ahora– con una inusitada huelga de jueces y magistrados y la dimisión (bien que, al parecer, por otros motivos) del anterior ministro de Justicia, Mariano Fernández Bermejo.

**2** Después de casi dos años de prórroga de su mandato, en septiembre de 2008 se produjo finalmente la ansiada renovación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), poniéndose así término a la agonizante interinidad del anterior Consejo. La mayor parte de los análisis públicos que ha suscitado la composición del nuevo CGPJ público ha revestido, por lo general, un cariz crítico (por el sistema de cuotas de partido nuevamente empleado en su elección, por la preterición de las asociaciones independientes y de los jueces no asociados en la selección de los nuevos vocales o, en fin, por el perfil excesivamente político apreciado en algunos de éstos).

simulado) del Gobierno a la elección de Carlos Dívar como presidente del nuevo Consejo causó perplejidad y decepción en los sectores progresistas de la judicatura y de otros ámbitos jurídicos, dado el perfil conservador, público y notorio, de este magistrado.

**3** Bastaron pocos meses para que el nuevo CGPJ se hallase nuevamente en el ojo del huracán del debate público, enfrentado ahora al Gobierno (a pesar de haber sido elegido por un Parlamento de mayoría afín) como consecuencia de la desestimación del recurso de alzada interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sanción de multa impuesta por una falta grave al magistrado Rafael Tirado, titular del Juzgado de lo Penal de Sevilla, que omitió ejecutar la pena privativa de libertad a la que había sido condenado el pederasta Santiago del Valle, presunto autor de la muerte de la niña Mari Luz Cortés.

**4** La Administración de Justicia atraviesa una situación convulsa y belicosa, provocada por su endémica falta de medios y el fuerte malestar causado en los miembros de la carrera judicial por la presión públicamente ejercida por el Gobierno y otros actores políticos a fin de que el nuevo CGPJ agravase la sanción impuesta al juez Tirado. Ello ha generado un movimiento de jueces y magistrados, no controlado por las asociaciones

sicos de un Estado democrático avanzado. Resulta muy significativo, a este respecto, que la ciudadanía española identifique la prestación igualitaria de la justicia como clave de la democracia, dotándola de un contenido material más allá de lo estrictamente procedimental.

**6** De igual modo se ha podido contrastar la evolución del gasto público en la materia y advertir que el

que los agrupan, con aires de revuelta antisistema y que adolece de un acusado tono corporativista. Esta situación llevó a la primera huelga de jueces y magistrados en la historia de España, seguida el día 18 de febrero de 2009 por al menos una tercera parte de los miembros de la carrera judicial.

En definitiva, si algo define el panorama actual de la Administración de Justicia, ello es la pérdida de la capacidad de liderazgo y vertebración de la carrera judicial por parte de las estructuras, tanto institucionales como corporativas, que tienen legalmente atribuida dicha función.

**5** En el IDE-2009 se ha ampliado la perspectiva de análisis para contemplar algunas constantes en la vida de la Justicia española. Ello ha permitido constatar una elevada demanda social de eficacia de la actividad judicial, considerada como uno de los componentes bá-

problema no es ya de orden cuantitativo (ese gasto ha crecido más de un 50% en el último lustro), sino fundamentalmente cualitativo. Resulta difícil, en las actuales circunstancias macroeconómicas, mantener el esfuerzo inversor que se ha hecho en los últimos años, pero convendría identificar no sólo las necesidades más acuciantes, sino también las inversiones más productivas, entendiendo por tales aquellas que permitan incrementar la eficiencia de la actividad de la Justicia. Especial mención merecen a este respecto las inversiones en medios informáticos que tengan por finalidad la integración en red de los diversos órganos judiciales que permita un intercambio fluido de información.

**7** El denominado caso Tirado y otros episodios habidos durante 2008 han puesto de manifiesto el insatisfactorio panorama que presenta el régimen de responsabilidad del Poder Judicial

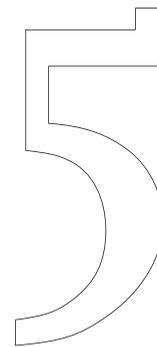
en nuestro país. La regulación actual sigue haciendo del juez individualmente considerado el máximo –cuando no único– responsable, en tanto que la responsabilidad del sistema judicial en su conjunto ocupa una posición claramente marginal. Ciertamente es que los jueces son todos y cada uno de ellos titulares de un poder difuso del Estado, el Poder Judicial, pero ello no debe hacer olvidar que la Administración de Justicia es un complejo organi-

# Conclusiones

zativo que no está al servicio del juez, sino del conjunto de la ciudadanía como sucede con los restantes poderes públicos existentes en nuestra democracia.

**8** La renovación del Tribunal Constitucional, pendiente desde diciembre de 2007 y cuya agilización habían pactado en julio de 2008 el Gobierno y el Partido Popular (PP), no había tenido lugar hasta el momento de cierre de esta edición.

# La reforma de la financiación autonómica



## 1. Introducción. El bumerán territorial regresa a la agenda política

Tras ganar las elecciones generales de marzo de 2008, el Gobierno de Rodríguez Zapatero se propuso iniciar un nuevo mandato dejando en un segundo plano los asuntos relacionados con el Estado Autonómico. Sin embargo, la cuestión territorial regresa inevitablemente a la agenda política arrastrada por el bumerán de las reformas estatutarias que se produjeron en la anterior legislatura. Los nuevos estatutos impulsan la modificación del sistema de financiación autonómica vigente desde el 2001, una tarea que monopoliza la escena política durante la segunda mitad del 2008. El año termina con los primeros contactos bilaterales entre Zapatero y los presidentes autonómicos, y la presentación por parte del Gobierno central de un nuevo modelo de financiación. Aunque la propuesta es bien recibida por la mayoría de las Comunidades Autónomas (CC AA), ésta no convence a quienes tienen mayor capacidad para condicionar el resultado final del proceso: los representantes del Gobierno catalán.

La valoración sobre el futuro éxito de la reforma no es muy alentadora. Por un lado, algunos de los factores que causan la renegociación periódica del sistema, como las desigualdades en la financiación por habitante entre las comunidades forales y las de régimen común, no van a desaparecer a corto plazo y, por lo tanto, es previsible que continúen siendo el motor de futuros cambios en la financiación territorial. Por otro lado, Zapatero inicia la negociación con un escaso margen de maniobra debido a las restricciones que imponen los nuevos Estatutos, la contradicción de intereses en los territorios que sostienen la mayoría socialista y la menor capacidad del partido de vertebrar un debate en el que predominan los intereses territoriales. A todo ello se unen las cortapisas propias de la recesión que está viviendo el país dentro de la crisis económica global. Aquellas limitaciones aumentan el riesgo de que la improvisación y la ausencia de transparencia del sistema acaben siendo el precio a pagar por el consenso en torno al acuerdo. Los primeros resultados de la negociación así lo indican, pues, a pesar de que la propuesta del Gobierno central recoge algunos aspectos positivos, como el aumento de la autonomía fiscal de las CC AA, los diferentes fondos que han sido creados *ad hoc* durante el proceso de negociación pueden acabar desvirtuando algunos de los avances del nuevo modelo.

Por último, los aspectos que quedan por concretar de la propuesta son los más controvertidos, pues de su diseño de-

penderá la capacidad niveladora que tenga el nuevo sistema y la desigualdad en la financiación entre territorios. Por eso el modelo presentado por el Gobierno central a finales de año es sólo un primer paso para llegar al acuerdo y su aprobación no va a ser fácil ni inmediata. Es posible que la encrucijada política en la que la financiación territorial ha situado a los socialistas catalanes acabe siendo el factor que determine el desenlace final del proceso. O quizás simplemente la reforma termine siendo una oportunidad perdida de antemano, condenada al fracaso por las reformas estatutarias de la pasada legislatura.

## **2. Los dilemas políticos de la financiación territorial**

El intenso debate que acompaña a la reforma del sistema de financiación autonómica no es una característica exclusiva del caso español. La financiación territorial es un tema controvertido en los Estados descentralizados porque define la relación de poder entre distintos niveles de gobierno. El reparto de recursos condiciona la naturaleza de las relaciones intergubernamentales al delimitar el control de un nivel de gobierno sobre otro o el grado de interdependencia en sus actuaciones. Por eso las decisiones sobre el diseño de la financiación territorial conllevan algunos dilemas para los políticos respecto a cuánto poder sobre los ingresos descentralizar o qué fuente de ingresos ceder a los gobiernos subnacionales<sup>1</sup>.

El primero de los dilemas políticos del Gobierno central es decidir cuánto poder sobre los ingresos se cede a los gobiernos subnacionales. La descentralización de los ingresos es más complicada que la del gasto, porque lo que de verdad determina el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales es la fuente de financiación de las competencias. Para el Gobierno central es relativamente fácil y barato ceder responsabilidades sobre la provisión de ciertos servicios públicos; en cambio, la decisión sobre las fuentes de financiación del gasto transferido es más complicada, porque su diseño determina el grado de control que pueda seguir ejerciendo sobre los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, si las competencias se financian con transferencias condicionadas desde la Administración central, ésta tendrá más capacidad de fiscalizar la actua-

ción de los gobiernos subnacionales que si éstos se financian a través de impuestos propios sobre los que tienen plena capacidad normativa<sup>2</sup>.

El segundo dilema aparece en las decisiones sobre las fuentes de financiación de las competencias transferidas: ¿debe la Administración central establecer transferencias o ceder impuestos? La cesión de impuestos a los gobiernos subnacionales puede parecer algo paradójica, pues con ella el Gobierno central pierde capacidad de redistribución a través del sistema fiscal y se deshace de un poderoso instrumento electoral, como es la posibilidad de garantizar beneficios fiscales a diferentes grupos de electores. Entonces, ¿por qué va a renunciar a ese poder?

El Gobierno central puede ceder autonomía fiscal para que los gobiernos subnacionales controlen su gasto. Cuando los

1 Los gobiernos subnacionales son aquellos niveles de gobierno intermedios, ya sean provincias, comunidades autónomas o Estados.

2 El Gobierno central también puede decidir descentralizar competencias sin establecer de forma adecuada los mecanismos de financiación para financiarlas. Por ejemplo, en Rusia, durante el período 1992-1993 se descentralizaron competencias sobre el gasto hacia los gobiernos subnacionales, pero estos últimos se quejaron de que el Gobierno central no había previsto partidas presupuestarias para financiar las nuevas competencias. La reacción de los gobiernos regionales fue amenazar con no traspasar al Gobierno federal la recaudación de los impuestos en sus territorios (J. Martínez-Vázquez y J. Boex, *Fiscal decentralization in the Russian Federation*. Mimeo, Georgia State University, 1999: 11). En España una de las frases preferidas entre los líderes autonómicos para reflejar una situación parecida es que el Gobierno central “elige el restaurante, y nosotros (las CC AA) tenemos que invitar”. Con ello se refieren a que el Gobierno central legisla obligándoles a asumir gastos que no están contemplados en los presupuestos autonómicos. Cuando, por ejemplo, en el año 2001 el Partido Popular (PP) descentralizó la Sanidad a las regiones que dependían del Insalud, los líderes autonómicos se quejaron de que se les estaba traspasando la responsabilidad sobre un servicio con enormes implicaciones sobre el gasto sin que la Administración central lo acompañara de una adecuada dotación presupuestaria. Tanto las regiones gobernadas por el PP como aquéllas gobernadas por el PSOE manifestaron reiteradamente durante las negociaciones que no estaban dispuestas a asumir las competencias en Sanidad si éstas no venían acompañadas de suficientes recursos de financiación (Informe sobre el Sistema Nacional de Salud 2003, Observatorio del Sistema Nacional de Salud).

gobiernos subnacionales carecen de autonomía fiscal, son incapaces de integrar los costes que conlleva pedir impuestos a los ciudadanos para generar recursos. Por eso tienden a gastar más de lo que ingresan<sup>3</sup>. En España este tipo de consideraciones ha entrado relativamente tarde en el catálogo político de justificaciones para descentralizar los impuestos, a pesar de que los expertos en la materia llevan mucho tiempo aconsejando una mayor descentralización fiscal que induzca a las CC AA a un comportamiento responsable sobre el gasto.

La autonomía fiscal ha estado más impulsada por los criterios políticos que por los técnicos, pues los principales avances producidos en este ámbito han sido resultado de pactos del gobierno de turno con los partidos nacionalistas para garantizar mayorías parlamentarias estables. La reforma del sistema que se negocia durante el 2008 no es una excepción, pues la cesta de impuestos cedidos en el modelo de financiación propuesto por el Gobierno se corresponde exactamente con la que fija el Estatuto de Cataluña. Sin embargo, el aumento de la corresponsabilidad fiscal ya no genera la controversia entre los

distintos gobiernos autonómicos que en su día produjo la aprobación en 1993 de la cesión del 15% de la recaudación del IRPF. Esto indica que las CC AA son más receptivas a un aumento de la corresponsabilidad fiscal que antaño, aunque en general los gobiernos autonómicos han preferido recibir nuevos recursos a través de las transferencias de la Administración central que ejerciendo sus competencias sobre los impuestos.

La impopularidad de la política fiscal entre los ciudadanos puede ser una de las explicaciones de la baja utilización por parte de las CC AA de sus competencias normativas sobre los impuestos. Si esto es así, entonces, ¿por qué una comunidad autónoma va a reclamar más corresponsabilidad fiscal? En el caso de los territorios con una mayor renta *per capita* la demanda puede tener una justificación económica. Una mayor autonomía sobre la regulación de sus impuestos les permite recaudar más (manteniendo la presión fiscal) o conservar el mismo volumen de ingresos con una presión fiscal menor<sup>4</sup>. En cambio, los territorios con una renta más baja es poco probable que apoyen la descentralización fiscal si ésta no va

<sup>3</sup> La evidencia empírica muestra que es más probable que se produzcan comportamientos fiscales irresponsables por parte de los gobiernos subnacionales cuando los desequilibrios entre la descentralización del gasto y de los ingresos son grandes. La teoría del federalismo fiscal recomienda que los gastos de las jurisdicciones subnacionales sean cubiertos por impuestos propios. En la práctica, no obstante, en todos los Estados federales existen desequilibrios fiscales, es decir, los gobiernos subnacionales tienen más poder sobre el gasto que sobre los ingresos.

<sup>4</sup> En otros casos las demandas de una mayor autonomía fiscal por parte de gobiernos subnacionales pueden estar basadas en el principio de autonomía. Es decir, los gobernantes valoran la autonomía de decisión sobre sus ingresos por encima de otras consideraciones, como el volumen de recursos que potencialmente pueden generar. Estos argumentos se corresponderían, por ejemplo, con las demandas sobre financiación autonómica formuladas por el Bloque Nacionalista Galego.

acompañada de transferencias que compensen su baja capacidad para generar recursos a través de los impuestos cedidos y propios. Las llamadas transferencias de nivelación son las que tienen esta función, pues cierran el desajuste entre las necesidades de gasto de un territorio y la recaudación a través de sus impuestos. El objetivo es garantizar que los ciudadanos tengan acceso a un nivel de servicios similar en todo el territorio del Estado (sin que para ello tengan que estar sujetos a una carga impositiva distinta).

El diseño de las transferencias de nivelación es una cuestión conflictiva, porque éstas tienen un gran impacto sobre la cohesión territorial (también se conocen como transferencias de solidaridad) y porque su establecimiento afecta a la redistribución de recursos desde los territorios con mayor renta por habitante hacia los de menor renta. En España el núcleo central del debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica se encuentra precisamente en las transferencias de nivelación, aunque este conflicto también se da en otros países. La gran mayoría de los Estados federales y descentralizados implementan este tipo de transferencias<sup>5</sup> y en todos ellos su diseño es muy controvertido. En Italia (regiones del Norte), en el Reino Unido (Escocia), en Bélgica (Flandes) e incluso en países en desarrollo como Bolivia, el conflicto intergubernamental está directamente relacionado con las desigualdades de renta entre territorios y

con la redistribución de recursos entre éstos. Las tensiones políticas se agravan en aquellos casos en los que fronteras regionales no sólo delimitan diferencias económicas, sino también de naturaleza étnico-lingüística, como es el caso de los ejemplos mencionados.

La permanencia del conflicto territorial en todos estos países muestra que la descentralización del poder no ha prevenido la reemergencia de las tensiones centrífugas. Este hecho pone en cuestión las virtudes atribuidas a la descentralización como solución para aliviar los conflictos territoriales y muestra que sus efectos pueden ser un arma de doble filo. Por un lado, la descentralización permite aliviar de forma transitoria las tensiones derivadas de las demandas de mayor autonomía por parte de algunos territorios. Por otro lado, el nuevo marco institucional que emerge en un contexto descentralizado modifica el reparto del poder entre los actores políticos, reforzando a los niveles subnacionales, lo que aumenta la probabilidad de que las demandas sobre mayores cuotas de autonomía regresen a la agenda política.

### **3. El sistema de financiación autonómica: la inestabilidad como equilibrio**

La revisión de la financiación autonómica que previsiblemente se acordará a lo lar-

<sup>5</sup> No obstante, el alcance de la redistribución entre territorios es mayor en algunos casos que en otros (en Alemania, Canadá y Australia son mayores, por ejemplo, que en Suiza). En Estados Unidos no hay ningún sistema de transferencias de nivelación (R. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2008: 109).

Tabla 1

### Los modelos de financiación autonómica

| Período     | Sistema de financiación   | Otros cambios dentro del período  | Cambios respecto al sistema anterior  |
|-------------|---|---|---|
| Hasta 1986  | Sistema de coste efectivo<br>Acuerdos bilaterales con cada traspaso   | -   | Las transferencias equivalen al coste de la provisión del servicio cuando estaba centralizado |
| 1987 - 1991 | Primer "sistema definitivo"<br>Acuerdo multilateral en el CPFF  | 1990. Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial  | Modificación de la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto                        |
| 1992 - 1996 | Segundo "sistema definitivo"<br>Acuerdo multilateral en el CPFF   | 1993. Cesión del 15% del IRPF a las CC AA (quedan fuera del Acuerdo Extremadura, Castilla León y Galicia)   | Modificación de la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto                        |
| 1997 - 2001 | Tercer sistema definitivo<br>Acuerdo multilateral en el CPFF (quedan fuera del Acuerdo Andalucía, Extremadura y Castilla - La Mancha) | 1998. Garantías a las CC AA de que sus ingresos crecerían igual al crecimiento nominal del PNB.<br>2000. Modificación de la capacidad de endeudamiento de las CC AA | Aumenta la cesión de impuestos  |
| 2001 - 2009 | Ley 21/2001, de 27 de diciembre   | Modificación del sistema de financiación de la Sanidad (2005)   | Aprobación en forma de Ley<br>Aumenta la cesión de impuestos y capacidad normativa            |
| 2009 - ¿?   | -   | -   | -   |

Fuente: Elaboración propia

go del 2009 dará lugar al quinto modelo de financiación territorial desde que en el año 1986 se estableció el primer sistema. Desde ese momento los repartos de recursos entre las administraciones han ido modificándose en diferentes acuerdos quinquenales aprobados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (Tabla 1).

La revisión del modelo vigente de financiación (que fue aprobado en el 2001)

está impulsada por tres tipos de factores. El primero y más inmediato es la fijación en los diferentes estatutos de autonomía de los criterios de reparto de la financiación, lo que ha llevado a una revisión general del sistema para hacer compatible el modelo con las disposiciones estatutarias. En segundo lugar, la reforma del modelo actual tiene que ver con las deficiencias en su diseño, como, por ejemplo, la ausencia

de un mecanismo de actualización anual del sistema, que ha obligado a su revisión a los pocos años de su puesta en funcionamiento. Estos dos factores serán tratados más adelante, cuando se analicen los ejes del debate de la actual reforma y los elementos que la distinguen o la asimilan a las reformas anteriores.

En tercer lugar, intervienen los factores de tipo político e institucional. Éstos tienen una naturaleza más estructural, porque están vinculados al particular diseño de la descentralización fiscal y administrativa en España y a las dinámicas que han caracterizado las relaciones intergubernamentales desde la creación del Estado autonómico. Dadas estas características, que los gobiernos autonómicos decidan revisar continuamente el modelo de financiación territorial y que el Gobierno central acabe aceptando la reforma es un comportamiento perfectamente racional por parte de todos los actores. Por lo tanto, no importa que los políticos prometan una y otra vez que el modelo de financiación que se apruebe en los próximos meses va a ser definitivo. Mientras que no cambien los incentivos que existen en el diseño institucional actual, la inestabilidad seguirá siendo una deficiencia crónica del modelo de financiación autonómica.

### **3.1 Los factores que explican la inestabilidad**

Los factores que hacen que la inestabilidad sea un equilibrio tienen que ver con el diseño asimétrico de la descentralización fis-

cal, con el goteo competencial que sucede como consecuencia de la progresiva equiparación competencial entre comunidades autónomas y con la enorme influencia que han tenido la bilateralidad, los partidos políticos y los equilibrios parlamentarios en las relaciones intergubernamentales.

Uno de los elementos más característicos del sistema de financiación en España es la asimetría que resulta de la existencia de dos sistemas de financiación: el Régimen Foral (aplicado en País Vasco mediante el Concierto Económico y en Navarra a través del Convenio) y el Régimen Común (aplicado en el resto de comunidades autónomas). Las comunidades forales tienen mayores niveles de suficiencia financiera, autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal, lo que explica que la variación en la financiación *per capita* entre las CC AA de uno y otro régimen sea considerable. Además, ni el País Vasco ni Navarra contribuyen con sus ingresos a las transferencias de nivelación. El agravio comparativo que generan las diferencias en los recursos por habitante y la falta de contribución a la solidaridad interterritorial<sup>6</sup> por parte de las comunidades forales ha sido fuente de continuas tensiones en el sistema, especialmente entre las regiones que son contribuyentes netas del sistema (es decir, que aportan al total de financiación autonómica más de lo que reciben con las transferencias). Éstas reclaman reformas que incrementen la descentralización fiscal con el objetivo de aproxi-

<sup>6</sup> Las comunidades forales no contribuyen a financiar las transferencias de nivelación, aunque sí contribuyen a financiar el Fondo de Compensación Interterritorial.

mar la financiación *per capita* a la del régimen foral. Este tipo de demandas, lideradas fundamentalmente por el gobierno catalán<sup>7</sup>, ha ejercido una presión constante sobre la reforma de los distintos modelos de financiación.

Otra de las asimetrías del sistema es el desajuste entre la capacidad de gasto de las CC AA y la baja autonomía sobre sus ingresos. En consecuencia, las transferencias se convierten en la principal fuente de financiación de las CC AA y en una fuente inagotable de nuevos recursos, debido a que las continuas renegociaciones del sistema tienen como resultado sucesivas inyecciones de fondos adicionales. Pedir más transferencias a la Administración central se convierte para las CC AA en la mejor estrategia para obtener recursos, pues es la que proporciona mayores ingresos a

un coste (político) menor. Las opciones alternativas no son tan buenas: suponen endeudarse más o hacer uso de su capacidad normativa sobre los impuestos cedidos<sup>8</sup>. La exigencia de mayores transferencias a la Administración central ha impulsado a las CC AA a una renegociación continua con la Administración central en su búsqueda de fondos adicionales<sup>9</sup>.

Por otro lado, el incesante goteo competencial que se ha producido desde que se creó el Estado Autonómico hasta la presente legislatura ha alimentado las expectativas de los gobiernos autonómicos de que los recursos transferidos permanecen como un capítulo permanentemente abierto. Cuando las CC AA creen que siempre existirá un hueco para la renegociación de los términos de la financiación, es difícil que resistan la

7 En la versión del Estatuto de Autonomía aprobado en el Parlamento de Cataluña existía una cláusula sobre la progresiva equiparación de la financiación por habitante en Cataluña con la financiación *per capita* del País Vasco. Esta cláusula se eliminó en la versión aprobada en el Congreso.

8 Sobre esta última opción su atractivo es escaso: los costes son altos y la potencial recaudación limitada. Ningún gobierno autonómico tiene incentivos para integrar los costes políticos que supone subir los impuestos a los ciudadanos para generar un mayor volumen de recursos. Además, como la cesión de impuestos y de capacidad normativa sobre éstos ha sido tradicionalmente muy limitada, también ha sido escaso el volumen de recursos que podían generar a partir de esos impuestos. Respecto al recurso al endeudamiento, éste ha sido un mecanismo de financiación habitual, sobre todo en épocas pasadas. La baja corresponsabilidad fiscal de las CC AA hasta la reforma del sistema de financiación en 1997 flexibilizó enormemente la restricción presupuestaria de los gobiernos autonómicos, lo cual tuvo su reflejo en un fuerte incremento de la deuda autonómica hasta principios de los noventa. No obstante, la Ley de Estabilidad Presupuestaria del 2001 endureció las condiciones para el endeudamiento de los gobiernos autonómicos, lo que elevó los costes para las CC AA de utilizarlo como fuente de financiación.

9 Un ejemplo de ello son las garantías de mínimos, con las que las CC AA han conseguido que cada nuevo sistema de financiación les proporcione ingresos como mínimo equivalentes a los obtenidos en el modelo anterior. Otro ejemplo es lo que ocurrió en el año 2005 cuando el Gobierno central se comprometió en la segunda Conferencia de presidentes autonómicos a aumentar el volumen de recursos destinados a la sanidad.

tentación de presionar al alza exigiendo más transferencias<sup>10</sup>.

Cada nueva competencia abre un hueco para la renegociación de los recursos de financiación del gobierno autonómico. Se parte del volumen de recursos que el Gobierno central utiliza para financiar el servicio transferido hasta el momento de su traspaso (coste efectivo) y a partir de esa cifra se pacta la cantidad que el gobierno autonómico recibirá para desarrollar la nueva competencia. Las administraciones entran en un ‘tira y afloja’ sobre la financiación de los servicios traspasados que no acaba en el momento de la transferencia, sino que se alarga en el tiempo a través de actualizaciones posteriores de las valoraciones de los servicios traspasados. Como el reparto competencial entre el Gobierno central y los autonómicos ha permanecido abierto, esto ha creado las expectativas en las CC AA de que la financiación, que es modificada con cada nuevo traspaso, también permanece como un capítulo abierto sujeto a permanente revisión.

Por último, el enorme peso de la bilateralidad en el proceso de negociación del sistema de financiación autonómica hace que los costes de modificarlo sean relativamente bajos, lo que contribuye a la inestabilidad del modelo. La estrategia de presionar al alza por mayores transferencias es relativamente poco costosa. Primero, porque los procedimientos legales para modificar el modelo de financiación son rela-

tivamente sencillos, pues los acuerdos que se toman en el CPFF no tienen estatus legal<sup>11</sup>. Éstos se presentan al Gobierno central en forma de recomendación y, por lo tanto, no son legalmente vinculantes. Segundo, porque los acuerdos sólo son aplicables si los gobiernos autonómicos los ratifican en las negociaciones bilaterales con el Gobierno central. El proceso de ratificación bilateral reduce los costes de transacción, ya que los gobiernos autonómicos sólo tienen que negociar con un actor, el Gobierno central, y no con todas las CC AA (que sería el caso si la ratificación fuera multilateral). En resumen, las negociaciones bilaterales reducen los costes de transacción asociados a la modificación de los acuerdos de financiación. El enorme peso de la bilateralidad en el desarrollo de la financiación autonómica ha contribuido de esta manera a facilitar los cambios en el sistema y, por consiguiente, a reforzar su inestabilidad.

Las negociaciones bilaterales no sólo hacen que los cambios en el sistema sean relativamente poco costosos, sino que este tipo de negociación es muy permeable a la presión política que pueda ejercer cada uno de los actores y, por lo tanto, su resultado depende en gran medida del poder de negociación de cada gobierno según la coyuntura política del momento. Las principales alteraciones en el modelo de financiación territorial han sido el resultado de la capacidad de presión de gobiernos au-

10 A. de la Fuente y M. Gundín, El sistema de financiación de las CC AA de Régimen Común. Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma. FEDEA 236, 2007: 27.

11 Con la excepción del último acuerdo de financiación que fue aprobado en forma de ley (Ley 21/2001 de 27 de diciembre).

tonómicos que resultaban claves para garantizar mayorías parlamentarias.

Los equilibrios políticos también han tenido un impacto en otros aspectos del sistema menos visibles y más difíciles de detectar, pero igual de relevantes para determinar la distribución final de recursos entre territorios. La introducción de determinadas variables en las fórmulas de cálculo de las necesidades de gasto y sus ponderaciones responden más a la lógica política que a criterios técnicos. Algunos expertos reconocen que la fórmula de reparto de las transferencias acaba siendo más bien el resultado de la negociación entre la administración central y las CC AA y no su punto de partida. Los criterios políticos también explican la existencia de modulaciones y correcciones en la distribución de recursos por habitante que, como se verá más adelante, dan lugar a una financiación por habitante entre CC AA arbitraria y altamente desigual.

### **3.2 ¿Mejorará la estabilidad del sistema en un futuro?**

La previsible evolución de cada uno de estos factores no permite llegar a conclusiones muy optimistas sobre la futura estabilidad del sistema de financiación autonómica. Algunas de las características de la descentralización que generan inestabilidad han reducido su peso durante los últimos años o es previsible que lo hagan en el corto plazo (como la dependencia de las transferencias por parte de las CC AA). Sin embargo, es probable que los factores que inciden negativamente en la estabilidad del sistema permanezcan inalterados (como las asimetrías entre el régimen foral y el co-

mún) o intensifiquen su peso en el sistema (como las negociaciones bilaterales).

A pesar de que la tercera ola de reformas estatutarias que comenzó en el 2004 ha supuesto la transferencia de nuevas competencias a las CC AA, la frecuencia de estos trasposos no es equiparable a la que acompañó el desarrollo del Estado Autonómico durante los años ochenta y noventa del siglo pasado. Con la disminución de las transferencias desaparecen algunos de los huecos para la renegociación de la financiación. Además, el aumento continuado de la corresponsabilidad fiscal de las CC AA reduce el peso de las transferencias en el total de la financiación. Esto puede rebajar las expectativas de los gobiernos autonómicos sobre la posibilidad de generar recursos a través de un aumento de los fondos por parte de la hacienda central. Dicho de otro modo, la mayor corresponsabilidad fiscal puede contribuir a fijar la creencia entre los gobiernos autonómicos de que el uso de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos es la única forma posible de aumentar sus recursos financieros.

A pesar de la evolución favorable de algunos factores, su naturaleza está en la raíz del diseño de la descentralización y de las dinámicas de las relaciones intergubernamentales y, en consecuencia, son difícilmente modificables. Por ejemplo, las asimetrías entre el Régimen Foral y el Régimen Común seguirán siendo fuente de agravios comparativos y de las subsecuentes demandas de mayor autonomía fiscal en algunos territorios. El refuerzo de las relaciones bilaterales que se ha recogido en varios de los nuevos estatutos tampoco contribuirá a la estabilidad del modelo de fi-

nanciación que se apruebe en el 2009. Como ya se comentó, las negociaciones bilaterales son muy vulnerables al poder de negociación de cada actor según la coyuntura política del momento y dificultan la armonización de intereses y la consecución de un modelo generalizable para el conjunto de CC AA.

En definitiva, aunque el aumento de la corresponsabilidad fiscal y la disminución de los trasposos competenciales puede tener un efecto positivo sobre la durabilidad del nuevo acuerdo de financiación autonómica, la persistencia de las asimetrías entre el Régimen Común y el Foral, el aumento del peso de la bilateralidad en las relaciones intergubernamentales y, por consiguiente, de la permeabilidad de las negociaciones a la coyuntura política hacen poco probable que el sistema mejore su estabilidad en el corto y medio plazo.

#### **4. La reforma del sistema de financiación. El debate entre los expertos**

En esta sección se resumen las principales deficiencias del actual sistema de financiación autonómica sobre las que existe consenso entre los expertos y aquellos aspectos del sistema sobre los que las propuestas de reforma difieren. La mayoría de expertos en hacienda pública coincide en que la reforma del modelo actual de financiación debe aumentar la corresponsabilidad fiscal de las CC AA y acabar con una distribución de recursos entre territorios muy desigual. Las divergencias entre los expertos surgen respecto a las transferencias de

nivelación. Mientras algunos proponen la reducción del peso de la redistribución horizontal en el sistema, otros basan sus propuestas de reforma en un cálculo alternativo de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal de las CC AA.

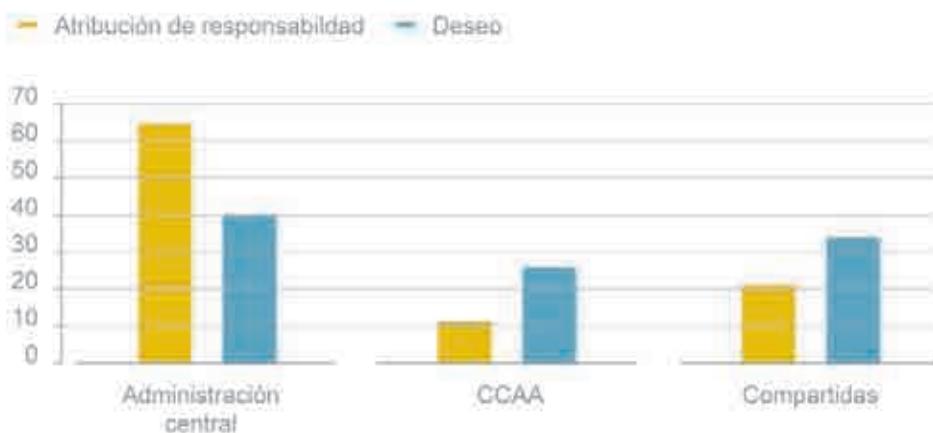
##### **4.1 Aspectos que generan consenso: aumentar la corresponsabilidad fiscal y poner fin a las desigualdades en la financiación por habitante**

Aunque la reforma del modelo de financiación aprobado en el 2001 está impulsada por la iniciativa política, hace tiempo que desde el ámbito académico los expertos en el tema vienen señalando algunas deficiencias de este modelo<sup>1 2</sup>. Las críticas que se formulan sobre el actual sistema tienen que ver principalmente con el insuficiente grado de corresponsabilidad fiscal autonómica y con la necesidad de mejorar la fórmula para el reparto de recursos entre las CC AA. Estas críticas cuentan con el acuerdo generalizado entre los expertos y no resultan una novedad en el debate, pues han formado parte del catálogo de insuficiencias identificadas en los distintos modelos de financiación.

**4.1.1 Aumentar la corresponsabilidad fiscal.** La primera crítica es la insuficiente corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. Aunque los dos últimos acuerdos de financiación han ampliado las competencias normativas de las regiones en materia tributaria y han aumentado la participación regional en los impuestos estatales, los incentivos a exigir mayores transferencias no se han eli-

Gráfico 1

**Administración a la que se cree que se pagan los impuestos frente a la administración a la que se cree que se deberían pagar (2007)**



Fuente: Opiniones y Actitudes Fiscales de los españoles 2007, Instituto de Estudios Fiscales.

minado totalmente. Mientras los gobiernos autonómicos no tengan la certeza de que el uso de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos es la única forma posible de aumentar sus recursos financieros, seguirán teniendo incentivos para pedir a la Administración central que inyecten recursos en el sistema. Esto no ocurrirá si las comunidades mantienen una capacidad limitada para influir sobre los rendimientos de los tributos. Por eso

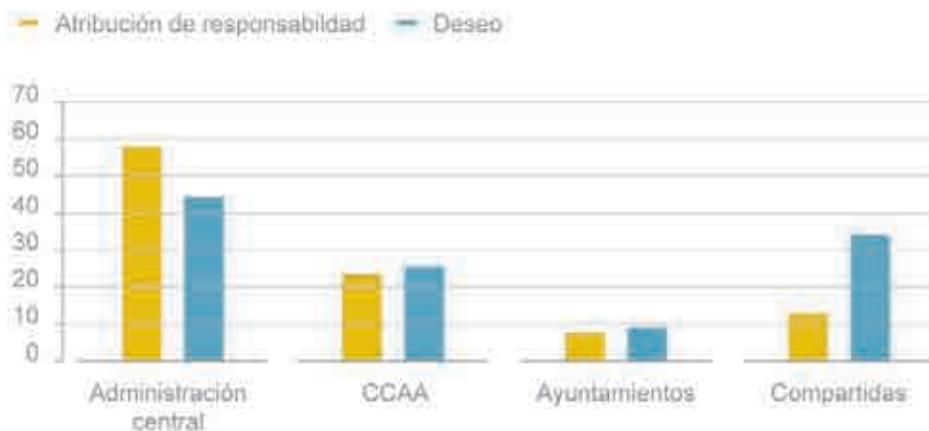
los expertos consideran necesario aumentar la capacidad normativa de las regiones en materia tributaria; de esta manera, los políticos autonómicos serán más responsables sobre sus decisiones de gasto ante los ciudadanos.

Para que la corresponsabilidad contribuya a disciplinar a los políticos regionales en el gasto, es necesario que los impuestos sobre los que éstos tienen responsabilidades sean claramente visibles

12 Véase A. de la Fuente y M. Gundín, El sistema de financiación de las CC AA de Régimen Común. Un análisis crítico y algunas propuestas de reforma. FEDEA 236, 2007; E. Sanchez, El finançament de les Comunitats Autònomes l'any 2005 i la seva evolució des del 2002. Papers de Treball, Direcció General Anàlisi i Política Econòmica; M. Bassols i S. Bonastre, El finançament de les Comunitats Autònomes l'any 2002. Direcció General de Planificació Econòmica; A. Herrero y J. Martínez-Vázquez, La nivelación en el marco de la financiación de las CC AA. IEF, 2007; Herrero *et al.*, Algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales. IEF, 2006; J. Ruiz-Huerta, A. Herrero y C. Vizán, La reforma del sistema de financiación autonómica, 2002; J. López, Veinticinco años de financiación autonómica. Balance y perspectivas. Mimeo, 2006; N. Bosch, El finançament dels governs subcentrals als països federals. REAF, 2006; N. Bosch y M. Vilalta, Informe sobre el finançament de les CC AA. Monografies del Departament d'Economia i Finances, 2006; A. Castells, P. Sorribas y M. Vilalta, Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CC AA. IEF-UB, 2005.

Gráfico 2

**Atribución de responsabilidad frente al deseo de responsabilidad de los servicios públicos y prestaciones sociales (2007)**



Fuente: Opiniones y Actitudes Fiscales de los españoles 2007, Instituto de Estudios Fiscales

para los ciudadanos<sup>13</sup>. En la actualidad el reparto de responsabilidad fiscal entre las administraciones sigue siendo confuso, lo que limita en gran medida la rendición de cuentas (*accountability*) de los políticos autonómicos sobre los tributos cedidos que recaudan y gestionan. Por ejemplo, según datos de la encuesta de Opinión Pública y Política Fiscal del 2007, un 68% de los individuos (que responden) cree que el IRPF lo pagan exclusivamente a la Hacienda central, mientras que un 11% cree que lo pagan todo a la Administración autonómica y

un 21% acierta atribuyendo el pago de impuestos a las dos administraciones<sup>14</sup>.

Los datos también indican que existe margen para la aceptación por parte de los ciudadanos de una ampliación de la responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Más de la mitad de los entrevistados desea que los impuestos, o bien los recaude en exclusiva la Administración autonómica (un 26%) o bien lo hagan las dos administraciones (un 34%)<sup>15</sup>. Por último, el margen para el avance en la corresponsabilidad fiscal de las CC AA es mayor que el que exis-

<sup>13</sup> Sobre esta cuestión véase la propuesta formulada por J. López (2006:13).

<sup>14</sup> Los que creen que deberían pagar el IRPF a la administración central son un 43% de los que responden, un 25% cree que deberían pagarlo todo a la administración autonómica y un 32% creen que deberían pagar a las dos administraciones (Opiniones y Actitudes Fiscales de los españoles 2007. Documento de trabajo del Instituto de Estudios fiscales).

<sup>15</sup> Un 32% de los entrevistados cree que deberían pagarse todos los impuestos a la hacienda autonómica, un 25% cree que deberían repartirse entre la estatal y la autonómica y un 43% cree que los impuestos deberían pagarse exclusivamente a la administración central.

Tabla 2

**Financiación efectiva por habitante, 2004**

|                    |              |
|--------------------|--------------|
| La Rioja           | 117,3        |
| Cantabria          | 114,2        |
| Extremadura        | 113,6        |
| Castilla y León    | 111,7        |
| Aragón             | 109,5        |
| Asturias           | 105,2        |
| Canarias           | 104,9        |
| Galicia            | 104,5        |
| Castilla-La Mancha | 103,8        |
| Andalucía          | 100,3        |
| Cataluña           | 99,2         |
| Murcia             | 92,8         |
| Valencia           | 92,8         |
| Madrid             | 91,6         |
| Baleares           | 90,5         |
| <b>Promedio</b>    | <b>100,0</b> |

Fuente: De la Fuente y Gundín, 2007

te en la descentralización del gasto. El desajuste entre el nivel de gobierno que los ciudadanos desean que asuma una competencia y la administración a la que verdaderamente se la atribuyen es más grande para los impuestos que para el gasto (Gráficos 1 y 2). O, dicho de otro modo, es mayor el deseo de los ciudadanos de profundizar en la descentralización fiscal que en la de los servicios públicos y prestaciones sociales.

**4.1.2 Eliminar las desigualdades en la financiación por habitante.** El segundo aspecto más criticado del actual sistema de financiación tiene que ver con la fórmula para calcular el reparto de los recursos y con las enormes desigualdades en la financiación *per capita* entre territorios. En la Tabla 2 se muestra la financiación por habitante en el 2004. El sistema da lugar a que exista una diferen-

cia de financiación por habitante entre la primera y la última región de la clasificación de más de 25 puntos (Rioja y Baleares, respectivamente). Como se verá a continuación, estas desigualdades no están justificadas por las diferencias en los costes de provisión de los servicios, sino que responden a criterios que parecen haber sido diseñados *ad hoc* para garantizar que determinados territorios apoyen el modelo de financiación.

La financiación *per capita* de cada región se calcula a partir de tres grandes Fondos: el General (que financia las competencias comunes), el de la Sanidad y el de Servicios Sociales. Estos fondos se reparten entre las CC AA, según las necesidades de gasto de cada región en el año base (1999 es el año base en el sistema vigente). Las necesidades de gasto se calculan mediante una fórmula donde se tienen en cuenta variables sociodemográficas que están relacionadas con los costes de provisión de ciertos servicios.

El Fondo General se reparte principalmente según la población, pero también se tienen en cuenta otras variables como la superficie de la comunidad autónoma, la dispersión de la población o la insularidad<sup>16,17</sup>. Además, existen dos fondos especiales: uno de baja densidad de población que persigue compensar los mayores costes de provisión de los servicios públicos asociados a los territorios escasamente poblados y otro de renta relativa (que se reparte entre las regiones de régimen común con nivel de renta *per capita* inferior a la media)<sup>18</sup>. A la cantidad resultante de estas fórmulas se le apli-

can unas garantías de mínimos (el resultado nunca puede ser inferior a la financiación que recibía la comunidad mediante el anterior modelo) y unos ajustes *ad hoc* (unas reglas de modulación) que establecen límites, tanto por arriba como por debajo, al crecimiento de la financiación en cada región como resultado del cambio de sistema<sup>19</sup>.

El Fondo de la Sanidad que le corresponde a cada región se calcula teniendo en cuenta la población protegida, la

población mayor de 65 años y la insularidad<sup>20</sup>. A la cantidad resultante también se le aplica la garantía de mínimos<sup>21</sup>. Finalmente, el Fondo de Servicios Sociales se reparte según el porcentaje de población mayor de 65 años, y también se garantiza que ninguna hacienda autonómica pierda recursos financieros respecto al modelo anterior<sup>22</sup>. La necesidad de gasto total de una comunidad se corresponde con la suma de los tres.

**16** En Canadá el único criterio para la fijación de las necesidades de gasto es la población. En Australia las necesidades de gasto se determinan por una comisión de expertos independientes que realizan estimaciones sobre los costes de provisión de los servicios públicos y de su impacto sobre un conjunto de variables sociodemográficas (Véase De la Fuente y Gundín, 2007: 37).

**17** Los coeficientes son los siguientes: población (94%), la superficie de la CA (4,2%), la dispersión de la población (1,2%) y la insularidad (0,6%).

**18** Existe un debate sobre la idoneidad de incluir la renta relativa en los cálculos de las necesidades de gasto. Como señala Herrero y Martínez Vázquez (2007: 24), un menor nivel de desarrollo y/o renta *per capita* no significa que en esa CA la provisión de servicios públicos sea más costosa que en el resto. Existe el error de confundir la redistribución con los mecanismos de nivelación. Las transferencias de nivelación no son mecanismos para disminuir las desigualdades de renta (ya existen otras transferencias para eso como el FCI en las que sí se discrimina positivamente a los territorios de renta más baja). Las transferencias de nivelación no tienen nada que ver con la reducción del desigual nivel de desarrollo de las CC AA, sino con las garantías de un acceso igual de los ciudadanos a los servicios públicos. No obstante, como indica A. de la Fuente, también puede defenderse la relación entre la renta relativa y la demanda de ciertos servicios, ya que el grado de utilización de ciertos servicios públicos tiende a descender con el nivel de renta a medida que más gente se pasa al sector privado.

**19** En concreto, el incremento porcentual de los recursos asignados a cada CA en el año base como resultado del cambio de modelo no puede ser superior al 75% de incremento de financiación que corresponde al conjunto de las regiones de régimen común. No obstante, existe un tratamiento favorable para las regiones con niveles de renta inferiores que permiten excepciones a la regla general.

**20** Los coeficientes de las variables en la fórmula son los siguientes: población protegida (75%), población mayor de 65 años (24,5%), insularidad (0,5%). En el actual sistema de financiación se introdujo como novedad la integración de los Fondos para la sanidad en el conjunto de financiación incondicionada.

**21** Además, se complementa con los ajustes en la financiación sanitaria que el Gobierno central y la comunidad autónoma haya acordado bilateralmente en la Comisión Mixta de Traspaso.

**22** Existe, además, un fondo adicional específico, el Fondo de Incapacidad Transitoria, que se reparte según la población protegida (número de personas con una incapacidad).

Tabla 3

**Financiación efectiva por habitante en el año base (1999)**

|                      | Restricción Inicial |                      | Restricción Fórmula |                      | Financiación Final |
|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|--------------------|
| Canarias             | 115,3               | La Rioja             | 111,6               | La Rioja             | 123,1              |
| La Rioja             | 113,0               | Aragón               | 108,5               | Canarias             | 116,7              |
| Cantabria            | 111,8               | Castilla - La Mancha | 107,6               | Cantabria            | 116,0              |
| Castilla y León      | 111,3               | Castilla y León      | 107,4               | Extremadura          | 113,1              |
| Aragón               | 110,5               | Asturias             | 106,1               | Aragón               | 110,6              |
| Extremadura          | 109,0               | Extremadura          | 105,8               | Castilla y León      | 110,4              |
| Galicia              | 106,1               | Galicia              | 105,1               | Castilla - La Mancha | 105,0              |
| Castilla - La Mancha | 102,1               | Cantabria            | 105,0               | Galicia              | 104,6              |
| Asturias             | 101,1               | Canarias             | 104,5               | Asturias             | 103,5              |
| Andalucía            | 99,1                | Baleares             | 103,8               | Baleares             | 101,8              |
| Cataluña             | 99,0                | Cataluña             | 98,1                | Cataluña             | 98,6               |
| Murcia               | 96,0                | Murcia               | 97,8                | Andalucía            | 97,2               |
| Baleares             | 93,0                | Valencia             | 97,3                | Murcia               | 95,5               |
| Valencia             | 92,1                | Andalucía            | 95,9                | Valencia             | 91,9               |
| Madrid               | 89,8                | Madrid               | 94,3                | Madrid               | 89,3               |
| <b>Promedio</b>      | <b>100,0</b>        |                      | <b>100,0</b>        |                      | <b>100,0</b>       |
| <b>Máx/Min</b>       | <b>1,28</b>         |                      | <b>1,18</b>         |                      | <b>1,38</b>        |
| <b>Corr. Con 1</b>   | <b>1</b>            |                      | <b>0,76</b>         |                      | <b>0,93</b>        |

Fuente: De la Fuente y Gundín, 2007

**4.1.3 Necesidad de financiación para región: Fondo General + Fondo General Sanidad + Fondo Servicios Sociales.** Las necesidades de gasto de las CC AA se financian a través de dos mecanismos: la recaudación que proporcionan los impuestos cedidos y el Fondo de Suficiencia (transferencias de nivelación). Estas transferencias se utilizan para cubrir el gasto que las comunidades no pueden financiar a través de los im-

puestos propios y cedidos. Se calculan restando a las necesidades de gasto de cada comunidad su capacidad fiscal<sup>23</sup>. Las diferencias de renta entre regiones hacen que dependan de forma desigual de las transferencias de nivelación. Hay CC AA que tienen un Fondo de Suficiencia con saldo negativo (es decir, que han de transferir recursos a la hacienda central), porque lo que recaudan por ingresos es mayor que sus

<sup>23</sup> La capacidad fiscal es la recaudación normativa total de los tributos cedidos, tasas afectas y las participaciones autonómicas en impuestos compartidos. Muchos expertos sugieren una modificación del cálculo de la recaudación normativa, porque, en la práctica, la recaudación normativa en los tributos cedidos está por debajo de la recaudación real en todas las Comunidades.

<sup>24</sup> Entre el 2005 y el 2008 las dos CC AA con saldo negativo fueron Madrid y Baleares (M. A. García Díaz, Los presupuestos de las CC AA en 2008 y evolución de su deuda. IEF, 2008: 20).

necesidades de gasto<sup>24</sup>, mientras que en otras regiones el Fondo representa más del 40% de sus ingresos<sup>25</sup>.

#### 4.1.4 Transferencias de nivelación para región (Fondo de Suficiencia) = necesidades de gasto – capacidad fiscal.

Uno de los problemas del actual modelo es que no dispone de mecanismos de actualización y de reajuste del Fondo de Suficiencia. El Fondo se calculó para el año 1999 y se suponía que la nivelación garantizada por este mecanismo se mantendría a lo largo del tiempo. Sin embargo, numerosas circunstancias pueden alterar la nivelación, como, por ejemplo, una modificación de la capacidad fiscal de una comunidad autónoma o un aumento de la población, como así ha ocurrido en la realidad. De hecho, la evolución de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos desde 1999 no se ha correspondido con la evolución de sus ingresos.

El reparto final de los recursos de este sistema está muy alejado de las necesidades de gasto calculadas a partir de las fórmulas. En la Tabla 3 se pueden observar las diferencias en-

tre la financiación total que le corresponde a cada comunidad autónoma según las necesidades de gasto (columna 2) y la financiación real que reciben (columna 3). Este desajuste se produce porque a la distribución que resulta de las fórmulas se le añaden una serie de ajustes *ad hoc*, como las garantías de mínimos, las modulaciones y los fondos adicionales<sup>26</sup>. Todos estos añadidos a la fórmula no tienen nada que ver con los costes asociados a la provisión de ciertos servicios públicos, lo que significa que la distribución final de la financiación tiene un importante componente arbitrario. Los datos de la tabla revelan que existen importantes diferencias en términos de financiación por habitante entre las CC AA<sup>27</sup> y que estas desigualdades aumentan debido a la introducción de las modulaciones y correcciones. Si el reparto final de recursos se hiciera conforme a las necesidades de gasto, la distancia entre la primera y la última región de la clasificación de financiación por habitante se reduciría. Además, la distribución final de recursos es conservadora y fortalece la

<sup>25</sup> El Fondo de Suficiencia supera el 40% del total de los ingresos de la CA en Canarias (44,6%) y Extremadura (41,2 %), y en el resto de CC AA su porcentaje es el siguiente: Galicia (38,7 %), Cantabria (34,4 %), Andalucía (32,9 %), Castilla-La Mancha (32,4 %), Castilla y León (31,6 %) y Asturias (30,6 %). Véase M. A. García Díaz, Los presupuestos de las CC AA en 2007. IEF, 2007.

<sup>26</sup> Otra de las causas del desajuste es que la financiación final de cada CA incluye la recaudación real de los tributos propios y cedidos (que es mayor a la recaudación normativa que se utiliza para calcular las transferencias de nivelación).

<sup>27</sup> Las diferencias en la financiación por habitante se agrandarían si en la Tabla 3 se incluyesen al País Vasco y Navarra, pues el régimen foral garantiza una financiación por habitante mucho mayor en estas CC AA que en el resto de territorios.

inercia del reparto<sup>28</sup>. Los ajustes y correcciones hacen que la distribución acabe siendo muy similar a la existente en el sistema anterior, pues la correlación entre la financiación final que proporciona el actual sistema (columna 3) con la del sistema anterior (columna 1) es de 0,93.

En definitiva, el reparto de la financiación entre CC AA en el sistema actual no hace efectivo el principio de igualdad en la capacidad de prestación de servicios. Todos los expertos coinciden en que el sistema debería modificarse, aumentar su transparencia y acabar con un reparto de recursos arbitrario que genera desigualdades difícilmente justificables. Además, existe un acuerdo general sobre la necesidad de que tanto el País Vasco como Navarra contribuyan a las transferencias de nivelación. Parece, por lo tanto, que algunos aspectos de la reforma del sistema son indiscutibles. El desacuerdo surge respecto a cómo reformar los mecanismos de nivelación.

#### **4.2 Aspectos que generan disenso: dos visiones sobre el grado de redistribución interterritorial**

El actual debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica gira

en torno a las transferencias de nivelación (el Fondo de Suficiencia) y su impacto redistributivo. Mediante estas transferencias se trata de evitar que las regiones más pobres (con menor renta y, por lo tanto, con menor capacidad fiscal) se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios inferior o tener que pedir a sus ciudadanos un esfuerzo fiscal mayor para poder proporcionar el mismo nivel de servicios que en el resto de territorios.

Hasta la fecha ninguno de los modelos de financiación de Régimen Común ha estado guiado por un criterio de equidad claro y transparente sobre cuánta desigualdad se quiere cubrir en el sistema. ¿En cuánto debe cerrar el sistema la brecha entre la capacidad fiscal de las CC AA y sus necesidades de gasto? Nunca se ha definido este criterio, en parte por falta de voluntad política, y en parte debido a la ausencia de previsiones legales específicas al respecto<sup>29</sup>. En la práctica, no obstante, el sistema ha funcionado con el objetivo de nivelar totalmente la capacidad de prestación de servicios de las CC AA, pues la financiación se calcula solamente teniendo en cuenta las necesidades de gasto y los recursos no dependen de la capacidad fiscal de la comunidad autónoma (ni, por

<sup>28</sup> El sistema de garantías ha perpetuado a lo largo del tiempo un reparto de recursos que tiene su origen en el método del coste efectivo. El método del coste efectivo mantiene el reparto de los recursos entre territorios existente antes de la creación del Estado Autonómico y, por lo tanto, no corrige las desigualdades en la distribución bajo el sistema centralizado. El sistema de coste efectivo funciona hasta que se aprueba el primer sistema de financiación, en 1986. Sin embargo, las garantías de mínimos y las modulaciones han hecho que la distribución actual sea en gran medida fiel a la distribución original de recursos mediante el coste efectivo.

<sup>29</sup> La LOFCA no es explícita al respecto y tampoco lo es el texto constitucional.

<sup>30</sup> Véase De la Fuente y Gundín 2007: 76.

lo tanto, de su nivel de renta)<sup>30</sup>. El problema es que las desigualdades que resultan en la financiación por habitante de la aplicación del sistema actual ponen en cuestión si efectivamente se está cumpliendo con la nivelación.

Los expertos están de acuerdo en que el sistema debe reformarse, pero no existe consenso sobre cuánta desigualdad puede aceptarse en el nuevo sistema. ¿Se deberían eliminar totalmente las diferencias entre territorios o sólo reducirse hasta un nivel aceptable? Si se trata de eliminarlas sólo parcialmente, ¿se debería hacer mejorando la posición de las más pobres (como el sistema canadiense) o reduciendo también la financiación de las CC AA con mayor renta relativa como en Alemania? ¿El grado de nivelación adecuado puede resolverse como una cuestión técnica o se trata simplemente de una decisión política?

Simplificando en gran medida las ideas formuladas por los expertos sobre el nuevo modelo de financiación, existen dos grandes grupos de propuestas. Todas ellas parten de una misma crítica a las deficiencias, desigualdades y arbitrariedades existentes en la distribución de recursos que resulta del actual mecanismo de nivelación. La diferencia es que algunas de las propuestas defienden como solución que este mecanismo disminuya, es decir, que la redistribución reduzca su peso en la financiación, mientras otras ponen el foco de atención en mejorar su diseño, elaborando fórmulas alternativas para el cálculo de las necesidades de gasto,

de la capacidad fiscal y eliminando las garantías y el resto de ajustes *ad hoc*.

#### **4.2.1 La disminución del grado de nivelación del sistema.**

El primer conjunto de propuestas plantea una nivelación parcial de la brecha entre la capacidad fiscal de una comunidad autónoma y sus necesidades de gasto. Es decir, las transferencias de nivelación se utilizarían sólo para cubrir la brecha en un conjunto limitado de gastos: los vinculados a la sanidad, la educación y los servicios sociales. O, dicho de otro modo, la igualdad en la capacidad de prestación de servicios entre CC AA se garantizaría sólo para el ejercicio de esas competencias. También se plantea que la capacidad fiscal de cada territorio se añada al cálculo de las necesidades de gasto.

Uno de los objetivos principales que se persigue con esta propuesta es evitar que la nivelación perjudique a las CC AA que tienen mayor renta. Mediante la reducción del mecanismo de nivelación se quiere conseguir que la distribución de la financiación por habitante no altere la ordenación de las regiones en términos de su renta, como ocurre en el sistema actual (es el llamado principio de ordinalidad). El sistema vigente hace que CC AA con una renta *per capita* por encima de la media antes de las transferencias dispongan de una financiación por debajo de la media tras la aplicación del mecanismo de nivelación (Tabla 4)<sup>31</sup>. Por ejemplo, Madrid tiene una financiación un

<sup>31</sup> Los datos de la Tabla 3 también muestran que existen CC AA con una mayor capacidad fiscal que obtienen mayor financiación que otras con menor capacidad fiscal (mientras que un mecanismo de nivelación siempre debería ser inversamente proporcional a la capacidad fiscal del territorio).

Tabla 4

**Financiación garantizada respecto a la media antes y después del Fondo de Suficiencia**

|                      | Índice sin FS | Posición sin FS | Posición con FS | Índice con FS |
|----------------------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Madrid               | 1,40          | 1               | 12              | 0,95          |
| Baleares             | 1,39          | 2               | 15              | 0,83          |
| Cataluña             | 1,25          | 3               | 9               | 1,00          |
| Aragón               | 1,05          | 4               | 5               | 1,05          |
| Com. Valenciana      | 1,01          | 5               | 14              | 0,92          |
| Cantabria            | 1,01          | 6               | 2               | 1,19          |
| La Rioja             | 1,00          | 7               | 1               | 1,20          |
| Asturias             | 0,95          | 8               | 7               | 1,04          |
| Castilla y León      | 0,87          | 9               | 4               | 1,06          |
| Murcia               | 0,83          | 10              | 13              | 0,92          |
| Andalucía            | 0,81          | 11              | 8               | 1,03          |
| Galicia              | 0,78          | 12              | 6               | 1,05          |
| Castilla - La Mancha | 0,74          | 13              | 10              | 0,99          |
| Extremadura          | 0,63          | 14              | 3               | 1,14          |
| Canarias             | 0,41          | 15              | 11              | 0,96          |

Fuente: Hennero *et al.* (2006)

48% superior al resto de CC AA, pero después de la nivelación sus recursos *per capita* caen un 5% por debajo de la media. En cambio, Extremadura, con una capacidad fiscal del 65%, obtiene unos recursos un 14% por encima de la media. Según algunos expertos, este salto en la posición media de los territorios como resultado de la aplicación de la nivelación es excesivo y no ocurre en ningún otro país federal<sup>32</sup>. Desde esta perspectiva, la redistribución de los recursos entre territorios que produce el actual sistema es excesiva.

Por lo tanto, esta propuesta de reforma beneficia a las CC AA con una mayor renta por habitante. Ilustrado en términos muy simples significa, por ejem-

plo, que si una comunidad rica recauda 10 unidades y sus necesidades de gasto son 7 unidades, en el actual sistema las 3 unidades de diferencia van a parar a la Hacienda central para financiar a las comunidades que no cubren con sus ingresos fiscales las necesidades de gasto<sup>33</sup>. En un sistema reformado de acuerdo con esta propuesta, la comunidad autónoma rica tendría la posibilidad de quedarse con un mayor volumen de los impuestos que recauda. Es decir, de las 10 unidades generadas se quedaría con 8 ó 9. Esto es debido a que una parte de la financiación del gobierno autonómico vendría determinada por su capacidad fiscal, es decir, por su renta.

<sup>32</sup> Véase N. Bosch 2006: 117.

<sup>33</sup> Como ya se comentó con anterioridad, sólo dos comunidades autónomas han tenido un Fondo de Suficiencia negativo durante el período 2005-2008: Madrid y Baleares.

Existen varios aspectos criticables en esta propuesta de reforma. En primer lugar, este modelo desvirtúa la naturaleza de las transferencias de nivelación, al plantear que la capacidad fiscal de las CC AA se tenga en cuenta a la hora de calcular las necesidades de gasto. Esto significa que los recursos que recibe cada comunidad autónoma no sólo dependen, como hasta ahora, de sus necesidades de gasto, sino también del nivel de renta de la comunidad. Se trata de un cambio cuya naturaleza es precisamente opuesta a la de las transferencias de nivelación, dado que, por definición, éstas deben distribuir los recursos en proporción inversa a la capacidad fiscal del territorio, siempre, claro está, que lo que se persiga sea la equidad entre territorios en la prestación de servicios.

En segundo lugar, parece contradictorio que esta propuesta de reforma se presente como la alternativa al sistema actual y a las desigualdades en la distribución que éste genera, cuando en esta propuesta se defiende el principio de ordinalidad, que precisamente consagra una distribución desigual de los recursos. Desde este principio la financiación por habitante que reciba cada comunidad no puede alterar la posición de la comunidad autónoma en la clasificación según la renta por habitante. Dada la variación de la renta entre las CC AA, el reparto de la financiación va a ser necesariamente desigual. Lo único que diferencia la desigualdad existente en el modelo actual y en el propuesto es que en el primero la desigualdad es el resultado de ajustes, modulaciones y otros factores, mientras que en el sistema propuesto existe un único factor claramente

identificable que justifica la desigualdad, las diferencias en la capacidad fiscal entre CC AA.

Por último, se ha descrito la nivelación parcial como la fórmula que garantiza la equidad en la prestación de servicios para un conjunto limitado de prestaciones o como el mecanismo que “garantiza la igualdad en lo básico”. Sin embargo, es imposible que el conjunto de servicios no se vea afectado por el recorte en la nivelación. Si algunas regiones disponen de menos recursos por unidad de necesidad, el impacto de una reducción en la financiación se trasladará al resto de servicios, pues los gobiernos autonómicos distribuyen los recursos que reciben entre todas las prestaciones que gestionan (es decir, no existen condiciones al uso de las transferencias).

Un ejemplo muy sencillo puede ilustrar los efectos de la nivelación parcial. Una comunidad autónoma genera 5 unidades de financiación mediante los impuestos propios y cedidos. Tiene una necesidad de gasto general de 10 unidades, de las cuales 8 unidades corresponden al gasto en sanidad, educación y servicios sociales. El mecanismo de nivelación parcial le garantiza las 3 unidades que completan sus necesidades de gasto en las prestaciones básicas (hasta las 8 unidades). Pero con las 8 unidades que recibe (5 de impuestos y 3 de transferencias) el gobierno autonómico ha de financiar también el resto de prestaciones (es decir, las 2 unidades que completan las 10 unidades de gasto general). Como las transferencias no están condicionadas (es decir, no existe la obligación para las CC AA de gastar esas 8 unidades en sanidad, educación y servicios sociales),

lo que ocurre al final es que todos los servicios acaban resintiéndose de la disminución en la financiación. La única posibilidad para evitar que esto ocurra es que el Gobierno central asuma la responsabilidad de completar esas unidades de financiación que, ni la comunidad puede generar a través de sus impuestos, ni las transferencias de nivelación van a cubrir. Esto significa trasladar la responsabilidad de la solidaridad interterritorial desde las CC AA al Gobierno central. Como veremos en la sección 4.2.2, esta parece ser la fórmula adoptada en la propuesta de base del Gobierno central.

**4.2.2 Las mejoras en el cálculo de las necesidades de gasto.** Por otro lado, se han planteado propuestas de reforma que se centran en un diseño alternativo de los mecanismos de nivelación mediante la elaboración de nuevas fórmulas, tanto para el cálculo de las necesidades de gasto de cada comunidad como para el cálculo de la capacidad fiscal. Actualmente las necesidades de gasto responden a una fórmula que incluye variables demográficas, como la población, o geográficas, como la insularidad, con las que se intentan medir los costes y la demanda asociada a la provisión de los distintos servicios. Pero los expertos consideran que existe un margen considerable para ajustar mejor las necesidades de los territorios y sus costes de provisión con información fácilmente disponible. Desde esta perspectiva, la inversión del orden de las CC AA como resultado de la aplicación del modelo de financiación no tiene por qué ser necesariamente injusta. Si existen dos CC AA con similares niveles de renta, pero

con distinta financiación por habitante, las diferencias pueden estar justificadas por la variación en sus necesidades de gasto. Las desigualdades, en definitiva, son aceptables siempre que éstas sean consecuencia de distintos costes en la provisión de los servicios.

Dentro de estas propuestas algunas plantean que en el cálculo de las necesidades de gasto se tengan en cuenta un conjunto amplio de prestaciones, sin hacer explícito cuánta desigualdad entre necesidades de gasto y capacidad fiscal debe cubrir el sistema. La explicación por la que no se pronuncian sobre el grado de equidad que debería tener el sistema es porque no existen argumentos económicos concluyentes que apoyen un grado mayor o menor de nivelación y que, por lo tanto, el grado de redistribución del sistema es una decisión fundamentalmente política.

Otros expertos defienden una reforma que garantice la nivelación total de la capacidad de prestación de servicios y son críticos con las propuestas que quieren reducir el alcance de la nivelación. Según estos académicos, la garantía de igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos se deriva del principio de igualdad en la Constitución Española y creen que esa garantía debería orientar el diseño del sistema de financiación e incorporarse en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Estas propuestas van acompañadas de un calendario para la reforma. El argumento es que los cambios que necesita el sistema, para que tengan éxito, deben desarrollarse de forma gradual. Una reforma del modelo de financiación que tenga como resultado la aparición de perdedores y ganadores ne-

tos en el proceso tendrá pocas posibilidades de salir adelante. Pero tampoco es posible eliminar las desigualdades en la financiación por habitante del sistema actual si las CC AA más beneficiadas en tal sistema no reducen su financiación relativa<sup>34</sup>. Una de las propuestas es una transición gradual en la que se congelan los ingresos en términos reales a estas CC AA, mientras los recursos adicionales y las nuevas aportaciones se utilizan para mejorar la posición de las CC AA con un mayor desajuste entre sus necesidades de gasto y su financiación real<sup>35</sup>.

Sin embargo, esta propuesta de transición gradual de uno a otro sistema se topa con la realidad de las preferencias. En el debate político de la reforma actual, una de las pocas demandas sobre el nuevo modelo de financiación que ha generado consenso entre los gobiernos autonómicos ha sido que se mantengan las garantías de mínimos, es decir, que todas las CC AA reciban en el nuevo sistema al menos los mismos recursos que recibían bajo el sistema anterior. Una transición gradual parece entonces difícil. Los gobiernos autonómicos más beneficiados por el actual modelo de financiación no van a aceptar que se congelen sus recursos mientras el resto de regiones ve mejorar su financiación. Dicho de otra manera, es poco probable que un gobierno esté dispuesto a que su territorio pague los costes de tener en un futuro

un sistema de financiación con una distribución de recursos más equitativa.

Por último, las propuestas que se centran en mejorar el cálculo de las necesidades de gasto sólo serán efectivas si son menos vulnerables a la negociación política. La manera de prevenir que el diseño de la fórmula quede al arbitrio de las decisiones políticas es fortalecer los argumentos económicos sobre la selección de las variables con las que se calculan las necesidades de gasto. Para ello es necesario que las propuestas vayan apoyadas en estudios empíricos que propongan ajustes más adecuados entre las necesidades de financiación de un territorio y los costes asociados a la provisión de los servicios. Sólo si existe un amplio consenso en comunidad de expertos que se apoye en análisis empíricos rigurosos, será posible que los criterios técnicos tengan un peso mayor que los criterios políticos en la selección de las variables de reparto de los recursos y, en consecuencia, que el diseño de la financiación sea menos vulnerable a la coyuntura política.

## 5. La negociación política de la financiación

Durante las últimas semanas de diciembre de 2008 Zapatero tomó la decisión de involucrarse directamente en el pro-

<sup>34</sup> De hecho, esto es lo que ocurrió en las modificaciones anteriores del sistema de financiación. Ningún gobierno autonómico aparecía como perdedor y, de esta manera, el juego de suma cero con el que en ocasiones se ilustra el reparto de recursos limitados se convertía en un juego de suma positiva en el que todas ganaban con una mayor inyección de recursos.

<sup>35</sup> De la Fuente y Gundín 2007.

ceso de negociación de la financiación autonómica e inició una ronda de reuniones con los presidentes de los gobiernos autonómicos, que inauguraron el presidente catalán, José Montilla, y el de la comunidad andaluza, Manuel Chaves. Es la primera vez que un presidente del Gobierno se implica de lleno en la negociación intergubernamental del modelo de financiación territorial, una tarea que normalmente llevan a cabo los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda junto con los consejeros autonómicos. Este hecho no sólo ilustra una forma de actuar personalista de Zapatero ante algunas cuestiones<sup>36</sup>, sino también pone de relieve la importancia y complejidad asociadas a la reforma del sistema de financiación vigente desde el 2002. Aunque la intención del Ejecutivo es dejar el tema territorial en segundo plano durante la legislatura, se trata de un propósito incompatible con las cuestiones pendientes, como el nuevo sistema de financiación o la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el EA de Cataluña, cuyo impacto sobre el acuerdo de financiación es imprevisible. Es muy probable que estos dos temas devuelvan el tema territorial al centro de la agenda política durante la primera parte del año. El bumerán de las reformas estatutarias de la pasada legislatura regresa inevitablemente a la agenda política.

En el debate de la financiación territorial que ha tenido lugar a lo largo del 2008 se repiten muchas de las características

que han estado presentes en procesos anteriores, como la lucha entre CC AA por introducir en la fórmula de reparto las variables que más recursos les proporcionan, la influencia de la coyuntura política en la negociación o el hecho de que las demandas de Cataluña sigan funcionando como el motor de los cambios. Sin embargo, esta reforma es probablemente la más singular de todas las acontecidas hasta el momento y seguramente también la más compleja. Los factores que la hacen distinta tienen que ver con las enormes limitaciones con las que Zapatero parte a la hora de negociar un nuevo modelo de financiación. Estas restricciones provienen de la vinculación de la financiación territorial a las reformas estatutarias, del predominio en el debate del eje territorial sobre el eje ideológico y de la naturaleza contradictoria de los apoyos políticos que el Gobierno debe garantizar para mantener la mayoría y la estabilidad interna del partido. Además, como ya se ha mencionado, de las constricciones económicas de una coyuntura especialmente desfavorable.

La propuesta de financiación que Zapatero presenta a las CC AA a finales de diciembre recoge algunas de las exigencias del Gobierno catalán (aumento de la corresponsabilidad fiscal<sup>37</sup> y reducción del mecanismo de nivelación entre territorios) y compensa a los territorios con un mayor crecimiento de población. El Gobierno también garantiza que todas las

<sup>36</sup> Véase Informe sobre la Democracia en España 2008, capítulo 1, Cuatro años de gobierno socialista.

<sup>37</sup> Se eleva la cesión del IRPF y del IVA hasta el 50% (actualmente están en el 33% y en el 35%) y de los impuestos especiales hasta el 58% (hasta el momento se cede el 40%).

CC AA reciban mayor financiación con el nuevo sistema, una de las pocas demandas en la que todos los gobiernos autonómicos están de acuerdo. Zapatero modifica el modelo según se suceden las negociaciones mediante la creación de fondos *ad hoc* que compensan a algunas CC AA. Aunque se trata de una estrategia que el Gobierno utiliza para ampliar su limitado margen de maniobra en la negociación, todo indica que una vez más el precio a pagar por conseguir el acuerdo es la ausencia de transparencia del sistema y la improvisación.

## 5.1 Las restricciones del gobierno central

**5.1.1 El predominio del eje territorial.** Los retos y dificultades que emergen en la negociación de la financiación autonómica son en parte una prolongación de los que acompañaron a la aprobación del Estatuto de Cataluña. La principal dificultad vuelve a ser encajar las demandas catalanas en un modelo que sea aceptado por el resto. Una diferencia importante de este proceso respecto al del trámite parlamentario del Estatuto catalán es que, mientras que en este último las CC AA no tuvieron capacidad de decisión debido al papel marginal del Senado (las CC AA que estuvieron en desacuerdo con el Estatuto catalán optaron por impugnarlo ante el Tribunal Constitucional), en la reforma de la financiación los gobiernos autonómicos tienen voz y poder de decisión. El modelo se desarrolla mediante la negociación intergubernamental y culmina con la ratificación multilateral del acuerdo entre las CC AA y el Gobierno central en el CPFF.

Mientras en la tramitación parlamentaria de las reformas estatutarias predominan las relaciones entre el partido en el Gobierno y los partidos de la oposición, en la negociación de la financiación territorial el protagonismo se traslada a los líderes territoriales y a las relaciones intergubernamentales, mientras que los partidos políticos de ámbito nacional pierden capacidad para vertebrar el debate.

En los temas de financiación la ideología pierde peso a favor de los intereses territoriales, y éstos dan lugar a coaliciones de CC AA de distinto color político. Durante el proceso de negociación del modelo, el riesgo para el PSOE no proviene tanto de una potencial estrategia de desgaste por parte de la oposición (como ocurrió con la reforma estatutaria), sino de los costes derivados de la falta de cohesión interna. La unidad del partido se erosiona si existe enfrentamiento entre barones autonómicos por el diseño de la financiación, si las CC AA socialistas no apoyan la propuesta de Zapatero y si estos desencuentros son muy visibles para la ciudadanía. Algunos de los desacuerdos entre los barones socialistas sobre el diseño del nuevo modelo se ponen de manifiesto meses antes de que comience la negociación<sup>38</sup>. Durante ese período son más frecuentes las discrepancias entre las preferencias de los líderes autonómicos socialistas y el riesgo para la unidad interna es mayor, mientras que durante las reuniones bilaterales que organiza Zapatero las desavenencias entre territorios disminuyen y ceden protagonismo al pulso entre la Generalitat y el Gobierno central.

<sup>38</sup> Véase El País, 05-05-2008.

El PP también tiene dificultades para mantener la unidad interna del partido durante el proceso de negociación y Zapatero sabe aprovecharlo para desactivar la estrategia de oposición de los populares. El mayor triunfo del líder socialista durante las primeras rondas de negociación es conseguir el apoyo a su propuesta por parte de la Comunidad de Madrid y de la Comunidad Valenciana, las cuales en temas de financiación comparten intereses similares a los de Cataluña (fundamentalmente que la población sea el criterio esencial de reparto). De esta manera Zapatero consigue neutralizar la crítica habitual del PP, que consiste en presentar la reforma del sistema como una cesión a los catalanes<sup>39</sup>.

La valoración de Mariano Rajoy a la propuesta de Zapatero ilustra el efecto de la neutralización del discurso del PP; el líder popular la tacha de “enorme error” porque cree que el aumento de los recursos destinados a la financiación eleva el endeudamiento<sup>40</sup>, pero en ningún momento vincula los problemas del modelo con los intereses de Cataluña. Esta actitud resulta insólita en un partido que ha recurrido ante el Tribunal Constitucional el Estatuto de Cataluña y hubiera sido impensable en la anterior legislatura, en la que gran parte de la estrategia de oposición de los populares se basó en la crí-

tica a las negociaciones de la reforma estatutaria en Cataluña.

**5.1.2 Los dilemas en los apoyos electorales del PSOE.** Zapatero debe conseguir que el resultado de la financiación sea un éxito para el Gobierno y para el PSOE. Para ello tiene que resolver los dilemas políticos que surgen de los apoyos electorales en los que se sustenta el gobierno socialista. El reto es integrar, con el mínimo desgaste político, las demandas del Gobierno catalán con las que provienen de otros territorios, especialmente de aquéllos que concentran sus principales apoyos electorales. La armonización de estos intereses es difícil, porque las CC AA en las que se sostiene la mayoría socialista tras las últimas elecciones generales tienen posiciones enfrentadas en los dos principales temas de debate sobre el nuevo modelo: los criterios de reparto de los fondos (es decir, las variables que se tienen en cuenta para calcular las necesidades de gasto de cada territorio) y el grado de nivelación del sistema.

Por un lado, los feudos electorales socialistas clásicos, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, forman parte del llamado “frente noroeste”, junto con Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León y, en algunas cuestiones, Aragón. Estas CC AA poseen un nivel de renta por habitante por debajo de la media y se oponen a la

<sup>39</sup> La negociación de Zapatero con los presidentes autonómicos del PP pone en evidencia las contradicciones entre el discurso de la dirección nacional y la actuación de los líderes autonómicos, y provoca el conflicto interno en el partido (el presidente de Castilla y León critica la actuación de Esperanza Aguirre tras la reunión con Zapatero). Lo mismo ocurre con el plan de financiación del Gobierno a los ayuntamientos. Mientras que el PP se abstiene en la votación del Congreso, los alcaldes populares son los primeros en presentar proyectos.

<sup>40</sup> Véase El Mundo, 30-12-2008.

reducción de la nivelación entre territorios que propone Cataluña<sup>41,42</sup>. Además, en la mayoría de CC AA de este grupo (excepto en Andalucía<sup>43</sup>), la población ha crecido por debajo de la media. Por ello defienden que a la hora de calcular las necesidades de gasto se tengan en cuenta, además de la población, otras variables como la dispersión territorial, el envejecimiento de la población o la extensión geográfica.

Por otro lado, el líder socialista está condicionado por el apoyo electoral que consigue en Cataluña. La victoria del PSOE en las últimas elecciones generales no se explica sin el apoyo que obtuvo de votantes nacionalistas que tenían la vuelta al po-

der de un PP radicalizado en el tema territorial<sup>44</sup>. Los gobiernos socialistas de Cataluña y Baleares forman parte del llamado “frente Mediterráneo” (junto con la Comunidad Valenciana y Madrid). Esta coalición defiende que la población sea el criterio esencial de distribución de los recursos entre territorios<sup>45</sup> y que en la fórmula de reparto se tengan en cuenta el porcentaje de población inmigrante, el turismo, la (alta) densidad de población o la población en situación de exclusión social<sup>46</sup>. Además, estas CC AA proponen la nivelación parcial de los recursos, es decir, que la igualación de los recursos entre territorios para la prestación de servicios se re-

41 Los dilemas de Zapatero se han agudizado en parte debido al argumento utilizado por el PSC para defender su propuesta de financiación. El Gobierno catalán ha planteado la reforma en términos relacionados con la carga que supone la solidaridad interterritorial para Cataluña o la excesiva redistribución que se produce en el sistema actual. Este discurso ha creado malestar entre los barones socialistas de los territorios con menos recursos. El Gobierno catalán podría haber optado por defender el mismo objetivo (aumentar la financiación de Cataluña) arguyendo el principio de autonomía, como hizo en reformas anteriores. Es decir, defendiendo una modificación de la financiación para obtener un mayor control sobre el volumen de recursos que genera en su territorio.

42 En el nuevo estatuto de Castilla y León y en la propuesta de reforma de Castilla-La Mancha se recoge la nivelación total, es decir, que el sistema garantice la equidad en el acceso a los bienes y servicios públicos en todo el territorio.

43 Andalucía, aunque está de acuerdo en que la población debe ser un criterio esencial, lo matiza mediante el concepto de población real efectiva y añadiendo la variable de población protegida.

44 El principal incremento en votos y escaños del PSOE se produce en el País Vasco y en Cataluña que, juntas, proporcionan una ventaja de 23 diputados respecto al PP. Véase Informe sobre la Democracia en España 2008, página 56.

45 El País, 4-11-2008 y 13-11-2008.

46 La selección de variables en la fórmula de reparto es uno de los aspectos de la financiación más condicionado por la lógica política. Algunas de las nuevas variables propuestas como la población inmigrante, la población en situación de exclusión social son algunas de las novedades entre las variables de reparto propuestas en los nuevos estatutos. Otras variables nuevas son la existencia de desequilibrios territoriales internos, la dimensión de los núcleos urbanos, las “características diferenciadas de la economía regional” y la promoción de la convergencia regional (De la Fuente y Gundín, 2007: 69).

alice sólo para los de sanidad, educación y los servicios sociales. Los representantes de estos territorios, cuya renta está por encima de la media, creen que la nivelación es excesiva y que acaba penalizando económicamente a los territorios más dinámicos<sup>47</sup>. Consideran que un cierto nivel de solidaridad interterritorial es necesario, pero quieren evitar que el sistema acabe proporcionando más dinero a otras comunidades porque son sus territorios los que más recursos aportan al conjunto<sup>48</sup>.

En definitiva, el predominio de los intereses territoriales sobre la ideología en cuestiones sobre financiación autonómica crea dos grandes coaliciones formadas por CC AA de distinto color político. Las preferencias de las CC AA socialistas están divididas entre esos dos frentes y ello genera un dilema electoral para Zapatero: diseñar un modelo que los socialistas catalanes puedan defender como un éxito en Cataluña y contentar a los votantes nacionalistas que le apoyaron, sin que los barones territoriales de Extremadura, Andalucía, Galicia (en donde los socialistas gallegos pasaron a la oposición, tras perder las elecciones al Parlamento autonó-

mico, el 1 de marzo de 2009) o Castilla-La Mancha se sientan agraviados.

Es probable que los esfuerzos de Zapatero en la negociación se centren principalmente en resolver la difícil compatibilidad entre las disposiciones sobre financiación recogidas en el Estatut y un modelo de financiación que sea generalizable para todas las CC AA. Una mayor atención hacia el pacto con el Gobierno catalán no sólo es consecuencia de las enormes exigencias que imponen sobre el nuevo sistema las cláusulas aprobadas en el Estatuto de Cataluña. La neutralización de la estrategia de oposición del PP hace que la negociación con los catalanes sea menos costosa para Zapatero. El PP ya no puede vender el discurso de que el modelo de financiación es una cesión a Cataluña porque varios de sus barones territoriales comparten intereses con la Generalitat. Ese discurso hubiera podido tener un potencial coste electoral para el PSOE, al intensificar la sensación de agravio entre los votantes socialistas extremeños, andaluces o castellano-manchegos. Sin embargo, la neutralización de la estrategia de oposición del PP sobre el tema de la financiación permite a Zapatero abordar la negociación con

<sup>47</sup> Las CC AA que más claramente apuestan por una reducción de la nivelación son Cataluña, Baleares y Aragón, pues recogen el mecanismo de nivelación parcial en sus nuevos estatutos. El Estatuto andaluz, aunque reproduce prácticamente de forma literal el Estatuto catalán en esta cuestión, introduce algunas matizaciones, como, por ejemplo, una garantía en el artículo 175.2 del principio de igualdad de acceso a los bienes y servicios públicos en todo el territorio. Además, en sus declaraciones los representantes del Gobierno andaluz han dejado claro que no son favorables a una reducción de la nivelación. En el Estatuto de la Comunidad Valenciana se recoge una fórmula de reparto de la financiación basada en las necesidades de gasto sin referencias a la redistribución entre territorios.

<sup>48</sup> Además, Cataluña y Baleares proponen vincular la financiación a la capacidad fiscal. Esto, como ya se vio en la sección correspondiente, haría que una parte de los recursos no dependiera de las necesidades de gasto, sino de la renta *per capita* de la CA.

el tripartito sin la presión que el PP ejerció cuando el Gobierno tramitaba la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña.

### 5.1.3 Las limitaciones en los Estatutos.

Las negociaciones sobre el sistema de financiación siempre han sido complejas porque los intereses de los gobiernos autonómicos son a menudo opuestos y, en el mejor de los casos, difíciles de armonizar. El actual proceso de negociación contiene una dificultad añadida que no existía en reformas anteriores. El margen de maniobra para la negociación intergubernamental se ha reducido debido a que algunas CC AA han intentado condicionar el diseño del nuevo modelo a través de las disposiciones de sus Estatutos<sup>49</sup>.

Por primera vez en el ámbito de la financiación autonómica, así como en otras áreas políticas, las CC AA se han adelantado a la actuación del Gobierno central, condicionando a través de procesos bilaterales ámbitos de políticas cuya articulación debe ser multilateral. Los textos estatutarios han regulado aspectos de la financiación territorial que hasta el momento sólo se hacían efectivos como disposiciones de una ley orgánica, la LOFCA<sup>50</sup>. La consecuencia es que Zapatero se encuentra con la responsabilidad de dirigir un proceso que finaliza en un acuerdo multilateral (el acuerdo en el CPFF), pero que ha sido am-

pliamente condicionado de forma previa por los nuevos estatutos. El Gobierno no puede ignorar el contenido de estos textos porque son leyes orgánicas que el PSOE ha ratificado en el Congreso. A la dificultad para el Gobierno central de iniciar la reforma con las restricciones estatutarias se añade el hecho de que las cláusulas de los Estatutos son incompatibles entre ellas y convierten el diseño de un modelo generalizable en una tarea prácticamente imposible.

Cataluña es la comunidad autónoma más ambiciosa respecto a los cambios que el contenido del Estatuto prevé sobre el sistema de financiación autonómica. El más importante eleva la cesión del IRPF y del IVA hasta el 50% (actualmente están en el 33% y en el 35%) y los impuestos especiales hasta el 58% (hasta el momento se cede el 40%). El resto de las características del modelo de financiación que aparece diseñado en el texto estatutario catalán se corresponde con el modelo defendido por algunos expertos en Hacienda pública (como el consejero de Economía de la Generalitat, Antoni Castells), que propone la reducción de los mecanismos de nivelación y el mantenimiento del principio de ordinalidad. Las reformas en la financiación autonómica previstas en el Estatut representan el corazón de la reforma estatutaria catalana, el sím-

<sup>49</sup> La Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León han aprobado sus estatutos y se encuentra en el trámite parlamentario el de Castilla-La Mancha.

<sup>50</sup> El problema de las disposiciones recogidas en los Estatutos no es que sean incompatibles con la LOFCA. La LOFCA precisamente es excesivamente inconcreta y general respecto a las variables que deben determinar el reparto de recursos entre las CC AA y su ponderación, lo que ha permitido que éstas hayan ido modificándose con el tiempo en los distintos modelos de financiación.

bolo del cambio que el Gobierno catalán quiere imprimir en las relaciones financieras con la Administración central y la principal apuesta del tripartito durante la legislatura autonómica.

El Gobierno catalán ha invertido enormes recursos políticos en este propósito y el riesgo electoral es proporcional a ese esfuerzo. Las grandes expectativas entre la ciudadanía catalana sobre los beneficios que la nueva financiación aportará a Cataluña abonan el terreno para que emerjan sentimientos de frustración si el modelo que se apruebe no responde plenamente a las exigencias de la Generalitat. El desencanto que ello genere entre los votantes nacionalistas puede provocar la caída del tripartito. La manera en que los costes electorales de un posible fracaso de la financiación se traslade a los partidos de la coalición dependerá de lo capaz que sea cada partido de desvincularse de un acuerdo insatisfactorio. El PSC tiene las manos más atadas porque pertenece al mismo partido que el Gobierno central, mientras que el resto de partidos tiene fuertes incentivos para presentar el acuerdo final como una rebaja de las demandas de Cataluña y un incumplimiento del Estatut. Además, como principal partido de la coalición, el PSC es el que con mayor probabilidad acarreará los costes de un posible mal acuerdo.

**5.1.4 La encrucijada del PSC.** Los partidos que forman parte del tripartito catalán, pero muy especialmente el PSC, se juegan mucho en la reforma de la financiación. La capacidad de negociación de los socialistas catalanes se debilita antes y durante el proceso de negociación debido a los sucesivos incumplimientos de los plazos fijados para la aprobación del nuevo modelo de financiación y al desgaste al que someten al partido los socios del tripartito y los convergentes.

Zapatero posterga sucesivamente la negociación sobre el modelo de financiación (primero en agosto y luego en noviembre)<sup>51</sup>, justificándolo por la prioridad que requieren las medidas para frenar la crisis económica. Se incumple así la fecha límite establecida en el Estatut (9 de agosto) y, posteriormente, el compromiso de llegar a un acuerdo antes de final del año. Los socialistas catalanes reaccionan durante todo ese período con una escalada de presiones y órdenes infructuosos a Zapatero<sup>52</sup>. A mediados de diciembre la dirección del PSC decide apoyar los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2009 (después de amenazas veladas de tumbar las cuentas del Gobierno), pero aprueba al mismo tiempo una resolución en la que abre la puerta a cambiar su relación con el PSOE si no se produce un acuerdo de financia-

<sup>51</sup> Véase El País, 19-12-2008. La primera propuesta del gobierno se produjo en agosto y tuvo el rechazo unánime de las CC AA. La segunda ronda de contactos tuvo lugar durante la segunda semana de noviembre, pero no sirvió para acercar posturas y fue llevada a cabo por los representantes del Ministerio. En la tercera ronda de negociaciones Zapatero entra directamente en las negociaciones. Los primeros presidentes autonómicos con los que Zapatero se reúne son Manuel Chaves y José Montilla.

<sup>52</sup> En el Congreso del PSC Montilla advierte a Zapatero de que el PSC quiere a Zapatero, pero “aún más a Catalunya y a sus ciudadanos”. Véase El Periódico de Catalunya, 20-07-2008.

ción. Los socialistas catalanes retiran el ultimátum cuando Solbes presenta la oferta del Gobierno el 30 de diciembre.

Las amenazas sólo refuerzan a quien las realiza si son creíbles y consiguen disuadir a quien las recibe. Si no es así, y éste ha sido el caso del PSC frente a Zapatero, quien amenaza sale debilitado. La presión a Zapatero mediante el voto a los PGE no resulta creíble, porque tumbar los Presupuestos hubiera supuesto el fin de las inversiones previstas para Cataluña en los presupuestos de 2009 y porque probablemente hubiera alargado mucho más la reforma de la financiación autonómica.

Es posible que el PSC no pueda repetir con la financiación el éxito que se atribuyó con la aprobación del Estatuto y que, al contrario, acabe siendo el mayor perjudicado en su ambición por protagonizar el salto cualitativo en la financiación para Cataluña. Durante el proceso de tramitación parlamentaria del Estatut, los partidos del Gobierno catalán adoptaron una estrategia de máximos y se mostraron muy reticentes a la introducción de enmiendas al texto aprobado en el Parlamento de Cataluña. Todos temían que, si cedían en la reforma del texto, el resto de socios lo aprovechara electoralmente presentando la cesión ante los ciudadanos como un recorte de las aspiraciones del pueblo catalán<sup>53</sup>. El resultado fue que los representantes del tripartito acabaron atrincherándose en posiciones prácticamente inamovibles que bloquearon la negociación. La situación se resolvió cuando Zapatero pactó la reforma del Estatut con Convergència i Unió. Si

bien este pacto deslustró el protagonismo de los socialistas catalanes en la fase final de la negociación, evitó que el resto de partidos catalanes utilizara una gran baza electoral como hubiera sido la de presentar al PSC como el partido que claudica ante el Gobierno socialista de Madrid.

En la reforma de la financiación se repite la estrategia de máximos. Todos los partidos catalanes, con los convergentes a la cabeza, están dispuestos a aceptar una propuesta sólo si cumple íntegramente con las disposiciones fijadas en el Estatut. La propuesta que el Gobierno central presenta a finales del 2008 es inconcreta, pero parece compatible con algunas de las demandas de Cataluña. Por ejemplo, recoge los porcentajes de la cesta de impuestos autonómicos que marca el Estatut o la limitación de los mecanismos de nivelación a la financiación de la sanidad, la educación y los servicios sociales. No está claro, no obstante, que el modelo que propone Zapatero garantice una de las principales reclamaciones de Cataluña, el principio de ordinalidad, es decir, impedir que Cataluña pierda posiciones en la clasificación de renta *per capita* tras hacer su aportación a la solidaridad interterritorial.

El presidente de la Generalitat catalana, José Montilla, quiere un acuerdo de financiación que pueda presentar como un éxito ante la ciudadanía y por ello eleva la presión hacia el Ejecutivo. Pero, sea cual sea el modelo de financiación que el presidente de la Generalitat consiga pactar con Zapatero, tanto los socios del PSC en el tripartito como CiU tienen fuertes

53 Véase Informe Sobre la Democracia en España 2007, página 93.

incentivos para devaluar el acuerdo final y presentarlo ante los ciudadanos como una rebaja de las demandas de Cataluña y un incumplimiento del Estatut.

La unión de los partidos catalanes en torno a la financiación es frágil, como demuestra la quiebra del consenso cuando los diputados del PSC apoyan los Presupuestos Generales<sup>54</sup>. Si finalmente el modelo de financiación no se ajusta a rajatabla a las disposiciones del estatuto catalán, los socios del PSC en el Gobierno tienen dos opciones: mantener unido el tripartito e intentar defender el modelo como un éxito ante los ciudadanos. O bien, presionados por el más que probable rechazo de CiU al modelo, desvincularse del acuerdo y aislar a los socialistas catalanes en su claudicación ante el PSOE. Cuanto más se acerque la aprobación del sistema de financiación a las elecciones catalanas<sup>55</sup> (previstas para el 2010), más probable es que los socios del tripartito opten por la segunda estrategia. Los incentivos son especialmente fuertes para ERC, que compite con los convergentes por el electorado

nacionalista. Esquerra ha sido, junto con CiU<sup>56</sup>, el partido catalán más crítico con la propuesta del Gobierno central. Algunas de sus reacciones a la oferta de Zapatero anuncian lo difícil que será que los republicanos se sumen a la ratificación del próximo modelo de financiación<sup>57</sup>.

## **5.2 La propuesta de financiación de Zapatero: ¿una oportunidad perdida?**

La regulación de la financiación en los nuevos Estatutos, la contradicción de intereses en los territorios que sostienen la mayoría socialista y la menor capacidad del partido de vertebrar un debate en el que predominan los intereses territoriales son factores que limitan enormemente el margen de maniobra de Zapatero a la hora de elaborar el nuevo modelo de financiación. Dadas estas restricciones, cabe preguntarse si es posible que esta reforma supere de forma definitiva algunos de los problemas que el sistema de financiación viene arrastrando desde sus orígenes. Tras las primeras rondas de negociación entre el Gobierno central y

<sup>54</sup> Tanto CiU como ERC e Iniciativa reclaman insistentemente a los socialistas catalanes que utilicen a sus diputados en Madrid para conseguir un sistema de financiación que cumpla a rajatabla con el Estatuto. El mismo día que en el Congreso se levanta el veto a las cuentas generales, CiU presenta una moción parlamentaria en la que reclama unidad de criterio y de voto de las formaciones políticas en Cataluña y en Madrid. Véase El País, 18-12-2008.

<sup>55</sup> El tripartito catalán inicia el 2009 con un cambio de estrategia, pues advierte a Zapatero de que no tiene prisa en la negociación del modelo de financiación y de que no renunciará ningún aspecto de la bilateralidad para garantizar que se cumpla el Estatuto (El País, 5-01-2009).

<sup>56</sup> Tras conocer la propuesta de financiación del Gobierno central, Artur Mas afirma que “lo más grave es que Zapatero humilla al presidente Montilla y, lo que es peor, el presidente Montilla da la sensación de que se deja humillar”. (El País, 30-12-2008).

<sup>57</sup> El presidente de ERC anuncia a principios de enero de 2009 la presentación de una contrapropuesta de financiación que representa una “enmienda a la totalidad” al modelo planteado por Solbes (El País, 5-01-2009).

las CC AA, los resultados indican que se está más cerca de perder una oportunidad para resolver algunos de los problemas crónicos del sistema que de aprovechar la ocasión para superarlos.

2009 comenzó con una propuesta de financiación muy general e inconcreta por parte del Gobierno central. El Gobierno catalán valoró la propuesta de Zapatero como insuficiente y se mostró insatisfecho en el transcurso de las negociaciones; mientras que el resto de CC AA, o bien se manifiestan claramente a favor del modelo o bien lo critican de forma moderada<sup>58</sup>. Zapatero busca que su oferta cuente de entrada con un amplio apoyo y por ello garantiza que ningún territorio pierda recursos con el nuevo sistema. Esto significa que todas las CC AA mejoran su financiación con el nuevo modelo aunque, según la propuesta inicial del Gobierno, serán las más pobladas las que captarán una mayor proporción que el resto. Esta garantía representa la primera renuncia a un cambio sustancial en el modelo actual respecto a los anteriores. Como en reformas pasadas, el Gobierno es incapaz de plantear la reducción de las desigualdades en la financiación *per capita* como un ajuste de suma cero, es decir, donde unas CC AA necesariamente

pierden y otras ganan, sino como un juego de suma positiva en el que todas ganan. En cambio, uno de los elementos positivos del modelo que se concreta en la propuesta es el incremento de los porcentajes de cesión tributaria a las CC AA. El aumento de la autonomía financiera puede mejorar la rendición de cuentas de los políticos y crear incentivos para un comportamiento fiscal responsable.

Durante la negociación el líder socialista intentó ampliar su limitado margen de maniobra de dos modos: primero, recurriendo a las relaciones bilaterales para fijar las posiciones con cada comunidad y evitando así la participación en la negociación de bloques de CC AA con intereses homogéneos; segundo, elaborando una propuesta general en la que no se concretan las cifras y en la que se evita concretar los asuntos más espinosos. Esto le permite transformar su oferta a medida que se suceden las negociaciones mediante la creación de fondos adicionales con los que compensa la financiación de determinadas comunidades. Tras una primera ronda de negociaciones, el modelo planteado por el Gobierno central<sup>59</sup> cuenta con cuatro fondos: el Fondo de Garantía, el Fondo de Suficiencia, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cohesión.

<sup>58</sup> Dos comunidades autónomas del Partido Popular, Murcia y Castilla y León, se muestran poco satisfechas tras las reuniones bilaterales con Zapatero, aunque sus críticas son moderadas. En el caso de Murcia su descontento responde a un desacuerdo sobre el incremento de población en la Comunidad, mientras que el presidente de Castilla y León, a pesar de que en general no muestra satisfacción con la oferta, reconoce que “se abren expectativas” gracias a la creación de un tercer fondo dentro del modelo de financiación para impulsar el crecimiento demográfico (El País, 5-01-2008).

<sup>59</sup> Véase documento Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Propuesta base para un acuerdo), 30 de diciembre de 2008. [www.meh.es](http://www.meh.es).

El Fondo de Garantía está compuesto por los recursos destinados a cubrir el gasto de las CC AA en sanidad, educación y servicios sociales. El objetivo del Gobierno central es garantizar con este fondo la nivelación total de las necesidades de gasto para estas políticas, es decir, que todas las CC AA posean igual financiación por unidad de necesidad para estos servicios. Todas las CC AA participan en este fondo con un porcentaje idéntico de su cesta de impuestos cedidos y los recursos de esa bolsa común se reparten atendiendo a las variables de población, superficie, dispersión, insularidad, población protegida equivalente<sup>60</sup>, población mayor de sesenta y cinco años y población en edad escolar (entre 0 y 18 años).

La introducción en la fórmula de reparto de la población escolar y la población equivalente ponderada por grupos de edad mejora el cálculo de las necesidades de gasto. No obstante, el alcance final de esta mejora dependerá de cómo se concrete la ponderación de cada variable en la fórmula de reparto. Si los resultados de la negociación entre el Gobierno central y las CC AA dan lugar a ponderaciones desproporcionadas de algunas variables (es decir, que no se corresponden con su peso en el coste de provisión de los servicios o en su demanda relativa), los avances que supone la introducción de nuevos indicadores en la fórmula de reparto quedarán desvirtuados.

El Fondo de Suficiencia cubre la financiación de las competencias autonómicas consideradas no básicas (es decir, todas las

competencias excepto sanidad, educación y servicios sociales). Algunas CC AA podrán financiar estas competencias con los impuestos cedidos que no hayan tenido que dedicar al Fondo de Garantía, pues el nuevo modelo les permitirá quedarse con el porcentaje restante. El Gobierno central completará mediante transferencias la financiación de las CC AA que no puedan cubrir estos gastos con sus impuestos. Sin embargo, la propuesta del Gobierno no concreta aspectos importantes sobre la naturaleza de este Fondo, como las variables que se utilizarán para calcular las necesidades de gasto o el porcentaje de gastos que se nivelará, es decir, hasta qué punto las transferencias del Gobierno central cubrirán la desigualdad entre las necesidades de gasto en las competencias no básicas y la capacidad fiscal de las CC AA.

La manera en la que durante la negociación se concreten estas cuestiones determinará la naturaleza y el grado de nivelación general del sistema. El modelo propuesto por Zapatero asegura la nivelación entre CC AA en la prestación de servicios básicos (sanidad, educación y servicios sociales). Esto garantiza que exista una nivelación en aproximadamente el 80% del gasto que efectúan las CC AA (que es lo que representan los servicios básicos sobre el total del gasto autonómico). Pero ¿qué ocurrirá con el resto de competencias llamadas no básicas? Si el Gobierno central se encarga de cubrir al 100% las necesidades de gasto para aquellas CC AA que no puedan llegar con su cesta de

60 La población protegida equivalente se distribuye en tres grupos con diferentes ponderaciones: 0 a 4 años; entre 5 y 64; de 65 o más años.

impuestos, el nuevo modelo llegará a una nivelación total similar a la que opera en el sistema actual. Si, en cambio, las transferencias del Gobierno central sólo cubren una parte de esas necesidades de gasto, el grado de nivelación del nuevo modelo será inferior que el del sistema vigente.

Es cierto que el porcentaje del gasto no nivelado en este segundo caso sería muy pequeño, dado que en general el gasto que representan las competencias no básicas ronda el 20% del total del gasto autonómico. No obstante, aunque en términos presupuestarios el impacto de la reducción de la nivelación puede no ser importante, estos cambios reflejan un cambio cualitativo. Por primera vez se plantea en el modelo una reducción de la nivelación del sistema que puede abrir la vía a futuras disminuciones del grado de nivelación de las políticas.

Independientemente del grado de nivelación que finalmente se garantice en el Fondo de Suficiencia, la naturaleza de la nivelación ha cambiado en el nuevo modelo, pues pasa de ser un mecanismo basado en la redistribución de recursos de unos territorios a otros, a ser fundamentalmente una responsabilidad de la Administración central. En el modelo de financiación vigente, las CC AA que con los impuestos cedidos generan más recursos de los que necesitan para cubrir su gasto han de devolver la diferencia a la Hacienda central. Ésta utiliza esos recursos para financiar a las comunidades que no pueden cubrir su gasto. En cambio, en el

nuevo modelo las CC AA se quedan con la parte de impuestos cedidos que no destinan al Fondo de Garantía y es la Administración central la encargada de completar la financiación de las que obtengan menos recursos a través de sus impuestos. Esto significa que en el nuevo Fondo de Suficiencia la redistribución de recursos entre territorios desaparece del mecanismo de nivelación y éste recae exclusivamente sobre la Administración central. O, dicho de otra manera, la reducción de la desigualdad se convierte en una responsabilidad que pasa de los territorios a la Administración central.

Por último, el diseño del modelo se resiente con la creación de dos fondos *ad hoc* dentro de los llamados fondos de convergencia: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cohesión. Los objetivos de estos Fondos son contradictorios, pues el primero está destinado a completar la financiación de las CC AA que tengan una financiación *per capita* inferior a la media tras el reparto del Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia; mientras el segundo proporciona recursos adicionales a las regiones pobres<sup>61</sup>. Además, tras las reuniones con varios presidentes autonómicos, Zapatero decide crear un fondo adicional para compensar a las CC AA con un bajo crecimiento demográfico y premiar con fondos adicionales a las CC AA que tengan lengua propia.

En definitiva, probablemente el aspecto más positivo de la propuesta base del Gobierno es el aumento de la auto-

61 Sobre la relación entre los mecanismos de nivelación y la introducción de variables de pobreza relativa, véase nota número 18.

nomía fiscal de las CC AA, una decisión que, aunque impulsada directamente por las cláusulas establecidas al respecto en el Estatut, está en consonancia con las recomendaciones de los expertos en la materia. Sin embargo, los diferentes fondos que han sido creados *ad hoc* desvirtúan algunos de los avances anunciados en la fórmula de reparto del Fondo de Garantía. La presencia de estos fondos lastra la transparencia del sistema y preanuncia que sus resultados pueden estar más próximos a la improvisación y a las contingencias de la negociación que a una racionalización de la distribución de recursos. Por último, existen todavía numerosos aspectos del nuevo modelo que no se han concretado y que son importantes porque determinarán el grado de nivelación general del sistema. Es probable que, debido a la relevancia de las cuestiones pendientes y, por lo tanto, a las discrepancias que éstas puedan suscitar, el Gobierno haya decidido concretarlas en las siguientes fases de la negociación. Esto significa que la propuesta base del Gobierno central formulada en los últimos días de diciembre de 2008 es sólo un primer paso para llegar al acuerdo. Aunque la propuesta haya generado el apoyo de la gran mayoría de presidentes autonómicos, de ello no puede concluirse que su aprobación vaya a ser fácil ni inmediata, sobre todo teniendo en cuenta la encrucijada política de los socialistas catalanes.

**1** El intenso debate que ha acompañado a las distintas reformas del sistema de financiación autonómica no es una característica exclusiva del caso español. En todos los países descentralizados las cuestiones relacionadas con las haciendas territoriales son controvertidas porque el reparto de recursos determina el grado de control que un nivel de gobierno puede ejercer sobre el otro, la interdependencia en sus actuaciones y, en definitiva, el poder relativo de cada administración. Probablemente el aspecto más debatido es el diseño de las transferencias de nivelación, porque éstas res-

En España el núcleo central del debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica durante el 2008 se encuentra precisamente en las transferencias de nivelación, un tema en el que no existe consenso, ni entre los expertos en hacienda pública, ni entre las comunidades autónomas. Aunque los expertos coinciden en señalar desde hace tiempo que el sistema actual no hace efectivo el principio de igualdad en la capacidad de prestación de servicios y que el reparto de recursos da lugar a desigualdades difícilmente justificables, el consenso se trunca respecto a los

## Conclusiones

ponden al objetivo de garantizar que los ciudadanos tengan acceso a un nivel de servicios similar en todo el territorio y, por lo tanto, conllevan la redistribución de recursos desde las regiones de mayor renta hacia las más pobres.

**2** La revisión de la financiación autonómica que previsiblemente se acordará a lo largo de 2009 dará lugar al quinto modelo de financiación territorial desde que en 1986 se estableció el primer sistema. Las principales alteraciones en el modelo de financiación territorial han sido el resultado de la capacidad de presión de los gobiernos autonómicos, que resultaban claves para garantizar las mayorías parlamentarias.

mecanismos de nivelación. No hay acuerdo sobre cuánta desigualdad puede aceptarse en el nuevo sistema: ¿se deben eliminar totalmente las diferencias entre territorios o, por el contrario, sólo reducirse hasta un nivel aceptable?

**3** Las propuestas oscilan entre las que plantean que la redistribución reduzca su peso en la financiación y, en concreto, que las transferencias de nivelación sólo cubran una parte de los servicios (sanidad, educación y servicios sociales), y las que proponen que se mejore su diseño, eliminando aquellos aspectos que generan arbitrariedades en la distribución de los fondos, pero manteniendo la nivelación total de los recursos.

**4** El modelo de financiación que el Gobierno presentó a las CC AA a finales del 2008 se corresponde con la propuesta de nivelación parcial que figura en el Estatuto de Cataluña (y que también reclamaba el Gobierno de Baleares). Es decir, se asegura la nivelación entre CC AA en la prestación de servicios básicos (sanidad, educación y servicios sociales), lo que garantiza que exista una nivelación en aproximadamente el 80% del gasto que efectúan las CC AA. Sin embargo, la negociación del modelo de financiación todavía no ha concretado cómo se financiarán el resto de compe-

ción de la nivelación del sistema a los servicios esenciales, pues ello puede abrir la vía a futuras disminuciones del grado de nivelación de las políticas.

**6** A pesar de que la propuesta del Gobierno central recoge algunos aspectos positivos sobre los que los expertos llevan años insistiendo, como es el aumento de la autonomía fiscal de las CC AA, la valoración sobre el futuro éxito de esta reforma no deja mucho espacio al optimismo. Zapatero está obligado a negociar con un escaso margen de maniobra debido a las restricciones que im-

## Conclusiones

tencias “no básicas” (el 20% restante del gasto autonómico). El grado de nivelación general del nuevo sistema dependerá de cómo se defina finalmente la financiación de estas competencias.

**5** Independientemente de la nivelación que finalmente se garantice en los servicios no esenciales, la propuesta del Gobierno central representa un cambio cualitativo en la naturaleza de la nivelación para esos servicios, pues pasa de ser un mecanismo basado en la redistribución de recursos de unos territorios a otros, a ser fundamentalmente una responsabilidad de la Administración central. Lo mismo ocurre con el hecho de que por primera vez se plantee la reduc-

ponen los nuevos estatutos, la contradicción de intereses entre las CC AA que componen la base electoral socialista, y la menor capacidad del partido de vertebrar un debate en el que las alianzas se establecen alrededor de los intereses territoriales, no del color político. Estas limitaciones pueden acabar desvirtuando el contenido del acuerdo de financiación. A esas restricciones estructurales se le añaden las de la coyuntura económica, que no facilita precisamente la negociación concreta.

**7** El precio a pagar por el nuevo sistema de financiación (aumento de la corresponsabilidad fiscal, reducción del mecanismo de nivelación entre los territorios, mayores compensa-

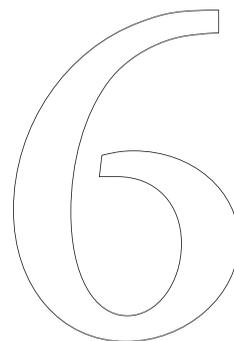
ciones a las comunidades con un mayor aumento de la población, garantía de que todas las CC AA recibirán mayor financiación con el nuevo sistema, creación de fondos *ad hoc* que sirvan de compensación, etc.) es la ausencia de transparencia y la improvisación.

**8** Finalmente, aunque el nuevo sistema de financiación se apruebe a lo largo del 2009, es poco probable que esté vigente durante un largo período de tiempo. Los factores que causan la renegociación periódica de la financiación, como el peso de las rela-

ciones bilaterales en la negociación o las desigualdades en la financiación por habitante entre las comunidades forales y el resto de CC AA están lejos de desaparecer, por lo que es previsible que estos factores continúen actuando como el motor de futuros cambios en el sistema y que el sistema siga adoleciendo de una inestabilidad crónica.



# El mercado de la energía en 2008



El año 2009 despertó con una contundente demostración del poder que proporciona el dominio de un mercado energético: Rusia cerró el suministro de gas a Ucrania y, como efecto inevitable de esta decisión, doce países europeos –Bulgaria, República Checa, Grecia, Croacia, Italia, Macedonia, Rumania, Moldavia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía– se quedaron sin una molécula de gas en pleno invierno; y de paso condenó a restricciones de suministro a otros cinco, entre ellos a las poderosas Alemania y Francia. Resulta que las ex repúblicas de la extinta Unión Soviética apenas pagan por el gas entre el 30% y el 35% de lo que cuesta el gas en el mercado. Parece realista concluir, al menos provisionalmente, que las economías occidentales no están sometidas tan sólo a la discrecionalidad de cárteles petroleros mejor o peor organizados, como la OPEP, sino al capricho o al riesgo de las balas perdidas en conflictos bien lejanos a los intereses europeos.

Como efecto secundario de estos veinte días sin gas que atemorizaron a Europa surgirá probablemente una nueva invocación a un debate sobre la recuperación de la energía nuclear en Europa. Invocación que, de nuevo, corre el riesgo de producirse en el vacío en el caso de España. El Gobierno sigue sin decidirse a impulsarlo, mucho más a retirar el prolongado rechazo a un nuevo ciclo inversor en plantas nucleares; todavía tiene que aceptar el paso previo, la prolongación de la vida útil de las centrales en funcionamiento.

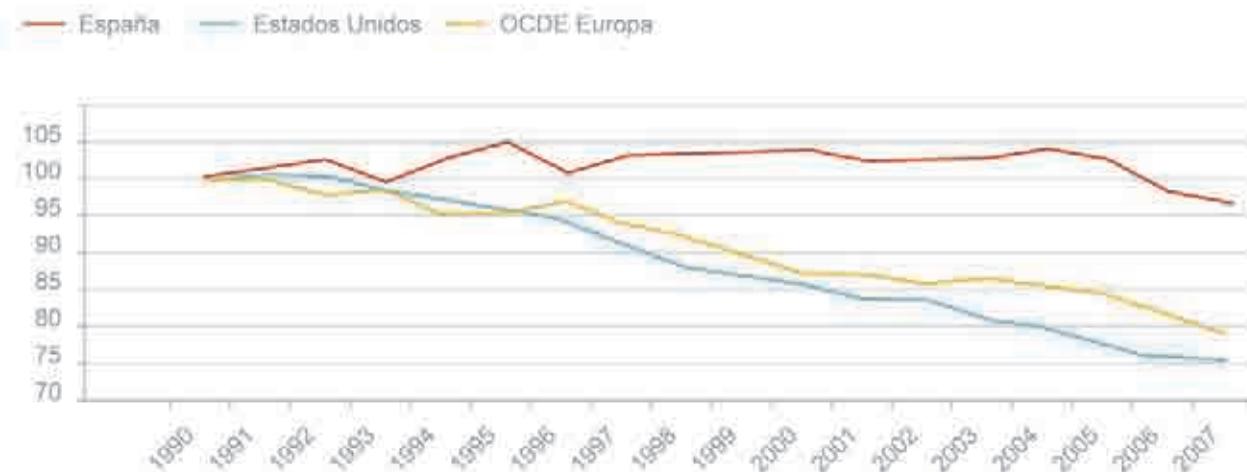
El reciente episodio del gas ruso, como otros anteriores no menos relevantes, resucita la idea de que un gobierno democrático tiene que garantizar, como primer mandamiento de su gestión energética, el suministro de electricidad y calor a sus ciudadanos. No ha sido una prioridad evidente en los últimos años; tenía más predicamento, al menos en teoría, el cumplimiento de los programas de reducción del CO<sub>2</sub> y la protección del medio ambiente. Las políticas del primer mandato presidencial de José Luis Rodríguez Zapatero estaban orientadas precisamente en esa dirección. Pero la volatilidad del precio del petróleo, la demostración de que el gas puede utilizarse como un arma de coacción, una crisis financiera que requerirá un prolongado ajuste en los balances de las entidades de crédito antes de que se restablezcan los flujos anteriores de crédito y una recesión económica profunda en movimiento uniformemente acelerado son razones de sobra para predecir que Europa entra en una etapa de descarado nacionalismo energético. El mercado de la energía en España

tiene que trabajar con esa hipótesis y no conviene olvidar que el Estado desempeña un papel decisivo en ese mercado.

El análisis tradicional de la política energética española denuncia dos problemas estructurales básicos, a los que han tenido que dar respuesta los gobiernos democráticos al menos desde la segunda crisis del petróleo en 1979: la dependencia casi total del petróleo y del gas procedente del exterior para satisfacer la demanda bruta de energía y el excesivo consumo de energía por unidad de producto que presenta el sistema económico español. Las estadísticas confirman ambos déficit estructurales. España importa el 100% del petróleo que necesita y aproximadamente el 81% de toda la energía primaria que consume, cuando en Europa esa dependencia media apenas supera el 50%. Además, el grado de eficiencia energética de la producción española es muy bajo. Medido en términos de intensidad energética, es decir, de consumo interior bruto de energía dividido entre el PIB, en 2007 cada 1.000 dólares de PIB producidos en España requerían un coste energético de 0,2 toneladas equivalentes de petróleo (TEP); en el Reino Unido la relación era de 0,13 TEP por cada 1.000 dólares, en Alemania de 0,16, en Italia de 0,15 y en Italia de 0,16. Cada unidad de producto en España incorpora un coste energético más elevado que la producción del resto de Europa, y ése es un factor que encarece considerablemente los precios relativos de la producción española e impide que se puedan desarrollar correctamente programas de ahorro energético. Es verdad que desde 2005 se ha reducido la intensidad ener-

Gráfico 1

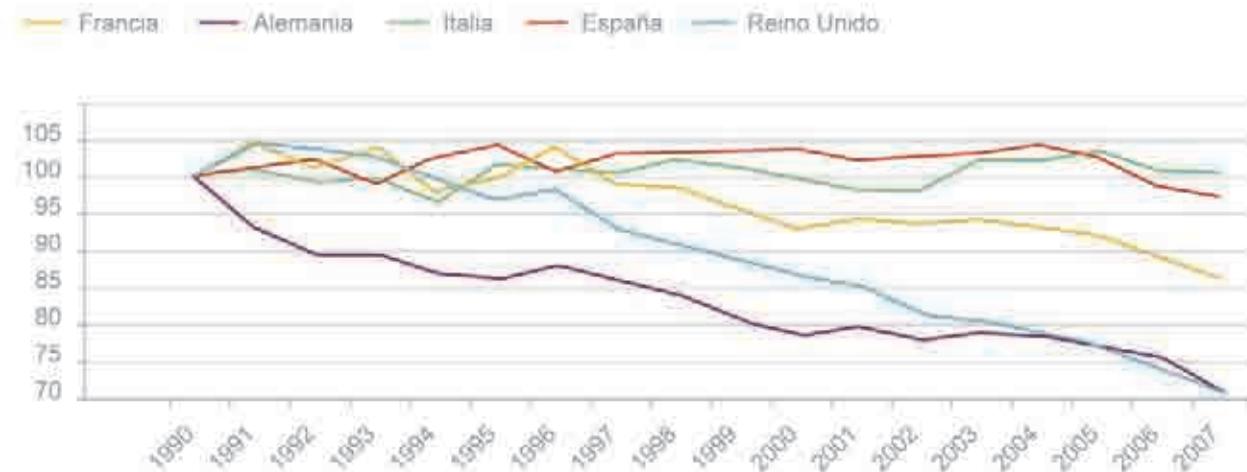
**Intensidad energética de la economía (índice 1990 = 100)**



Fuente: CNE y elaboración propia

Gráfico 2

**Intensidad energética de la economía (índice 1990 = 100)**



Fuente: CNE y elaboración propia

gética española, pero lo ha hecho de forma bastante más tímida que en el resto de Europa. Las previsiones oficiales calculan que en los próximos ocho años la intensidad energética española descenderá a una

tasa media anual algo superior al 1,5%; pero no se advierte que las medidas de ahorro propuestas consigan tal objetivo. En los documentos oficiales –planes de ahorro energético, programas de infraestructuras–

Tabla 1

**Consumo de energía primaria en España por tipo de combustible**

|                           | 1974          | 1984          | 1994          | 2000           | 2007           |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
|                           | ktep          | ktep          | ktep          | ktep           | ktep           |
| Carbón                    | 9.169         | 18.057        | 18.018        | 21.635         | 20.236         |
| Petróleo                  | 42.095        | 40.907        | 51.894        | 64.683         | 70.848         |
| Gas natural               | 852           | 1.877         | 6.479         | 15.223         | 31.602         |
| Nuclear                   | 1.882         | 6.016         | 14.415        | 16.211         | 14.360         |
| Hidráulica                | 2.635*        | 2.718*        | 2.425         | 2.534          | 2.341          |
| Otras energías renovables |               |               | 2.504         | 4.456          | 7.887          |
| <b>Total</b>              | <b>56.633</b> | <b>69.575</b> | <b>95.735</b> | <b>124.722</b> | <b>147.274</b> |

|                           | %            | %            | %            | %            | %            |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Carbón                    | 16,2         | 26,0         | 18,8         | 17,3         | 13,7         |
| Petróleo                  | 74,3         | 58,8         | 54,2         | 51,8         | 48,1         |
| Gas natural               | 1,5          | 2,7          | 6,8          | 12,2         | 21,5         |
| Nuclear                   | 3,3          | 8,6          | 15,1         | 13,0         | 9,8          |
| Hidráulica                | 4,7          | 3,9          | 2,5          | 2,0          | 1,6          |
| Otras energías renovables |              |              | 2,6          | 3,6          | 5,4          |
| <b>Total</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

\* Incluye eólica y solar fotovoltaica. Excluido el saldo de intercambios internacionales de energía eléctrica

Fuente: CNE y elaboración propia

abundan más en la definición de grandes objetivos, como reducir en 2020 la demanda energética en el 20%, cubrir el 20% de la energía final con renovables o rebajar en el 20% la emisión de gases de efecto invernadero, que en medidas bien articuladas y persistentes para conseguirlo.

El marco general del consumo energético en España muestra un crecimiento exponencial de la demanda de gas natural, un ascenso pronunciado de las energías renovables, un retroceso del petróleo en la estructura de consumo y el hundimiento continuado del carbón. Para apreciar la escalada del gas, baste decir que si el PIB español ha aumentado aproximadamente el 60% entre 1990 y 2006, la demanda primaria de gas ha aumentado el 500% en el mismo periodo, la de petróleo el 48% y las energías renovables (eólica,

fotovoltaica) lo han hecho en el 70%. Las causas del éxito del gas y las renovables hay que buscarlas en el hecho de que el gas es una energía limpia –más limpia que el petróleo y el carbón–, en la conveniencia de amortizar los dos contratos de gas del gasoducto del Magreb de 9 y 5 BCM, en los beneficios que reporta a las empresas eléctricas el que sea la producción eléctrica por ciclo combinado la que fije el precio marginal del kilowatio hora (kW/h) y, en el caso de las renovables, a la política de subvenciones que ahora empieza a ser corregida en alguna de ellas, como se verá después.

**1. Cables y gasoductos**

En 2008 el Gobierno aprobó el Plan de Infraestructuras Energéticas para el periodo

2008-2016. Aunque pasó relativamente desapercibido, parece una de las piezas más importantes –en términos positivos; negativas hay donde elegir– de la política energética, en cuanto que busca mejorar las redes de transporte de gas y electricidad de forma que no se produzcan deficiencias por el crecimiento esperado de la demanda. El aumento esperado del consumo de energía primaria es del 1,4% en media anual durante el periodo del plan. Bien, pues las inversiones previstas en el plan ascienden a 9.220 millones de euros en infraestructuras eléctricas y 10.221 millones en infraestructuras de gas. Tiene interés precisar que el plan se ha organizado para construir casi 7.500 kilómetros de nuevas líneas de 400 kilovoltios y unos 4.800 kilómetros de 200 kilovoltios; en el área del gas, está previsto aumentar en 80 kilómetros nuevos la red primaria de gasoductos, aumentar la capacidad de almacenamiento de gas en el 142% y la capacidad de regasificación en el 71%. ¿Por qué es importante este plan? Pues fundamentalmente porque, en materia de electricidad, la red de transporte debe aumentar para dar salida al aumento de la producción de electricidad obtenida por energías renovables. La nueva electricidad renovable hay que transportarla y exigirá muchos kilómetros de cable nuevo. La generación de electricidad eólica hay que obtenerla donde está el recurso del viento, que no suele coincidir con los puntos de producción eléctrica convencionales ya integrados en la red. En el caso de las infraestructuras de gas, el objetivo es reforzar las redes que permiten mantener la diversificación de las fuentes de suministro;

diversificación que, entre otros problemas, evitará sufrir las penalidades de los países afectados por el corte de gas ruso.

La infraestructura eléctrica se enfrenta a otra distorsión quizá más grave, en cuanto que es menos identificable: el mal estado de la red de distribución, es decir, del cableado que lleva la electricidad desde las estaciones y subestaciones de transformación hasta los hogares. Esta red es responsabilidad de las empresas. A ese deplorable estado son atribuibles los frecuentes apagones eléctricos que con tanta frecuencia se producen en todas las ciudades y pueblos de España. Recuérdese el caso de Barcelona, donde una avería en una subestación dejó sin luz a casi 500.000 consumidores durante tres días. El riesgo de apagones sigue siendo muy elevado, sobre todo en ciudades como Girona que, a pesar de las advertencias de los expertos, mantienen un suministro llamado “en antena”, es decir, canalizado a través de una sola línea de suministro, en lugar del mallado que garantiza opciones de interconexión en el caso de que una sola línea falle. Las empresas –Iberdrola, Endesa, Hidrocantábrico, Unión Fenosa– arguyen que la tarifa regulada públicamente no retribuye adecuadamente la inversión en redes de distribución; y aparentemente tienen razón. En el sistema eléctrico español la retribución apenas llega al 20% de la tarifa, mientras que la media europea supera el 30%. Conviene recordar que a principios de 2008 se aprobó un Real Decreto por el cual se aumentaba la retribución a las inversiones en distribución en 500 millones de euros; desde entonces las eléctricas perciben por este

concepto unos 4.000 millones de euros al año. Semejante cantidad más el respeto debido a la calidad del servicio que prestan deberían ser razones suficientes para que no se produzcan nuevos apagones por cables deteriorados o falta de subestaciones transformadoras.

Para entender las resistencias con las que suele tropezar la construcción de infraestructuras energéticas en España basta mencionar el caso de la línea de transporte de alta tensión que debe conectar el sistema eléctrico español con el francés. El objetivo de esa línea era y es duplicar la capacidad de intercambio de suministro eléctrico entre ambos países. Para ser exactos, se trataría de duplicar la capacidad de interconexión, situada hoy en 1.200 megawattios (MW), hasta los 2.600 MW. Este proyecto se concibió más de cincuenta años atrás y durante este tiempo ha sido sistemáticamente aplazado, boicoteado, ignorado o simplemente repudiado por muchos ayuntamientos catalanes y franceses, que debían autorizar la obra, por razones políticas o excusas medioambientales en las que no merece la pena insistir. En todo caso, las restricciones medioambientales se han utilizado más como una demostración de poder local o autonómico frente al Estado que como un procedimiento de defensa ecológica. El caso es que medio siglo después de su concepción, parece que, por fin, la mediación del ex comisario europeo Mario Monti ha conseguido formalizar un acuerdo hispano-francés, es decir, entre los ayuntamientos a un lado y otro de los Pirineos que soportarán el paso de la línea, aunque, eso sí, en condiciones un

tanto peculiares. El pacto final exige que una parte del trazado sea soterrado y, además, transporte corriente continua.

## 2. Silencio nuclear

El invocado debate sobre la energía nuclear, entendiendo por tal la elaboración al menos de un Libro Blanco con el pronunciamiento y aldabonazo inicial del Gobierno, sigue sin convocarse. Hay razones políticas de sobra para el silencio administrativo, pero son más discutibles los argumentos financieros y energéticos que se esgrimen para evitar el pronunciamiento. Una primera barrera contra la construcción de nuevas nucleares, muy evidente, es el rechazo todavía mayoritario de la opinión pública a la opción nuclear, aunque los datos existentes sugieren que una mayoría de los opinantes se reconoce mal informado sobre las ventajas e inconvenientes de este tipo de energía. Una segunda barrera, también muy notoria en la actualidad, es el empeoramiento de las condiciones financieras nacionales e internacionales. Se trata de poner en marcha una inversión de unos 3.000 millones de euros en un negocio que tiene, como se verá, riesgos muy variados. Las posiciones pronucleares defienden las ventajas de la energía nuclear con el objetivo de reducir la emisión de GEI: las ocho centrales nucleares operativas en España ahorraron a la atmósfera unos 40 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, casi el 11,5% de las emisiones de dióxido de carbono contabilizadas en 2006. En términos económicos, además, los costes operativos de las centra-

les nucleares son notablemente más bajos que el resto de la producción termoeléctrica. La comparación, *grosso modo*, sería de unos 20 euros por MW/hora en el caso nuclear y de 45-50 en sus competidores. Los defensores de la tecnología arguyen también la seguridad en el suministro y los progresos en seguridad y eficiencia de los reactores de III Generación. El Gobierno no parece demasiado sensible a esas razones. La planificación energética oficial dibuja para los próximos años una decadencia relativa de la opción nuclear; su participación en la producción total de electricidad va a descender desde el 24% en 2006 al 17% en 2016.

Pero la conclusión para los defensores de la opción nuclear no tiene por qué ser pesimista. La percepción política ha cambiado. Durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero la presidencia del Gobierno, y de forma especialmente tenaz el Ministerio de Medio Ambiente, llegó a defender el cierre escalonado de las centrales nucleares. Las tesis oficiales parecían coincidir con las defendidas por organizaciones ecologistas que defienden la extinción total de la producción nuclear y su sustitución por energías renovables. Pero el año pasado esa hostilidad fue suavizándose progresivamente. Presidencia del Gobierno –nótese que el Ministerio de Industria no es el depositario de la doctrina oficial respecto a la energía nuclear, si bien ha actuado en su defensa– parece haber aceptado a regañadientes la tesis de que la energía nuclear es insustituible en el mix energético de los próximos doce años, porque la producción renovable se gestiona con dificultad. Las palabras má-

gicas que ya no se rechazan son “prolongación de la vida útil de las centrales”. Esta opción es, con gran diferencia, la más rentable de todas, siempre y cuando cuente con el *nihil obstat*, central por central, del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN). Las inversiones están amortizadas, es una opción más barata que invertir en cualquier otra tecnología y el rechazo político hacia las plantas existentes se evaporó muchos lustros atrás. Incluso permite mantener abierta una conexión con una eventual recuperación de nuevas inversiones nucleares, puesto que las nuevas plantas podrían instalarse en los emplazamientos actuales, con lo cual no sería necesaria una azarosa búsqueda de nuevas localizaciones. La medida de ese cambio de opinión se conocerá cuando el Gobierno decida –previo informe del CSN– sobre la prolongación o no de la vida útil del grupo de Santa María de Garoña, cuya vida normal vence a mediados de este año. El escenario considerado es que se autorice su funcionamiento hasta 2019, previo informe anual del Consejo.

Uno de los enemigos más poderosos de la energía nuclear –por detrás de la gestión de los residuos, un problema que permanece sin resolver– es la gestión inadecuada de los incidentes en las centrales nucleares. El episodio vivido en Ascó a raíz de una fuga de radiactividad en noviembre de 2007, pero conocida meses después, ilustra perfectamente ese peligro. Los gestores de la central retrasaron la información al Consejo de Seguridad Nuclear durante cinco meses, se ocultó el incidente al inspector de la planta e incluso llegó a anularse la alerta por escape. Cualquier de-

bate nuclear que se proponga en el futuro, cuando las condiciones financieras no sean una barrera infranqueable y el precio del petróleo se dispare de nuevo, víctima de su volatilidad y escasez creciente, tendrá que reconocer inexcusablemente dos condiciones básicas: no será posible acometer nuevas inversiones nucleares sin la participación activa del Estado y el Consejo de Seguridad Nuclear deberá tener el control absoluto sobre la seguridad de las centrales nucleares. La “participación activa del Estado” implica varias decisiones fundamentales, la principal de las cuales es la necesidad de trasladar el convencimiento de que no se rechazará la iniciativa de las empresas, si llegara a producirse, para construir nuevas plantas.

### 3. La distorsión de los precios

El problema de fondo que recorre el mercado de la energía en España es la percepción extremadamente distorsionada de la formación de los precios que tienen los agentes económicos y sociales. Esta distorsión es notable en el caso de los precios de la electricidad, pero suscita intensas sospechas en el caso de los combustibles en los momentos de subida de los precios internacionales del petróleo. Es un hecho que las empresas de transporte por carretera simplemente no aceptan que deben incorporar a sus cuentas de resultados los aumentos del coste de los combustibles. En el transporte, no hay elasticidad del consumo a los precios y tampoco se detecta en los últimos años una reducción del consumo medio por vehículo en circula-

ción. En consecuencia, resulta difícil articular políticas para reducir el consumo; tampoco ayuda la escasa presencia comparativa del transporte marítimo y por ferrocarril en el mercado nacional. Este cruce de renuencias a aceptar los aumentos de costes, por una parte, y a mejorar la eficiencia del consumo, por otra, se explica en gran parte por la excesiva atomización empresarial del mercado, en el que conviven sociedades muy pequeñas –hay más de 130.000 en toda España– cuya supervivencia se ve amenazada por el encarecimiento de los costes energéticos. Esa es la razón principal por la cual se convocó una huelga del transporte en junio de 2008 como respuesta mecánica al aumento del precio del gasóleo de automoción, que aumentó casi el 38% en doce meses, entre junio de 2007 y junio de 2008. Pero, a pesar de que en cada subida del petróleo se repite sistemáticamente el mismo problema –las microempresas se sitúan al borde de la quiebra– y la misma respuesta –los transportistas exhiben su capacidad de intimidación bloqueando las carreteras, cerrando los mercados y dejando sin alimentos a casi todas las ciudades–, no se ha conseguido poner en marcha un plan que incentive la fusión de empresas y reduzca el minifundismo del sector. En la sociedad española se mantiene el reflejo casi automático de recurrir al Estado para corregir los efectos del mercado. Los precios de las gasolinas y los gasóleos están liberalizados, pero se mantienen en una banda muy estrecha en torno a lo que antes de la liberalización se conocían como precios máximos. La cuestión que viene suscitándose en la opi-

nión es la de si las petroleras –Repsol, Cepsa, BP, sobre todo– repercuten con la misma premura al consumidor español el encarecimiento del precio del crudo en los mercados internacionales que su abaratamiento. En apariencia, encarecen los precios a gran velocidad cuando sube el petróleo –o sus derivados en los mercados respectivos–, mientras que tardan más en trasladar los descensos de precios. El fenómeno ha sido perfectamente visible en 2008 gracias a la extrema volatilidad del petróleo. En pocos meses su cotización internacional ha caído en más de 100 dólares por barril, desde los 147 dólares que llegó a costar el Brent en julio de este año hasta los ajustados 40 dólares de finales de año, con un pequeño intervalo de subida hasta los 50 dólares en el momento de la intervención militar de Israel en Gaza. El comportamiento de las compañías petroleras parece ser el siguiente: cuando el precio del petróleo baja, argumentan para retrasar el ajuste de los precios al consumidor que los combustibles de sus *stocks* son los pagados con los precios más altos y que esos *stocks* se consumen en el plazo aproximado de dos semanas; pero a veces no se aplica igual mecanismo cuando el precio sube. Mediante esta argucia las petroleras consiguen aumentar sus márgenes, de ordinario bastante ajustados.

Ahora bien, hay que precisar que las investigaciones de precios en los mercados de combustibles no han llegado a determinar que exista colusión de precios entre las compañías petroleras y tampoco que los márgenes de las empresas sean superiores a los que se registran en otros países europeos. Los muy precisos in-

formes de precios de la Comisión Nacional de la Energía (CNE) llegan a demostrar, como mucho, que, como promedio, los márgenes en las estaciones de servicio españolas son más altos que en el resto de Europa. Por lo general, el problema de los precios de los combustibles está resuelto; no plantea problemas estructurales graves.

Pero donde el problema de los precios ha llegado a convertirse en una amenaza es en el mercado eléctrico. Explicado con brevedad, el estrangulamiento de los precios eléctricos se produce por la diferencia entre los costes que la ley reconoce a las compañías eléctricas en la formación de los precios mayoristas y los ingresos que se reparten las empresas por las tarifas que aprueba el Gobierno. Como los ingresos han sido y son notablemente inferiores a los costes, se ha generado históricamente una deuda de la tarifa –es decir, de los consumidores– hacia las compañías eléctricas que les suministran la electricidad. Bien, esa deuda supera hoy, según los cálculos oficiales, los 12.500 millones de euros. Es un problema político de primera magnitud por varios hechos entrelazados. La ley eléctrica de 1997 obliga a pagar ese déficit; es decir, obliga a los consumidores. La deuda aumenta sin cesar por dos razones. La primera, porque los gobiernos desde 1998 han jugado a limitar el crecimiento de las tarifas, decisión que fue inocua mientras los costes no aumentaban de forma significativa o los tipos de interés bajaban y aliviaban las cargas financieras de las compañías; pero cuando la tendencia se invirtió, empezó a acumularse un déficit que ya resultaba

insostenible a comienzos de la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero. La segunda razón es que los precios del mercado mayorista que determinan los ingresos reconocidos de las empresas –los reales son los que se obtienen mediante tarifa– se forman mediante la concurrencia en dicho mercado de las empresas eléctricas y empresas filiales de comercialización. Dicho de otro modo, las empresas han podido ejercer poder de mercado e influir en los costes que el Estado está obligado a reconocerles y los consumidores están obligados a retribuir. El caso es que el *stock* de la deuda acumulada sobre la base del déficit ya está financiado por la tarifa; pero cada año que pasa la diferencia entre ingresos y costes suma otros 4.000 millones más a esa deuda. Para los consumidores es una carga; pero puede serlo también para las empresas. Tienen que aflorar en sus balances un derecho reconocido, avalado por el Estado; pero es un activo que con el paso del tiempo y en un mercado altamente presionado por la falta de liquidez puede depreciarse. Por eso importa mucho a las empresas acabar con esta “bola de nieve”.

Ni en el ejercicio 2008 ni en la legislatura anterior el Gobierno ha intentado corregir este mecanismo inexorable de generar deuda a favor de las compañías eléctricas. Está atenazado por varios obstáculos que no sabe o no quiere romper. No se decide a subir las tarifas hasta el nivel necesario para enjugar el déficit porque considera que sería un castigo para los consumidores; y ese nivel mínimo es muy elevado. La Comisión Nacional de la Energía ha calculado recientemente, en su pro-

puesta de aumento de tarifa, que sería necesario subirla en el 30% para cancelar el déficit; pero el Gobierno sólo ha aprobado una subida inicial del 3,5% para 2009.

La política de precios será decisiva durante 2009. Es un instrumento imprescindible para bajar el consumo de electricidad. No hay política de ahorro energético creíble sin una gestión adecuada de los precios de la energía. Conste que esa gestión no implica solamente un ajuste permanente a los costes, sino también la estructuración de tramos tarifarios “inteligentes” orientados a reducir el consumo en las horas punta. En esta gestión desempeñan un papel decisivo los equipos de lectura del consumo. No sólo deberían permitir una discriminación tarifaria, según los tramos horarios, sino que deberían medir intervalos de consumo de menor duración .

Pero en 2009 se juega la correcta articulación de los precios, porque a partir del 1 de julio desaparecerán las tarifas eléctricas de baja tensión. Esta desaparición tiene algunas implicaciones. Los consumidores deben estar advertidos de que antes de esa fecha deben elegir un comercializador, porque a partir del 1 de julio ya no será la empresa distribuidora (por ejemplo, Iberdrola Distribución o Unión Fenosa Distribución) la titular obligada del suministro de electricidad; y deberían estar informados de cuáles son las compañías comercializadoras y cuáles son sus ofertas. Porque, si no eligen, los consumidores deben saber que a partir del 1 de julio de este año seguirán recibiendo el suministro por un comercializador de último recurso a una tarifa también de último

recurso; y que tal comercializador sería el de la empresa distribuidora que viene abasteciendo de electricidad al consumidor. La información es vital. A partir de julio podrá medirse el grado de liberalización que aguanta la estructura empresarial vigente del mercado eléctrico.

#### **4. El plan de ahorro**

Un observador estrictamente neutral podría llegar a la conclusión de que el Ministerio de Industria, en su actual configuración administrativa y con su dotación de recursos técnicos y humanos, tendrá serias dificultades para negociar un cambio de las reglas de juego en el mercado eléctrico. Cambio que es necesario no sólo para que, de una vez por todas, se ajusten a los costes, sino para que se rompa el dominio de mercado de las grandes compañías eléctricas que mantienen sus cuotas de consumidores cautivos prácticamente intactas desde 1982. Pero lo más nocivo es que las distorsiones regulatorias y el embalsamiento de los precios anulan cualquier intento de articular un plan de ahorro y eficiencia que reduzca el consumo de petróleo y mejore la relación de los costes energéticos en la producción. Durante 2008, la Administración anunció un plan de ahorro y eficiencia energética que prevé ahorrar hasta 44 millones de barriles de petróleo entre 2008 y 2011 –el ahorro, en términos monetarios, sería de 4.140 millones de euros– mediante un conjunto de 31 medidas de corte minimalista, tales como la sustitución de las bombillas incandescentes por otras de bajo consumo,

reducir en el 20% la velocidad de circulación en los accesos y circunvalaciones de las ciudades, limitar la temperatura ambiental en los edificios públicos o estimular la fabricación de vehículos eléctricos. El plan fue ampliamente criticado por los medios de comunicación por la desproporción entre la inversión aplicada –unos 250 millones de euros– y el ahorro previsto. Pero la credibilidad del plan queda mermada por el hecho demostrado de que no tiene en cuenta una política de precios que estimule el ahorro energético.

#### **5. El ascenso de las energías renovables**

La gran esperanza para reducir el consumo de carbón y derivados del petróleo son las energías renovables. Las desventajas de los combustibles fósiles proceden de que su disponibilidad es limitada, no se renuevan y contaminan la atmósfera como consecuencia de la emisión de partículas nocivas y gases, muy en especial de dióxido de carbono, que es el más peligroso de los llamados gases de efecto invernadero (GEI). La ilusión social y económica por las energías renovables parte de que no tienen esas desventajas: son fuentes autóctonas, su materia prima es aparentemente inagotable y, por lo tanto, garantizan la sostenibilidad económica y ambiental. Además, las energías renovables generan empleo local, una tecnología que puede ser exportada y constituyen un dinamizador de sectores industriales con futuro. Las renovables que pueden estar en la base de una mayor generación de

energía comercial son la hidroeléctrica, aprovechada casi exhaustivamente en España, la eólica, la solar y la biomasa.

Pero también tienen inconvenientes que pueden agruparse en dos categorías: las asociadas a su precio comparativamente alto y la intermitencia en la generación. Ni el viento ni el sol aparecen de forma regular y controlable dispuestos para producir energía en perfecta simultaneidad con las necesidades de consumo. Las energías renovables son, en estos momentos, más caras que las de origen convencional. Por un lado, porque son más difusas, es decir, que su grado de concentración energética es muy inferior de la que presentan los combustibles fósiles. Además, necesitan por lo general grandes superficies. Pero también se debe a que las tecnologías que permiten convertirla en energía comercial están en un estadio todavía poco avanzado. Es de esperar que, cuando avancen las mejoras tecnológicas, disminuirán los precios unitarios. Finalmente, la ausencia de un mercado global de suficiente dimensión impide que se pongan en marcha los mecanismos de producción en serie de componentes e instalaciones y mejora de procesos industriales asociados a la competencia entre empresas. Sobre estos factores puede y debe actuar la administración pública contribuyendo a crear ese mercado masivo y apoyando las primeras etapas del desarrollo tecnológico que, de otra forma, se convertirían en un obstáculo infranqueable para su desarrollo.

La sociedad española ha entendido la necesidad de invertir por este tipo de energías. El Gobierno las ha incorporado como una parte esencial de la política energé-

tica y las empresas –Iberdrola, Acciona, Endesa, Sener, entre otras– las consideran como una parte decisiva del *mix* energético y, desde luego, como una fuente de negocio que depende en gran parte de la regulación. Porque en términos económicos las renovables no pueden subsistir por el momento sin ayudas públicas. Ni siquiera la energía eólica, la que más ha progresado por integración en la red eléctrica y desarrollo comercial, ha superado el umbral de rentabilidad sin aportación pública. Los sistemas que el sector público tiene para apoyar el desarrollo de las energías renovables son muy variados y cada país ha escogido el que más le conviene. En España, siguiendo el modelo alemán, para la producción de electricidad en régimen especial se ha optado por un sistema, que consiste en el pago de una prima (*feed-in-tariff*) a los productores de energías renovables por encima del precio de mercado fijado en cada momento para cada kilovatio hora producido. Al mismo tiempo se facilita la multiplicación de agentes productores de electricidad, se les asegura la compra de la energía producida y se garantiza la cuantía de las primas por un largo periodo de tiempo, del orden de la vida útil de las instalaciones, de forma que el retorno de las inversiones realizadas no quede al albur de cambios de normativa durante el proceso de explotación. Este sistema de subsidios a la generación renovable de electricidad presenta ventajas indudables para los productores; pero para el conjunto del sector también es favorable, puesto que permite modular las primas en función de cada tecnología e ir

modificándolas en el tiempo conforme ésta se vaya perfeccionando y los precios de la electricidad renovable vayan aproximándose a los kilovatios procedentes de fuentes convencionales. Quede claro que la paulatina disminución de la cuantía de las primas es una condición básica en el modelo y, como se ha comprobado recientemente en el caso de la fotovoltaica, se entiende y se acepta con reticencias por los sectores aceptados.

Este sistema ha permitido el espectacular despliegue de la energía eólica en muchos países y muy particularmente en España. Hace apenas treinta años el coste unitario de la energía eólica era del orden de unos 35 a 40 céntimos de euro por kilovatio hora (c€/Kw/h) con aerogeneradores de unos pocos kilovatios de potencia y palas de apenas 4 ó 5 metros de longitud. Hoy, el coste medio es del orden de 5 a 7 céntimos de euro, los aerogeneradores que se instalan tienen una potencia de 2 a 3 megavatios (MW) cada uno –se ha construido alguno de 7 megavatios– y con palas de más de cincuenta metros de longitud. Este avance se ha logrado gracias a la aparición de un verdadero mercado global que ha alcanzado, a finales de 2008, los 121.000 MW de potencia eólica instalada, a comparar con los 374.000 MW de potencia nuclear instalada en todo el mundo, y con un considerable ritmo de crecimiento. En España, en particular, estaban operativos en esas fechas 16.700 MW eólicos, lo que la sitúa en tercera posición tras Estados Unidos y Alemania.

La envergadura eólica en España es indiscutible. Según los datos de Red Eléctrica Española, durante 2007 la electricidad

de origen eólico supuso un 9,1% de la electricidad total producida en nuestro país, con puntas de producción de hasta el 28% para un día completo en días especialmente ventosos. La cifra del 9,1% coloca a nuestro país en el segundo lugar del mundo, tras Dinamarca. Al mismo tiempo, se ha generado un potente sector industrial que cubre todos los subsectores, desde la fabricación de aerogeneradores hasta la explotación de instalaciones eólicas, conformándose como uno de los más potentes del mundo. Los aerogeneradores fabricados por algunas empresas españolas, con Gamesa a la cabeza, se venden en todo el mundo, mientras que Iberdrola es hoy, y de lejos, la primera empresa del mundo que promueve y explota parques eólicos con instalaciones en muchos países, principalmente en Estados Unidos y España.

Según un reciente estudio de Deloitte para la Asociación Empresarial Eólica, el sector de la energía eólica representa hoy el 0,35% del PIB español, que es del orden del doble de sectores como el calzado o la pesca, exportó 2.550 M euros en 2007 –está por encima, por ejemplo, de la exportación de vinos– contribuyó con 189 M euros en impuestos y generó 38.000 empleos. La prima para la producción eólica es de unos 3 céntimos de euro por kilovatio hora. El coste total de las primas desembolsadas al sector eólico en 2007 fue de 990 M euros. Sin pretender una comparación directa, dado que se trata de magnitudes distintas, es interesante observar que la importación de combustibles fósiles necesarios para cubrir la producción eléctrica de origen eólico habría supuesto un coste de 1.000 M euros.

El desarrollo del sector eólico ha sido tan rápido que los objetivos fijados en los sucesivos planes gubernamentales de energía renovables han sido desbordados. Actualmente en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 en vigor el objetivo establecido está en 20.000 MW de potencia instalada a finales de 2010, planteándose ya duplicar esta cifra para 2020. Este crecimiento contribuye a la seguridad del suministro eléctrico y reduce nuestra dependencia exterior, al tiempo que propicia la aparición de un sólido sector industrial y tecnológico bien asentado en el mundo y con una reconocida capacidad exportadora. No hay duda de que la sociedad española percibe las energías renovables como una fuente de beneficios y una aportación imprescindible para satisfacer el consumo de energía.

El freno más importante a la expansión del sector eólico en España, en lo que a producción de electricidad se refiere, podría ser el carácter intermitente que comparte con el resto de las energías renovables. La curva de demanda eléctrica tiene una forma característica, igual cada día excepto pequeñas variaciones estacionales, y responde a los ciclos de actividad social y económica. Pero la generación de electricidad a partir del viento sigue pautas completamente distintas hasta el punto de que, a pesar de tener prioridad en la incorporación a la red, ya se han presentado ocasiones en que ha sido preciso desconectar aerogeneradores por exceso de generación en momentos de demanda mínima. Lo contrario, ausencia de viento cuando la demanda es alta, ocurre con frecuencia. El almacenamiento de ener-

gía emerge, por tanto, como un problema básico en la utilización de las fuentes renovables. La tecnología más extendida actualmente, y prácticamente la única con posibilidades de ser utilizada masivamente en estos momentos, es el bombeo en plantas hidroeléctricas de doble vaso. Existen en nuestro país actualmente unos 2.700 MW de bombeo puro en distintos embalses, una cantidad a todas luces insuficiente para cubrir ya la variabilidad asociada al sector eólico, y lo será más todavía a medida que éste se expanda y se incorporen a nuestra estructura de producción nuevas fuentes renovables. Urge, como primera medida, aumentar la capacidad de almacenamiento por bombeo.

Existen grandes esperanzas en los vehículos eléctricos, porque cuentan con considerables desarrollos a nivel preindustrial. El reciente Plan Energético del Gobierno ha optado también por alentar las expectativas de los coches eléctricos. El factor esencial en su avance es el del almacenamiento de electricidad en nuevas baterías, así como un sistema inteligente y amigable de recargarlas utilizando los valles de demanda, lo que implica gestionar precios y puntos de carga. Obsérvese que la misma existencia de coches eléctricos que puedan cargarse durante el tiempo en el que menos demanda hay para otros fines es ya una forma eficaz de almacenamiento, una de las condiciones imprescindibles para el desarrollo de todas las renovables, permitiendo de forma natural rellenar los valles de la curva de demanda y hacerla más plana. Así, el vehículo eléctrico podría disminuir nuestra dependencia del petróleo y tam-

bién hacer más fácil la gestión de las energías renovables en la red.

Las primas asociadas al régimen especial en el caso de la eólica son relativamente modestas y parecen plenamente justificadas, dados los positivos efectos que están teniendo. Siempre con la idea central de su progresiva disminución a medida que los costes de la generación eólica vayan convergiendo con los de las energías convencionales. La fijación correcta de la cuantía de estas primas es de la mayor importancia. Tienen que ser lo suficientemente elevadas para estimular la actividad industrial y la aparición de un mercado con una dimensión que haga posible que el desarrollo tecnológico y las mejoras en la fabricación de componentes; pero no deben ser tan altas como para desanimar el desarrollo tecnológico y el empeño en disminuir costes.

El desarrollo vertiginoso de las instalaciones fotovoltaicas durante 2007 y 2008 está ligado a la fijación de una prima alta, de unos 43 céntimos por kilovatio hora, hasta su modificación a finales de septiembre de 2008. La electricidad de origen solar fotovoltaico es hoy por hoy la más cara de las renovables con una cierta presencia comercial, de ahí la cuantía de la prima asociada a esta tecnología. Hasta 2006 el crecimiento en este sector en España fue del orden del 30%-40% anual, una tasa ya considerable. Pero en 2006 se produjo un aumento del 160% en potencia instalada, y cerca de un 300% durante 2007, llegándose a los 600 MW instalados desde los 150 MW que existían a finales de 2006. Ha sido una carrera con fecha límite, la de la modificación de la normativa sobre

primas de régimen especial, contenida en los decretos 436/2004 y 661/2007, que ha llevado a más de 2.500 MW instalados a finales de 2008 según la mayoría de las fuentes del sector, aunque no hay datos oficiales todavía al respecto. Los aumentos de 2007 y 2008 no podían mantenerse, estimulados por una prima, asegurada durante un tiempo del orden de la vida estimada de la instalación, que lo han convertido en producto financiero poco relacionado con la innovación. El mercado de fabricación de células y paneles ha crecido en España, pero la mayor parte de la inversión se ha gastado en adquirir paneles tan rápido como fuera posible, normalmente procedentes de otros países.

En septiembre de 2008 el decreto 1578/2008 ha venido a reducir las primas y a modularlas en razón de criterios distintos de los que figuraban en los decretos mencionados anteriormente. Así se ha fijado la prima entre 32 y 34 cé/kWh, distinguiendo entre instalaciones en suelo, las famosas huertas solares, y las que están integradas en edificaciones. La energía fotovoltaica es la más modular de entre todas las renovables, susceptible de ser integrada en multitud de estructuras arquitectónicas y de conformarse como generación genuinamente distribuida. Sin embargo, lo que se ha vivido en España es una proliferación de instalaciones masivas sin relación alguna con esta noción de generación distribuida. No hay todavía datos exactos, pero es muy probable que la suma total de los subsidios a la energía fotovoltaica supere ya a la eólica, cuando la cantidad de electricidad generada durante 2008 será del orden de diez a quince veces menor.

Además, la nueva normativa fija cupos de potencia anuales y bajadas progresivas en la retribución a la electricidad de origen fotovoltaico en función de cómo se cubran estos cupos. Hay que confiar en que se produzca una inflexión a partir de la entrada en vigor de la nueva normativa.

Merece una mención especial por su posible largo recorrido en el futuro dentro de las energías renovables la solar termoeléctrica o de concentración. La energía del sol es la más abundante, con diferencia, aunque presenta la dificultad de que requiere utilizar grandes superficies de terreno. En esta tecnología se concentra la energía radiante del Sol mediante colectores que la dirigen a un receptor que puede ser compacto en la parte superior de una torre o tener forma de tubo. España se encuentra actualmente en una situación privilegiada de liderazgo en este sector. Los países con mayor calidad solar, como los situados en el norte de África o el Golfo Pérsico, no tienen un nivel tecnológico suficiente como para desarrollar tecnologías o actividad empresarial propias, mientras que los países más desarrollados, particularmente en Europa, tienen un débil grado de irradiación solar. Las únicas excepciones en las que hay coincidencia de factores climáticos y tecnológicos son Estados Unidos, Australia, Israel, Italia y España. Y, a pesar de que los primeros desarrollos tuvieron lugar en Estados Unidos en la década de los ochenta, es en nuestro país donde se ha trabajado de forma más continua en este campo, en concreto en la Plataforma Solar de Almería, donde las instituciones y empresas alemanas tienen una presencia notable.

La irrupción de la energía solar termoeléctrica planteará con mayor agudeza todavía el problema de la intermitencia de las fuentes renovables y la necesidad de avanzar en el almacenamiento de energía. Por el momento algunas de las plantas en construcción o en proyecto disponen de un almacenamiento térmico (se almacena el calor antes de su transformación en electricidad, no la electricidad generada) de varias horas a la potencia máxima que, para acogerse al régimen especial, es de 50 MW por planta. Con este nivel de almacenamiento la instalación se convierte en gestionable y desaparecen muchos de los inconvenientes asociados a la intermitencia. El almacenamiento encarece la inversión y, por tanto, el coste de la electricidad producida, pero permite una gestión más inteligente de las ventas de electricidad entrando en el sistema cuando la demanda es máxima y el precio más alto.

Actualmente, si añadimos la energía hidroeléctrica a la eólica (la presencia de la solar es insignificante por el momento), en España se genera más del 20% de toda la electricidad a partir de fuentes renovables con una rápida tasa de crecimiento que hace verosímil que nos acerquemos al objetivo del 30% para 2010 marcado en el PER 2005-2010.

Para seguir aumentando la presencia de las energías renovables, la experiencia demuestra que es necesaria la conjunción de tres factores. El primero es la voluntad de las administraciones públicas, concretada en la definición de los objetivos que hay que alcanzar, las normas que aseguren su integración eficaz y garanticen las inversiones y los incentivos que estimulen y re-

muneren adecuadamente a los productores. A veces se discute la pertinencia de los incentivos, materializados en nuestro caso en las tarifas del régimen especial. Pero el mercado energético, como otros muchos, funciona mediante estímulos; sin ellos no habrá despegue industrial. Prácticamente todos los avances industriales basados en la tecnología han dispuesto de ayudas públicas, a veces muy cuantiosas, en muchos casos instrumentadas a través de desarrollos militares fuera del mercado, que luego han dado lugar a tecnologías civiles valiosas. El debate sobre la cuantía de las ayudas es obligado y útil, pero la necesidad de las ayudas no es discutible.

El segundo factor es la existencia de un tejido empresarial que aproveche esas ayudas para abrir nuevas líneas de negocio, mejorar las prestaciones, disminuir los costes y abrirse al mercado global. En España se ha dado esa circunstancia y hoy el mercado de las renovables es uno de los que mejor posición ocupan internacionalmente. El tercer factor es la existencia de un nivel suficiente de desarrollo tecnológico, de centros de investigación y universidades en los que se realice investigación y desarrollo competitivo en el campo y transfieran esos conocimientos a las empresas. No es España un ejemplo de país con una actividad investigadora fuerte y mucho menos con cauces fluidos para la transferencia de tecnología. Sin embargo, ha ocurrido que esta tercera circunstancia se ha dado en el sector de las renovables, aunque todavía es el factor más débil; otros países mejor preparados y más intensivos en generación de conocimientos podrían superarnos con gran facilidad.

A veces se discute si el método correcto, menos oneroso para los consumidores y contribuyentes, es poner todos los recursos en los desarrollos tecnológicos antes de que pasen al mercado, de forma que cuando se incorporen a productos o procesos industriales no necesiten de ayudas públicas como las previstas en el régimen especial. La experiencia, sin embargo, muestra que la creación de un mercado con dimensiones suficientemente grandes como para poner en marcha los mecanismos de la competencia, la producción en serie, las grandes inversiones y la mejora de los procesos es una condición previa. Si esto no ocurre, los desarrollos se producen con suma lentitud y no acaban de dar el resultado práctico previsto.

El sector del transporte depende hoy de los combustibles derivados del petróleo y pasará todavía bastante tiempo antes de que se generalicen los vehículos que utilicen la electricidad como energía motriz, bien de forma directa, como parece lo más probable, o bien de forma indirecta a través de otro vector energético, como pueda ser el hidrógeno o algún combustible líquido sintético. Sin embargo, a corto plazo una de las pocas alternativas para disminuir la enorme dependencia del petróleo que tiene el sector es la de los biocombustibles.

Vaya por delante que ni siquiera en el mejor de los escenarios es factible una sustitución total de los carburantes fósiles por biocombustibles. Pero, al menos, una cierta contribución sí es posible. El biodiésel se obtiene de aceites procedentes de semillas oleaginosas como el girasol, la palma, la soja o la colza. El bioetanol se obtiene actualmente de biomasa rica en azúca-

res, como la caña de azúcar, o de los cereales. Todos los países desarrollados, muy especialmente los Estados Unidos, obtienen el bioetanol del maíz y en menor medida de otros cereales. Se ha achacado la carestía de los alimentos ocurrida hace ahora dos años a la producción de biocombustibles, aunque los datos no muestran la correlación esperable entre los alimentos con mayores subidas de precios y aquéllos utilizados de forma más intensiva en la producción de bioetanol. En todo caso, si la producción a partir de cereales se multiplica, al final tendrá repercusiones indeseables sobre el mercado alimentario.

Pero su inconveniente principal está en la escasa rentabilidad energética del proceso de producción y los daños ambientales colaterales que puede ocasionar. Convertir cereales en bioetanol implica un considerable gasto de energía, normalmente fósil, en el cultivo, el pretratamiento y el tratamiento bioquímico y físico-químico final. Hasta el punto de que todos los expertos coinciden en que de la energía contenida en un cierto volumen de bioetanol de cereal una parte importante, del orden del 80% o más, se ha consumido previamente, de forma que el ahorro de energía convencional es escaso y casi nula la disminución de emisiones de gases de efectos invernadero asociadas a su uso. El etanol de caña de azúcar presenta un balance energético mucho más favorable y sí puede servir de manera efectiva para disminuir dichas emisiones. Un paso importante en la mejora de las prestaciones de los biocarburantes, tanto energéticas como ambientales, sería utilizar los que se conocen

como de segunda generación. El bioetanol de segunda generación, en concreto, se obtendría de biomasa lignocelulósica, es decir, de materia vegetal leñosa o herbácea, y no sólo de las semillas, incluyendo todo tipo de residuos orgánicos, ya sean urbanos, agrícolas o forestales. Pero ese procedimiento no se encuentra todavía en fase plenamente comercial. Sólo cabe, por tanto, pensar en la producción de biocombustibles de forma sostenible a partir de la caña de azúcar, en cuya utilización tiene Brasil una larga y valiosa experiencia, y de segunda generación. En todo caso, los factores que han estado en la base del decidido apoyo público de la administración norteamericana a la producción de etanol a partir de maíz no han sido precisamente de índole medioambiental o de economía energética, sino más bien ligados a los intereses de los grandes agricultores y a la necesidad de disminuir la dependencia del petróleo.

## **6. El carbón y los gases de efecto invernadero**

El carbón es el combustible fósil más abundante, con unas reservas probadas que cubrirían los próximos 150 años al ritmo de consumo actual, que es muy elevado. Es, con diferencia, la fuente de energía primaria más importante en la generación de electricidad. Un 40% de la producción mundial de electricidad proviene del carbón, seguido del gas natural con un 20% y la energía nuclear e hidráulica con un 16% cada una. En España la producción eléctrica a partir de car-

bón fue del orden del 25% en 2007, aunque en 2008 habrá sido mucho menor.

El problema principal del carbón es que emite grandes cantidades de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a la atmósfera. Por unidad de energía generada una planta de carbón emite aproximadamente un kilogramo de CO<sub>2</sub> por kilovatio hora eléctrico, del orden del doble que una de ciclo combinado de gas natural. Por esa razón la política energética pretende que disminuya relativamente su participación en el balance final. La producción de carbón nacional ha venido disminuyendo en los últimos veinte años desde un total de más de 30 millones de toneladas (30 Mt) hasta los 17 Mt del año 2007, con una disminución paralela muy notable también en el número de empresas del sector y de plantillas en dichas empresas. En cuanto a la producción eléctrica a partir del carbón, la cantidad neta de energía generada ha sido algo superior a la de hace veinte años, por poner una fecha de referencia, pero claramente inferior en porcentaje de la electricidad total generada debido al fuerte incremento del consumo y la generación experimentado en ese periodo de tiempo. El carbón nacional está también subvencionado para equiparar su precio al internacional, aunque, en términos de electricidad producida, en una cuantía muy inferior al sector de las energías renovables, fijando el Plan del Carbón 2006-2012 tanto las subvenciones como el conjunto de los parámetros que determinarán al sector en el próximo futuro.

Como ya se ha señalado, además de los problemas relacionados con la limitación física de los recursos disponibles y su

distribución geográfica, el mayor inconveniente del uso masivo de combustibles fósiles es la emisión de gases de efecto invernadero que ha llevado a concentraciones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera superiores a los registrados sobre nuestro planeta en el último medio millón de años. Una parte importante de estas emisiones proviene de fuentes dispersas, como es el caso del sector del transporte, mientras que otra parte proviene de la producción de electricidad a partir de carbón y gas natural. Así, el sector energético se configura como el de mayor impacto medioambiental a través de potenciales modificaciones climáticas globales asociadas al aumento de la proporción de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Y teniendo en cuenta el protagonismo del carbón en la generación de electricidad, resulta que el problema básico para su utilización futura, en un entorno de creciente preocupación por los aspectos medioambientales de la producción de energía, reside precisamente en las emisiones de CO<sub>2</sub>. En efecto, más de la tercera parte del conjunto de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo proceden de la combustión del carbón. La única forma concebible en estos momentos de reducir o eliminar dichas emisiones es la captura del CO<sub>2</sub> producido en la combustión directa o en los procesos de gasificación, y su posterior almacenamiento en algún medio que lo retenga eficazmente durante periodos de tiempo que deben medirse en siglos. Es lo que se conoce como tecnologías CCS (de *Carbon Capture and Sequestration*). Es fácil imaginar la dificultad de

la tarea, teniendo en cuenta la dimensión del problema. Se emiten anualmente unos 30.000 Mt de CO<sub>2</sub> en el mundo (cerca de 400 Mt en España) y resulta muy complicado materializar a estas escalas cualquier solución de laboratorio.

Una de las opciones propuestas es el enterramiento del CO<sub>2</sub> en depósitos subterráneos que pueden ser sedimentos, acuíferos salinos o yacimientos agotados de carbón, petróleo o gas natural. Actualmente las pocas experiencias de secuestro de CO<sub>2</sub> a escala industrial se han desarrollado en conexión con pozos de petróleo parcialmente agotados en los que se inyecta este gas a presión con objeto de incrementar la de los hidrocarburos en el subsuelo y aumentar así la producción. No tienen, por tanto, una finalidad medioambiental, sino primordialmente económica.

Se han estudiado varios procedimientos de captura de dióxido de carbono procedente del uso de carbón como combustible, pero se encuentran en fase experimental o, a lo sumo, a escala de plantas piloto de reducida potencia. La Unión Europea ha establecido la conveniencia de contar con 10 ó 12 proyectos de demostración de tecnologías de captura en Europa y llevarlas a escala comercial en 2020, para desarrollar posteriormente programas más avanzados que incluyan el secuestro del gas. Es decir, este tipo de tecnologías no se podrá utilizar de forma masiva antes de dos décadas y eso en el caso de que exista un apoyo decidido del sector público en los países desarrollados.

Mientras, hay que seguir usando el carbón “sucio” y se siguen emitiendo gran-

des cantidades de dióxido de carbono a la atmósfera. Pero es que, además, hay un problema de precio. Cualquier procedimiento de captura y secuestro de CO<sub>2</sub> encarece necesariamente el coste de la electricidad. El nivel de este encarecimiento varía según distintos expertos, pero se sitúa entre un 30% y un 100%. A pesar de todas sus contraindicaciones, el carbón se perfila como un combustible que será esencial por largo tiempo, en particular en la generación de electricidad. La Agencia Internacional de la Energía pronostica que la cantidad de electricidad producida a partir de carbón se duplicará de aquí a 2030, mediante el aumento de la extracción de carbón y la mayor dedicación de su uso al sector eléctrico, pasando del 70% actual a un 80% en la fecha de referencia. No queda, por tanto, más remedio que seguir avanzando en las tecnologías de captura y secuestro de carbono, pese a las reticencias que con frecuencia suscitan.

La dificultad de reducir las emisiones de carbono, sean éstas procedentes de la combustión del carbón o de otros procesos industriales, energéticos o domésticos, o del transporte es enorme y con frecuencia subvalorada. De seguir las tendencias actuales, las emisiones de CO<sub>2</sub> se duplicarán en los próximos cincuenta años hasta los 60.000 Mt anuales. Varios estudios, como el de Pacala y Sokolow, han demostrado las dificultades económicas e industriales de esta reducción. Pero estas dificultades a escala global derivadas del desarrollo económico de países como China e India, cuya energía procede en gran parte del carbón y de procesos de emi-

siones difusas como las ligadas al transporte o al uso doméstico de la energía, no deben impedir reducciones considerables en los países más desarrollados y en el sector de la producción de electricidad.

Justamente los niveles de emisiones *per capita* son extremadamente diferentes entre los distintos países. Estados Unidos, Canadá o Noruega emiten aproximadamente el doble, en términos *per capita*, que el promedio de los países europeos, cinco veces más que China y del orden de diez veces más que India. España, a pesar del aumento considerable de emisiones experimentado en los últimos años sobre los niveles de 1990, que es la fecha que se toma como referencia en los acuerdos de Kioto, emite gases de efecto invernadero por debajo de la media europea. En el extremo contrario, países europeos con industrias pesadas envejecidas, que han debido renovar por razones de eficiencia económica, han disminuido sus emisiones sin necesidad de tomar medidas específicas y pueden satisfacer los objetivos de Kioto. En este sentido, dichos acuerdos pueden considerarse una primera aproximación al problema, en un contexto de enormes dificultades políticas y con la oposición de los Estados Unidos, que es el principal emisor del mundo, pero cuyos criterios deben modificarse para el nuevo periodo de objetivos de reducción de emisiones a partir de 2012. Igualmente, el precio de los derechos de emisión y la organización de su mercado tienen que ser modificados si se quiere forzar a empresas y particulares a modificar los hábitos productivos o de vida en el sentido de hacerlos más sostenibles.

## 7. Dificultades en la CNE

La Comisión Nacional de la Energía (CNE) es el organismo regulador encargado de velar por la transparencia de los mercados. Precisemos, ya que no se hace con la frecuencia debida, qué significa transparencia. Quiere decir, en primer lugar, que las empresas cumplen con sus obligaciones de inversión para garantizar la calidad del servicio. Recuérdese que en el mercado eléctrico, en vez de precios libres, todavía hay consumidores sujetos a una tarifa que decide el Gobierno, que actualmente se aplica a todos los consumidores por debajo de los 50 kilowatios, y que al final de la liberalización en marcha acabará por aplicarse sólo a los consumos por debajo de los 15 kW (consumidores domésticos); y que en el mercado de los derivados del petróleo existen barreras que impiden la libertad total de mercado (gasoductos, plantas de almacenamiento de combustibles, depósitos de gas) costeadas con intervención pública. Por lo tanto, la acción del regulador es insoslayable. Quiere decir, también, que en coordinación con la Comisión Nacional de Competencia (CNC) y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) deben vigilarse las operaciones corporativas que privilegien a unos accionistas sobre otros; y también las que suponen una concentración de oferta que perjudica a los consumidores; y, por último, que no se da entre las empresas colusión de precios.

Cuatro consejeros de la CNE acabaron sus mandatos en junio de 2008: Fernando Martí Schaffhausen, Carmen Fernández Rozado, José Sierra y Javier Peón,

todos ellos propuestos por el PP. Sólo Peón tiene derecho legal a renovación porque ha terminado su primer mandato. Una ocasión pintiparada para que el Gobierno proceda a una reforma legal que reduzca el número de consejeros –actualmente son 9, se debate que sólo sean 7– para simplificar las discusiones y facilitar el acuerdo entre los consejeros. Quiere el Gobierno encuadrar esa reforma en el marco más amplio de un cambio para los organismos reguladores. Percibe que los llamados reguladores –principalmente la CNE y la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT), aunque también la CNC– tienen acusados problemas de credibilidad. En el caso de la CNE arrancan de su diseño y composición y se acrecientan tras su discutida actuación en el caso de la OPA de E.ON sobre Endesa, por la manifiesta debilidad de la Comisión para gestionar el caso. Las discrepancias internas, mal resueltas casi siempre, se han manifestado, por ejemplo, en su propuesta de subir en el 30% la tarifa eléctrica. Esta propuesta, derivada de la obligación legal de la Comisión de hacer los cálculos de la tarifa, planteaba una situación imposible para el Gobierno. Pero no es menos cierto que esa imposibilidad se fragua porque los gobiernos desde 2004 no se han decidido a subir las tarifas en la medida requerida por los aumentos de costes.

La operación corporativa del año que presentó Gas Natural al anunciar la OPA sobre Unión Fenosa a 18 euros por acción, y el papel de la CNE ha generado una nueva controversia. La compra obe-

dece a consideraciones plausibles desde el punto de vista industrial y económico, aunque existan reticencias sobre el precio de las acciones concertado con anterioridad al desplome de los mercados de valores. La Comisión descartó el análisis de la operación por la llamada Función 14, la que verifica que las operaciones financieras están correctamente establecidas en la operación y que garantizan las inversiones necesarias. Lo hizo por dos razones. La primera es que la Función 14 debe aplicarse a operaciones en las que participan empresas con actividades reguladas; como la matriz de Gas Natural, titular de la compra, no tiene operaciones reguladas, el análisis no es necesario. La segunda es que la Comisión Europea impugnó la utilización de la Función 14 en ocasión del conflicto del Gobierno con el equipo directivo de Endesa a causa de la OPA de E.ON. Sea como sea, un ángulo importante de la concentración GN-Unión Fenosa quedará a oscuras.

Tal como está constituida, la CNE parece un organismo necesitado de reforma. Genera demasiados problemas en relación con los que resuelve, no amortigua las presiones sobre el Ejecutivo y tampoco tranquiliza a inversores y consumidores porque carece de la autoridad suficiente para realizar funciones de arbitraje y regulación. Por tres razones principales: está configurado como un organismo excesivamente dependiente del Ministerio de Industria, reproduce la composición política del Congreso –y, por lo tanto, el riesgo de crispación– y existe una evidente incapacidad de acuerdo

entre sus consejeros. En favor de la Comisión hay que decir que dispone de más medios técnicos y personales que el ministerio de Industria para analizar y resolver las distorsiones del mercado energético. En la reforma que prepara, el Gobierno debería considerar la opción de convertir la CNE, con los cambios personales o estructurales que sean necesarios, en un verdadero regulador, capaz de tomar decisiones independientes; es decir, sin que puedan ser recurridas ante el ministerio.

## 8. Inestabilidad accionarial

La inacabada y difusa incursión del grupo parapúblico ruso Lukoil sobre Repsol para comprar el 20% de la compañía petrolera española (o hispano-argentina) es un hecho más, en línea con la apresurada solución dada al caso Endesa, de la extrema indefinición que viven los accionarios de las empresas energéticas españolas; una indefinición en la que, si se descuentan las ensoñaciones de independencia del mercado respecto a los poderes públicos concretamente en el sector de la energía, tiene mucho que ver la acción o inacción del Gobierno. Obsérvese, como precedente de consideración, la solución en el conflicto mencionado de Endesa. Para bloquear la entrada de E.ON en el accionariado de Endesa, soliviantado por el equipo directivo nombrado por el PP, el Gobierno instó la llegada del grupo italiano Enel de la mano –eso sí, como manda la tradición– de su socio español, en este caso la constructora Acciona. Pues bien,

las diferencias de criterio entre Enel y Acciona han provocado una inestabilidad casi permanente en la gestión de la compañía. Una vez que Enel acceda a la gestión en solitario, para que el Gobierno disponga de resortes políticos y corporativos con los que garantizar el suministro energético –tener “el patio energético ordenado”– debería pactar con Enel (una empresa pública italiana) las relaciones corporativas y políticas de Endesa con el Gobierno, sea éste o los futuros.

Veamos ahora el caso de Repsol y Lukoil, que responde a la misma enfermedad, pero enconada por la crisis inmobiliaria. La constructora Sacyr adquirió el 20% del capital de Repsol, con intenciones puramente financieras y con la función de estabilizar el accionariado del grupo petrolero. Las dificultades financieras de Sacyr empujaron a la búsqueda de un comprador de ese 20%; y el comprador más firme en el mes de noviembre era la empresa rusa –bien que participada en el 25% del capital por los norteamericanos de Conoco Phillips– Lukoil, una prolongación más, como Gazprom, de los intereses del Gobierno ruso. Las condiciones de la operación resultaban sorprendentes porque Lukoil parecía dispuesto a pagar un precio muy superior al de mercado, circunstancia que alertaba sobre posibles contrapartidas ocultas. De nuevo aparecía la inestabilidad accionarial y la expectativa de que las empresas energéticas españolas pudieran ser adquiridas fácilmente por compradores con intereses energéticos –en el caso de Lukoil, probablemente también políticos– muy distintos de los que pueden servir a los ciudadanos españoles.

La apertura del mercado energético español, entendiendo en este caso por tal sus empresas más importantes, es una anomalía en la Europa continental. Francia, Italia o Alemania mantienen totalmente cerradas sus empresas, bien por el método expeditivo de mantener mayorías públicas –caso de EDF o Enel– bien a través de controles y privilegios estatales poco disimulados, como el caso de la alemana E.ON. Parece extremadamente arriesgado prolongar situaciones de indefinición accionarial cuando el resto de Europa maneja con soltura un nacionalismo energético nada encubierto que impide la reciprocidad en las operaciones empresariales y defiende con firmeza los abastecimientos nacionales. En el caso de las empresas españolas existe un agravante: los gobiernos corporativos dejan bastante que desear. Los intereses de los accionistas pueden ser divergentes de los intereses de los directivos que gestionan las empresas. Es un fenómeno de aplicación a casi todas las empresas españolas, pero que se advierte con especial insistencia en las convulsiones corporativas que con cierta frecuencia sacuden los consejos de las grandes. Por ejemplo, es notoria la tensión permanente en Iberdrola entre ACS, su principal accionista, y el equipo directivo de la compañía. El último episodio que ilustra las dificultades de las empresas energéticas españolas para articular un núcleo accionarial autóctono ha sido la disolución de la precaria asociación que mantenían la constructora Acciona y el grupo público italiano Enel –con el 30% de capital del

Estado italiano– en el accionariado de Endesa. Acciona, acuciada por su elevado endeudamiento, ha vendido el 25% de Endesa a Enel y entrega así la gestión y prácticamente la totalidad de Endesa en manos italianas. El nacionalismo energético es ciertamente repudiable, pero algunos países como Alemania, Francia o Italia lo practican sin demasiado rubor y tienen claras ventajas en el escenario energético europeo.

La evolución política y económica en 2008 no parece orientada a resolver las dificultades de los mercados de la energía. En resumen, las características de ese mercado y el comportamiento de agentes económicos y sociales se pueden resumir en los siguientes puntos:

**1** España mantiene una tasa muy elevada de dependencia energética que sólo puede corregirse mediante la aplicación de planes de ahorro y eficiencia. Durante 2008 el Ministerio de Industria actualizó los programas existentes. El nuevo plan no explica de forma satisfactoria cómo se van a conseguir los objetivos deseados. No exis-

**3** Los agentes económicos –empresas– y sociales –consumidores– aceptan muy a regañadientes la exigencia del mercado de que los precios tienen que recoger los costes incurridos. Unas y otros recurren automáticamente a las reclamaciones ante las ventanillas de la Administración cuando se producen subidas bruscas y elevadas de los precios de los combustibles. Esta resistencia está en el origen de la huelga de las compañías del transporte convocada en junio del año pasado.

**4** La Administración no ha encontrado una solución adecuada al problema generado por el sistema de cálculo de los precios de la electricidad. Tal método está generando un déficit de tarifa –diferencia entre los ingresos que obtie-

# Conclusiones

te una política de precios coordinada con el ahorro de energía.

**2** Los planes de ampliación y mejora de las infraestructuras eléctrica y gasística son imprescindibles para integrar la nueva oferta de energías renovables y absorber el gas procedente de los contratos del Magreb. Hasta ahora las inversiones previstas –unos 19.000 millones de euros en ambas energías hasta 2016– se van cumpliendo metódicamente ejecutadas por las empresas responsables del transporte eléctrico y gasístico.

nen las compañías por la tarifa autorizada por el Gobierno y los precios derivados del mercado mayorista– que se aproxima a toda velocidad a los 16.000 millones de euros. Los consumidores tienen la losa de una deuda diferida. El Ministerio de Industria intentará resolver el embrollo en 2009.

**5** Al Gobierno le corresponde la iniciativa de promover un debate sobre la energía nuclear que vaya un poco más allá de la exposición de datos y buenos deseos exhibidos hasta ahora por los pronucleares y antinucleares. Tal iniciativa se fundamenta, además, en que cual-

quier nueva inversión en energía nuclear requeriría el aval del Estado para evitar nuevas moratorias y minimizar costes regulatorios, presentes y futuros. El Gobierno ha variado la percepción que tiene de la energía nuclear, abiertamente hostil en 2004 y ahora más proclive a una prolongación de la vida útil de las plantas nucleares. La energía nuclear, no obstante, no ha resuelto todavía el problema de los residuos.

**6** Las energías renovables, con la eólica y solar a la cabeza, se consideran hoy como la mejor opción para sustituir, paulatina y racionalmente, las fuentes energéticas más contaminantes. Todavía necesitan de apoyo público en forma de ayudas que en el caso español se pagan a través de una prima en la tari-

progresos tecnológicos. Los métodos de reducción del CO<sub>2</sub> encarecen necesariamente el coste de la electricidad. A pesar de sus contraindicaciones, el consumo de carbón será esencial durante mucho tiempo para la generación de electricidad.

**8** El Gobierno está dispuesto a reformar en profundidad la Comisión Nacional de la Energía, debido a la percepción social del fracaso del organismo como mediador o regulador del sistema energético. Lo que se conoce de esa reforma indica una reducción del número de consejeros. Sería deseable que además se reforzase su independencia; tampoco es muy prudente mantener el modelo de institución que replica el reparto de fuerzas políticas en el Parlamento.

fa. Sólo la energía eólica está al borde de la rentabilidad sin apoyos públicos. El despliegue de las renovables en España ha sido espectacular gracias a esa política. Para ampliar la comercialización de este tipo de energías resulta imprescindible avanzar en soluciones tecnológicas que las hagan gestionables, lo que exige nuevos sistemas para el almacenamiento de energía eléctrica. La masiva introducción del vehículo eléctrico puede ser una contribución relevante.

**7** Las soluciones para reducir la emisión de gases de efecto invernadero también dependen que se hagan

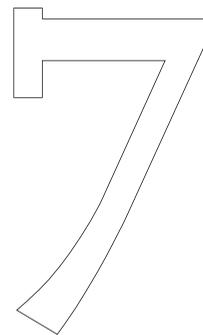
**9** Los casos de Endesa, donde acaba de disolverse el núcleo accionario formado por Acciona y Enel en beneficio del grupo italiano, Repsol, con los amigos de Lukoil de comprar la participación de Sacyr y la posible salida del Banco Santander en Cepsa, demuestran que el dominio del capital en las principales empresas energéticas españolas es inestable y obstaculiza las decisiones de gestión a medio plazo. En este campo la intervención del Gobierno no ha sido afortunada; en 2008 no fue capaz de estimular mayorías de capital nacional con vocación de permanencia.

## Bibliografía

- Aranzadi, C., Los dilemas de la energía nuclear en España. *Revista economía industrial*, Madrid, 2008.
- Ballesteros, M., Estado del desarrollo tecnológico de los biocarburantes. *Energía*, vol. 202, 24-8, 2007.
- British Petroleum, BP statistical review of world energy, junio, 2008.
- CIEMAT. Análisis del ciclo de vida de combustibles alternativos para el transporte, 2005.
- Club Español de la Energía, Balance energético de 2007 y perspectivas para 2008, Madrid, 2008a.
- Club Español de la Energía, Energía: las tecnologías del futuro, 2008b.
- Comisión Nacional de la Energía. Información básica de los sectores de la energía 2008. Madrid
- European photovoltaics industry association. Solar generation V, septiembre de 2008
- European wind energy association. [www.ewea.org](http://www.ewea.org), 2008.
- Fundación para estudios sobre la energía, El futuro del carbón en la política energética española, Madrid, 2008.
- Global wind energy council. Global wind 2007 report, 2008.
- International energy agency. World energy outlook, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
- International energy agency. Key world energy statistics, 2008.
- López, C., Retos actuales de la energía 2008  
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Planificación de los sectores de electricidad y gas. Madrid, 2008
- Pacala, S., y Sokolow, R. H., Stabilization Wedges: Solving the climate problem for the next 50 years with current technologies. *Science*, 305, pp. 968-72, agosto de 2004.
- Sokolow, R. H. Can we bury global warming?, *Scientific American*, julio 2005, 39-45.
- VV AA, Tratado de regulación del sector eléctrico. Thomson/Aranzadi, 2008
- World energy council. Survey of energy resources, 2007.
- Worldwatch Institute. Biofuels for transport, Earthscan, 2007.
- Zah, R., *et al.*, Ökobilanz von energieprodukten: ökologische bewertung von biotreibstoffen. Empa, St. Gallen, Switzerland, 2007.



# Problemas institucionales y corrupción



## 1. Introducción: qué sabemos y qué no sabemos de la corrupción

Cuando Daniel Kaufman, experto en corrupción del Banco Mundial, ofreció la conferencia inaugural de un nuevo centro para el estudio de la corrupción en Gotemburgo (Suecia), lo primero que hizo fue sugerir un cambio de nombre para el centro: de Estudio de la Corrupción a Estudio del Buen Gobierno. Adujo para ello que, con los euros y los recursos que se llevan invertidos en el estudio de la corrupción, ya “lo sabemos casi todo de la corrupción”: sabemos cómo funciona y la mayoría de los factores que la producen; sabemos cuán omnipresente es y cómo la mayoría de la humanidad sigue viviendo bajo regímenes corruptos. Lo que todavía es un misterio es “por qué algunas sociedades, como la sueca, por ejemplo, consiguieron en algún momento de su historia generar unas instituciones que eliminaron de forma sistemática la corrupción y generaron buen gobierno” (Rothstein 2008: 2). Ese es el reto que queda por explicar.

De forma similar, gracias a la creciente proliferación de estudios sobre el tema, empezamos a saber bastantes cosas de la corrupción en España. Tenemos compilaciones cada vez más completas de casos de corrupción (Greenpeace 2006, Iglesias 2007, Villoria 2007b, Villoria 2008, IDE- 2008), análisis de las causas particulares que han podido llevar a un incremento de la corrupción en alguna determinada área (urbanismo), exámenes de las consecuencias (desapego ciudadano hacia la política), así como pormenorizados listados de los mecanismos legales y administrativos que podrían evitar la corrupción en distintos niveles de gobierno (Informe GRECO 2005). Pero todavía hay importantes aspectos que permanecen poco estudiados en relación con la corrupción en España.

En primer lugar, carecemos de análisis de las causas de la corrupción que adopten una perspectiva comparada con otros países, lo que resulta imprescindible para establecer un diagnóstico ajustado de la problemática. En segundo lugar, las propuestas normativas derivadas de los estudios de la corrupción en España se hallan casi exclusivamente centradas en detectar y sancionar la corrupción. Se trata, sobre todo, de recomendaciones que tienen carácter negativo y particularista: el objetivo es evitar actividades corruptas en ámbitos concretos. Por ejemplo, la medida X reducirá la corrupción en urbanismo, la medida Y en la licitación de contratos públicos, la Z en la concesión de licencias. Además, estas propuestas tienen un cariz fundamentalmente legal. Carecemos, sin embargo, de propuestas normativas con un carácter positivo y generalista, cuyo objetivo no sea tan-

to evitar la corrupción en campos concretos como fomentar el buen gobierno abarcando el conjunto de actividades públicas dentro de un mismo nivel administrativo (estatal, regional o local). Estas propuestas tendrían una dimensión fundamentalmente institucional en lugar de legal/judicial. En lugar de analizar qué medidas legales o jurídicas son necesarias para evitar cada particular tipo de actividad corrupta, estas propuestas explorarían qué instituciones fomentan el buen gobierno y previenen la corrupción de forma sistemática.

Este trabajo intenta abordar ambos aspectos infraestudiados. Por un lado, la corrupción en España desde un punto de vista comparado, en especial con los países de su entorno europeo más cercano, en el que la corrupción es un fenómeno residual. Por otro, este trabajo también estudiará las soluciones institucionales que generan buen gobierno y limitan de forma sistemática el surgimiento de episodios de corrupción. Es importante mencionar en este punto que por corrupción se entiende en este capítulo, al igual que en ediciones anteriores del Informe sobre la Democracia en España (IDE), la definición más estándar en la literatura. Corrupción es el abuso de poder público para beneficio privado. Aunque el trabajo menciona desarrollos teóricos y ofrece algunos datos empíricos para diversos niveles administrativos, el foco esencial estará en los gobiernos locales. El principal motivo es que es a nivel local donde han acaecido los casos más significativos de corrupción en España en los últimos años. La corrupción en el nivel local, como señala Transparencia Internacional, es “nuestro gran reto del momento”.

## 2. La corrupción en España: ni bien ni mejorando

En primer lugar, veamos cómo está España a nivel comparado utilizando el indicador de corrupción más popular en la literatura: el CPI o Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. El CPI se publica anualmente y refleja las percepciones subjetivas de expertos, fundamentalmente empresarios, sobre el nivel general de corrupción en un país. Si comparamos la evolución de España junto con la de otros países relevantes de nuestro entorno, podemos ver cómo, partiendo de una posición muy negativa, España se acerca a niveles europeos en los años noventa, aunque en el nuevo milenio ese proceso de convergencia parase estancarse.

Además, el CPI de Transparencia Internacional, al basarse en la consulta a usuarios de la Administración, da un peso relativamente elevado a un determinado tipo de corrupción: el soborno. Como podemos ver en la Tabla 1, el número de españoles o franceses (Italia no está incluida aquí) que reconocen haber pagado un soborno es muy bajo, equiparable al de países que puntúan mucho más elevado en la clasificación de Transparencia Internacional, como, por ejemplo, Suecia, Dinamarca o los Países Bajos. Sin embargo, que la experiencia directa de los españoles con la manifestación más explícita de la corrupción sea muy baja no debe entenderse como que la corrupción en general sea baja (IDE-2008: 185). Es posible que la corrupción en nuestro país esté formada fundamentalmente por manifesta-

Tabla 1

### Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno durante el último año

|                 |          |
|-----------------|----------|
| Austria         | 2        |
| República Checa | 17       |
| Dinamarca       | 2        |
| Finlandia       | 1        |
| Francia         | 2        |
| Alemania        | 2        |
| Grecia          | 17       |
| Islandia        | 2        |
| Luxemburgo      | 6        |
| Países Bajos    | 2        |
| Noruega         | 2        |
| Polonia         | 5        |
| Portugal        | 2        |
| <b>España</b>   | <b>2</b> |
| Suecia          | 1        |
| Suiza           | 1        |
| Reino Unido     | 2        |

Fuente: Viloria 2007b

ciones menos evidentes para los usuarios cotidianos de la Administración, como los tratos de favor a determinados empresarios o el desvío de dinero público.

Recientemente, el CPI de Transparencia Internacional ha empezado a ser complementado en estudios comparados con el International Country Risk Guide (ICRG), publicado por PRS Group. Este indicador recoge percepciones subjetivas de corrupción (que tienden a sobrerrepresentar la figura del soborno), pero a la vez captura también variables de “calidad de gobierno” íntimamente relacionadas con el abuso de poder público para beneficio privado. Por ejemplo, la existencia de una burocracia eficiente y de un Estado de derecho imparcial que no discrimine entre individuos y/o empresas. La evolución del indicador de ICRG ofrece un mapa me-

nos alentador de la situación en nuestro entorno. Mientras muchos países europeos como los países nórdicos o el Reino Unido siguen presentando unos niveles de calidad de gobierno bastante elevados, otros países, como Francia o Italia, parecen haber experimentado durante los últimos años un debilitamiento generalizado de los mecanismos de imparcialidad y control de la corrupción. Por su parte, España muestra un ligero incremento en calidad de gobierno con respecto a 1990. Pero, teniendo en cuenta que la posición inicial era extremadamente baja en relación con la media europea, la evolución de la calidad de gobierno en España dista mucho de ser óptima.

Esta situación se agrava todavía más si examinamos más de cerca la corrupción en España. Existen numerosos datos que nos hacen sospechar que los niveles reales de corrupción son mucho más elevados que lo señalado por los indicadores internacionales. Como se ha mencionado anteriormente, estos indicadores dan un peso muy notable a la existencia de sobornos, y los sobornos parecen representar un porcentaje relativamente limitado de la corrupción en España. La paradoja española, como subraya Villoria (2007b: 10), es que, mientras muy pocos españoles declaran tener una experiencia directa con la corrupción, un alto porcentaje considera que la corrupción está creciendo (48%) y una abrumadora mayoría opina que la corrupción afecta “muy significativamente” a la vida política (66%). Como apunta el IDE-2008 (pág. 227), las encuestas ofrecen una imagen de la corrupción en España mucho más preocupante que la sugerida por

los indicadores comparados. A ello hemos de añadirle la evidencia derivada de las numerosas recopilaciones de casos de corrupción acaecidos durante los últimos años (ejemplos, Greenpeace 2006, Iglesias 2007, Villoria 2007b, Villoria 2008, IDE-2008), que contabilizan centenares de episodios de corrupción. En particular, estos estudios enfatizan la existencia de un gran problema de corrupción en el ámbito de la administración local, fundamentalmente asociada al desarrollo urbanístico (Iglesias 2007; Martín Mateo 2007). Según las encuestas, el 53% de los españoles cree que en el ayuntamiento de la ciudad en la que viven hay corrupción (IDE-2008: 228). Al mismo tiempo, las cantidades económicas detectadas en estos casos de corrupción son muy significativas. Por ejemplo, a lo largo del periodo 1991-2006, Juan Antonio Roca, asesor de urbanismo del ayuntamiento de Marbella, podría haber acumulado más de 2.400 millones de euros a través de la concesión ilegal de licencias y convenios urbanísticos.

Estos llamativos casos de corrupción local contrastan con la situación en muchos países de nuestro entorno. Por ejemplo, en los municipios del país que lidera la clasificación de Transparencia Internacional en 2008 (Suecia) tan sólo se han documentado dos casos de políticos locales involucrados en escándalos de corrupción en los últimos años, en ambas ocasiones por el supuesto cobro de sobornos. No sólo no se pudieron probar los hechos delictivos en ambos casos, sino que, además, los presuntos sobornos consistieron en el pago de unas vacaciones y la entrega de algunos regalos de cuantía relativamente modesta.

En resumen, este mapa general de la corrupción en España nos muestra, en primer lugar, un país relativamente corrupto comparado con los países de su entorno usando los indicadores estándar, y donde, además, existen razones fundadas para sospechar que la corrupción es incluso más elevada de lo que apuntan dichos indicadores. Por otra parte, no parece que la corrupción en España vaya en retroceso, en especial en las administraciones locales. Es cierto que se trata de una corrupción poco extensiva, es decir, en la que pocos individuos parecen estar directamente implicados, pero que, sin embargo, parece altamente intensiva, envolviendo grandes sumas de dinero. La primera pregunta que podemos plantearnos a partir de este diagnóstico preliminar es ¿por qué?, ¿qué causas explican la corrupción en España?

### 3. Causas de la corrupción: mitos y realidades

Vamos a contrastar con la ayuda de evidencia empírica –sobre todo comparada– algunos de los mitos existentes en torno a qué factores producen corrupción. La mayoría de estos mitos se hallan muy arraigados en España, tanto en círculos académicos, periodísticos como políticos. Lejos de ser inocuos, estos mitos han sustentado políticas anticorrupción que han podido incrementar la corrupción en lugar de reducirla.

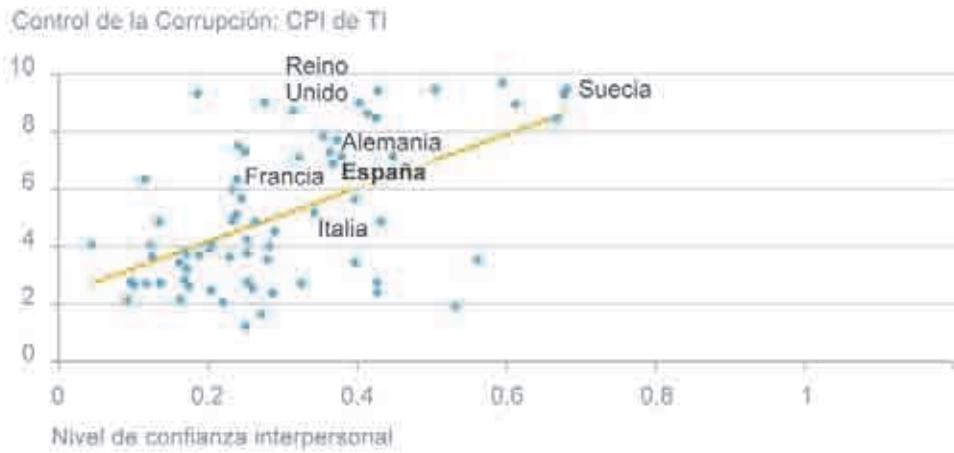
#### 3.1 El limitado poder explicativo de la historia y la cultura

La cultura y la historia son los primeros factores a los que se recurre para explicar la corrupción. Sin embargo, presentan numerosos problemas. En primer lugar, desde un punto de vista científico son extremadamente difíciles de falsar: siempre podemos decir que X es resultado de la cultura de la persona que hizo X. Por ejemplo, no resulta intelectualmente muy satisfactorio apuntar que la gente hace actividades corruptas simplemente porque están desprovistos de moral (Erlingsson 2008: 600), como se ha argumentado en muchísimas ocasiones, sobre todo en relación con las culturas “inmorales” de la Europa mediterránea (Banfield 1958). La cultura y la historia dificultan la exploración de otros factores. En segundo lugar, el efecto de las variables culturales, cuando se pueden medir, acaba desapareciendo si se controla por las variables adecuadas, por lo general variables institucionales. En tercer lugar, resulta difícil recurrir a argumentos culturales para explicar diferencias dentro de un mismo país. Como hemos señalado, la corrupción parece variar significativamente de unos niveles administrativos a otros en España. Además, dentro de un mismo nivel, puede haber instituciones más proclives a la corrupción que otras<sup>1</sup>. ¿Es esa diferencia debida a cambios en la cultura? Cuando un empleado público o un ciudadano se mueve de una institución a otra, ¿cambia su cul-

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Informe Global 2008 sobre Corrupción en España, de Transparencia Internacional, muestra las notables diferencias en las percepciones que los españoles tienen sobre la corrupción en varias instituciones (Villoria 2008: 8).

Gráfico 1

### Confianza interpersonal y corrupción



Fuente: Datos de Confianza Interpersonal del Quality of Government Institute (Teorell et al. 2008) de Corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005)

tura automáticamente? Un problema añadido de las explicaciones culturales es el de que, con frecuencia, sus correlaciones entre una determinada característica cultural y el nivel de corrupción tienden a ocultar una causalidad inversa.

En ese sentido, uno de los factores culturales más señalados como responsable del nivel de corrupción de un país es el nivel de confianza social o el capital social (Putnam 1993). Aquellos países en los que, por un lado, existe un bajo nivel de confianza generalizada (es decir, confianza en aquellas personas que no conocemos) y, por otro, hay elevados niveles de confianza entre los miembros del mismo grupo social o étnico, tenderán a ser más corruptos.

Si observamos el Gráfico 1 que correlaciona el nivel de corrupción de un país (medido con el CPI de Transparencia Internacional) y el nivel medio de confianza interpersonal o generalizada (es decir,

confianza en los desconocidos), podemos ver una intensa relación positiva entre ambas variables.

Sin embargo, como recientes desarrollos teóricos y empíricos sugieren, la causación puede ser la opuesta a la predicha tradicionalmente (Rothstein y Stolle 2008). Es la existencia de un gobierno imparcial y no corrupto lo que favorece la creación de confianza generalizada y no a la inversa. Los individuos interpretan las actuaciones públicas como señales de cuáles son las reglas de juego mayoritarias en una sociedad. Y unas instituciones públicas libres de corrupción indicarían que es seguro confiar en la gente que no conocemos. Como el informe de Transparencia Internacional sobre la corrupción en 2007 destaca, la confianza generalizada en España es relativamente baja en relación con los países de su entorno. Hasta un 65% de los españoles considera que “to-

das las precauciones son pocas a la hora de tratar con la gente”. Esta desconfianza generalizada debería ser interpretada como el resultado de unos niveles relativamente altos de corrupción y no como la causa de la corrupción. En otras palabras, no tenemos corrupción porque, a diferencia de otras sociedades, tengamos una “mala” cultura y desconfiemos los unos de los otros; sino que tenemos “mala” cultura y desconfiamos los unos de los otros porque tenemos corrupción.

### 3.2 La democracia como panacea

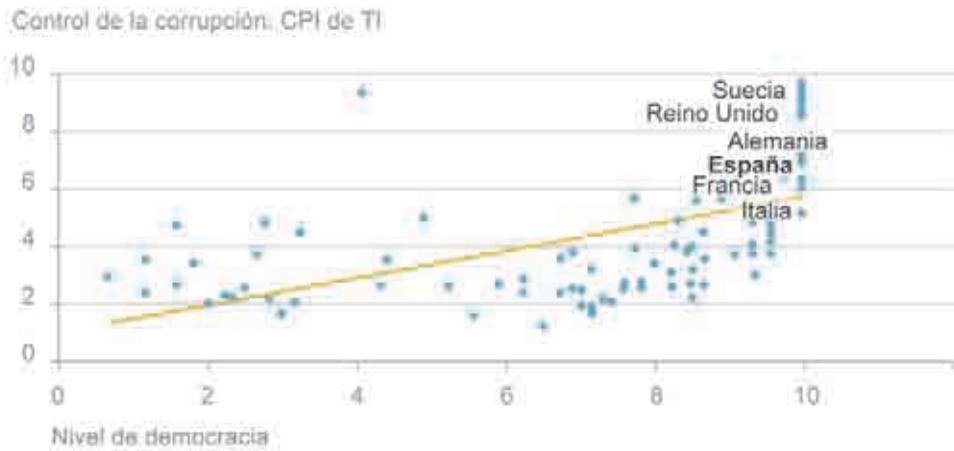
La democracia suele mencionarse como un antídoto natural frente a la corrupción: si los gobiernos deben pasar el escrutinio de los votantes, acabarán tomando medidas para reducir la corrupción. Se suele citar, por ejemplo, que de los 10 primeros países en la clasificación de de Transparencia Internacional (TI), nueve son democracias. Como mucho, la corrupción puede aumentar durante los años iniciales del régimen democrático, como resultado de la incertidumbre política, pero luego, una vez que los mecanismos de responsabilidad de los políticos vayan consolidándose, los regímenes democráticos irán eliminando la corrupción por la propia naturaleza de los dispositivos de selección de los gobernantes. Sólo hace falta sentarse y esperar a que la democracia opere su magia. En otras palabras, deberíamos esperar que la corrupción en España fuera reduciéndose generación tras generación, como fruto de la consolidación de la democracia.

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que la relación entre democracia y corrupción es contradictoria (Sung 2004). Existen numerosos y crecientes ejemplos de democracias que, lejos de ir consolidando el buen gobierno, parecen estar consolidando la corrupción. Contemporáneamente sólo hace falta mirar la evolución claramente negativa que muchos Estados latinoamericanos o de la Europa del Este presentan en los indicadores de Transparencia Internacional durante la última década. Históricamente baste recordar que la primera democracia del mundo, EE UU, sufrió una extensiva plaga de casos de corrupción durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, casi un siglo después de que los mecanismos democráticos estuvieran en marcha (Hoogenbom 1961). El Gráfico 2 correlaciona la ausencia de corrupción y un indicador estándar del nivel de democracia para los 180 países analizados por TI. Cuanto más alto el país está en la escala de 0 a 10 (eje horizontal), mayor es su nivel de democracia. A primera vista podemos ver cómo los Estados democráticos suelen tener menos corrupción que los más autoritarios.

No obstante, si nos fijamos en los Estados más democráticos, observamos diferencias muy notables entre países con idéntico nivel de democracia, Italia o Alemania frente a Reino Unido o Suecia, por ejemplo. La democracia (contrapuesta a la dictadura) puede explicar que un país no tenga unos niveles de corrupción calamitosos. Pero, dentro del contexto de los países avanzados, existen notables diferencias en el nivel de corrupción que no parecen obedecer al grado de democracia del país.

## Gráfico 2

### Nivel de democracia y corrupción



Fuente: Datos de nivel de democracia: Índice combinado de Freedom House y Polity Database (Teorell et al. 2008) y de Corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005)

Los defensores de la tesis democrática asegurarían que la clave no es tanto el nivel de democracia formal (el recogido en el indicador de democracia utilizado en el Gráfico 2) como el nivel de participación democrática ciudadana. Es la calidad democrática la que “correlaciona con la ética en el sector público” (Iglesias 2007: 152). Sin embargo, cuando miramos uno de los principales indicadores de la calidad o intensidad democrática –la participación electoral– la relación no parece tan obvia. Como muestra el Gráfico 3, no se aprecia un patrón significativo entre la participación electoral y la ausencia de corrupción, al menos para los países de nuestro entorno europeo.

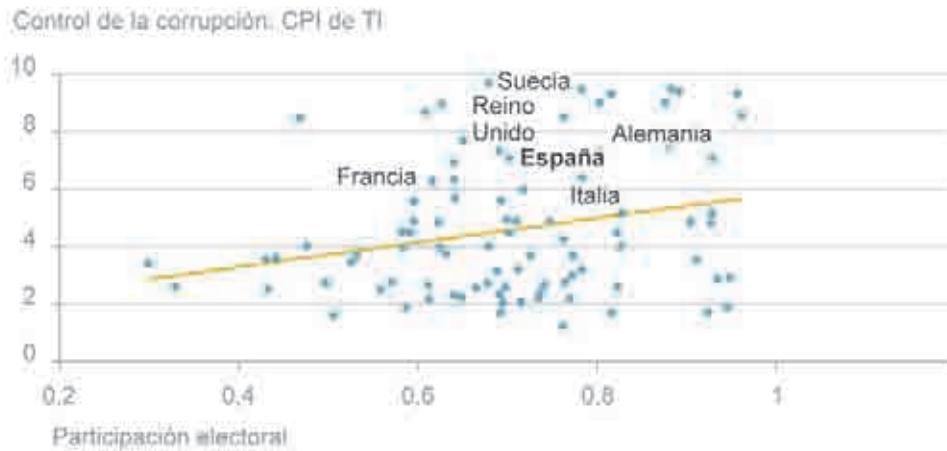
Los países con escasísima participación electoral tienen mala calidad de gobierno, pero, a partir de un porcentaje de participación ligeramente superior al 50%, el nivel de participación electoral no parece afectar al nivel de corrupción de un país.

Como diversos estudios han demostrado para el caso italiano (Chang, Golden y Hill 2007) o el IDE-2008 para el español, los mecanismos de responsabilidad electoral no parecen funcionar eficazmente para frenar la corrupción. En particular, políticos envueltos o incluso convictos en casos de corrupción parecen gozar de las mismas posibilidades de reelección que los políticos no vinculados a escándalos de

2 En particular, en el caso español el 70,7% de los 133 alcaldes afectados por sospechas de corrupción mantuvo la alcaldía y sólo el 29,3% la perdió en las elecciones de 2007 (Estefanía 2008). En ausencia de un grupo de control formado por alcaldes de similares características no envueltos en escándalos de corrupción, resulta difícil establecer el efecto exacto de las sospechas de corrupción sobre el voto en las elecciones locales. Sin embargo, el número de alcaldes que sobreviven a la corrupción es lo suficientemente elevado como para poner en entredicho el funcionamiento del voto como mecanismo correctivo de la corrupción.

## Gráfico 3

### Participación electoral y corrupción



Fuente: Datos de Participación Electoral en elecciones generales de Teorell *et al.* (2008) y de Corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005)

corrupción<sup>2</sup>. Este fallo democrático se debe a un conjunto de factores... En primer lugar, los escándalos de corrupción, usados por los partidos políticos para desacreditar a sus rivales, pueden ser percibidos por el electorado como una dimensión más de la vida política cotidiana. Además, incluso en el supuesto de que los votantes sean conscientes de la existencia de corrupción, a la hora de votar los ciudadanos tienen más de una cuestión en mente (Dobratz y Whitfield 1992: 178; IDE-2008: 194).

Estos problemas empíricos del mito democrático nos sirven para subrayar un importante sesgo en la literatura sobre corrupción. Durante muchos años la preocupación básica para entender tanto el buen gobierno como la ausencia de corrupción ha sido centrarse en los *inputs* del sistema político: es decir, en cómo los ciudadanos seleccionan a los gobernantes (democracia frente a dictadura; democracia representativa frente a participativa o

deliberativa; un sistema electoral frente a otro). En los últimos años la creciente evidencia empírica sugiere la relevancia de unos factores tradicionalmente subvalorados: cómo se deciden e implementan los *outputs* del sistema político (Rothstein y Teorell 2008). Pasamos a continuación a analizar algunas de esas características de los *outputs*, empezando de nuevo por algunos mitos.

### 3.3 El supuesto efecto negativo de la “huida del Derecho administrativo” y la Nueva Gestión Pública: hay que volver al legalismo de la Administración Pública Tradicional

Un argumento muy popular en la literatura administrativa es asociar la corrupción con la implantación de nuevos modos de gestión pública, como la llamada Nueva Gestión Pública (NGP). Frente a la Administración Pública Tradicional (APT), basada en el principio de legalidad, los

últimos años han visto la emergencia de una NGP donde se prioriza el principio de eficacia. La mayor flexibilidad y la “huida del Derecho administrativo” de las organizaciones públicas basadas en la NGP ha supuesto la creación de ventanas de oportunidad para la corrupción y la impunidad. El ejemplo paradigmático de los efectos perniciosos de la NGP sería la gestión del ayuntamiento de Marbella por el GIL. Desde 1991 la administración tradicional de Marbella fue suplantada por una estructura de 32 empresas o agencias municipales. Los empleados –más de 2.000– de dichas empresas, en lugar de ser reclutados de acuerdo con los principios de mérito y concurso público propios de la administración tradicional, se contrataban por libre designación, creándose extensas redes de nepotismo y patronazgo político. El equipo de gobierno de Jesús Gil creó incluso una agencia del suelo a disposición de empresarios y promotores que estuvieran dispuestos a pagar por las licencias que expedía el Ayuntamiento (Iglesias 2007: 11). Estas agencias representan la implementación más pura de la filosofía NGP, pues carecían de regulaciones orgánicas y de control financiero.

Sin embargo, cuando adoptamos una perspectiva comparada, resulta mucho más difícil culpabilizar a los nuevos modos organizativos derivados de la NGP de la existencia o expansión de la corrupción. Más bien, podemos llegar a la conclusión opuesta. Los países con menos corrupción del

mundo son precisamente los países donde más se han implementado las reformas de NGP. En particular, los tres países menos corruptos de acuerdo con el indicador de TI para 2008, Suecia, Dinamarca y Nueva Zelanda, son destacados ejemplos de la introducción de NGP en sus administraciones. En particular, hay una numerosa literatura comparada subrayando cómo Suecia y Nueva Zelanda son modelos paradigmáticos de NGP (Hood 1996; Pollit y Bouckaert 2004; OECD 2004).

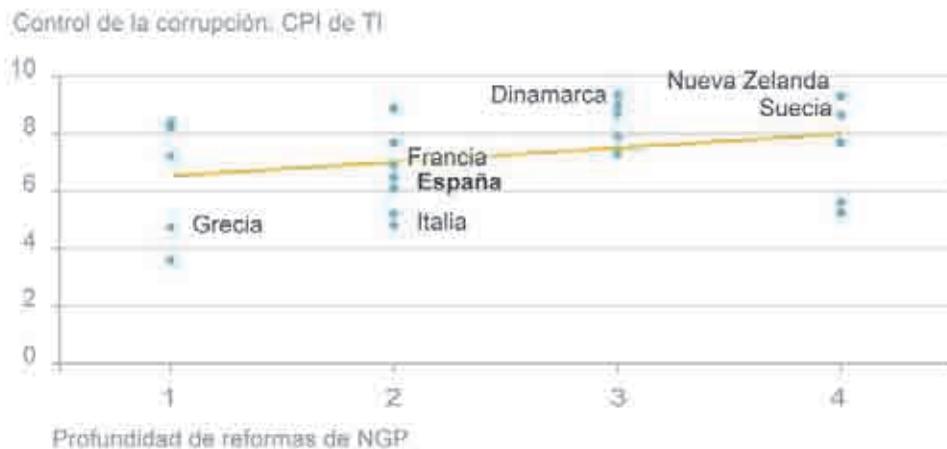
Para ilustrar este punto, podemos mirar el Gráfico 4, que representa la relación entre el CPI de TI para 2008 (recordemos que los valores más altos indican niveles más bajos de corrupción) en el eje vertical y una medida estándar de la intensidad de las reformas de NGP para 25 países de la OCDE en el eje horizontal. En esta segunda variable los países quedan clasificados en cuatro categorías en función de cómo han adoptado una serie de medidas paradigmáticas de la NGP. Los valores más bajos corresponden a aquellos países cuyas administraciones se mantienen más cercanas al ideal legalista de la APT (por ejemplo, España), mientras que los valores más elevados indican una mayor cercanía a la administración “eficientista” y flexible de la NGP<sup>3</sup>.

Como puede observarse, la relación entre la aplicación de la NGP y la existencia de más corrupción es, si acaso, la opuesta a la predicha tradicionalmente en la literatura sobre corrupción en Espa-

<sup>3</sup> Esta variable recoge el nivel de incentivos económicos (por ejemplo, pago por resultados) que tienen los empleados del sector público. Para una descripción detallada de esta variable y una discusión general de las medidas comparativas sobre NGP en el ámbito de la OCDE, véase Dahlstrom y Lapuente (2008).

## Gráfico 4

### Implantación de la Nueva Gestión Pública y corrupción



Fuente: Datos de implantación de la Nueva Gestión Pública de OCDE (2004) y de Corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005)

ña. Los países con mayor implantación de la NGP presentan menores niveles de corrupción. De hecho, la correlación entre ambas variables es significativa (al 10%), lo cual resulta llamativo teniendo en cuenta el reducido número de observaciones (25). Dadas las limitaciones científicas para hacer inferencias a partir de estos datos tan agregados, empezando por la falta de variables de control, no podemos afirmar que las administraciones con NGP tienden a crear menos corrupción. Pero sí que podemos seriamente cuestionar que la NGP genere *per se* corrupción.

Si nos movemos a un nivel más micro en nuestra perspectiva comparada, la tesis de la NGP como factor explicativo de la expansión de la corrupción también parece tener poco soporte empírico fuera de los estudios de casos españoles. Los análisis comparados sobre la aplicación de NGP en gobiernos locales vuelven a colocar claramente a los municipios del país

menos corrupto del mundo, Suecia, como aquellos donde las reformas de NGP hayan tenido más eco.

#### 3.4 La regulación existente es insuficiente

En relación con la visión negativa de la NGP, un factor considerado frecuentemente como esencial para entender las causas de la corrupción, al tiempo que para apuntar soluciones, es la ausencia de una apropiada regulación anticorrupción. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas, en su Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las entidades locales (2006), entiende que el factor clave para entender la proliferación de casos de corrupción es “la falta de regulación”, que “permite un margen de discrecionalidad, no siempre acorde con la protección del interés público” (2006: 19). Resulta sorprendente este llamamiento a un incremento de la re-

gulación cuando el propio informe incluye no menos de 48 artículos procedentes de una docena de instrumentos legislativos ya existentes, que, al menos teóricamente, parecen abarcar los principales ámbitos imaginables de las relaciones entre poderes públicos y agentes privados. Supuestamente no son suficientes y se hace necesario invertir más recursos en regulaciones todavía más detalladas que permitan anticipar legalmente ámbitos no tan imaginables de las interacciones entre instituciones públicas y ciudadanos.

Esta voracidad reguladora resulta todavía más llamativa si la comparamos con los informes de los equivalentes escandinavos del Tribunal de Cuentas. En particular, los Códigos de la Buena Auditoría que guían el trabajo de los *revisionen* o auditores de las entidades locales en Suecia carecen de referencia a normativa alguna. Como ejemplo de máxima actividad reguladora podemos encontrar algún documento genérico o alguna presentación de *powerpoint* señalando algunas recomendaciones básicas sobre cómo auditar la actividad pública<sup>4</sup>. A diferencia del caso español, las autoridades locales suecas carecen de regulaciones específicas estableciendo cómo debe llevarse a cabo la contabilidad o, utilizando el concepto jurídico específico mencionado por el Tribunal de Cuentas, la “llevar a cabo la contabilidad”.

Diversos organismos internacionales parecen compartir también esta querencia por la regulación para combatir la corrupción. Este es el caso, por ejemplo, del Consejo

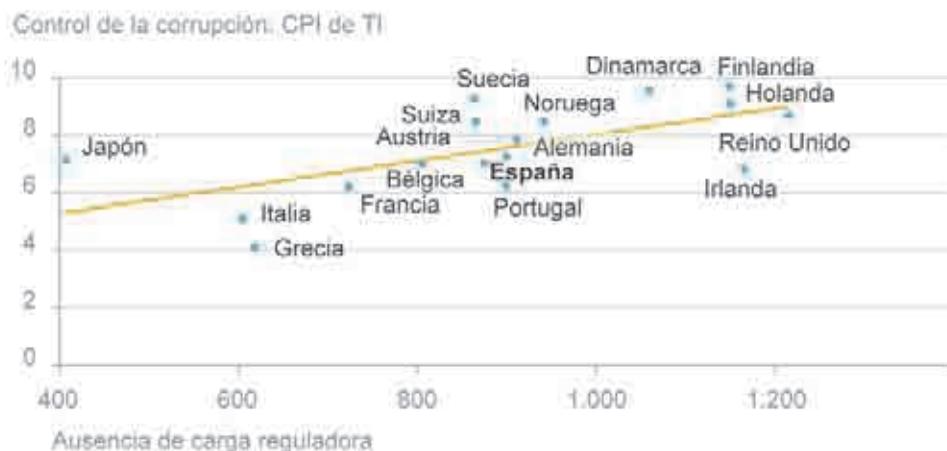
de Europa, cuyos informes GRECO (Grupo Europeo contra la Corrupción) analizan de forma pormenorizada el cuerpo legislativo anticorrupción de un país. Tras un diagnóstico fundamentalmente jurídico, suelen recomendar, en primer lugar, una todavía mayor “revisión de las provisiones legales” existentes y, en segundo lugar, la introducción de nuevas “provisiones legales”, ya sean “medidas provisionales” o con carácter permanente (GRECO 2005: 15-20). Estas normativas cubren un amplio espectro de dimensiones: desde regulaciones muy específicas en relación con las sanciones disciplinarias para los funcionarios envueltos en casos de corrupción a la creación de registros de personas legales que han estado sometidas a sanciones corporativas o la elaboración de códigos éticos, pasando por políticas más abstractas como intentar convencer a las cámaras de comercio para que adopten un papel más proactivo en la promoción de la ética en el mundo de los negocios (GRECO 2005: 22).

De forma similar, Transparencia Internacional también recomienda cambios legislativos, como modificaciones en la normativa penal general sobre corrupción o un control más estricto sobre las declaraciones de intereses de los electos locales (Villoria 2007b: 16). En resumen, existe una tendencia a subrayar la necesidad de establecer más mecanismos legales, más controles de los procedimientos administrativos y más dispositivos de monitoreo, incluyendo la elaboración de registros cada vez más detallados.

<sup>4</sup> Véase la página web del Sveriges kommuner och landsting, SKL (Asociación Sueca de Entidades Locales y Regionales) para una recopilación de estas recomendaciones: [www.skl.se](http://www.skl.se).

## Gráfico 5

### Carga reguladora y corrupción para 17 países de la OCDE



Fuente: Datos de carga reguladora de Kaufmann et al. (2003) y de corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005).

Sin embargo, si miramos los datos agregados disponibles sobre regulación para países del entorno OCDE, vemos que la relación entre densidad regulativa y corrupción dista mucho de ser la esperada por los defensores de una mayor regulación. El Gráfico 5 muestra la correlación entre el índice CPI de corrupción y la variable “carga reguladora” del Banco Mundial (Kaufmann 2003 *et al.*). A la hora de interpretar el gráfico hay que tener en cuenta que cuanto más bajo es el valor de “carga reguladora”, mayor es el nivel y el detalle de las regulaciones en un país. Por el contrario, valores elevados indican una administración pública que actúa con pocas regulaciones procedimentales o sustantivas. Es decir, una administración con poco *red tape*.

El Gráfico 5 muestra una relación estadísticamente significativa que es exactamente la contraria a la predicha por la literatura jurídica. Vemos que cuanto menos regulación tiene un país (al menos en

el entorno OCDE), menor es el nivel de corrupción. En relación con los mecanismos teóricos que pueden estar detrás de esta correlación positiva entre regulación y corrupción existen numerosos estudios cualitativos, sobre todo para el caso italiano, que muestran que el exceso de regulación amplía las oportunidades para la discreción (Cassese 2003). Cuando hay mucha regulación, los agentes públicos pueden “elegir” qué regulación se ajusta más a sus necesidades. Algo similar podría estar sucediendo en España, donde el IDE-2008 sugiere que la hiperregulación puede dejar abierta las puertas para una mayor arbitrariedad (pág. 245).

#### 4. Causas de la corrupción: factores institucionales

Una vez desmontados algunos mitos sobre qué produce corrupción, pasamos a

Tabla 2

**Concentración de poderes a nivel político en gobiernos locales y corrupción**

|               | Número medio de concejales por municipio | Porcentaje de gobiernos locales con mayoría de un solo partido | Ausencia de corrupción: Transparencia Internacional CPI 2008 |
|---------------|--|--|--|
| Suecia        | 45                                       | 30   | 9,3  |
| Dinamarca     | 17                                       | 31   | 9,3  |
| Finlandia     | 28                                       | 53   | 9,0  |
| Holanda       | 19                                       | 7  | 8,9  |
| Australia     | 10                                       | (sin relevancia)   | 8,7  |
| Noruega       | 29                                       | 10   | 7,9  |
| Irlanda       | 26                                       | 15   | 7,7  |
| Reino Unido   | 42                                       | 59   | 7,7  |
| Bélgica       | 22                                       | 46   | 7,3  |
| EE UU         | 7  | NA   | 7,3  |
| Francia       | 14                                       | 53   | 6,9  |
| <b>España</b> | <b>8</b>                                 | <b>63</b>  | <b>6,5</b>   |
| Portugal      | 29                                       | 68   | 6,1  |
| Italia        | 18                                       | 53   | 4,8  |

Fuente: Número medio de concejales por municipio y porcentaje de gobiernos locales con mayoría de un solo partido de Mouritzen y Svava (2002)

ofrecer un listado de factores institucionales que podrían explicar el elevado nivel de corrupción en España.

**4.1 Los factores políticos que cuentan: la concentración de poderes en unos políticos**

La literatura institucionalista destaca la influencia negativa que la concentración de poderes en unas mismas manos (o en un mismo partido) tiene sobre la calidad de gobierno. En pocas palabras, el poder discrecional y concentrado conlleva más corrupción. En uno de los contrastes empíricos más destacados, Andrews y Montinola (2004) muestran cómo el número de “jugadores con veto” a nivel de la administración central –es decir, actores o partidos políticos cuyo acuerdo es necesario para tomar cualquier decisión política relevante– está positivamente correlaciona-

do con la calidad de gobierno. Cuantos más “jugadores con veto”, menos corrupción. Este trabajo argumenta que esa relación entre el grado de concentración de poderes y la corrupción puede aplicarse también a nivel de los gobiernos locales.

La Tabla 2 muestra el alto nivel de concentración de poderes de los gobiernos locales españoles desde un punto de vista comparado. Dos indicadores de concentración de poderes han sido seleccionados: la concentración en cuanto a número de cargos electos con capacidad de decisión (número de concejales) y la concentración en términos de partidos políticos (porcentaje de entidades locales que están bajo el control de un solo partido). Vemos que los municipios españoles tienen de media el menor número de personas (8) con capacidad de voto en las decisiones políticas municipales. El número de con-

cejales es sólo más bajo en los EE UU (7), pero en este caso el nivel de concentración está atenuado por la práctica ausencia de gobiernos municipales en manos de un partido político. Existen diversos motivos, pero uno de los esenciales, como veremos más abajo, es la presencia en EE UU de numerosos equipos de gobierno en manos de técnicos (*city managers*) en lugar de políticos (alcaldes).

En segundo lugar, España posee el mayor número de gobiernos locales en manos de un solo partido, únicamente superado por Portugal; otra clara indicación de una alta concentración de poderes. Este elemento parece guardar una especial correlación con el nivel de corrupción: los países más corruptos (la segunda mitad de la tabla) tienen altos porcentajes de gobiernos mayoritarios de un solo partido en las entidades locales. El ejemplo de Suecia resulta de nuevo ilustrativo en este punto. El país menos corrupto del mundo es el que, además, presenta el mayor nivel de fragmentación política: con unos muy numerosos concejos municipales (45 cargos electos) y una notable escasez de gobiernos monocolor. De forma parecida a lo que veíamos a nivel de gobiernos centrales anteriormente, la concentración de poderes, lejos de promover la eficiencia y el buen gobierno, parece, por el contrario, tener efectos negativos significativos.

#### **4.2 Los factores políticos que cuentan: la concentración de poderes en la forma de gobierno local**

A nivel comparado se suelen distinguir varios tipos de gobiernos locales en función del nivel de concentración de poderes. En

un extremo tenemos la categoría *strong-major*, caracterizada por una muy elevada acumulación de poderes en el alcalde. Esta forma suele venir acompañada por extensas prerrogativas del alcalde para nombrar libremente tanto a cargos directivos como, en numerosas ocasiones, puestos en todos los niveles. La literatura destaca que estos municipios suelen tener un gobierno exclusivamente “laico”; es decir, un gobierno en el que el control casi absoluto de la organización queda en manos de cargos electos que en múltiples ocasiones no tienen experiencia previa en gestión de organizaciones. Que gestionen un gobierno personas “laicas” sin experiencia previa en gestión de organizaciones no es, por supuesto, negativo, como la literatura comparada sobre gobiernos locales enfatiza, pero los mejores resultados en términos de buen gobierno se deberían esperar cuando el gobierno “laico” de cargos electos tiene un contrapeso de gobierno “profesional” y viceversa. Ese contrapeso está ausente en esta forma de gobierno *strong-major*.

No podemos calibrar aquí los efectos de este tipo de gobierno sobre la calidad de gobierno en general, pero sí que podemos ver la relación entre forma de gobierno local y nivel de corrupción en cada país. De los 15 gobiernos locales analizados por Mouritzen y Svava (2002), tan sólo cuatro tienen una forma *strong-major* –Francia, España, Italia y Portugal– y son, al mismo tiempo y de forma destacada, los que presentan niveles de corrupción más altos.

Un segundo tipo de gobierno es el llamado *committee-leader*, propio de países del norte de Europa como Suecia, Dinamarca o el Reino Unido. En lugar de alcalde hay

un “líder político” que comparte los poderes ejecutivos con varios comités temáticos. Ambas instituciones ejecutivas son elegidas por el concejo local. Esta forma de gobierno institucionaliza así la fragmentación de poderes. La literatura apunta que este tipo de gobiernos locales representa una mezcla de los dos principios de gobierno: el “laico” y el “profesional”. Si miramos los datos de corrupción, estos países son los que presentan –también de forma destacada– los niveles más bajos de corrupción.

Un tercer tipo de gobierno local que merece mención es el denominado *council-manager*, que surgió en EE UU a finales del siglo XIX precisamente como reacción a la enorme corrupción local en los años de la posguerra civil. Desde una implantación inicial en el medio-oeste americano ha ido expandiéndose paulatinamente hasta cubrir más de la mitad de los municipios estadounidenses y en décadas recientes ha sido adoptado en diversos países como Australia, Noruega o Irlanda. La característica principal de esta forma de gobierno es que todas las funciones ejecutivas recaen en un profesional no electo, el *city-manager*, que es nombrado por el concejo municipal. El poder legislativo permanece en manos de los miembros electos del consejo. Si existe la figura del alcalde, que no siempre es el caso, ejerce simplemente funciones representativas.

El tipo de gobierno *council-manager* fue el resultado de los impulsos reformistas

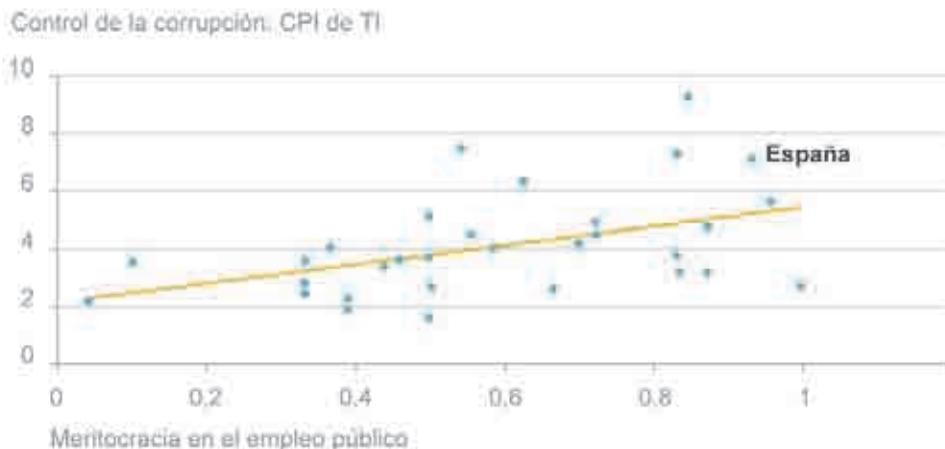
del llamado Movimiento Progresista. Este fue un movimiento integrado por organizaciones empresariales, intelectuales y emprendedores políticos con el objetivo de dismantelar las enormes redes de corrupción local que socavaban el desarrollo económico en grandes partes del país. El modelo organizativo que inspiró la forma de gobierno *council-manager* fue la corporación estándar americana, con los concejales como equivalentes del consejo de administración y el *city-manager* ejerciendo de director ejecutivo.

Saber si la forma de gobierno local *council-manager* es más eficiente o eficaz que sus alternativas resulta complicado, dadas las dificultades para medir eficiencia o eficacia en el sector público. Además, existe la posibilidad de relaciones espurias: es posible que esta forma de gobierno haya sido adoptada por un conjunto de factores (por ejemplo, un grupo político especialmente activo) que afecten al nivel de eficiencia de la administración local<sup>5</sup>. Sin embargo, para la dimensión en la que estamos interesados en este capítulo, la corrupción, la literatura asigna un papel decisivo a la adopción de la forma *council-manager*. La introducción de la forma de gobierno *council-manager* contribuyó notablemente a la reducción de la corrupción local en EE UU durante la primera mitad del siglo XX (Stillman 1977; Miller y Hammond 1994). La puesta en marcha de pesos y contrapesos entre un legislativo “laico” elegido demo-

5 A pesar de ello, la literatura de entidades locales ha apuntado tradicionalmente en esa dirección: los gobiernos *council-manager* suelen ser más eficientes (Stone *et al.* 1940; Schnore, Leo and Robert Alford 1963). Para una recopilación de estudios listando las virtudes organizativas de esta fórmula institucional en gobiernos locales de todo el mundo, véase la página web de la International City-Manager Association (ICMA): [www.icma.org](http://www.icma.org).

## Gráfico 6

### “Meritocracia” en el empleo público y corrupción



Fuente: Datos de meritocracia del Weberian Index (Evans y Rauch 1999) y de corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005)

cráticamente y un ejecutivo profesional acabó eliminando las redes de clientelismo y corrupción, incluso en aquellas regiones en las que éstas habían sido más poderosas, como el noreste americano.

#### 4.3 Los factores administrativos que cuentan: el empleo público

Tener una buena administración importa para prevenir la corrupción. Pero ¿qué características debe tener una buena administración? En primer lugar, existe un consenso unánime en la literatura en la importancia de tener unos sistemas de reclutamiento basados en el mérito. Independientemente de las características socioeconómicas de un país o del régimen político, *ceteris paribus* los sis-

temas de acceso al empleo público meritocráticos generan mejores políticas públicas, menos corrupción y ayudan en general al desarrollo económico (Evans and Rauch 1999; Rothstein y Teorell 2008). Como puede observarse en el Gráfico 6, en que se correlaciona el nivel de (ausencia de) corrupción en el eje vertical y una medida del nivel de meritocracia en las administraciones públicas de 35 países procedente de Evans y Rauch (1999)<sup>6</sup>, parece existir una importante relación entre ambas variables. Los países donde los empleados públicos son reclutados mediante mecanismos meritocráticos (contrapuestos en este indicador a mecanismos politizados) tienden a tener mejores puntuaciones en la clasificación de Trans-

6 A pesar de que los datos de meritocracia son recogidos durante la primera mitad de los noventa del siglo pasado, estos 35 países representan una muestra de países que, a principios de los ochenta, se encontraban en una fase de semiindustrialización, como Perú, Túnez, Corea o España. Ese es el motivo por el cual España, a diferencia del resto de gráficos de este capítulo, presenta una posición tan óptima en términos de corrupción.

parencia Internacional, es decir, menores niveles de corrupción.

Lo que estos datos nos indican es que el mérito y la competencia individual deben ser prioritarios sobre consideraciones de tipo político a la hora de organizar una administración.

Lo que no indican, y esto es importante subrayarlo, es qué particular sistema de mérito es el adecuado. Una tentación frecuente entre los expertos en Administración Pública en España es confundir meritocracia con el establecimiento de un sistema de reclutamiento basado en exámenes competitivos, en la asignación de una plaza de por vida para el empleado público o, más generalmente, en lo que se denomina un sistema de función pública de carrera cerrada. Introducir en las administraciones empleados regulados de acuerdo con la legislación laboral general—es decir, introducir elementos del llamado sistema de carrera abierta o directamente del sistema privado de empleo—supone para muchos expertos en Administración Pública en España una violación del principio de mérito y, en general, un debilitamiento del Estado de derecho.

La flexibilidad relativa de las leyes laborales generales, frente a la rigidez de las regulaciones tradicionales de un sistema de carrera cerrada, daría lugar a todo tipo de abusos por parte de los políticos. Aumentaría la incertidumbre laboral de los empleados públicos, que sentirían cómo “la espada de Damocles oscilaría sobre sus cabezas” (Crespo Montes 2001:84) y el resultado sería una administración más ineficiente y con mayores oportunidades para la corrupción. Esta es una opinión

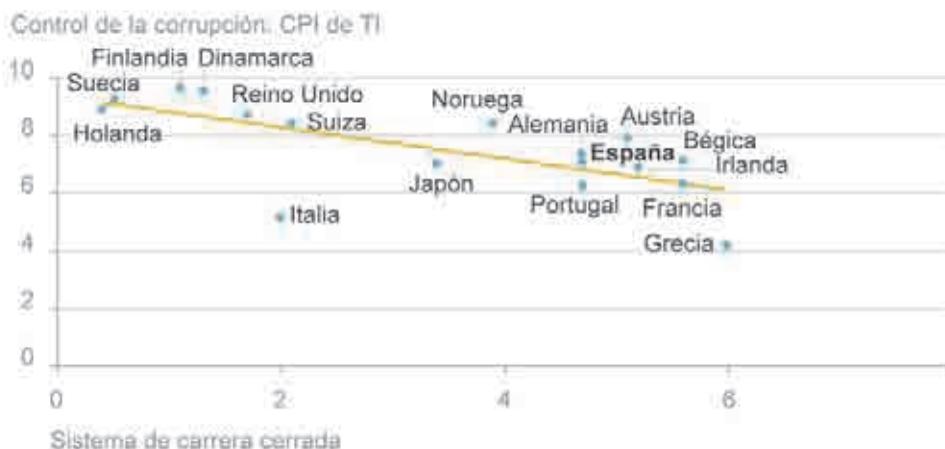
compartida por los medios de comunicación. Por ejemplo, el diario *El País* ha reiterado en varias ocasiones su oposición a aquellos elementos del Estatuto de la Función Pública que pretendían flexibilizar la contratación en las entidades locales (Iglesias 2007: 127). De forma similar, el informe Urbanismo y Democracia de la Fundación Alternativas también advierte de los peligros de unas administraciones públicas que puedan actuar “de forma prácticamente libre, sin sistema ni norma alguno a los que atenerse salvo a los principios muy básicos que recoge el Estatuto” (Iglesias 2007: 128).

En conclusión, si queremos tener una administración mejor y menos corrupta, el sistema de carrera cerrada debería ser el sistema de empleo público del futuro. Con él evitaríamos una flexibilidad que se traduce en una mayor dependencia de los empleados públicos de sus empleadores políticos y, por tanto, en una menor neutralidad burocrática y en unas mayores oportunidades para el abuso y la corrupción. Sin embargo, si miramos el Gráfico 7, que relaciona el nivel de corrupción con el tipo de carrera administrativa dominante en cada uno de los 17 países de la OCDE para los que existen datos de esta variable, la hipótesis de los efectos beneficiosos de los sistemas funcionariales altamente autónomos no parece recibir sustento empírico.

De nuevo, los resultados apuntan en la dirección contraria. Los países con sistemas de carrera administrativa más cerrada (valores más altos en el eje horizontal), como Grecia, Francia, Bélgica o España, son precisamente aquellos que presentan más problemas para controlar la corrupción. Por

## Gráfico 7

### Sistema de empleo público y corrupción



Fuente: Datos de Sistema del empleo público de Auer et al. (1996) y Bekke et al. (2000) y de corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005)

el contrario, la existencia de sistemas de empleo público más flexible –incluyendo posibilidades de despido similares a las del sector privado– parece aumentar, en lugar de disminuir, la probabilidad de tener un gobierno libre de corrupción, como parecen indicar, por ejemplo, los casos de Holanda, Suecia o Finlandia.

Si analizamos el caso específico de las entrevistas para la contratación de empleados públicos, tradicionalmente vistas en España como oportunidades para el subjetivismo, la corrupción y el amiguismo político, su introducción paulatina en las organizaciones públicas suecas, por ejemplo, no ha suscitado ningún conflicto, ni académico ni práctico. En la actualidad la gran mayoría de empleados públicos son seleccionados siguiendo métodos de entrevista estándares en el sector privado. Por el contrario, el método de reclutamiento alternativo característico en las administraciones públicas españolas, la contratación en

función de unos baremos publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE), sigue siendo una fuente constante de problemáticas y recursos ante los tribunales. Por ejemplo, en ocasiones, para favorecer a un candidato determinado, se han incluido baremos tales como puntos por “saber montar a caballo” o “haber sido gerente de una fábrica de cerámica” (Iglesias 2007: 124). En otras palabras, no parece que sea en el revestimiento legal de los métodos de selección de empleados públicos donde haya que buscar la causa de los abusos de poder. La clave no es el mecanismo de selección, sino quién selecciona. Se podría afirmar que, por el contrario, el legalismo y la sobreprotección de los empleados –una vez han alcanzado una plaza en propiedad (usando la expresión tradicional del venerado sistema de carrera cerrada)– son los que, además de ocasionar rigidez e ineficiencia administrativa, generan más oportunidades para el amiguismo y la corrupción.

#### 4.4 Los factores administrativos que cuentan: la separación entre política y administración

Uno de los factores institucionales clave para explicar el buen gobierno y la ausencia de corrupción es la existencia de una separación entre la política y la administración. Existe un consenso teórico generalizado y una sólida evidencia empírica, tanto histórica como contemporánea, señalando las bondades de separar la esfera política de la administrativa dentro de las organizaciones públicas. La separación de la política y la administración era la piedra angular del Informe Northcote-Trevelyan de 1853, considerado como texto fundacional de la administración meritocrática moderna en el mundo occidental (Mouritzen y Svava 2002: 3). Dicho informe supuso el fin de la administración de patronazgo y del periodo histórico conocido como *Old Corruption*, que había afectado al sector público británico de forma sistemática desde principios del siglo XVIII. La separación entre política y administración es también la preocupación esencial de los dos autores clásicos más citados en la literatura administrativa: Max Weber, que subrayó la necesidad de tener burócratas independientes de los políticos, y Woodrow Wilson, que abogó por establecer la administración pública como un campo diferente a la política. La idea de una burocracia fuerte que actúe como contrapeso al poder de la mayoría democrática sigue plenamente vigente

en la literatura hoy día. Por ejemplo, Miller (2000: 325) concluye que “para ser eficientes (...) los gobiernos deben establecer mecanismos que constriñan y no sólo faciliten el control democrático popular sobre la burocracia”.

Sin embargo, encontramos de nuevo una notable diferencia en cómo se interpreta esa separación política-burocracia a nivel de gobiernos locales entre la mayoría de países de nuestro entorno OCDE, por un lado, y España, por otro, tanto en la literatura especializada como en la praxis administrativa. En la mayoría de gobiernos locales existe una máxima figura administrativa, conocida en la literatura como el *Chief Executive Officer* (CEO) o director ejecutivo (Mouritzen y Svava 2002: 8)<sup>7</sup>. En la clásica representación gráfica de Peter Self (1972), la separación de poderes a nivel local se podría visualizar como un arco de liderazgo, en cuya cúspide tenemos la máxima figura administrativa (CEO) y la máxima figura política (el concejo o el alcalde)<sup>8</sup>. Es importante recalcar que, tanto la literatura como la organización administrativa local en la mayoría de países de la OCDE enfatiza el liderazgo compartido de ambas figuras. A diferencia de la naturaleza fundamentalmente jurídica del secretario-interventor español, nuestro CEO, que se limita a certificar la validez jurídica de las actividades llevadas a cabo por el equipo (político) de gobierno, el CEO clásico

<sup>7</sup> Ejemplos de CEO serían los *city managers* del mundo anglosajón, el *kommunaldirectör* sueco o el *segretari comunali* italiano.

<sup>8</sup> Como resumió un *city manager* americano, “¿Alcaldes? Yo trabajo con ellos, pero no para ellos” (Mouritzen y Svava 2002: 47).

co desarrolla las tareas de gestión propias de un ejecutivo del sector privado.

El CEO gestiona el día a día administrativo y, a la vez, como nos encontramos frente a organizaciones de naturaleza política, ejerce funciones que se pueden calificar de claramente “políticas”. Por ejemplo, presenta tanto iniciativas por cuenta propia como propuestas de solución a problemas planteados por los cargos electos. La neutralidad política de los CEO locales no significa pasividad política, sino que, por el contrario, deben estar activamente implicados en el diseño de políticas. Los CEO están “profesionalmente y moralmente obligados a proveer a sus líderes políticos con las alternativas políticas que puedan desarrollar” (Asmeron y Reis 1996: 8). La separación entre política y burocracia no se entiende pues en la mayoría de países de nuestro entorno como una separación de personas que desarrollan tareas diferentes, sino como una separación de personas con intereses diferentes (unos motivados por la reelección política y los otros por su carrera profesional como ejecutivos) que realizan tareas similares.

Por el contrario, la tradición tanto de la práctica administrativa como de la literatura especializada en España tiende a subrayar la necesidad de mantener a los secretarios-interventores lo más separados que sea posible de los cargos electos y lo más restringidos que sea posible a ejercer una función pasiva de control y fisca-

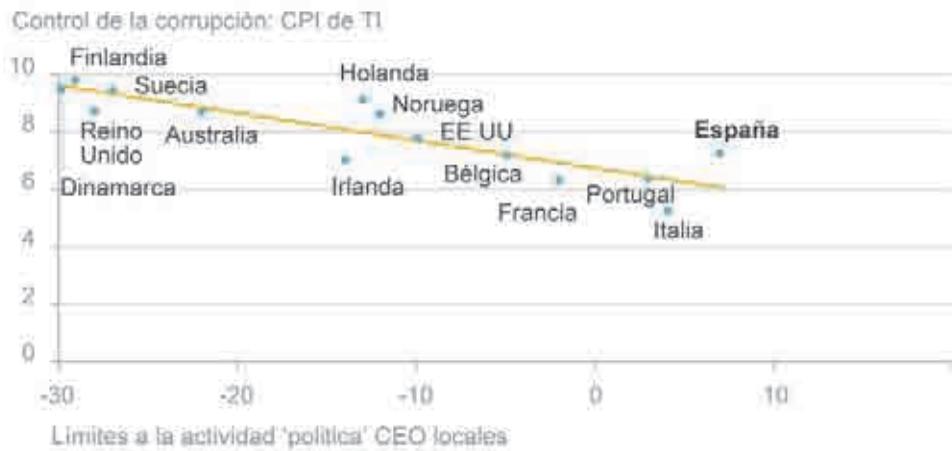
lidad de la actividad pública. Con el equivalente de la máxima autoridad administrativa en un rincón pasivo de la administración local, toda actividad e iniciativa política recae en el equipo de gobierno local que, en muchos casos, delega en sus directores ejecutivos. A diferencia de los CEO europeos, estos directivos son cargos de designación política y no representan un contrapeso a los políticos. En otros países de la OCDE, los CEO locales actúan como un freno político a las “pasiones partidistas” de los cargos electos, en términos de, por ejemplo, dar una mayor consideración a los objetivos a largo plazo de las políticas públicas (Mouritzen y Svava 2002: 8)<sup>9</sup>.

Existe una numerosa evidencia empírica que enfatiza los efectos positivos que para los gobiernos locales tiene la existencia de estos dos liderazgos políticos simultáneos –el cargo electo y el CEO–ejerciendo de pesos y contrapesos mutuos. La tensión derivada de unas actividades políticas divididas entre agentes con intereses tan diferentes, lejos de tener efectos negativos, tiene un impacto saludable en términos de buen gobierno y permite una formulación de las políticas públicas más equilibrada. El Gráfico 8 apunta en la misma dirección. En el eje horizontal tenemos un indicador de la actividad política del CEO en los gobiernos locales de 14 países de la OCDE. Cuanto menor es el valor de la variable, mayor es la actividad del CEO en términos de diseño de políticas públicas.

<sup>9</sup> Muy relacionado con este papel, la literatura sobre la (ausencia de) corrupción en Suecia señala el papel clave desarrollado por el *whistleblower*; es decir, el burócrata que denuncia al político que no actúa guiado por los intereses generales (Erlingsson 2008: 601). El burócrata, como potencial *whistleblower*, mantiene así un control informal sobre la acción de los cargos electos.

## Gráfico 8

### Actividad política frente a actividad administrativa de los CEO locales y corrupción



Fuente: Datos de actividad política frente a actividad administrativa de los CEO locales de Mouritzen y Svava (2002) y de corrupción de Transparencia Internacional (CPI 2005)

Como puede observarse, existe una alta correlación entre el nivel de actividad política de los CEO y la ausencia de corrupción, y es la opuesta a la que podríamos esperar de acuerdo con la visión dominante en España. Los países en los que los CEO no se limitan a una labor de monitoreo jurídico de las actividades públicas, sino que adoptan un papel activo en el diseño de políticas públicas, presentan niveles de corrupción significativamente más bajos que aquellos países en los que los burócratas desempeñan simplemente tareas administrativas de control.

#### 4.5 Los factores administrativos que cuentan: el tamaño de la organización

Otro factor institucional que se ha destacado en la literatura comparada para explicar la persistencia del clientelismo político y la corrupción, y que permanece ausente en la literatura española, es el tamaño de

la administración pública. Existen diversos mecanismos teóricos a través de los cuales el mayor tamaño de una administración reduce el nivel de corrupción: mayor profesionalismo y cualificación técnica de los empleados, mayor número de medios de comunicación cubriendo las actividades públicas, mayor probabilidad de adopción de instituciones de control y selección de personal y, también, mayores problemas de coordinación entre los miembros de una red de corrupción.

Si adoptamos una perspectiva comparada, podemos ver cómo los municipios españoles resultan de nuevo significativamente distintos a la mayoría de los de su entorno (Tabla 3). Los municipios españoles y franceses son los más pequeños y, al mismo tiempo, dos de los más corruptos. Cabe destacar que las poblaciones medias reales son todavía más pequeñas en ambos países. El estudio comparativo de Mouritzen y Sva-

Tabla 3

**Tamaño del municipio y de la administración local y corrupción**

|               | Población media de los municipios | Media de empleados públicos por municipio | Ausencia de corrupción: Transparencia Internacional CPI 2008 |
|---------------|-----------------------------------|---|--|
| Suecia        | 30.200                            | 1.040                                     | 9,3  |
| Dinamarca     | 18.800                            | 610                                       | 9,3  |
| Finlandia     | 10.900                            | 200                                       | 9,0  |
| Holanda       | 24.200                            | 90  | 8,9  |
| Australia     | 19.100                            | 80  | 8,7  |
| Noruega       | 9.000                             | 190                                       | 7,9  |
| Irlanda       | 103.000                           | 800                                       | 7,7  |
| Reino Unido   | 120.000                           | 730                                       | 7,7  |
| Bélgica       | 17.000                            | 90  | 7,3  |
| EE UU         | 6.600                             | 130                                       | 7,3  |
| Francia       | 1.600                             | 220                                       | 6,9  |
| <b>España</b> | <b>4.800</b>                      | <b>40</b>                                 | <b>6,5</b>   |
| Portugal      | 32.000                            | 130                                       | 6,1  |
| Italia        | 7.200                             | 90  | 4,8  |

Fuente: Datos de población media de municipios y media de empleados públicos por municipio de Mountzen y Svava (2002: 77)

ra (2002), del que extraemos los datos sobre tamaño de la administración local, está acotado a municipios mayores de 2.000 habitantes, dejando, pues, de lado a cerca de la mitad de los municipios franceses y españoles. Este hecho puede que afecte incluso de forma más decisiva a la segunda dimensión del tamaño considerada en la tabla: la media del número de empleados públicos en las entidades locales. Sin tener en cuenta los municipios más pequeños, donde el número de empleados medio puede ser inferior a la decena, España presenta las administraciones locales más pequeñas de la OCDE con una gran diferencia (40). De nuevo los municipios del país menos corrupto, Suecia, representan el extremo opuesto al español. Los ayuntamientos suecos son, de forma muy destacada, las administraciones locales más grandes (con 1.040 empleados de media).

A partir de estos datos agregados, inferir causalidad entre el reducido tamaño de las administraciones públicas en España y el nivel de corrupción resulta complicado, pero existen varias razones importantes que apuntan en esa dirección causal. En primer lugar, como hemos mencionado ya, existen diversas teorías y estudios en otros países que demuestran las mayores dificultades que las actividades corruptas encuentran en administraciones grandes. ¿Por qué habríamos de pensar que España es diferente en este sentido? En segundo lugar, como también se ha comentado antes, parece existir una diferencia entre la relativa escasez de casos de corrupción a nivel del gobierno central o de las CC AA, que son grandes administraciones, y la abundancia de escándalos de corrupción en los gobiernos locales, que son administraciones más pequeñas. En tercer lu-

Tabla 4

### Índice de transparencia de los ayuntamientos por tamaño de municipio

| Tamaño del ayuntamiento | Número de ayuntamientos | Puntuación media (entre 1 y 100) |
|-------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Grandes                 | 30                      | 62,9                             |
| Medianos                | 30                      | 46,7                             |
| Pequeños                | 40                      | 48,0                             |

Fuente: Transparencia Internacional (2008)

gar, la comparación entre 100 municipios españoles realizada por Transparencia Internacional España en 2008 parece apoyar también la tesis del tamaño de la organización.

En dicho informe se evalúan cinco áreas de transparencia en los 100 mayores ayuntamientos de España: información sobre la corporación municipal; relaciones con los ciudadanos y la sociedad; transparencia económico-financiera; transparencia en las contrataciones de servicios; y transparencia en materias de urbanismo y obras públicas. El resultante índice de transparencia de los ayuntamientos no es un indicador directo de la corrupción, pero, como el trabajo de TI ha demostrado a lo largo de los años, el nivel de transparencia resulta una de las mejores aproximaciones indirectas a la existencia de corrupción<sup>10</sup>. Los ayuntamientos situados en las primeras posiciones del índice de transparencia (Bilbao, Gijón, Cartagena y Barcelona) no son necesariamente más corruptos que los calificados como menos transparentes (Huesca, El Ejido, Torrevieja y Ori-

huela), pero se puede afirmar que, *ceteris paribus*, tienen menos probabilidades de generar actividades corruptas. Como se puede ver en la Tabla 4, el tamaño del municipio está claramente correlacionado con la transparencia de los municipios españoles. Los municipios grandes obtienen una puntuación media en el índice de transparencia mucho más elevada que los medianos o pequeños (las diferencias entre estos últimos no son estadísticamente significativas).

Esta percepción capturada por el índice de transparencia parece también encajar con algunos notorios casos de corrupción en ayuntamientos especialmente pequeños. Como el informe Urbanismo y democracia de la Fundación Alternativas menciona, ha habido diversos casos de municipios con menos de 1.000 habitantes que han presentado planes de ordenación urbanística en los que se doblaban las viviendas respecto a la población (Iglesias 2007: 12). Obviamente la mayor resonancia mediática la alcanzan los casos

<sup>10</sup> Para una información detallada del método de evaluación de la transparencia en cada dimensión, así como de la relación teórica y empírica entre transparencia y corrupción, véase la página web de TI España: <http://www.transparencia.org.es/>.

de corrupción en municipios de tamaño medio o grande por la menor cobertura mediática de la corrupción en pequeñas localidades. Sin embargo, la falta de relevancia pública no indica la ausencia de corrupción. Al contrario, puede indicar una mayor corrupción, debido precisamente a la ausencia del control social que ejercen los medios de comunicación.

## **5. Propuestas contra la corrupción local: ¿ha llegado el momento para una fase constitucional de los municipios?**

Las medidas legales contra la corrupción no parecen suficientes. Hay un consenso generalizado de que la VIII legislatura ha sido “extraordinariamente fructífera en medidas anticorrupción” (IDE-2008: 213). Pero, al mismo tiempo, los datos mostrados en este capítulo, así como en capítulos anteriores del IDE (2007), muestran que la corrupción en España sigue siendo un problema grave. Es, además, especialmente persistente en unas determinadas instituciones –los gobiernos locales– mientras permanece prácticamente ausente en otras, por ejemplo, la policía o gran parte de la Administración Central del Estado. Si parece, por lo tanto, que existen unas diferencias institucionales sistemáticas, merece la pena reflexionar sobre la posibilidad de iniciar reformas institucionales básicas en aquellas entidades que muestran signos más inequívocos de corrupción.

Las instituciones de la Administración Central del Estado tuvieron su momento

constitucional, en términos de debate político sobre la definición de sus instituciones básicas, las principales alternativas y sus inconvenientes, durante la elaboración de la Constitución en 1978. Las comunidades autónomas han ido teniendo sus momentos constitucionales a lo largo de estos últimos 30 años en los debates alrededor de las aprobaciones de sus estatutos de autonomía. Los gobiernos locales han carecido de un debate de similar alcance alrededor de la naturaleza básica de sus instituciones: ¿cómo y a cuántas personas hemos de elegir para que nos representen en las instituciones locales?; ¿qué forma de gobierno es la más adecuada?; ¿debemos elegir a personas que monitoricen la gestión o que gestionen directamente las administraciones locales? A nivel todavía más básico, ¿debemos mantener la división municipal extraordinariamente heterogénea heredada de regímenes anteriores o podemos alterarla?

En vista de los numerosos escándalos de corrupción local en España, quizás ha llegado el momento de abrir un debate sobre la “constitución” de nuestras administraciones locales. De hecho, los momentos constitucionales de los niveles locales en muchos países de nuestro entorno, que han supuesto transformaciones en la naturaleza básica de las instituciones locales, han sido por lo general respuestas a problemas generalizados de corrupción o baja calidad de gobierno. Por ejemplo, muchos gobiernos locales norteamericanos adoptaron la forma *council-manager* en la primera mitad del siglo XX como reacción a la creciente corrupción local; o la gran mayoría de entidades locales europeas fue-

ron amalgamadas en unidades administrativas mayores y más homogéneas en la segunda mitad del siglo XX para aumentar la calidad de gobierno local. El hecho de que estas reformas institucionales tan importantes se llevaran a cabo sin producir ninguna fractura sociopolítica generalizada, sino, por el contrario, generando un creciente consenso, invita a pensar que ese momento constitucional para los municipios españoles, además de necesario, factible.

La pregunta desde el punto de vista científico-normativo es, por supuesto, el tipo de reformas institucionales que deberían plantearse en dicho momento constitucional. En razón de lo dicho en este capítulo, existe evidencia empírica para, como mínimo, poner sobre la mesa las reformas institucionales que se proponen en los siguientes apartados.

### **5.1 Establecer municipios con separación de poderes**

Existen dos alternativas básicas al modelo de concentración de poderes en manos del alcalde que tenemos en España, que podrían contribuir a la calidad de gobierno y a limitar las oportunidades de corrupción. Por un lado, un sistema de contrapesos políticos, como el existente en países nórdicos donde el poder político está fragmentado gracias a unos concejos muy numerosos y unos ejecutivos colegiados (comités) en los que miembros de distintos partidos políticos deben decidir conjuntamente. Por otro lado, mantener un legislativo en manos de políticos y dejar la gestión municipal en manos de profesionales (*city manager*). En ambos ca-

sos, tenemos personas con intereses distintos (políticos de partido A frente a políticos de partido B, o políticos frente a profesionales) tomando las decisiones políticas claves. Se limitaría así la posibilidad de abuso de poder sin, al mismo tiempo, mermar la eficiencia administrativa.

### **5.2 Reagrupamiento de municipios para crear unidades administrativas más grandes y homogéneas**

Muchos países europeos tenían municipios similares a los españoles –pequeños y heterogéneos– hace unas pocas décadas. Sin embargo, la mayoría de países, sobre todo en el norte de Europa, inició un proceso de consolidación municipal por razones de eficiencia administrativa. En algunos países estas reformas, impuestas de forma *top-down* desde los gobiernos centrales o regionales, dividió hasta por diez el número de gobiernos locales. A diferencia de las tímidas introducciones de comarcas, mancomunidades y otras asociaciones voluntarias de municipios que vivimos en España, y que añaden una nueva unidad administrativa manteniendo las existentes, estas reformas europeas supusieron no la adición de una nueva unidad administrativa, sino la completa eliminación de la gran mayoría de las existentes.

¿Qué lecciones se pueden extraer de esos procesos para el caso español? En primer lugar, hay una lección indiscutible de acuerdo con la literatura: la calidad de gobierno, entendida tanto a nivel de eficiencia como de eficacia en la prestación de servicios, parece haber aumentado. Múltiples factores, entre ellos

las economías de escala o la profesionalización de muchas posiciones, explicarían este efecto.

Esto podría ser una razón suficiente para impulsar el reagrupamiento de los municipios, pero, además, como se ha señalado anteriormente, tanto el tamaño como la calidad de gobierno están ligados a la corrupción. Municipios más grandes dificultarían la corrupción y aumentarían los controles profesionales sobre las decisiones políticas. Al mismo tiempo profesionalizarían la vida política. El reducido tamaño de los municipios dificulta la actividad política del grupo en el gobierno, pero también de la oposición. Como señala Urquiza (2005), algunos de los principales motivos por los que las oposiciones políticas han sido ineficaces a la hora de denunciar casos de corrupción en sus municipios es que, por un lado, los concejales carecen de los conocimientos técnicos necesarios para evaluar al gobierno municipal y, por otro, los departamentos legales o técnicos de los ayuntamientos, por escasez de recursos o por presiones políticas, no facilitan la información necesaria a las fuerzas de la oposición.

Si se quisiera proponer el reagrupamiento de los municipios en España, nos encontraríamos rápidamente con multitud de opiniones en contra. Además de la obvia oposición interesada de los cargos electos de los (miles de) munici-

pios suprimidos, cabría esperar dos argumentos, íntimamente relacionados. Uno de índole cultural, la necesidad de preservar la identidad local, y otro político, la denominada hipótesis democrática. En primer lugar, la necesidad de preservar la identidad local ha sido con frecuencia esgrimida contra los planes de amalgamación municipal tanto en Europa como en EE UU (Skaburskis 2004: 43)<sup>11</sup>. En segundo lugar, la hipótesis democrática sostiene que cuanto más pequeños sean los municipios, mejor calidad de la democracia tendremos porque los cargos electos estarán más cerca de los ciudadanos. En municipios pequeños los políticos mantendrían las políticas más en línea con las preferencias de los votantes. Sin embargo, estos argumentos han ido perdiendo fuerza en los países que optaron por masivos reagrupamientos municipales ante la evidencia de sus efectos positivos.

Hay pocos estudios científicos que calibren el efecto de la hipótesis democrática, pero los existentes no ofrecen soporte alguno para dicha hipótesis. Para el caso de Suecia, Strömberg y Westerstähl (1984) muestran que, si acaso, la democracia local salió reforzada del proceso de reagrupamiento forzoso de los municipios suecos en un doble sentido. Comparando la información ciudadana sobre política local en los periodos pre- y posreagrupamiento, se puede compro-

11 Como algunos autores han comentado, este puede ser un argumento difícil de entender, dada la vaguedad del concepto de identidad local. Por ejemplo, en relación con los movimientos contra la amalgamación en algunos municipios americanos, Miller (1981) se pregunta: “¿qué aspectos de la identidad local son tan cruciales como para que haya gente que dedique tantas y tantas horas durante tantos años para asegurarse de que su municipio no es anexionado a otro?”.

bar cómo el nivel de conocimiento que los ciudadanos suecos tienen sobre quiénes son sus representantes locales, qué partido les gobierna y cómo funciona el sistema electoral aumentó tras la reforma. En segundo lugar, haciendo el mismo ejercicio comparativo, se puede ver cómo tras el reagrupamiento municipal las posiciones ideológicas de los cargos electos se convirtió en más representativa de la ideología de los votantes que antes. Hay razones para pensar que el reagrupamiento transformó una política municipal basada en redes de poder personalistas alrededor de “hombres fuertes” en una política municipal más basada en la confrontación ideológica y programática. ¿Por qué no puede ser eso posible en España?

**1** La corrupción en España sigue siendo un problema muy serio, sobre todo en los gobiernos locales. España es un país relativamente corrupto comparado con los de su entorno, utilizando los indicadores estándar, y donde, además, existen razones fundadas para sospechar que la corrupción es incluso más elevada de lo que apuntan dichos indicadores. Por otra parte, no parece que esa corrupción vaya en retroceso, en especial en las administraciones locales. Es cierto que se trata de una corrupción poco extensiva, es decir, en la que pocos individuos parecen estar directamente implicados, pero parece altamente intensiva, envolviendo grandes sumas de dinero.

**2** Numerosas causas esgrimidas con frecuencia como determinantes para explicar la persistencia de la corrupción en España son mi-

**3** Los factores institucionales que podrían explicar la persistencia de la corrupción en los municipios españoles son, entre otros: una elevada concentración de poderes políticos en manos de un mismo partido; el tipo de gobierno municipal (el *strong mayor*, la forma de gobierno típica en los países más corruptos); la escurpulosidad legalista (que impide que los altos funcionarios se involucren en el diseño y toma de decisiones políticas y limita sus actividades a un rol pasivo); y, por último, el tamaño de los municipios, que es, por una parte, heterogéneo –impidiendo así la comparación y competitividad entre gobiernos locales– y, por otra, muy pequeño y por ello favoreciendo la consolidación de redes clientelares y de corrupción alrededor de grupos reducidos de personas.

**4** Urge, por ello, poner sobre la mesa un debate profundo sobre nuestras instituciones locales que

# Conclusiones

tos que no parecen sostenerse cuando se adopta una perspectiva comparada. Ni la baja participación electoral ni la “huida del Derecho administrativo” ni la Nueva Gestión Pública ni la insuficiencia reguladora parecen estar sistemáticamente relacionadas con la corrupción. De hecho, en muchos casos podrían incluso contribuir a tener menos corrupción.

aborde sus aspectos constitucionales básicos. De la misma manera que hubo una fase constitucional para la Administración Central del Estado, y un momento constitucional de más de tres décadas (los debates sobre los estatutos de autonomía) sobre las administraciones autonómicas, parece llegada la coyuntura de debatir acerca de la naturaleza básica de las administraciones locales, que

son las que tienen más ejemplos de corrupción. Entre las múltiples propuestas que se podrían sugerir destacamos dos: en primer lugar, institucionalizar un sistema de verdadera “separación de poderes” en los municipios, ya sea a través de contrapesos políticos –forzando a que distintos partidos tengan que cohabitar y decidir políticas públicas de forma conjunta– o a través de una gestión profesionalizada de los municipios con el establecimiento de autónomos e independientes directivos (*city managers*). Segundo, un proceso de reagrupamiento sistemático de municipios, que podría también tener efectos positivos sobre el control de la corrupción. De forma similar a lo sucedido en países europeos en décadas recientes, debería considerarse seriamente la posibilidad de eliminar las unidades administrativas locales más pequeñas y establecer gobiernos locales de mayor tamaño y más homogéneos.

## Bibliografía

- Aidt, T.S. (2003), Economic analysis of corruption: a survey. *The Economic Journal*, 111(491), pp.632–52.
- Andrews, Josephine T., and Montinola, Gabriella R. (2004) Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies. *Comparative Political Studies* 37 (1):55-87.
- Asmeron and Reis, E. (eds). (1996), Democratization and Bureaucratic Neutrality. London, Macmillan.
- Auer, Astrid, Demmke, Christoph and Poltet, Robert (1996), Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Banfield, Edward (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*. New York, Free Press.
- Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry and Toonen Theo A. J. (1996), Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems. In ed. Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry and Toonen, Theo A. J., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bekke, Hans A.G.M. and van der Meer, Frits (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*. Bodmin, Cornwall, MPG Books Ltd.
- Betancor, A. y García-Bellido, J. (2001), Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales. *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, XXXIII (127), pp. 87-144.
- Cassese, Sabino (2003), The Italian Legal System 1945-1999, in L.M. Friedman-R. Perez Perdomo, eds. *Legal Culture in the Age of Globalization*, Stanford University Press.
- Chang, Eric, Golden, Miriam and Hill, Seth (2007), Electoral Consequences of Political Corruption The Survival of Politicians Charged with Malfeasance in the Postwar Italian Chamber of Deputies. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association.
- Cooper, Terry (1998), *The Responsible Administrator*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Dahlström, Carl y Lapuente, Víctor (2008), New Public Management as a Trust Problem Explaining Cross-country Differences in the Adoption of Performance-related Pay in the Public Sector. *The Quality of Government Working Paper Series*, 2008:7.
- Dobratz, B.A. y Whitfield, S. (1992), Does Scandal Influence Voters Party Preference? The Case of Greece during the Papandreou Era. *European Sociological Review*, 8 (2): 167-80.
- Erlingsson, Gissur Ó, Bergh, Andreas, Mats Sjölin (forthcoming). Public Corruption in Swedish Municipalities: Trouble Looming on the Horizon?, *Local Government Studies*.
- Estefanía, Joaquín (ed.) (2007), *Informe sobre la democracia en España/2007*. Fundación Alternativas, Madrid.
- Estefanía, J. (ed.) (2008), *Informe sobre la democracia en España/2008*. Fundación Alternativas, Madrid.
- Evans, Peter B. and Rauch, James (1999), Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5): 748-65.

- GRECO (2005), Consejo de Europa, Second Evaluation Round. Evaluation Report on Spain. Disponible en: [http://www.coe.int/t/dgi/greco/evaluations/round2/Greco\\_Eval2\(2004\)7\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/greco/evaluations/round2/Greco_Eval2(2004)7_Spain_EN.pdf).
- Greenpeace (2006), Destrucción a toda costa [online]. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/reports/destruccion-a-toda-costa-2006>.
- Greenpeace (2007), Destrucción a toda costa [online]. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/campaigns/costas/destruccion-a-toda-costa>.
- Hood, Christopher (1996), Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s. In eds. Bekke, Hans, James Perry and Theo Toonen, Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington, Indiana University Press.
- Hoogenboom, Ari (1961), Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement, 1865-1883. Urbana, University of Illinois Press.
- Iglesias, Felipe (ed.) (2007), Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción. Fundación Alternativas, Madrid.
- Jiménez, F. y Caínzos, M. (2004), La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones. *Revista Española de Ciencia Política*, 10: 141-70.
- Johnson, Ronald N. and Gary D. Libecap (1992), Patronage to Merit and Control of the Federal Government Labor Force. *Explorations in Economic History*, Vol. 31, No. 1, January, pp. 91-119.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003), Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. World Bank Policy Research Working Paper 3106.
- Keefer, Philip (2007), Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies. *American Journal of Political Science* 51 (4) , 804-21.
- Martín Mateo, R. (2007), La gallina de los huevos de cemento. Civitas-Thompson, Pamplona.
- Moe, Terry M., and Caldwell, M. (1994), The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150: 171-95.
- Montin, S. & Amna, E. (2000), The Local Government Act and local government reform in Sweden. In E. Amna & S. Montin (Eds) Towards a New Concept of Local Self-Government?, pp. 57-85 (Bergen: Fagbokforlaget).
- Mouritzen, Poul Erik y James H. Svara (2002), Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.
- Nieto, A. (1997), Corrupción en la España Democrática. Barcelona, Ariel.
- Miller, Gary (2000), Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 289-327.
- Miller, Gary and Hammond, Th. (1994), Why Politics is More Fundamental Than Economics. *Journal of Theoretical Politics* 6:5-26.
- OECD (2004), Trends in Human Resources Management policies in OECD Member Countries: An analysis of the results of the OECD Survey on Strategic Human resources Management.

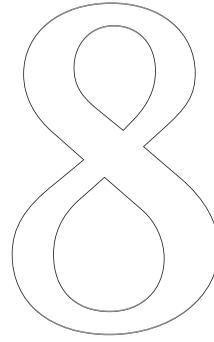
- OECD (2007), Towards Better Measurement of Government. OECD Working Papers on Public Governance. Paris, OECD.
- Pierre, Jon (1995), *Bureaucracy in the Modern State*. London, Sage Publications.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2004), *Public management reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, R. D. with R. Leonardi and R. Y. Nanetti (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Rothstein, Bo. (2008), Political Legitimacy and the Welfare State: Five Basic Models. *The Quality of Government Institute Working Paper Series*, 2008:9.
- Rothstein, Bo, and Dietlind Stolle (2008), *The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*. Forthcoming in *Comparative Politics*. *QoG working paper* 2007:2.
- Rothstein, Bo and Teorell, Jan (2008), What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21(2):165-190.
- Schnore, Leo and Alford, R. (1963), Forms of Government and the Socioeconomic Characteristics of Suburbs. *Administrative Science Quarterly* 8, June.
- Self, Peter (1972), *Administrative Theories and Politics*. George Allen and Unwin, London.
- Shefter, Martin (1983), Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era. *Political Science Quarterly* 98: 459-83.
- Stillman, Richard J. II. (1974), *The Rise of the City-manager*. Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Sundström, Göran (2006), Management by results: Its Origin and Development in the Case of the Swedish state. In *International Public Management Journal* 9: 399-427.
- Sung H-E (2004), Democracy and political corruption: a cross-national comparison. *Crime, Law Soc. Change* 41:179-194.
- Stone, Harold A., Donald K. Price, and Katherine H. Stone (1940), *City Manager Government in the United States*. Chicago, Public Administration Service.
- Teorell, Jan, Sören Holmberg & Bo Rothstein (2008), The Quality of Government Dataset, version 15 May 2008. Göteborg University, The Quality of Government Institute. <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Terry, Larry (1995), *Leadership of public bureaucracies* (2nd ed.). Armonk, NY, M. E. Sharpe.
- Transparencia Internacional España. 2008. Índice de Transparencia de los Ayuntamientos. Disponible en: <http://www.transparencia.org.es/>.
- Tribunal de Cuentas (2006), Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las entidades locales. Sesión Plenaria, Plenary Session, 20 July 2006.
- Urquiza, J. M. (2005), *Corrupción municipal*. Almuzara, Córdoba.
- Villoria, Manuel (2007a), Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley del Suelo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX (152-3), pp. 1-21.

Villoria, Manuel (2007b), Informe Global sobre la corrupción en España. La corrupción judicial. Disponible en: [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es).

Villoria, Manuel (2008), Informe Global sobre la corrupción en España. La corrupción judicial. Disponible en: [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es).

Wollman, H. (2004), Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4), pp.639-65.

Wollmann, H. (2008), Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany. Disponible en: [www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government](http://www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government).



# La inmigración, en compás de espera

## 1. Introducción

En materia de inmigración, el año 2008 se inició con algunas incógnitas importantes. La principal tenía que ver con la magnitud del impacto de la crisis económica y financiera sobre los flujos migratorios, el empleo y las condiciones de vida de los inmigrantes. Otras se referían al posible enrarecimiento del clima social en el que se desenvuelve la inmigración y a los aires de creciente confrontación y polarización en torno a ella que soplaron en la campaña de las elecciones generales de marzo. En los meses que siguieron a éstas otro interrogante se añadió a los tres mentados: el posible cambio de la orientación que había guiado las políticas de inmigración en la legislatura 2004-2008. A ello contribuyeron algunas declaraciones del recién nombrado titular del redenominado Ministerio de Trabajo e Inmigración y un par de tomas de posición del Gobierno español en el escenario europeo.

El presente capítulo intenta esclarecer si los indicios de cambio en la realidad inmigratoria que subyacían a las mencionadas incógnitas se han materializado o no, y en caso afirmativo en qué medida lo han hecho. Además, se ocupa de otros acontecimientos que han sucedido en el terreno de la inmigración en 2008 y primeros meses de 2009, tales como la presentación de un anteproyecto para la reforma de la llamada Ley de Extranjería o el inicio de acciones para hacer posible la extensión del derecho de voto a inmigrantes de países no comunitarios en elecciones locales. Tras evaluar la intensidad y significación de las novedades acaecidas, el capítulo termina sugiriendo que el *impasse* que la recesión puede suponer para los flujos migratorios puede proporcionar un tiempo apropiado para reflexionar sobre las políticas practicadas hasta la fecha.

## 2. La inmigración en la encrucijada

Varios indicios hacían pensar que 2008 iba a ser un año de cambio, y de cambio significativo, si no radical, en materia de inmigración. En primer lugar, de los pronósticos cada vez más confirmados acerca de la extensión y gravedad de la recesión cabía deducir que ésta iba a entrañar el fin de un período excepcional en la corta historia de la inmigración en España, un período de casi una década de duración que se había caracterizado por flujos extraordinariamente caudalosos y sostenidos. Cabía temer, además, que la crisis,

y en especial el desempleo, pudieran contribuir a tensar el clima social que rodea a la inmigración; un clima que, a juzgar por algunos datos de encuesta, podía estar deteriorándose. En tercer lugar, el destacado papel que el primer partido de la oposición había asignado a la inmigración en la campaña electoral del invierno de 2008 y los acerados tonos que habían presidido el debate en torno a la inmigración hacían pensar en la permanente instalación en la vida política española de dos modelos de relación con la inmigración diametralmente contrapuestos, lo que amenazaba con conferir a la cuestión migratoria la condición de asunto divisorio, de línea de fractura, que reviste en algunos países europeos. Finalmente, el nombramiento de Celestino Corbacho, hasta entonces alcalde de un municipio con elevada proporción de inmigrantes, Hospitalet de Llobregat, y algunas de sus primeras declaraciones generaron en no pocos observadores la impresión de que su designación entrañaba una cierta voluntad de imprimir un giro a las políticas de inmigración. La aceptación por parte del Gobierno español de la invitación del Presidente de la República Francesa a copatrocinar un proyecto de pacto europeo de inmigración que extendería a la Unión Europea (UE) el tipo de políticas de inmigración que Nicolás Sarkozy había implantado en su país desde su época como ministro del Interior, y la posición adoptada por la mayor parte de los europarlamentarios españoles en la discusión y aprobación de la muy criticada Directiva del Retorno parecieron confirmar la hipótesis de cambio relevante.

Cabía pensar, pues, que la crisis económica reduciría los flujos de entrada de inmigrantes, seguramente en medida considerable, y estimularía los retornos, en medida incierta, por su impacto sobre la demanda de trabajo y el desempleo; que las políticas de admisión de inmigrantes devendrían más estrictas; que aumentaría la politización de la “cuestión migratoria” y se agudizaría la confrontación en torno a ella; y que las actitudes ciudadanas hacia la inmigración se tornarían más hoscas. De confirmarse esas previsiones, 2008 hubiera sido un nítido punto de inflexión en la evolución del fenómeno inmigratorio en España, una clara divisoria de aguas entre un prolongado período que había revestido caracteres de excepcionalidad y otro cuya fisonomía es aún desconocida.

Sin embargo, cuando se escriben estas líneas, en el primer trimestre de 2009, la magnitud del esperado cambio dista de estar clara. El transcurso de 2008 ha confirmado los apuntados indicios de cambio sólo parcialmente, y en una medida decididamente inferior a la que cabía prever. Y ello es cierto tanto en lo que respecta a los hechos como en lo que hace a las políticas. Parece probable, por ello, que el cambio prosiga y se intensifique en el curso de 2009. Ello confiere a 2008 el carácter de un año de transición más que de cambio drástico, y de una transición aún incompleta que sigue su curso. Puede decirse, por ello, que el fenómeno migratorio se encuentra en España en un compás de espera.

Por lo que hace a la probable contracción de los flujos de inmigración, la du-

ración de la transición dependerá, desde luego, de la de la crisis financiera y económica, y de la intensidad de ésta. Pero sería imprudente esperar un excesivo grado de automatismo en los efectos de la recesión sobre la inmigración. Por lo que hace a la influencia de la crisis sobre las políticas reguladoras de la inmigración, la previsión es aún más difícil e incierta. Cabe pensar que las manifestaciones de cambio registradas hasta la fecha en ese terreno tienen más que ver con propósitos de cambio que anteceden a la crisis, relacionados con consideraciones de política europea y de política a secas, y con la necesaria adaptación de la legislación a sentencias judiciales y directivas europeas que con exigencias de adecuación a la crisis, aunque algo de esto último sea observable.

### **3. Crisis económica e inmigración: un impacto tardío y todavía parcial**

Como casi cualquier otra parcela de la vida económica y social, la realidad inmigratoria está presidida en la actualidad por el irresistible influjo de la crisis financiera y económica. Ello es probablemente aplicable a la mayor parte, si no a la totalidad, de los países que participan significativamente en los flujos migratorios internacionales, y tanto a los de destino como a los de origen. En los primeros desfallece la demanda de trabajo y crece el desempleo; en los segundos se reducen las posibilidades de buscar fortuna en el exterior y se contrae la recepción de remesas. Prueba de la importancia de los impactos que

se prevé tenga la crisis sobre los flujos migratorios son la proliferación de proyectos de investigación y reuniones científicas en la comunidad internacional dedicados al esclarecimiento de tal relación y el constante aumento del número de referencias a la migración en los medios de comunicación internacionales.

Entre los posibles efectos, en países de destino y en países de origen, sobre los flujos, las condiciones de vida y trabajo de los migrantes y las políticas, se han mencionado los siguientes:

- Disminución del volumen de los flujos migratorios tanto a las economías más avanzadas como a países emergentes.
- Descenso de la inmigración irregular a destacados países receptores, entre los que se cuenta España.
- Regreso a sus países de trabajadores de la Europa central y oriental, especialmente desde los países que los han recibido en mayor número en los últimos años, tales como el Reino Unido, Irlanda, Italia y España.
- Aumento de la migración de retorno, aunque las opiniones aparecen divididas en este punto.
- Incremento de la reagrupación familiar y de la permanencia en países que han recibido volúmenes significativos de trabajadores temporales.
- Contracción de los flujos de divisas, con el consiguiente quebranto para las familias y comunidades más dependientes de ellas.
- Aumento de las tensiones sociales entre inmigrantes (y sus descen-

dientes) y segmentos de las poblaciones autóctonas, especialmente si aquéllos son capaces de conservar sus empleos mientras los segundos los pierden.

- Endurecimiento de las políticas de expulsión, especialmente de los irregulares.
- Recortes de algunos derechos reconocidos a los inmigrantes.
- Enrarecimiento del clima político en el que se desenvuelve la inmigración.

Cabe pensar que el impacto de la crisis sobre la inmigración será especialmente acusado en España, y ello por cuatro razones principales: por la especial gravedad que aquí reviste la crisis, sobre todo en términos de empleo; por la excepcional intensidad de los flujos migratorios recibidos en años recientes; porque en España la inmigración es laboral en mayor medida que en la mayor parte de los países, como lo ha sido el vigor de la demanda de empleo foráneo; y por el destacado peso que en el crecimiento de la economía y del empleo, incluido el empleo inmigrante, ha tenido el sector de la construcción. No es de extrañar, por tanto, que en todo momento se haya dado por descontado que la crisis iba a caer con todo su peso sobre la inmigración. En una economía tan intensiva en trabajo como la española, la drástica desaceleración del crecimiento debía inexorablemente traducirse en contracción de la demanda de trabajo y en elevación de la tasa de paro. Y en ambos planos, como la experiencia sugiere, los inmigrantes suelen encontrarse entre los primeros afectados.

No cabe duda de que ambos impactos se están registrando en España, pero hasta la fecha mucho más por lo que hace al aumento del desempleo que en lo que respecta a la de destrucción de empleo. El primero empezó a manifestarse pronto, en cuanto se hizo sentir la crisis de la construcción, uno de los sectores que más empleo directo e indirecto creaba en España, tanto para trabajadores autóctonos como para los venidos de fuera. Para el tercer trimestre de 2008, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el número de inmigrantes desempleados había ya aumentado en 623.000, un incremento del 64% sobre el año anterior, alcanzando la preocupante cota del 17%. Marroquíes y rumanos eran los más fuertemente afectados por el paro. El desempleo de los inmigrantes ha seguido creciendo a mayor ritmo que el de los españoles, a su vez el más abultado de Europa, con una excepción menor.

Pero conviene añadir que este gran incremento del desempleo resulta más del continuado crecimiento de la población activa inmigrante que de la destrucción de puestos de trabajo ocupados por trabajadores venidos de fuera. En tal sentido, la publicación a fin de año de un informe de la Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal (AGETT), que señalaba que sólo 600 extranjeros habían perdido el empleo en 2008, de acuerdo con los datos de la EPA, causó sorpresa e incredulidad. Sin embargo, los datos de la EPA del cuarto trimestre de 2008 ponían de manifiesto que el número de puestos de trabajo ocupados por los venidos de fuera se mantenía, en términos agregados, en niveles

semejantes al de inicio de 2008. Cabe concluir, en consecuencia, que no parece haberse producido destrucción neta de empleo inmigrante, a diferencia de lo ocurrido en el lado de los autóctonos. Por supuesto, ello es cierto sólo en términos netos. Se han destruido muchos puestos de trabajo, especialmente masculinos y en la construcción, pero se ha compensado con la creación de otros, sobre todo femeninos.

El sorprendente resultado del balance del año es tributario del aumento del número de ocupados extranjeros durante la primera parte del año. En el primer trimestre el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social creció en 70.000, cifra similar a la de los mismos meses del año anterior, aunque se estuviera ralentizando el empleo de autónomos, quizás por deslizamiento al sector informal. La creación neta de empleo inmigrante aún se mantuvo durante los meses siguientes, si bien corría paralela al aumento del desempleo resultante del mayor aumento del número de activos. Según los datos de la EPA para los dos primeros trimestres de 2008, el número de inmigrantes empleados habría aumentado en un 6,8% en ese tiempo. Por su parte, el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social era a 30 de junio superior en 4,6% al de un año antes. Otros sectores, especialmente la hostelería, debieron compensar la caída del empleo extranjero en la construcción. Es posible que en alguna medida se estuviera produciendo la recolocación y la movilidad por las que apostaba el Ministerio de Trabajo, aunque queda dudar de la fortaleza de las políticas activas de empleo.

En términos agregados, la recesión sólo se ha traducido en destrucción de empleo inmigrante en el curso del segundo semestre de 2008, especialmente a partir del mes de agosto, cuando se ha extendido a la hostelería y a la industria turística. Si se tiene en cuenta que la crisis venía abatiéndose sobre la economía española desde hacía más de un año, tan tardío impacto no puede dejar de parecer sorprendente. Es posible, sin embargo, que, cuando tengamos información acerca de lo ocurrido en otros países, descubramos que el carácter diferido del impacto no es tan sorprendente. Una indicación en este sentido procede del dato recién publicado de que en el conjunto del año fiscal 2008, que termina el 30 de septiembre de ese año, EE UU concedió la tarjeta verde de residente permanente a nada menos que 1,1 millones de nuevos inmigrantes, una cifra similar a las de los años precedentes (Homeland Security, Annual Flow Report, marzo 2009). Sin embargo, algunos expertos estiman que en los últimos meses es perceptible una ralentización de los flujos, lo que haría pensar que en EE UU el impacto también se está produciendo con un *lag* temporal respecto de la cronología de la crisis.

En España el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social empezó a descender desde agosto, aunque en porcentajes moderados. En el último trimestre del año el número de extranjeros ocupados descendió en 61.000. Dado que el número de activos extranjeros aumentó en 95.000, el número de parados se incrementó nada menos que en 156.000. En consecuencia, parece que las cosas es-

tán cambiando en los últimos meses, y no es difícil pronosticar qué tónica de destrucción de empleo va a continuar.

Al mantenimiento del nivel agregado de empleo ha debido contribuir la mayor movilidad geográfica y empleabilidad de los trabajadores extranjeros, así como la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector informal. Una parte de la explicación seguramente reside en el hecho de que la economía sumergida aumenta con la crisis y se alimenta en buena medida de inmigrantes.

Por su parte, la explicación del mantenimiento del volumen agregado de empleo inmigrante con el notable aumento de su tasa de desempleo no puede residir sino en el persistente aumento de la población activa inmigrante. En el conjunto del año el número de activos extranjeros aumentó en la misma cifra que el de parados. El aumento del número de activos se debe en parte a que inmigrantes antes inactivos, en especial miembros de la familia, han pasado a activos. Pero sobre todo se debe a que han seguido viniendo, y en número elevado. En efecto, los flujos de entrada han seguido siendo caudalosos durante 2008, aunque todo apunta a que más en la primera mitad del año que en la segunda. En efecto, el ritmo de entradas y de aportación de activos del primer semestre se mantuvo en los elevados valores de los años precedentes, a pesar de la intensidad de la crisis y del notable incremento del paro. Ello sugiere que la desaceleración de los flujos se ha debido producir en la segunda mitad del año. En virtud de ella, el aumento del volumen de la población inmigrada ha sido inferior al de los años pre-

cedentes, aunque en todo caso considerable y desproporcionado para la intensidad de la crisis. Dado que no parece probable que se haya debido a falta de información acerca de los efectos de la crisis por parte de los inmigrantes, habrá que buscar la explicación en la relativa independencia de los flujos de reagrupación familiar y en posibles inercias. En todo caso, ello pone de manifiesto que entre oscilaciones de la coyuntura económica e intensidad de los flujos hay menos automatismo del que se supone.

Habrà que esperar a la publicación oficial por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de las cifras de empadronados a 1 de enero de 2009 para confirmar la magnitud de la desaceleración de los flujos. El dato, no depurado ni oficial, derivado de las Estimaciones de la Población Actual del INE cifra en 545.000 el aumento del número de los habitantes de España en el curso de 2008. Cabe pensar que, como viene siendo habitual, la parte del león de ese incremento procediera de la población inmigrada. Ello supondría un aumento considerable, incluso abultado, para un tiempo de grave crisis económica, pero también una clara desaceleración del ritmo de crecimiento de los años anteriores que es probable se consolide a lo largo de 2009 y más allá. Cabe esperar, en efecto, que los flujos tiendan a contraerse a medida que se prolongue o incluso se agudice la crisis y se difunda a través de las redes sociales de los inmigrantes su depresivo impacto sobre las oportunidades de empleo. De hecho, ya hay algún indicio de estabilización en el volumen de la población inmigrada: un indicio tenue, pero que de con-

firmarse constituiría el primer episodio de estabilización numérica de la población inmigrada. En efecto, un reciente informe de la Comunidad de Madrid ponía de manifiesto una levísima disminución del volumen de la población inmigrada en el último trimestre de 2008, tan mínima -159 empadronados menos- que podría encontrar explicación alternativa a la de contracción en el aumento de los nacionalizados, pero que puede indicar un punto de inflexión y un cambio de tendencia.

Otros datos disponibles, aún muy insuficientes, confirman tanto la desaceleración del crecimiento como su relativa modestia, decididamente inferior a la esperable. La estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros muestra un descenso de cerca de 50.000 en 2008. Por su parte, las autorizaciones por reagrupación familiar se redujeron en 33.000, aunque en este caso no se sabe en qué medida se debió a una reducción de las solicitudes y en cuál a aumento de las denegaciones.

Una importante incógnita en relación con el cambio de ritmo en el incremento neto de la población inmigrada es la contribución de los retornos. La opinión internacional se divide al respecto: hay quienes piensan que la crisis inducirá a no pocos al retorno y otros que sostienen que el efecto será muy reducido. A comienzos de 2009 no hay respuesta clara para esa incógnita. No existen datos que permitan estimar en qué medida el aumento del número de retornos ha contribuido a la desaceleración del ritmo de incremento del volumen de la población inmigrada. Desgraciadamente los retornos constituyen un área de penumbra. Conta-

bilizarlos es especialmente difícil por la escasa huella que dejan los que no se acogen a programas públicos al efecto y lo tardío de su detección, dado el largo tiempo que a menudo transcurre hasta que se produce la cancelación de la inscripción padronal.

Los datos de retornos en el marco de los dos programas oficiales existentes ofrecen tan sólo una indicación de tendencia. El primer programa, en vigor desde hace seis años en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones, es llevado a la práctica por ocho ONG. Ofrece el pago del billete de retorno y 450 euros para cubrir otros gastos. En 2008 atendió a más de 1.800 personas frente a cerca de 1.200 en 2007, un aumento del 54%. Bolivianos, argentinos y brasileños fueron los que más se acogieron al retorno. A final de año la lista de espera ascendía a 2.000 personas. Por lo que hace al segundo programa, el puesto en marcha a mediados de 2008 por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, del que más adelante se hablará, contabilizaba 4.000 retornos hasta marzo de 2009.

Algunos indicios impresionistas sugieren que, como cabría esperar, está aumentando considerablemente el número de inmigrantes que retornan a sus países, muchos de ellos al margen de los programas oficiales. Asociaciones ecuatorianas en España dan cuenta de la multiplicación de las peticiones de información y ayuda para regresar, aunque el número de retornos efectivos es menor que el de los que sopesan tal posibilidad. Otras fuentes narran dificultades para encontrar billetes aéreos para Bolivia y otros destinos latinoamericanos. Según ellas,

antes los aviones venían llenos y volvían vacíos y ahora parece ocurrir más bien al contrario. Coherente con esta información es el descenso del número de bolivianos empadronados en la comunidad autónoma de Madrid, sin duda menor del que debe haberse producido, dado que los que se van no acostumbran a cancelar su inscripción en el padrón y que la cancelación de oficio por parte del municipio suele tardar en producirse. En el caso de los bolivianos, la naturalización no es una convincente explicación alternativa, porque para la mayoría de los inmigrantes bolivianos aún no ha transcurrido el tiempo suficiente desde su llegada para poder solicitarla. Entre las causas que mencionan las fuentes aludidas destacan el aumento del paro, la disminución de oportunidades laborales y la acumulación de deudas. Otros indicios sugieren que los que más se marchan son los europeos, en su práctica totalidad al margen de los planes de retorno.

Otros indicios apuntan a la reducción del número de entradas irregulares, pero es difícil calibrar su relevancia y significación, e imposible precisar en qué medida se deben a los efectos disuasorios de la crisis y en cuál a la mayor eficacia de las políticas de control. La llegada de irregulares por mar se redujo en cerca de 5.000 en 2008, aunque no esté claro que se deba a la crisis, porque es continuación de una tendencia ya iniciada en 2007 y porque no es probable que a los que intentan entrar por vía marítima la crisis les disuada de su propósito. Más razonable parece atribuir el descenso a la mayor eficacia de las políticas desarro-

lladas para contener tales flujos. En 2008 el número de inmigrantes que alcanzaron las costas canarias disminuyó en un 46% respecto del año anterior.

Los impactos de la crisis sobre la inmigración no se limitan al aumento del desempleo y a la desaceleración del ritmo de incremento del volumen de la población inmigrada. Algunos otros empiezan a ser perceptibles, aunque la insuficiencia de datos impida calibrarlos con precisión. Un posible efecto de la crisis es que seguramente muchos inmigrantes están pasando a la economía sumergida, porque mientras que el número de trabajadores ocupados se ha mantenido durante 2008, el de extranjeros afiliados a la Seguridad Social ha caído en forma notable. En los dos últimos trimestres de 2008, la suma de las variaciones del número de afiliados y del de parados ha quedado muy lejos del incremento de la población activa, cuando debía equivaler a éste. La altísima proporción de contratos temporales entre los inmigrantes ha podido facilitar ese trasvase, al que también apuntan indicios impresionistas.

Otro posible efecto, atribuible sobre todo al desempleo, es un gradual cambio en los patrones de distribución de los inmigrantes en el territorio. Un informe de la citada AGETT observaba una tendencia al estancamiento del volumen de la población activa de origen extranjero en las principales áreas receptoras, Madrid y Cataluña, para crecer con más intensidad en comunidades autónomas con menor presencia de inmigrantes, como Asturias y Castilla y León, seguidas de Castilla-La Mancha y Extremadu-

ra. Un efecto adicional es la reaparición de excedentes de mano de obra en la agricultura. Diversos testimonios apuntan al retorno al campo de trabajadores desempleados de la construcción, especialmente en Andalucía, en algún caso en un viaje de sentido inverso al que hicieron al iniciarse el *boom* de la construcción. Ello podría dar lugar a tensiones, al reclamar los parados españoles preferencia para ocupar los puestos de trabajo que en su día dejaron vacantes y que desde entonces han sido cubiertos por inmigrantes.

Aparte del desempleo, los efectos sociales de la crisis sobre la población inmigrada son aún desconocidos, a salvo de algunas informaciones de carácter impresionista que aluden a una creciente incidencia de la exclusión social y un marcado aumento de la demanda de asistencia social, y a crecientes dificultades para hacer frente a las hipotecas que cientos de miles de inmigrantes consiguieron en los años de bajas tasas de interés y mínima exigencia de garantías. Un reciente informe de la relatora especial de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda, Raquel Rolnik, cifraba en nada menos que 180.000 el número de familias latinoamericanas en riesgo de perder sus viviendas por impago de hipotecas.

Como era de prever, la crisis está generando un acusado descenso en el volumen de remesas enviado por los inmigrantes establecidos en España a sus familiares en los países de origen. Según datos del Banco de España, en 2008 descendieron en un 7,1% respecto del año anterior, pero el ritmo de reducción fue creciendo a medida que transcurría el año has-

ta llegar a caer el 20,6% el último trimestre. En marcado contraste, en los diez primeros meses de 2007 habían crecido en un 23,2%. Un efecto secundario conexo de esa tendencia es el hecho de que los bancos parecen haber reducido su división de negocio dirigida a la población inmigrada, que había crecido rápidamente en años precedentes. Los medios de comunicación se hicieron eco de que BBVA había clausurado 115 oficinas especializadas de las 130 que tenía, y se afirmaba que Banesto había hecho lo propio.

No hay noticias, sin embargo, de especiales tensiones sociales o incidentes violentos generados por las nuevas condiciones originadas por la crisis. Los pronósticos catastrofistas que frecuentemente se formulan en ese sentido no han tenido confirmación hasta la fecha. Tampoco parece que haya aumentado la preocupación ciudadana hacia la inmigración. El Barómetro de diciembre de 2008 del Centro de Investigaciones Sociológicas la situaba en cuarto lugar, tras el paro, los problemas económicos y el terrorismo, y en valores levemente descendentes respecto de consultas precedentes.

Al inicio de la primavera de 2009, y en espera de datos padronales y de la EPA que permitan confirmar la tendencia observada en los últimos meses de 2008, cabe esperar que en 2009 se intensifique la disminución de entradas de inmigrantes, aunque no en forma drástica, dada su relativa autonomía respecto de la situación económica a la que antes se aludió. Es posible, sin embargo, que siga produciéndose la incorporación de inmigrantes inactivos a la fuerza de trabajo, lo que

sin duda se traduciría en adicionales incrementos del desempleo, dado que no es previsible la creación neta de empleo. Más bien cabe temer lo contrario.

#### **4. ¿Ha cambiado la política de inmigración? Indicios y realidades**

A lo largo de 2008 se ha ido extendiendo la idea de que el Gobierno ha modificado significativamente su política de inmigración, en una dirección restrictiva. Los primeros indicios de cambio procedieron de algunas declaraciones e iniciativas del nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, que parecían poner de manifiesto una actitud hacia la inmigración diferente de la que había prevalecido en los cuatro años precedentes. Un medio de comunicación dio carta de naturaleza a esta impresión al afirmar que Corbacho enterraba definitivamente la era Caldera. Otros medios transmitieron la idea de que el Gobierno iba a cerrar la puerta a los trabajadores extranjeros, o que daba un portazo a la inmigración. Las principales críticas al ministro Corbacho han procedido desde territorios de la izquierda, y ello constituye en sí mismo un cierto indicio de cambio, aunque en modo alguno concluyente.

Entre las declaraciones del nuevo ministro que dieron pie a la idea de que su nombramiento entrañaba un giro restrictivo en las políticas algunas aludían a la necesidad de reducir la contratación de inmigrantes en los países de origen para adecuarla al estado de la economía. Especial revuelo produjo la afirmación en el

mes de septiembre de que tal contratación se aproximaría a cero. La vicepresidenta del Gobierno corrigió poco después al ministro, puntualizando que aquélla se mantendría. Poco después el ministro explicaría en una entrevista en *La Vanguardia* (8.9.08) que lo que había dicho era que “mientras aquí tengamos albañiles magrebíes, ecuatorianos o españoles en paro no tiene sentido ir a buscar más albañiles a Rabat o a Quito”.

Otras declaraciones controvertidas del titular de Trabajo e Inmigración se refirieron a la conveniencia de recortar el alcance de la reagrupación familiar. En una comparecencia en el Senado el 30 de junio, Celestino Corbacho lanzó la idea de que la reagrupación familiar “debe tener sus propias limitaciones” y sugirió que el Gobierno debía elevar las exigencias de vivienda e ingresos del reagrupante para asegurar que la reagrupación se produce en condiciones dignas.

Una iniciativa que contribuyó a alimentar las sospechas de giro restrictivo fue el Plan de Retorno Voluntario anunciado primero y puesto en marcha después por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, por el cual los que se acojan al retorno recibirán el 40% del subsidio de desempleo que hubieran acumulado antes de partir y el 60% restante una vez se encuentren en el país de origen. A cambio de ello deben renunciar a los permisos de trabajo y residencia y comprometerse a no regresar a España en tres años. A partir de esa fecha pueden volver a solicitarlo. Si lo hacen transcurridos cinco años, tendrán preferencia para ser contratados y recuperarán el estatus legal que

tenían al marchar. El plan está dirigido a inmigrantes parados de países no pertenecientes a la UE que tengan convenios de seguridad social con España, una veintena, en su mayoría latinoamericanos. El plan fue acompañado de una campaña de difusión pública.

En un primer momento, a mediados de año, Corbacho afirmó que el plan podría afectar a más de un millón de extranjeros, cifra equivalente a cerca de la mitad de los trabajadores de los países extracomunitarios y a la totalidad de los nacionales de los países que tienen convenios de Seguridad Social con España. En julio el Gobierno rebajó el cálculo a 10.000, menos de una décima parte de los parados extracomunitarios, 165.000 en ese momento.

En realidad no era fácil que el plan tuviera éxito. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) advirtió, por boca de su secretario general, Ángel Gurría, que los planes de retorno incentivado suelen tener escaso éxito, excepto cuando en los países de origen existen abundantes oportunidades de empleo. En el caso del actual plan los inmigrantes que han trabajado los años necesarios para tener derecho a subsidio de paro durante un tiempo prolongado son por lo general personas con residencia consolidada, probablemente permanente, que han reagrupado a la familia, que posiblemente han adquirido una vivienda y que están sólidamente arraigados en la sociedad española.

En lugar de ser vista como una extensión de derechos, que facilita el retorno a quienes lo han decidido voluntaria-

mente, la medida fue criticada por algunos partidos y asociaciones de inmigrantes por entender que transmitía un mensaje perjudicial para éstos, y por ser más simbólica que real. Pero el eco de tales críticas fue efímero.

La impresión de cambio se vio reforzada pronto, en los albores de la nueva legislatura, por dos llamativas tomas de posición del Gobierno español en el escenario europeo: el apoyo dado por la mayoría de los europarlamentarios socialistas españoles a la llamada Directiva del Retorno y el copatrocinio español del Pacto de Inmigración europeo promovido por Sarkozy. Más tarde muchos pensaron que el anuncio de que la Ley de Extranjería iba a ser reformada confirmaba los temores de cambio, aunque el Gobierno advirtió de que se iba a tratar de una reforma “limitada y concreta”, en palabras de su vicepresidenta.

Quienes sostienen la idea de que el tenor de las políticas está deviniendo más restrictivo encuentran soporte a sus argumentos en algunos otros hechos recientes, reales o supuestos. Entre ellos se ha atribuido una supuesta mayor lentitud en la tramitación de los permisos de trabajo en el exterior a la oculta intención de reducir *de facto* su número. En la misma vena, el descenso experimentado por el número de autorizaciones por reagrupación familiar se atribuye, al menos en parte, a una mayor exigencia en las condiciones para reagrupar—sobre todo por la elevación del umbral económico mínimo para considerar que un inmigrante cuenta con recursos suficientes— y por crecientes reticencias para autorizar la de ascendientes menores de 65 años.

En la misma dirección iría la intensificación de controles callejeros para la detección de inmigrantes irregulares y el supuesto establecimiento de cuotas de detenciones por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Los responsables del Ministerio del Interior han desmentido tales acusaciones, en medio de una intensa polémica, especialmente en los primeros meses de 2009.

En las mismas fechas el ministro Corbacho anunció un recorte de un 30% en los fondos que el Estado transfiere a ayuntamientos y comunidades autónomas para la integración de inmigrantes, aunque tal recorte parece haber quedado después sin efecto.

Finalmente, aunque no en último lugar, los medios de comunicación se han hecho frecuente eco de la contracción de las vías establecidas para el acceso legal de extranjeros al mercado de trabajo español. En particular, la lista de ocupaciones contenidas en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura que el Gobierno publica cada tres meses tras negociarlo con los interlocutores sociales, y que son las que eximen a los empresarios que demandan trabajadores inmigrantes del trámite de certificar que no hay nativos o comunitarios disponibles, y que por consiguiente agiliza considerablemente la contratación, se redujo en un tercio en el mes de octubre. Pero, al excluir algunas de las ocupaciones más frecuentemente cubiertas por inmigrantes—asistentas, camareros, albañiles, peones agrícolas—el calibre de tal reducción fue muy superior a un tercio de los puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por esta vía.

Por su parte, el contingente para contrataciones colectivas de empleos estables se ha reducido de cerca de 16.000 a 900 permisos de trabajo potenciales. Está por ver qué ocurre con el de trabajos estacionales, pero es probable que la reducción sea mucho menor, aunque puede haber alguna tensión sobre el terreno por la competencia antes aludida entre españoles desempleados de la construcción que pretenden volver a la agricultura y los extranjeros llamados a ocupar tales puestos.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, como ha recordado la secretaria de Estado, que el recorte de la oferta no resulta de una decisión del Gobierno, sino más bien de la contracción de la demanda. Los mecanismos establecidos para la cobertura por nuevos inmigrantes de la demanda de trabajo no satisfecha por españoles, ciudadanos comunitarios o inmigrantes con residencia legal en España son de naturaleza flexible, de modo que se adapten a los cambios en la demanda. El Gobierno se limita a ofrecer los puestos de trabajo vacantes. Por otra parte, la reducción de las cuotas de trabajadores extranjeros es un hecho común con los otros países que las tienen.

Visto todo lo que antecede en su conjunto, las declaraciones del ministro Corbacho pueden hacer pensar que se ha producido un cambio de actitud u orientación o incluso provocar la sospecha de que su nombramiento respondía a tal propósito de cambio. Ciertamente distan de ser extremadas y no carecen de justificación. Pero su reiteración da pie a pensar que con el nuevo ministro ha venido un

aire distinto al que presidió la legislatura anterior. Pero quizás más que en los argumentos considerados hasta ahora, la tesis de que se ha producido un cambio de orientación en la política de inmigración puede encontrar fundamentos más sólidos en el copatrocinio español del Pacto europeo promovido por Sarkozy y en el voto favorable a la Directiva del Retorno, aunque uno y otro puedan explicarse más por consideraciones de política europea que por razones de política de inmigración, y aunque quepa añadir que el copatrocinio español del pacto contribuyó a su suavización.

En sentido contrario a la tesis del giro restrictivo, cabe aducir que varias de las medidas mencionadas se explican por la necesidad de ajustar la realidad de la inmigración al estado de la economía. Reducir la contratación en el exterior en un tiempo de fuerte recesión económica y rampante desempleo no tiene por qué implicar necesariamente un giro restrictivo. Por su parte, el anteproyecto de ley presentado en diciembre de 2008 por el Gobierno está lejos de suponer un cambio radical, como más adelante se dirá. Por el contrario, la moderación y contención del cambio que supone más bien desmiente a quienes auguraban un cambio drástico al abrigo de la crisis. También discurre en sentido contrario el esfuerzo del Gobierno para que los extranjeros no comunitarios puedan votar en las próximas elecciones municipales. Finalmente, el mantenimiento de Consuelo Rumí, con su equipo intacto, al frente de la Secretaría de Estado de Inmigración constituye en sí mismo un poderoso argumento para cues-

tionar el alcance del cambio. Para calibrar si éste se produce o no, conven-drá esperar a la reforma del reglamento de desarrollo de la futura ley, probablemente más importante que ésta.

## 5. La Directiva del Retorno

Pocos asuntos contribuyeron más a la impresión de que la política española de inmigración estaba experimentando un marcado giro como la posición española en relación con una Directiva de la UE denominada del Retorno, aunque el término expulsión sería más acorde con su contenido. Tras una tormentosa discusión, fue finalmente aprobada en la primavera de 2008. La directiva, que establece normas comunes para la expulsión de inmigrantes en situación irregular, fue el resultado de una larga negociación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, cuyo acuerdo era imprescindible. Su tramitación y aprobación se vieron rodeadas de una viva y extendida polémica. No es injusto decir que el tenor de la norma es un fiel reflejo de los vientos fuertemente restrictivos que soplan en Europa en relación con la inmigración y, en particular, de la creciente preocupación, rayana en la psicosis, por la inmigración irregular. La directiva no empeora la situación existente en los Estados miembro al respecto, pero eleva a la categoría de norma europea medidas y prácticas difícilmente compatibles con los fundamentos ilustrados y liberales de las sociedades democráticas.

En esencia, la directiva fija en seis meses el tiempo durante el cual los inmi-

grantes en situación irregular y en proceso de expulsión pueden ser retenidos en centros de internamiento, pero permite la ampliación de tal plazo hasta los 18 meses en casos de “falta de cooperación del afectado” o cuando se produzcan “demoras en la obtención de la documentación necesaria que deben expedir terceros países”; y reduce las garantías procesales que rodean las expulsiones. Los expulsados no pueden reingresar en la UE en cinco años.

La directiva recupera una propuesta de la Comisión Europea de 2005 y la endurece. Además de multiplicar por tres el plazo máximo de retención en los casos citados, la actual reduce considerablemente la intervención judicial a favor de la administrativa. Así, mientras en 2005 la detención debía ir precedida de orden judicial previa, excepto en casos urgentes, que en todo caso requerían ratificación judicial antes de 72 horas, el texto de 2008 acepta generalmente la detención administrativa, que debe ser ratificada por un juez “lo antes posible”. A diferencia de la anterior, la norma actual permite el internamiento de menores no acompañados o de familias con hijos menores “como último recurso” (*El País*, 19.12.2008).

Calificada por muchos como “la directiva de la vergüenza”, la norma fue duramente criticada, tanto en los países receptores como en países de origen. Fue condenada por reducir las garantías procesales y, sobre todo, por permitir el internamiento por tiempos extraordinariamente prolongados de personas que no han cometido delito alguno en centros cuyas condiciones están por debajo de es-

tándares mínimos de humanidad y dignidad. De tales centros, cuyas condiciones fueron descritas con toda crudeza en un estudio encargado por el propio Parlamento Europeo, se ha llegado a decir que son en ocasiones peores que cárceles.

El principal argumento de los defensores es que, pese a todo, mejora la realidad existente en muchos países europeos. En palabras del eurodiputado Ignasi Guardans (*El País*, 25.6.2008), da derechos a quienes no los tenían, como el de asistencia letrada en determinadas condiciones. Los países cuya legislación sólo autorizaba una duración máxima menor pueden mantener ésta, mientras que la directiva establece un límite para los países que no la tenían, entre los que se contaban Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Suecia, Finlandia, Estonia y Lituania. En otros casos (Alemania o Malta), el establecido por la Directiva iguala el previamente existente.

La tramitación fue tan laboriosa como borrascosa. El borrador inicial de la Comisión parecía muy duro para algunos países y demasiado blando para otros. Diez países se oponían a fijar un tiempo máximo. Y no pocos querían reducir las garantías o pretendían que la prohibición de reingreso se alargase más de los cinco años fijados. Se aprobó merced a un compromiso de acuerdo del que España fue parte.

En el Parlamento Europeo, que en 2006 se había pronunciado en contra de los 18 meses de Malta, se aprobó con la oposición y el voto en contra de la mayoría de los socialistas, Verdes e Izquierda Unitaria. Los españoles Raimon Obiols y Josep Borrell votaron en contra y Martín

Grau se abstuvo. España, que hubiera podido vetar la Directiva, se decantó a favor del consenso, contribuyendo a frenar a los países que pretendían endurecerla aún más.

## 6. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

Aunque no tuvo la resonancia pública de la Directiva del Retorno, otro episodio que abona la interpretación de un cierto giro en la política de inmigración del Gobierno español fue la respuesta positiva dada a la invitación formulada por el presidente de la República Francesa a copatrocinar el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, uno de los principales proyectos de la presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008. Tras una larga campaña de promoción, que había comenzado el año anterior, el Pacto fue aprobado por el Consejo de Justicia e Interior en septiembre y por el Consejo Europeo en octubre.

El pacto es más un acuerdo político que un documento dotado de fuerza legal. Su objetivo es establecer los principios y líneas maestras que deberían guiar las políticas europeas en materia de inmigración, asilo y control de fronteras. Agrupa tales principios y líneas maestras en cinco rúbricas, denominadas “compromisos políticos básicos”. El primero, relativo a la organización de la inmigración legal, trata de promover la inmigración que Sarkozy califica de “escogida”. El segundo se refiere al control de la inmigración irregular, que el pacto sigue de-

nominando ilegal, a través de medidas que aseguren el regreso o devolución al país de origen o de tránsito. El tercero se orienta a hacer más efectivo el control de fronteras, principalmente a través de visados biométricos –que serán necesarios para entrar en la UE a partir de 2012–, el refuerzo de la agencia FRONTEX, el desarrollo de tecnologías avanzadas de detección e interceptación, principalmente electrónicas, y la cooperación con países de origen y tránsito. El cuarto trata de construir la “Europa del asilo”, mediante el establecimiento de un único sistema de asilo para 2012 con estándares comunes relativos a la protección de refugiados y la protección subsidiaria. El quinto, finalmente, propone la promoción de asociaciones (*partnerships*) con países de origen y tránsito, especialmente con los situados en los flancos meridional y oriental de la UE, para potenciar las sinergias entre migración y desarrollo. En su mejor versión, un modelo de tales acuerdos, concertados por la UE o bilateralmente por los Estados miembros, podrían ser los que España ha suscrito con una decena de países del África occidental.

Es difícil encontrar algo novedoso en el texto del pacto, y por ello mismo cabe dudar de su necesidad. Casi todo lo que propone venía siendo desarrollado, con diferencias más de matiz que sustantivas, por la UE desde la adopción del programa quinquenal de La Haya en el otoño de 2004. El deseo de superponer un acuerdo de los Estados a los trabajos de la Comisión sólo se explica por las ambiciones de Nicolás Sarkozy y su peculiar estilo de hacer política. Más allá del decidido énfasis

en el control de flujos y la lucha contra la inmigración irregular, que revive la imagen de la Europa fortaleza, el capítulo más revelador, de inequívoca inspiración sarkoziana, es el primero. En su fondo, no es difícil reconocer la contraposición popularizada en Francia por Sarkozy entre la inmigración escogida o selectiva (*choisie*) y la inmigración sufrida o no querida (*subie*). Así, el pacto propone potenciar la primera, haciendo la UE atractiva para inmigrantes altamente cualificados y estudiantes que eventualmente devendrán mano de obra cualificada. Para la inmigración menos cualificada, y menos querida, propone esquemas de migración temporal o circular. En cuanto a la reducción de la inmigración “sufrida”, el pacto aboga por regular “más efectivamente” la reunificación familiar, enduiciendo las condiciones exigidas al reagrupante y abriendo la posibilidad de condicionarla al conocimiento de la lengua. La rúbrica también menciona el fomento de políticas de integración, basadas en un “equilibrio entre derechos y deberes”, que primen medidas para el conocimiento de la lengua, el acceso al empleo y el respeto a las identidades nacionales y a los valores fundamentales.

Pero incluso tampoco esto es novedoso. La potenciación de la inmigración altamente cualificada, la opción por la eufemísticamente denominada circular para la de trabajadores de baja cualificación, el recorte de los contornos de la reagrupación familiar, los convenios de readmisión, los *mobility partnerships*, la concepción condicional de la integración, la insistencia en equilibrar libertades con

seguridad, poniéndolas en el mismo plano, todo ello es moneda corriente en la Europa de los últimos años. Por eso mismo, más que objeciones específicas, lo que la lectura suscita es una especie de enmienda a la totalidad. Más llamativo que la literalidad del texto es el aire que emana de él. Ello es aplicable a una de las frases que más se ha resaltado del texto, tan cargada de obviedad como de intención: “La Unión Europea no tiene los medios para acoger a todos los inmigrantes que aspiran a conseguir una vida mejor en ella”.

El pacto es extraordinariamente reminiscente de las políticas aplicadas en Francia por Sarkozy, primero como ministro del Interior y después desde el Elíseo, y que éste ha querido convertir en europeas. Aún hubiera sido más inequívocamente francés si se hubiera mantenido el contrato de integración que figuraba en el borrador original. Pero lo compensa con la insistencia en la lengua y el respeto a la identidad nacional. El pacto da legitimidad europea a las orientaciones y prácticas nacionales restrictivas prevalentes en varios países. Más allá de su inspiración francesa, el pacto es una síntesis paradigmática de las orientaciones más conservadoras en materia de inmigración, y su entronización en el plano europeo. Bricc Hortefeux, entonces ministro para la Inmigración y la Identidad Nacional, había declarado que un objetivo del pacto era reconciliar con la UE a ciudadanos europeos insatisfechos en materia de inmigración; insatisfechos, aparentemente, por su supuesta permisividad.

Autorizadas voces críticas han definido el pacto como un instrumento para

consolidar el enfoque securitario y como una iniciativa que potencia la intergubernamentalidad en detrimento de la europeización. Más dirigido a los países miembros que a la UE, refuerza la relevancia del principio de subsidiariedad.

Cabe, desde luego, encontrar algunos elementos positivos en el documento. Entre ellos pueden mencionarse el reconocimiento de la necesidad que los países europeos tienen de trabajadores inmigrantes, aunque muy sesgado hacia los muy cualificados, el intento de armonizar la diversidad de prácticas europeas en relación con el asilo y algunas propuestas a favor de la integración. Alguno de sus activos, como el rechazo a toda forma de discriminación, fue añadido en versiones posteriores al borrador inicial.

En efecto, en el curso de las negociaciones que precedieron a su adopción, Francia tuvo que edulcorar la propuesta inicial, aún más conservadora que la final, sobre todo gracias a la influencia de España y, en menor medida, de Suecia y Finlandia. En particular, España consiguió que se dejara fuera el famoso contrato de integración y que se suavizara la proscripción de las regularizaciones masivas, dejando abierta la puerta de las regularizaciones individuales por motivos humanitarios y económicos. La aportación de España fue, por tanto, positiva, aunque quepa pensar que la principal razón para aceptar el copatrocinio del pacto no fue tanto ésa como la de congraciarse con los socios europeos que se habían mostrado más críticos con la regularización de 2005. En todo caso, en España no hubo debate acerca de la conveniencia o no de apoyar tal pacto. Por su

parte, Sarkozy mostró su astucia política al invitar a España, el país del que cabía esperar más oposición, a asociarse al pacto.

## 7. La reforma de la Ley de Extranjería

Desde hacía tiempo se venía debatiendo en la comunidad de estudiosos y expertos del fenómeno migratorio la conveniencia de reformar o mantener la legislación vigente, que data del año 2000, con modificaciones de 2003. Entre los argumentos en favor de la segunda opción se contaba el de evitar frecuentes cambios en la legislación básica y el temor a abrir una caja de Pandora. Ello no obstante, en el curso de 2008 el Gobierno anunció su propósito de enviar a las Cortes un proyecto de reforma de la Ley, no tanto para introducir cambios sustanciales como para adaptarla a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre, que declaró inconstitucionales varios artículos recurridos de la Ley 8/2000 –aprobada tras lograr el Partido Popular mayoría absoluta en las elecciones de marzo de ese año–, para adecuarla al nuevo marco estatutario de Cataluña y Andalucía, y para transponer hasta ocho Directivas de la Unión Europea que habían sido aprobadas en los últimos años. Por el retraso en hacer esto último, la Comisión Europea había llevado a España al Tribunal Europeo de Justicia. De hecho, CiU presentó en septiembre una moción, que fue aprobada, que urgía al Gobierno a reformar la vigente Ley de Extranjería por las razones

antedichas. El anuncio se ha materializado en diciembre de 2008 en forma de anteproyecto de ley que, cuando estas líneas se escriben en los primeros meses de 2009, se encuentra cumpliendo los trámites preceptivos para su publicación como proyecto por el Consejo de Ministros.

En los meses transcurridos desde el anuncio, y tras el anticipo de algunos de sus contenidos, la proyectada reforma ha sido en ocasiones vista como un ingrediente más del supuesto giro restrictivo de las políticas de inmigración. Sin embargo, aunque el anteproyecto modifica más de la mitad de los artículos de la ley vigente, los cambios que introduce difícilmente pueden calificarse de drásticos, más allá de las mencionadas adaptaciones, obligadas. Los que más atención han atraído son la extensión del plazo máximo legal de retención de inmigrantes en situación irregular de 40 a 60 días y la doble exigencia para la reagrupación familiar de los ascendientes consistente en que éstos sean mayores de 65 años y que el reagrupante esté en posesión de un permiso de residencia de larga duración, lo que requiere llevar al menos cinco años de residencia legal en España. A cambio, otorga permiso de trabajo automático al cónyuge y a los hijos de entre 16 y 18 años, atendiendo así una demanda razonable.

Para justificar el primero de los dos cambios aludidos, responsables del Ministerio del Interior han aducido que en ocasiones los 40 días actuales resultan insuficientes para documentar a personas en situación irregular y para conseguir la readmisión por parte del país de origen

que haga posible la repatriación. El segundo cambio se ha sustentado en el argumento de que, mientras que es razonable que la familia nuclear se reagrupe en breve plazo en cuanto el inmigrante haya renovado su permiso inicial de un año, la reunificación de la familia extensa representada por los ascendientes sólo tiene sentido cuando el inmigrante va a formar definitivamente parte de la sociedad española, lo que según el ministro Corbacho ocurre cuando consigue la residencia permanente. En otros momentos se ha aducido como justificación la necesidad de hacer sostenible la reagrupación o, lo que es lo mismo, de reducir el coste que supone para el Estado de bienestar. Sin embargo, el doble hecho de que sean precisamente los mayores de 65 años los que suponen mayor gasto sanitario, y de que éste no se vea compensado por su posible contribución a la actividad económica cuestiona la solidez de tal argumento. En la limitación de la reagrupación de ascendientes a los mayores de 65 años algunos críticos vieron un deseo de limitar su acceso al mercado laboral. Pero no se entiende qué beneficio se obtendría con tal limitación, ya que el escaso número de las autorizaciones a ascendientes –según cálculos del Centre d'Estudis Demogràfics, los ascendientes suponen sólo el 3%– torna irrelevante y va en dirección contraria al precepto del anteproyecto, que facilita el acceso al mercado de trabajo, antes vetado, de los hijos de los cónyuges e hijos de entre 16 y 18 años. Ante la escasa consistencia de las explicaciones que se han ofrecido, cabe pensar que el principal objetivo del recorte es un intento de

limitar, siquiera sea levemente, la reagrupación familiar que ha tendido a aumentar rápidamente en los últimos años.

Una de las críticas más duras que ha recibido el anteproyecto de ley se refiere al artículo que considera infracción grave sostener económicamente a un extranjero en situación irregular. Voces autorizadas del Ministerio han precisado que en ningún caso se aplicaría a organizaciones o personas que acogen a inmigrantes irregulares por motivos filantrópicos, pero quizás una redacción más precisa evitaría tales interpretaciones.

Por otra parte, otros preceptos del anteproyecto suponen la extensión de los derechos reconocidos a los inmigrantes. Entre otros, el anteproyecto garantiza la asistencia jurídica gratuita a los irregulares, alarga el derecho a la educación de sus hijos –antes limitado a los niveles obligatorios– hasta los 18 años, extiende el de reagrupación a la pareja de hecho, además de a los hijos menores de ambos, y permite la entrada de organizaciones no gubernamentales a centros de internamiento. La prohibición de entrada a los que han sido objeto de expulsión se reduce de 10 a 5 años, de acuerdo en este punto con la Directiva del Retorno. Y reconoce expresamente a los irregulares los derechos de asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga que la normativa aún vigente de 2000 les negaba. Además, consolida el Fondo para la Integración de los Inmigrantes.

Los dos puntos más controvertidos del anteproyecto han sido criticados, en algunos casos con dureza, por algunas fuerzas políticas, ONG y asociaciones de inmi-

grantes, y el Foro para la Integración de los Inmigrantes ha solicitado su modificación. Otras asociaciones se han mostrado más comprensivas o favorables. En todo caso, deducir de ello que la ley va a suponer un giro drástico en las políticas de inmigración parece, cuando menos, discutible. En general, puede decirse que, si se aprueba en los términos contenidos en el anteproyecto, la española seguirá siendo una de las normativas más favorable a los inmigrantes en el panorama europeo.

Después de varios meses de anunciada la reforma, en el mes de noviembre el Partido Popular presentó en el Congreso de los Diputados un proyecto pretendidamente propio que incluía, endureciéndolas, algunas de las reformas anunciadas por el Gobierno para su proyecto. En particular extendía a 70 días la retención –coincidiendo en ello con Coalición Canaria– y prohibía la reagrupación en cadena, esto es, la posibilidad de que los reagrupados pudieran a su vez reagrupar. Además, pretendía prohibir las regularizaciones masivas e introducía el contrato de integración, de inspiración inequívocamente francesa, que había popularizado en la campaña electoral.

La iniciativa no tuvo mayor eco, y no consiguió generar la impresión de que la oposición se había adelantado o de que el proyecto del Gobierno imitaba lo que su texto proponía. Si alguna relevancia práctica cabe atribuir a tal iniciativa es la de confirmar que no existe una orientación alternativa digna de tal nombre a las políticas de inmigración practicadas por el Gobierno, más allá de la ocasional rotundidad de manifestaciones en contrario. Pero, de nuevo, más revelador y relevan-

te que la ley puede ser el reglamento que seguramente verá la luz algunos meses después de la aprobación de ésta.

## **8. La extensión del derecho de voto a los inmigrantes no comunitarios**

Una de las novedades de la presente legislatura ha sido el decidido impulso dado desde su inicio, en especial desde el congreso del PSOE en julio de 2008, a la extensión del derecho de sufragio activo en elecciones municipales a ciudadanos de terceros países no comunitarios. La importancia del derecho de sufragio para la participación política, la integración en los municipios y en la sociedad en general, e incluso para la misma percepción de los inmigrantes por el resto de los ciudadanos, no precisa de mayor ponderación.

La idea había sido lanzada en el verano de 2006 en el Parlamento, pero había decaído poco después, seguramente por la excesiva proximidad del momento a las elecciones municipales de la primavera de 2007. Ahora ha sido retomada y, lo que es más importante, va acompañada de instrumentos para su puesta en práctica en las próximas elecciones de 2011. Sabido es que el mayor obstáculo a la misma es el tenor del artículo 13.2 de la Constitución, que condiciona esa posibilidad a la reciprocidad de trato a los ciudadanos españoles que residen en los países de origen de los inmigrantes establecidos en España. Para hacer efectiva tal posibilidad, se requiere la firma de convenios bilatera-

les con los países de origen de los inmigrantes. Para promover la celebración de tales convenios, el Gobierno nombró un embajador en misión especial, encargado de impulsar la negociación con los gobiernos pertinentes. Antes de las últimas elecciones, el único firmado y ratificado era el existente con Noruega. En los últimos meses se han firmado convenios con Colombia, Perú, Argentina, Ecuador, Trinidad y Tobago e Islandia; y, cuando se escriben estas líneas, se encuentran en negociación más o menos avanzada una decena más, predominantemente con países latinoamericanos.

España se suma así a los cinco países de la UE –Suecia, Dinamarca, Holanda, Reino Unido e Irlanda– que ya tienen reconocido tal derecho. Sigue de esta forma reiteradas recomendaciones al respecto de instituciones europeas, tales como el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo y la misma Comisión.

El principal problema de la cláusula de reciprocidad es que excluye de la posibilidad de participar a los inmigrantes procedentes de países tan importantes como Marruecos, China o Pakistán, cuyos ciudadanos carecen del derecho de voto en la esfera local o cuyas leyes, como mínimo, excluyen del mismo a los extranjeros. Especialmente relevante es el caso de Marruecos, cuyo Gobierno no ha respondido a la invitación cursada a tal efecto por su homónimo español. La citada cláusula es objetada por no pocos especialistas como carente de sentido, y se buscan interpretaciones que minoren sus consecuencias.

De acuerdo con la reforma, podrán votar en próximas elecciones munici-

pales de 2011 los ciudadanos de terceros países cuyos gobiernos hayan suscrito los correspondientes convenios. Además, se requiere que sean mayores de edad y que acrediten cinco años de residencia legal e ininterrumpida en España y se inscriban en el censo electoral. Los ciudadanos que reúnan tales condiciones podrían ascender a entre 800.000 y 900.000 en 2011, si todos los susceptibles de hacerlo cumplieran el requisito de cinco años de residencia legal.

Una propuesta semejante se incluyó en el Pacto Nacional por la Inmigración promovido por la Generalitat de Cataluña y aprobado en diciembre de 2008, que, además, añade la propuesta de reducir a cinco años los diez requeridos a la mayor parte de los ciudadanos extranjeros para poder solicitar la nacionalidad española.

Aunque Mariano Rajoy se había mostrado contrario a tal medida en febrero de 2008 y en julio pusiera en duda la importancia del voto de los extranjeros, ninguna fuerza política se ha opuesto a la misma. Hasta la fecha el debate ha brillado por su ausencia.

## **9. La inmigración en la arena política**

Tras adquirir un grado de protagonismo en la campaña que precedió a las elecciones de marzo, en los siguientes meses de 2008 y los primeros de 2009 la cuestión migratoria ha visto disminuir su presencia en el debate político. Y la que se ha producido no ha revestido caracteres de confrontación aguda. La posición adoptada por el

PP en la campaña electoral hacía pensar que la inmigración se había convertido en objeto destacado de confrontación política, y que había visto la luz un esbozo de posición alternativa que previsiblemente se desarrollaría en los meses siguientes. Esa previsión se ha confirmado sólo en parte. El primer partido de la oposición ha puesto menos acento en su crítica a la política de inmigración que el desplegado en el curso de la campaña electoral. En la estrategia del PP la inmigración ha ocupado un discreto segundo plano. Ocasionalmente se han formulado descalificaciones de la política gubernamental, generalmente pivotadas en torno a la crítica a la regularización de 2005 y sus posibles efectos. De las acusaciones específicas de otros momentos se ha pasado a la genérica de que, al igual que en economía, en inmigración el Gobierno no había hecho nada durante la pasada legislatura. El famoso contrato de integración importado de Francia que tanto énfasis recibió durante la campaña sólo se ha materializado en la Comunidad Valenciana, y de manera irrelevante, al ser definido como “un compromiso de integración voluntario, complementario a la acción del Estado y sin consecuencias jurídicas”. Poco después, el PP lo presentó para su aprobación en el Parlamento español, cosechando el rechazo, en términos categóricos, de todos los demás grupos. Ello no obstante, lo mantiene en su programa, y ha criticado el anteproyecto de ley por no incluirlo, pero no ha hecho mayores esfuerzos por promoverlo.

Aparte de por esa razón, el PP ha criticado el anteproyecto de reforma de la ley por no prohibir las regularizaciones ex-

traordinarias. En términos más generales, considera insuficiente la reforma, a la que pretende haberse adelantado. Pero lo cierto es que su propuesta no se diferenciaba mucho de la anunciada y presentada por el Gobierno. La gran distancia que parecía separar a los dos partidos mayores al final de la pasada legislatura parece haberse acortado. Un influyente analista ha escrito que a lo largo del año el PSOE se ha acercado al PP, al tiempo que se aleja de sus aliados habituales en materia de inmigración. De hecho los populares han tendido a apoyar las posiciones del ministro Corbacho, dando a entender que era éste quien se acercaba a las suyas.

Otras fuerzas políticas, entre las que se incluyen IU-ICV, ERC y PNV, se han mostrado críticas, en alguna ocasión no ahorrando términos duros, con algunas posiciones del Gobierno en materia de inmigración. Las declaraciones de Corbacho han sido especialmente criticadas. Un dirigente de ERC llegó a acusarle en el Congreso de “ayudar a la xenofobia y apelar al populismo”. IU y PNV fueron particularmente duros con la Directiva de Retorno, a la que calificaron de xenófoba y racista. Coalición Canaria ha mantenido en general una posición distante, aunque por razones distintas de las mencionadas. CiU ha sido en términos generales el partido menos crítico con el Gobierno en este terreno.

## 10. Año de transición

Más que el año del cambio en la inmigración, como cabía prever, 2008 habrá sido un año de transición. Las cosas ya no

son como habían sido en los años precedentes, pero hay muchas razones para pensar que el cambio está en curso y aún no se ha consolidado. Y no es posible saber a estas alturas cuál será su extensión y profundidad, y a qué esferas de la realidad inmigratoria alcanzará. No cabe duda de que la crisis seguirá abatiéndose sobre los flujos migratorios, sobre el empleo y sobre las condiciones de vida de la población inmigrada, a lo largo de 2009 y seguramente más allá de esta fecha. Por el contrario, no está claro que el cambio en las políticas de inmigración vaya a ser sustantivo. Y tampoco que se agudice la polarización y creciente confrontación partidaria en torno a la inmigración o que empeoren las actitudes ciudadanas hacia ella, como algunos indicios hacían temer y no pocos pronostican, aunque una y otra sean posibilidades que sería imprudente descartar.

El cambio en las tendencias básicas ha tardado en manifestarse mucho más de lo que inicialmente cabía esperar, a excepción del fuerte aumento del desempleo inmigrante, claramente perceptible desde que empezó a caer el sector de la construcción, tan decisivo directa e indirectamente para el empleo en general e inmigrante en particular. El previsible impacto sobre la desaceleración de los flujos ha sido mucho más tardío y menor del esperado. De hecho, parece haberse producido sólo a partir del verano de 2008. Para el conjunto del año el incremento neto del volumen de la población inmigrada ha sido tan notable como inapropiado para una situación de crisis de la gravedad de la actual, aunque por pri-

mera vez en bastantes años haya podido quedarse por debajo del medio millón de efectivos.

Además de por las nuevas entradas, la población activa inmigrada ha aumentado por el paso de inactivos a activos, seguramente impulsado por la propia crisis. En términos netos, todo el incremento de la población activa se ha traducido en desempleo, porque para el conjunto del año el empleo ocupado por inmigrantes se ha mantenido. De hecho, durante la primera mitad del año siguió aumentando para contraerse a partir de agosto. Dado que la caída en el número de afiliados a la Seguridad Social ha sido considerable, cabe pensar que una parte no desdeñable de los inmigrantes empleados han pasado al sector informal. Otros efectos de la crisis han sido un cierto cambio en los patrones de distribución espacial de la población inmigrada, atisbos de competencia laboral entre inmigrantes y nativos en la agricultura por el retorno de algunos de los últimos a ella, una mayor incidencia de exclusión social, extensas dificultades para hacer frente al pago de las hipotecas y un marcado descenso de las remesas enviadas a los países de origen.

Por lo que hace al posible giro experimentado por las políticas de inmigración, en buena parte de los medios de comunicación y de la esfera política se ha dado por supuesto su ocurrencia. No han faltado ciertamente señales de cambio de orientación, empezando por el tenor de cierto número de declaraciones del nuevo responsable de inmigración. Otros signos, tales como el apoyo español a la Directiva de Retorno y el copatrocinio del

Pacto Europeo impulsado por Sarkozy, han apuntado en esa dirección, y otros, como el plan de retorno voluntario de inmigrantes desempleados, han sido interpretados en esa vena. El Gobierno ha sido objeto de acusaciones de ralentización intencional de los procedimientos de acceso al mercado de trabajo, de endurecimiento de los controles callejeros para la detección de inmigrantes en situación irregular o de arbitrariedades en los controles del aeropuerto de Barajas.

Algunas voces críticas han añadido a esa lista la reducción de la oferta de permisos de trabajo a inmigrantes que resulta de la contracción del Catálogo de Puestos de Trabajo de Difícil Cobertura y del contingente, pero ello supone ignorar la lógica de flexible adaptación al estado del mercado de trabajo que es inherente a estos instrumentos y al mismo paradigma que inspira la política de inmigración en España y en otros países europeos, y que reposa sobre la concepción de la inmigración como complementaria de la fuerza de trabajo nativa y que hace de la cobertura de puestos de trabajo vacantes la principal justificación de aquella. No es razonable pensar que la oferta de permisos de trabajo a inmigrantes deba ser la misma en un período de fuerte expansión del empleo que en uno de contracción de la demanda de trabajo y aumento del desempleo.

Cabe sostener que más que un cambio radical de política de inmigración, lo que a lo largo de 2008 se ha producido es un indudable cambio de aire o tono en dicha política, vehiculado a través de declaraciones e indicios dispersos de cambio.

Pero todo ello ha transmitido un mensaje de cambio, posiblemente intencionado y quizás emanado de consideraciones electorales y de la relación con los socios europeos, que ha podido ser sobrevalorado. En la medida en que se ha producido, el cambio ha sido más simbólico y retórico que sustantivo. De hecho, si bien ha cambiado el ministro, y con él el aire de la política, se ha mantenido intacto el equipo que efectivamente la lleva a cabo, encabezado por la secretaria de Estado, Consuelo Rumí. Además, si de verdad se hubiera querido cambiar drásticamente la política, cabe pensar que la reforma legislativa propuesta a finales de 2008 habría sido menos moderada y contenida que la que anuncia el anteproyecto. Finalmente, no se han alterado pilares tan básicos de la política de inmigración como los mecanismos de acceso legal al mercado de trabajo, el trato legal a los inmigrantes en situación irregular o los criterios de cooperación que presiden las relaciones con importantes países de origen y tránsito. Y si bien dos preceptos de la anunciada ley recortan algunos derechos –la extensión del plazo de retención de 40 a 60 días y el moderado recorte de la reagrupación familiar–, otros se amplían y, en conjunto, la dotación reconocida a los inmigrantes sigue estando por encima de los estándares europeos. Además, se ha reforzado decididamente la apuesta por la integración, defendiendo una concepción clásica de ella, alejada de la coercitiva o condicional que se ha ido abriendo paso en otros países, y promoviendo políticas que proponen allanar los obstáculos que se oponen a la integración en lugar de incrementarlos.

Para decidir si estamos o no en presencia de un cambio relevante en las políticas de inmigración, la vara de medir más reveladora será seguramente la reforma del reglamento de desarrollo de la futura ley. Esa será la piedra de toque fundamental para juzgar si la orientación que ha presidido las políticas desde 2004 pasa a la historia y es sustituida por otra más influida por los vientos que soplan en el continente europeo o si se mantiene con algunos cambios. No es probable que ese cambio se vaya a producir, y tampoco parece necesario ni conveniente. Aunque no exenta de deficiencias, la política española durante estos años ha constituido una honrosa excepción a la deriva ominosa que preside las políticas de inmigración de importantes países europeos, que reducen derechos y enturbian el clima social en el que se desenvuelve la inmigración sin lograr frutos visibles a cambio. Las políticas españolas, criticadas más o menos abiertamente por representantes de algunos de esos países, han sido elogiadas y puestas de ejemplo en otros foros internacionales. Es el caso de las políticas desarrolladas en la región del África occidental, de los programas de inmigración estacional, de los mecanismos de acceso legal al mercado de trabajo, y también de la regularización de 2005, discutida por algunos y elogiada por no pocos. Y, por encima de todo, en medios internacionales se ha observado con admiración la actitud tranquila y sosegada con la que la sociedad española ha vivido el espectacular crecimiento del volumen de la población inmigrada en el último decenio.

Lo que antecede no implica que no haya facetas de la política de inmigración

merecedoras de revisión. Algunas de ellas no han sido objeto de debate público. Seguramente habría que prestar más atención a las consecuencias no previstas ni queridas de un sistema de provisión de fuerza de trabajo inmigrante que pivota casi exclusivamente sobre la demanda de los empresarios. La reforma del reglamento podría proporcionar una ocasión propicia para tal reflexión. Otro asunto merecedor de revisión, del que se habla poco, es el relativo a los plazos establecidos en el Código Civil para poder solicitar la nacionalidad española, demasiado cortos en algunos casos y demasiado largos en la mayoría.

El *impasse* que la crisis va a suponer puede proporcionar un tiempo propicio para un debate necesario. Porque alguna vez terminará la crisis y se reavivará la demanda de trabajo inmigrante. Y bueno será haber decidido si es conveniente mantener las mismas políticas de admisión legal al mercado de trabajo o si conviene revisarlas.

**1** En los primeros meses de 2008 varios indicios hacían pensar que iba a ser un año de cambio en materia de inmigración. Cabía pensar que la crisis económica reduciría los flujos de entrada de inmigrantes, estimularía los retornos, contraería la demanda de trabajo foráneo y elevaría el desempleo; que las políticas de admisión de inmigrantes devendrían más estrictas; que aumentaría la politización de la cuestión migratoria y se agudizaría la confrontación en torno a ella; y que las actitudes ciudadanas hacia la inmigración se tornarían más hoscas.

**2** De confirmarse esas previsiones, 2008 hubiera sido un nítido punto de inflexión en la evolución del fenómeno inmigratorio en España, una clara divisoria de aguas entre un prolongado período que había revestido caracteres de excepcionalidad y otro cuya fisonomía es aún desconocida. El transcurso de 2008 ha confirmado los apuntados indicios de cambio sólo parcialmente, y en una medida decididamente inferior a la que cabía pre-

**3** La primera y principal repercusión de la crisis financiera y económica sobre la inmigración ha sido el fuerte y continuado aumento del desempleo, muy superior al de por sí muy elevado de la población general. Sorprendentemente en el año 2008, tomado en su conjunto, no se ha registrado destrucción de empleo inmigrante en términos netos. Durante la primera parte del año creció la población ocupada de origen inmigrante. La caída del empleo en el sector de la construcción fue compensada por la creación de puestos de trabajo en otros, sobre todo en la hostelería, y el aumento del empleo femenino compensó la disminución del masculino. La destrucción de empleo sólo fue perceptible desde el mes de agosto. La coexistencia de fuerte aumento del desempleo con el mantenimiento del nivel de empleo en el conjunto del año se explica por el continuado aumento de la población activa inmigrante. El impacto sobre la ralentización de los flujos de entrada ha sido más tardío y menor de lo que se preveía, y sólo se ha producido en medida significativa en los últimos meses del año. Por primera vez en bastantes años en 2008

# Conclusiones

ver. Y ello es cierto tanto en lo que respecta a los hechos como en lo que hace a las políticas. Ello confiere a 2008 el carácter de un año de transición más que de acusado cambio.

el incremento del volumen de la población inmigrada ha quedado por debajo del medio millón, una cifra en todo caso elevada y poco acorde con la gravedad de la situación económica.

**4** Otros impactos de la recesión sobre la inmigración han sido el aumento, difícil de estimar, de los retornos; el deslizamiento de un número no desdeñable de trabajadores inmigrantes del sector formal al informal; un cambio en los patrones de distribución territorial de la población inmigrada en favor de las comunidades con menor proporción de inmigrantes; un aumento de la incidencia de la exclusión social; crecientes dificultades para hacer frente a las hipotecas; y un acusado descenso en el volumen de remesas enviado por los inmigrantes establecidos en España.

**5** No hay noticias, sin embargo, de especiales tensiones sociales o incidentes violentos generados por las nuevas condiciones originadas por la crisis. Tampoco parece haber aumentado la preocupación ciudadana hacia la inmigración.

**6** Algunas declaraciones e iniciativas del nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino

español del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo promovido por Sarkozy durante la presidencia francesa de la UE y en el voto favorable a la mal llamada Directiva del Retorno. El pacto apenas contiene nada novedoso, por lo que cabía dudar de su necesidad, y ha servido para entronizar y conferir legitimidad europea a las orientaciones más conservadoras que en materia de política de inmigración vienen imponiéndose en Europa. Por su parte, la Directiva del Retorno fue objeto de extensas y duras descalificaciones por reducir las garantías procesales y, sobre todo, por permitir el internamiento por tiempos extraordinariamente prolongados de personas que no han cometido delito alguno en centros que a menudo presentan condiciones deplorables. Aunque no empeora la situación existente en los Estados miembro al respecto, eleva a la categoría de norma europea medidas y prácticas difícilmente compatibles con los fundamentos ilustrados y liberales de las sociedades democráticas. La posición española en uno y otro caso parecen

Corbacho, pudieron hacer pensar que se había producido un cambio de orientación en las políticas de inmigración. Pero esa tesis puede encontrar fundamentos más sólidos en el copatrocinio

explicarse más por consideraciones de política europea que por razones de política de inmigración. Y cabe añadir que el copatrocinio español del Pacto contribuyó a su suavización.

**7** Varias de las medidas adoptadas por el Gobierno en el curso del año, en especial en relación con la amplitud de las vías legales para el acceso de inmigrantes al mercado de trabajo, se explican por la necesidad de ajustar la realidad de la inmigración al estado de la economía y, por tanto, no tienen por qué implicar un giro restrictivo.

Por su parte, el anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería presentado en diciembre de 2008 está lejos de suponer un cambio radical. De las reformas que contiene, las que más atención han atraído y más comentarios críticos han generado son la extensión del plazo máximo legal de retención de inmigrantes en situación irregular de 40 a 60 días y la doble exigencia para la reagrupación familiar de los ascendientes consistente en que éstos sean mayores de 65 años y que el reagrupante esté en posesión de un permiso de residencia de larga duración, lo que requiere llevar al menos cinco años de residencia legal en España. A cambio, otorga permiso de trabajo automático al cónyuge y a los hijos de entre 16 y 18 años. Otros preceptos del anteproyecto

**8** También discurre en sentido contrario el esfuerzo del Gobierno para que los extranjeros no comunitarios puedan votar en las próximas elecciones municipales.

**9** Tras adquirir un grado de protagonismo en la campaña que precedió a las elecciones generales de marzo, la cuestión migratoria ha visto disminuir su presencia en el debate político. Y la que ha tenido no ha revestido caracteres de confrontación aguda. El PP ha puesto menos énfasis en su crítica a la política de inmigración que el que había desplegado en el curso de la última campaña electoral.

**10** Más que el año del cambio en la inmigración, como cabía prever, 2008 habrá sido un año de transición. El cambio está en curso, y no es posible saber a estas alturas cuál será su extensión y profundidad. No cabe duda de que la crisis seguirá abatiéndose sobre los flujos migratorios, el empleo y las condiciones de vida de la población inmigrada a lo largo

# Conclusiones

suponen la extensión de los derechos reconocidos a los inmigrantes. La moderación y contención del cambio que supone el anteproyecto tiende a desmentir a quienes auguraban un cambio drástico al abrigo de la crisis.

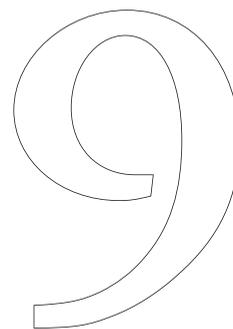
de 2009 y seguramente más allá de esta fecha. Por el contrario, no está claro que el cambio en las políticas de inmigración vaya a ser sustantivo. Y tampoco que se agudice la polarización y creciente confrontación partidaria en torno a la in-

migración o que empeoren las actitudes ciudadanas hacia ella, como algunos indicios hacían temer y no pocos pronostican, aunque una y otra sean posibilidades que sería imprudente descartar. Cabe esperar que en 2009 se intensifique la disminución de entradas de inmigrantes, aunque no en forma drástica, dada su relativa autonomía respecto de la situación económica. Es posible, sin embargo, que siga produciéndose la incorporación de inmigrantes inactivos a la fuerza de trabajo, lo que sin duda se traduciría en adicionales incrementos del desempleo, dado que no es previsible la creación neta de empleo, sino más bien lo contrario.

El compás de espera que la crisis va a suponer puede proporcionar un tiempo propicio para reflexionar sobre las políticas practicadas durante los años precedentes, especialmente sobre las relativas al acceso legal al mercado de trabajo.



# Los medios de comunicación en la competición política



## I. Introducción

Los medios de comunicación (m. de c.) son los principales intermediarios entre la actualidad y la opinión pública. La información difundida por los medios permite a los ciudadanos formarse una imagen de lo acontecido en su entorno y, de esta forma, participar en el juego democrático con mayores elementos de juicio. Por ello las teorías de la democracia suelen considerar que la información política ofrecida por los medios es fundamental para un control efectivo de los gobernantes por parte de los ciudadanos. Un electorado informado constituye un incentivo para que los políticos sean responsables con las demandas y preferencias de la sociedad. Pero los medios no sólo tienen una influencia sobre el conocimiento político de la ciudadanía, sino que también tienen sus preferencias y actitudes políticas. La prensa, radio y televisión son los anteojos de los que se sirve la gente para observar la realidad y, por tanto, condicionan las opiniones que los ciudadanos se forman de ella.

Este poder de persuasión otorga a los m. de c. un rol muy destacado en la competición política en las sociedades modernas. Sin duda, los políticos son conscientes de ello: no es casual que tanto gobiernos nacionales como autonómicos hayan puesto un especial interés en intentar controlar los mercados de comunicación a través de la creación de medios de titularidad pública, de la política de concesiones de licencias e incluso por medio de subvenciones (directas o vía publicidad institucional) a medios privados. Muy conocidos son, por ejemplo, los casos de los diferentes gobiernos de la Generalitat de Cataluña y de la Xunta de Galicia. Éstos han sido frecuentemente acusados de premiar con subvenciones discrecionales millonarias a los medios regionales más afines y de castigar con denegaciones de renovación de licencias a las voces más díscolas. Recientemente, en una conferencia conjunta los jefes de prensa de los presidentes de la Generalitat Jordi Pujol y Pasqual Maragall admitieron que, por un lado, desde el Gobierno: “podemos ayudar y, sobre todo, podemos hundir un m. de c.”, y, por el otro: “hay políticos que sólo viven de recibir un trato preferencial de los periodistas”<sup>1</sup>.

Por este motivo es especialmente relevante conocer tanto las principales características de la oferta de los mercados de comunicación como sus efectos sobre la opinión pública. En las anteriores ediciones del Informe sobre la Democracia en España (IDE) se abordaron algunos aspectos de lo primero. Así, en el IDE-2007, se abordó el grado de independencia y plu-

ralismo de los medios españoles, poniendo especial énfasis en nuestra prensa escrita; y en el IDE-2008 se analizó el grado de concentración del mercado de medios de nuestro país, tanto en términos de facturación como de audiencia.

En la edición de este año pretendemos cambiar el enfoque del análisis y explorar el mercado de medios de comunicación no desde el punto de vista de la oferta (como se hizo en las anteriores ediciones), sino desde el de la demanda: sus consumidores. Así, el objetivo principal de este capítulo es introducir algunos de los aspectos clave del poder de persuasión de prensa, televisión y radio en España. En particular, analizamos en qué medida los medios de comunicación definen las percepciones ciudadanas sobre cuál es la agenda política del momento y hasta qué punto son responsables de cambiar las preferencias políticas (en concreto, el voto) del electorado español.

## 2. ¿Quién consume información política en España?

A pesar de la importancia que se le atribuye a la información política para el buen funcionamiento de la democracia, los expertos en opinión pública coinciden en considerar que la ciudadanía de las democracias desarrolladas suele estar poco informada sobre temas políticos. En esto España no es una excepción. La mayoría de los ciudadanos de nuestro país dispone de cierta información política básica, como, por ejemplo, los

<sup>1</sup> Podemos hundir un medio de comunicación, La Vanguardia, 10 de febrero de 2009.

Tabla 1

**Perfil de los consumidores: información política según el medio de comunicación**

|                                | (Casi) cada día |             |             | Algunas veces por semana |             |             | Ocasionalmente o nunca |             |             |
|--------------------------------|-----------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|
|                                | Diario          | Radio       | TV          | Diario                   | Radio       | TV          | Diario                 | Radio       | TV          |
| <b>Género</b>                  |                 |             |             |                          |             |             |                        |             |             |
| Mujer                          | 30,4            | 24,4        | 58,9        | 21,1                     | 11,9        | 20,2        | 48,5                   | 63,7        | 20,8        |
| Hombre                         | 17,6            | 16,7        | 51,3        | 17,0                     | 8,4         | 22,1        | 65,4                   | 74,9        | 26,6        |
| <b>Educación</b>               |                 |             |             |                          |             |             |                        |             |             |
| Sin educación                  | 5,8             | 11,6        | 44,0        | 4,5                      | 4,1         | 19,6        | 89,8                   | 84,3        | 36,4        |
| Primaria                       | 14,8            | 17,0        | 55,0        | 15,2                     | 8,6         | 20,4        | 70,1                   | 4,4         | 24,6        |
| Secundaria                     | 28,1            | 19,8        | 56,0        | 21,9                     | 9,9         | 20,7        | 50,0                   | 70,4        | 23,3        |
| FP                             | 25,3            | 18,5        | 53,7        | 22,3                     | 10,9        | 23,0        | 52,4                   | 70,6        | 23,2        |
| Medios universitarios          | 34,0            | 25,7        | 54,0        | 25,4                     | 13,3        | 24,3        | 40,6                   | 61,1        | 21,7        |
| Superiores                     | 47,6            | 37,1        | 62,6        | 25,7                     | 15,4        | 20,6        | 26,5                   | 47,6        | 16,8        |
| <b>Edad media</b>              |                 |             |             |                          |             |             |                        |             |             |
| de 18 a 24 años                | 14,9            | 8,0         | 44,6        | 20,1                     | 8,2         | 25,6        | 65,0                   | 83,8        | 29,8        |
| de 25 a 34 años                | 22,7            | 19,2        | 52,0        | 21,5                     | 9,9         | 22,2        | 55,8                   | 70,9        | 25,7        |
| de 35 a 44 años                | 29,2            | 22,6        | 55,5        | 20,2                     | 11,4        | 22,1        | 50,6                   | 66,1        | 22,4        |
| de 45 a 54 años                | 28,9            | 26,4        | 57,8        | 23,0                     | 11,7        | 23,3        | 48,1                   | 61,8        | 18,9        |
| de 55 a 64 años                | 28,7            | 23,2        | 62,4        | 17,8                     | 10,9        | 17,5        | 53,5                   | 65,9        | 20,1        |
| 65 y más años                  | 17,6            | 20,7        | 56,8        | 12,0                     | 8,3         | 17,3        | 70,4                   | 7,9         | 25,8        |
| <b>Renta</b>                   |                 |             |             |                          |             |             |                        |             |             |
| menos de 900 euros             | 10,9            | 14,0        | 53,4        | 10,0                     | 6,9         | 19,2        | 79,6                   | 79,1        | 27,5        |
| de 901 a 1.200 euros           | 17,9            | 17,5        | 56,6        | 16,7                     | 9,0         | 20,8        | 65,5                   | 73,5        | 22,6        |
| de 1.201 a 1.800 euros         | 26,5            | 20,6        | 58,8        | 18,2                     | 9,9         | 19,9        | 55,4                   | 69,5        | 21,3        |
| de 1.801 a 2.400 euros         | 31,0            | 24,8        | 58,8        | 23,5                     | 10,2        | 19,4        | 45,5                   | 65,0        | 21,8        |
| más de 2.400 euros             | 41,2            | 33,1        | 59,7        | 27,2                     | 13,7        | 22,3        | 31,6                   | 53,2        | 18,0        |
| <b>Interés por la política</b> |                 |             |             |                          |             |             |                        |             |             |
| Mucho                          | 55,8            | 45,1        | 74,9        | 20,0                     | 17,0        | 18,2        | 24,2                   | 38,0        | 6,8         |
| Bastante                       | 37,8            | 32,3        | 68,5        | 25,3                     | 13,3        | 19,3        | 37,0                   | 54,4        | 12,2        |
| Poco                           | 19,9            | 15,6        | 53,1        | 20,5                     | 10,3        | 23,8        | 59,6                   | 74,1        | 23,1        |
| Nada                           | 11,0            | 12,0        | 42,5        | 12,0                     | 6,0         | 20,1        | 77,0                   | 82,0        | 37,4        |
| <b>Total población</b>         | <b>22,3</b>     | <b>19,4</b> | <b>53,6</b> | <b>18,3</b>              | <b>10,1</b> | <b>21,3</b> | <b>59,4</b>            | <b>70,6</b> | <b>25,0</b> |

Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

resultados de unas elecciones o los nombres de los principales gobernantes tanto nacionales como regionales. Pero en cuestiones políticas algo más sofisticadas el nivel de conocimiento se reduce

sustancialmente. Por ejemplo, apenas un tercio de los ciudadanos conoce el número de comunidades autónomas que hay en España o cuántos países forman parte de la Unión Europea<sup>2</sup>.

2 Fraile, Marta (2006), ¿Cuánto saben los ciudadanos de política? Fundación Alternativas, Madrid.

Los m. de c. son una de las principales fuentes de conocimiento político. Pero, ¿qué tipo de ciudadano consume habitualmente m. de c.? La Tabla 1 recoge el perfil de los consumidores de prensa, radio y televisión, según las principales características sociodemográficas. La televisión es la principal fuente de información política: algo más de la mitad de los españoles asegura informarse prácticamente a diario a través de este medio. En cambio, la cuota de mercado de la prensa y de la radio es sustancialmente menor. El porcentaje de consumidores habituales de estos dos medios desciende hasta el 20% para cada uno de ellos. Aunque la prensa y la radio cuentan con un porcentaje similar de consumidores habituales, el primer medio tiene un mayor volumen de consumidores ocasionales (alguna vez por semana). Por lo tanto, según las encuestas demoscópicas, la prensa es la segunda fuente de información política para los ciudadanos españoles.

En conjunto, los tres medios consiguen captar a una proporción muy notable de la población. De hecho, dos de cada tres españoles declara informarse prácticamente a diario a través de, al menos, uno de ellos. Aun así, debemos tener en cuenta que estos datos se refieren a la pasada campaña electoral y es durante períodos electorales cuando se da un mayor interés por la actualidad política. Es muy probable, pues, que estos da-

tos estén sobrestimando la frecuencia del consumo de medios.

Los datos recogidos en la Tabla 1 demuestran que algunos factores sociodemográficos como la edad, el género, la educación o la renta están altamente correlacionados con el consumo de información política, sobre todo por medio de la prensa o la radio. Los hombres de edad media (de 25 a 65 años), de rentas más altas y con un mayor nivel educativo suelen ser el grupo que más recurre a los medios de comunicación. En el caso de la televisión, los consumidores presentan una naturaleza distinta a la de los otros dos medios. El uso de la televisión está mucho menos relacionado con las características sociodemográficas de los ciudadanos<sup>3</sup>. Así, mientras que la televisión es capaz de alcanzar a un grupo mucho más heterogéneo de la sociedad, los otros dos medios (y en especial la prensa) se dirigen a un perfil sociodemográfico más específico.

Otra particularidad destacable de la televisión es que ésta representa la única fuente de información para un volumen considerable de españoles. Durante la campaña electoral del pasado 2008, el 37% de los ciudadanos sólo siguieron la actualidad política a través de la televisión, mientras que este porcentaje fue de apenas un 5% en caso de la radio y la prensa. Por lo tanto, la gran mayoría de los radioyentes y de los lectores de periódicos no usan exclusivamente un solo medio, sino que se

3 Los modelos de regresión de la Tabla A1 del apéndice de este capítulo muestran que los factores sociodemográficos tienen una menor capacidad explicativa del consumo de televisión. Si bien estos factores explican alrededor del 25% de la varianza del consumo de prensa, sólo consiguen explicar el 7% en el caso de la televisión.

informan a través de diferentes canales. Seguramente este hecho se debe a que sólo los más interesados en la actualidad política recurren a medios como la radio y la prensa. Esto queda claramente reflejado en los datos de la Tabla 1, donde se observa que la radio y la prensa apenas consiguen atraer a individuos con poco interés por la política. Si bien un porcentaje marginal de ciudadanos desinteresados (alrededor del 10%) consumen alguno de estos dos medios, la televisión consigue atraer a casi la mitad de los que se declaran poco o nada interesados.

La televisión es, pues, un medio con unos patrones de consumo marcadamente diferentes a los de la radio o la prensa. Su mayor audiencia podría indicar que se trata de un medio esencial para fomentar el conocimiento político entre la ciudadanía. Sin embargo, muchos expertos consideran que el consumo de televisión no está relacionado con mayores niveles de información política<sup>4</sup>. Son la radio y muy especialmente la prensa los principales promotores de conocimiento político (aunque su grupo de influencia es notablemente inferior al de la televisión). El escaso efecto de la televisión en comparación con los otros medios podría deberse a dos cuestiones: primero, a la naturaleza del propio medio (la información que provee la televisión

es de peor calidad) o, segundo, a la naturaleza de su audiencia. Dejando a un lado hasta qué punto es cierta la primera cuestión, la Tabla 1 nos ofrece alguna evidencia de la segunda. Como ya hemos señalado, la prensa (y en menor medida la radio) consigue atraer principalmente a los ciudadanos más interesados por la política y a los más instruidos. Por lo tanto, es muy probable que los receptores de estos dos medios se acerquen a la información política con un mayor nivel de atención (debido a su mayor interés) al mismo tiempo que cuenten también con más facilidad para asimilar la información y para extraer las conclusiones políticas a partir de ella (por su mayor nivel educativo)<sup>5</sup>.

## **2.1 Influencia de la ideología sobre el consumo de medios**

Los defensores de las democracias deliberativas sostienen que la exposición de los ciudadanos a mensajes cruzados y puntos de vista dispares genera numerosos beneficios para la calidad de nuestras democracias. De entre estos beneficios se suele destacar especialmente el fomento de la tolerancia y la mejora de la calidad de las decisiones que tomamos colectivamente. Esta perspectiva asegura que enfrentar distintos puntos de vista ayuda a los ciudadanos a revisar errores

<sup>4</sup> La conclusión de que la televisión no es informativa está apoyada por numerosos estudios como el de Marta Fraile, mencionado anteriormente, o el de Delli Carpini, M.X y Keeter, S. (1996), *What Americans Know about politics and why it matters*. Yale University Press, New Haven. No obstante, existen también voces contrarias que aseguran que la televisión sí tiene un impacto sobre el conocimiento político como, por ejemplo, las posiciones políticas de los diferentes candidatos. Zhao, Xinshu y Steven Chaffe (1995), *Campaign advertisements versus television news as sources of political issue information*. *Public Opinion Quarterly*, vol. 59, pp. 41-65.

<sup>5</sup> Véase John R. Zaller (1992), *The nature of mass opinion*. Cambridge University Press, Cambridge.

y mejorar así la calidad de sus opiniones y decisiones políticas.

Sin embargo, en la realidad los ciudadanos tienden a evitar exponerse a entornos con discursos políticos diferentes al suyo. Esto ocurre tanto en sus interacciones personales –pues los estudios demuestran que cuando los ciudadanos hablan de política suelen hacerlo con tertulios afines ideológicamente–, como cuando consumen información política en los medios de comunicación. En realidad, algunos expertos aseguran que los ciudadanos son algo menos reticentes a exponerse a opiniones disonantes en situaciones en las que no hay interacciones personales, como son los casos de leer un periódico, ver la televisión o escuchar una emisora de radio<sup>6</sup>. Aun así, como veremos a continuación, en el caso español existe también una relación relevante entre la ideología de los individuos y el medio que escogen para informarse.

La oferta mediática en nuestro país ofrece al ciudadano la posibilidad de oír una gran diversidad de opiniones. Sin ir más lejos, el IDE-2007 mostraba cómo en los quioscos españoles conviven periódicos de diferentes orientaciones políticas. Por ejemplo, en los temas más relevantes de la pasada legislatura *El Mundo* publicaba artículos generalmente críticos con el Gobierno, mientras que la información de *El País* era por lo general mucho más conforme con su actuación.

Pese a la diversidad ideológica de los medios de comunicación en España, los

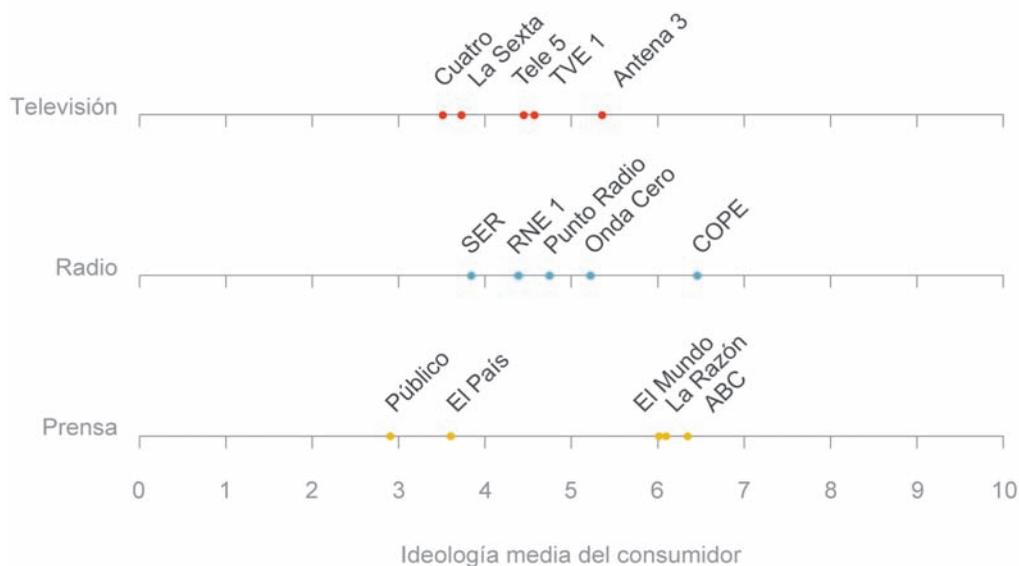
ciudadanos tienen cierta tendencia a evitar exponerse a mensajes cruzados cuando consumen información política. Según datos de 2004, la mayoría de los usuarios de prensa y radio que percibían que su medio preferido estaba sesgado ideológicamente consideraban que lo estaba a favor del partido político afín a sus preferencias. De nuevo la televisión seguía siendo un medio de comunicación con una audiencia más heterogénea. En este caso la mayoría de las cadenas de televisión contaban con espectadores de diferentes orientaciones ideológicas sin que ninguna de ellas fuera dominante.

Así, la decisión de los ciudadanos de escoger un determinado periódico o emisora de radio está en parte condicionada por sus preferencias ideológicas. Esta conclusión queda bien reflejada en el Gráfico 1 sobre la polarización ideológica del consumo de medios en España. El gráfico muestra la ideología media de los consumidores de los principales medios españoles en la tradicional escala izquierda-derecha. Es en el mercado de la prensa escrita donde hay una mayor polarización ideológica. Las preferencias políticas de los ciudadanos parecen tener una gran importancia cuando escogen con qué periódico prefieren informarse. Algunos periódicos tienen lectores mayoritariamente de izquierda (*Público* y *El País*) y otros tienen lectores mayoritariamente de derechas (*El Mundo*, *La Razón* y *ABC*). Pero ningún rotativo de ámbito nacional consigue que la ideología media de sus lectores sea de centro.

<sup>6</sup> Véase Diana C. Mutz y Paul S. Martin (2001), *Facilitating Communication across Lines of Political Difference: The Role of Mass Media*. *American Political Science Review*, vol. 95, p.97.

## Gráfico 1

### Ideología media de la audiencia de televisión, radio y prensa en España, 2008



Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

Es conveniente mencionar que la alta polarización ideológica encontrada en el consumo de la prensa escrita se debe en parte a que aquí sólo hemos tenido en cuenta la de ámbito nacional. Sin embargo, la cuota de mercado de los rotativos regionales y locales es considerable en nuestro país. Si nos centramos en este tipo de prensa, la polarización ideológica se reduce sustancialmente: en este caso, la ideología media de los consumidores de cada uno de los periódicos es muy parecida a la ideología media de sus respectivas comunidades autónomas. Por ejemplo, la ideología de los lectores de *La Vanguardia* (4,3) y del *Periódico de Cataluña* (4) es prácticamente la misma que

la media de Cataluña (4,1). Lo mismo ocurre con la mayor parte de los otros grandes periódicos de implantación regional<sup>7</sup>. Por lo tanto, la prensa de ámbito nacional y la de ámbito regional muestran patrones marcadamente distintos. La elección en este último caso parece estar más motivada por la búsqueda de información cercana al entorno del consumidor que por criterios ideológicos.

Contrariamente a lo que ocurre con los principales periódicos de ámbito nacional, tanto en la radio como en la televisión hay cadenas cuyo espectador medio está cercano a la ideología mediana de este país (5 sobre 10). En el caso de la televisión, las tres principales cadenas de ámbito na-

<sup>7</sup> Otros claros ejemplos son el País Vasco, donde la ideología media de la población (4,1) es prácticamente la misma que la de los lectores de *Correo* (4,3) y *Diario Vasco* (4); y Aragón: ideología media (4,6) y *Heraldo de Aragón* (4,6).

cional (Tele 5, Antena 3 y TVEi) cuentan con un espectador medio ideológicamente de centro. Esto se debe a que los espectadores no tienen demasiado en cuenta su ideología a la hora de escoger el noticiario que quieren ver. Las excepciones parecen ser las dos cadenas generalistas de nueva creación (La Sexta y Cuatro), ya que ambas muestran una audiencia algo sesgada ideológicamente hacia la izquierda. En el caso de las emisoras de radio, tanto Onda Cero como Punto Radio tienen un oyente medio de centro. Sin embargo, el mercado radiofónico se caracteriza por las importantes diferencias ideológicas entre la audiencia de Cadena Ser y Cadena COPE, las dos principales emisoras de nuestro país.

Existen diferentes explicaciones de por qué la televisión tiene una audiencia menos polarizada en comparación con la radio o la prensa. Una de ellas es que, como hemos visto en el apartado anterior, este medio atrae a más volumen de individuos poco interesados por la política. Y es posible que los menos interesados sean los que menos motivaciones tengan para buscar medios ideológicamente afines. Otra explicación es que, simplemente, las cadenas de televisión tengan una línea editorial menos marcada ideológicamente que prensa y radio, por lo que existe también un menor incentivo del consumidor a buscar un medio semejante ideológicamente. En todo caso, estos resultados son notablemente distintos a los encontrados, por ejemplo, en Estados Unidos, donde se han encontrado diferencias ideológicas rele-

Tabla 2

**Ideología media de los consumidores de medios en España (1993-2008)**

| Prensa    | 1993 | 2004 | 2008 |
|-----------|------|------|------|
| El País   | 3,77 | 3,58 | 3,59 |
| El Mundo  | 4,23 | 5,78 | 6,00 |
| ABC       | 6,08 | 5,05 | 6,30 |
| La Razón  |      | 5,36 | 6,07 |
| Público   |      |      | 2,90 |
| Diario 16 | 3,92 |      |      |

| Televisión     | 1993 | 2004 | 2008 |
|----------------|------|------|------|
| TVE1           | 4,49 | 5,19 | 4,53 |
| Antena3        | 5,00 | 4,88 | 5,31 |
| Cuatro/Canal + | 4,43 | 3,57 | 3,51 |
| Tele5          | 4,63 | 4,07 | 4,45 |
| La Sexta       |      |      | 3,69 |

| Radio       | 1993 | 2004 | 2008 |
|-------------|------|------|------|
| Cadena Ser  | 4,34 | 3,88 | 3,82 |
| Cadena Cope | 5,48 | 5,40 | 6,44 |
| Onda Cero   | 4,79 | 5,22 | 5,21 |
| RNE1        | 3,63 | 5,15 | 4,34 |
| Punto Rad   |      |      | 4,72 |
| Antena 3    | 4,43 |      |      |

Fuente: DATA-estudio CNEP 1993-, Demoscopia -post-electoral 2004- y CIS-panel electoral 2008 num. estudio 2750-2757-

vantes (incluso mayores que en la prensa y la radio) entre los espectadores de los principales canales de televisión<sup>8</sup>.

La Tabla 2 muestra la evolución de la ideología de los usuarios de los principales m. de c. entre 1993 y 2008. De ella se desprenden tres grandes conclusiones:

- Durante la pasada legislatura, se ha acentuado el perfil conservador de los usuarios de los principales medios habitualmente considerados de derecha. Es especialmente notorio en el caso de ABC, La Razón y la emisora de radio Cadena COPE. Fijé-

<sup>8</sup> Véase Natalie Jomoni Stroud (2008), Media Use and Political Predispositions: Revisiting the concept of selective exposure. *Political Behavior*, 30: 341-66.

monos, por ejemplo, en este último medio: si bien entre 1993 y 2004 los oyentes de la COPE se mantuvieron invariables con una ideología media de en torno al 5,5 sobre 10, en los últimos cuatro años el oyente medio se ha desplazado un punto a la derecha en la escala ideológica. Sin duda, se trata de un cambio muy notable para un período de tiempo tan corto. Los lectores del diario *El Mundo* también siguieron este patrón, aunque la magnitud del cambio es sustancialmente menor. En realidad, el gran cambio en la ideología de sus lectores se produce durante el período 1993 a 2004.

■ En el caso de los medios de orientación más progresista no parece haber tenido lugar la tendencia observada en los medios conservadores. En este caso, tanto el periódico *El País* como la emisora de radio Cadena SER han mantenido en los últimos años un tipo de usuario similar. Cabe destacar, no obstante, que los principales m. de c. creados durante la etapa 2004-2008 han captado mayoritariamente una audiencia de izquierda, incluyendo la emisora Punto Radio, liderada por el veterano periodista Luis del Olmo.

■ Finalmente, los cambios del perfil ideológico de la audiencia de los medios de titularidad pública han estado asociados a los cambios de gobierno. Si bien los usuarios de TVE y RNE eran en 2004 más conservadores que en 1993, en la actualidad son de nuevo más de izquierda que cuando gobernaba el PP hace cuatro años. Esta tendencia podría estar reflejando la frecuente denuncia de falta de independencia de los medios públicos en España.

Los datos de la Tabla 2 parecen indicar que la polarización ideológica del consumo de medios ha aumentado durante los últimos quince años y muy especialmente durante la pasada legislatura. Para confirmar esta tendencia de una forma más clara y rigurosa, el Gráfico 2 muestra la evolución de la polarización ideológica para cada uno de los tres medios tomando tres medidas diferentes que la literatura usa habitualmente como medidas de polarización: la desviación estándar, la diferencia entre los valores extremos y, finalmente, una medida basada en la de Taylor y Herman –algo más sofisticada pues tiene en cuenta el tamaño del medio (su cuota de mercado)<sup>9</sup>. Los resultados de las tres medidas coinciden en dos gran-

9 En concreto, la medida se trata de la varianza ponderada según el tamaño del medio. Se calcula de la siguiente forma:

$$polariz = \frac{1}{n} + \sum_{i=1}^N f_i (x_i - \bar{x})^2$$

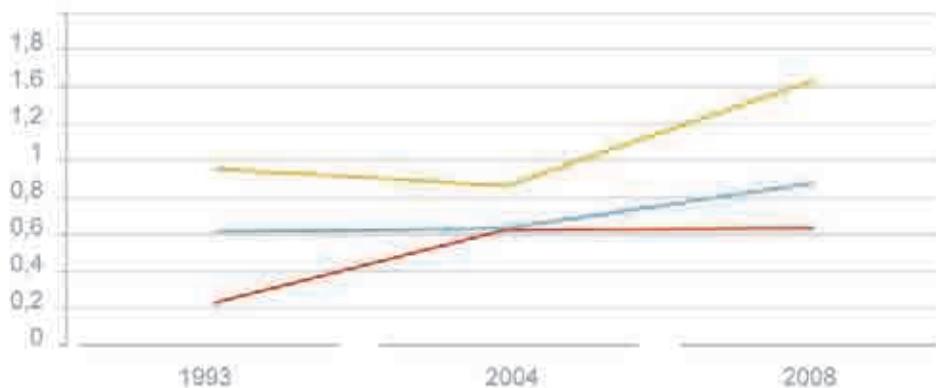
donde n es el número total de individuos, N el número de medios de comunicación, f<sub>i</sub> es la cuota de audiencia del medio i, x<sub>i</sub> la posición ideológica del consumidor del medio i y, finalmente,  $\bar{x}$  la ideología media de la audiencia en general. Para más información véase Taylor, Michael y V. M. Herman (1971), *Party Systems and Government Stability*. *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 1, pp. 28-37.

Gráfico 2

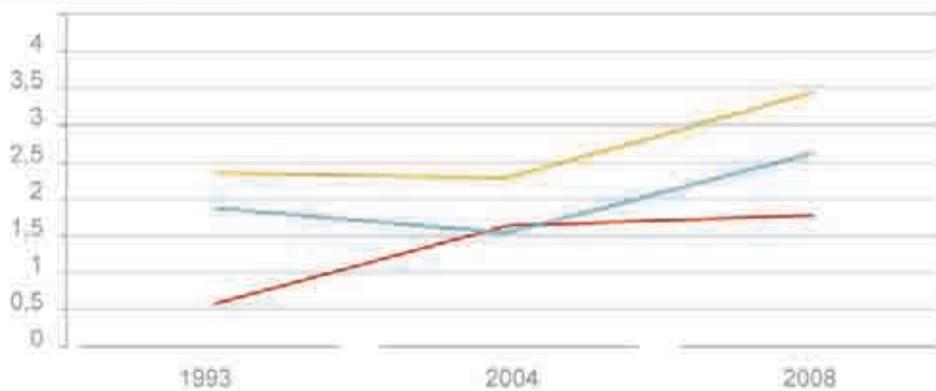
### Polarización ideológica del consumo de medios de comunicación, 1993-2004

— Prensa — Radio — Televisión

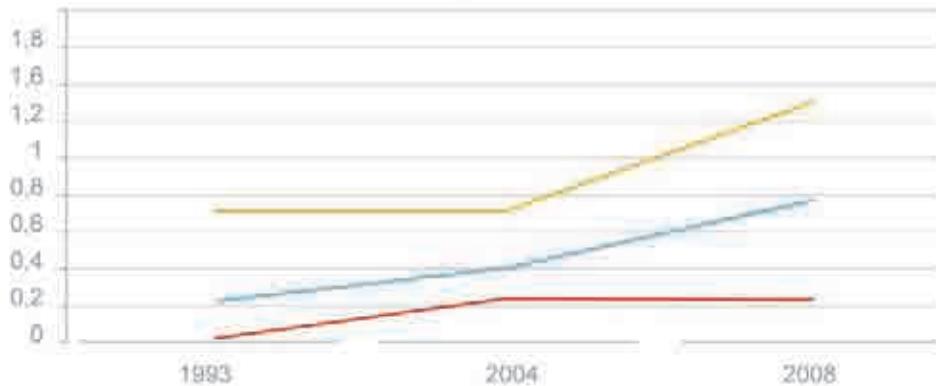
#### I. Diferencia de valores extremos



#### II. Desviación estándar



#### III. Taylor & Herman (varianza ponderada por tamaño del medio)



Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

des conclusiones: primero, hoy existe una mayor polarización ideológica en el consumo de medios que en 1993; segundo, la prensa es el sector más polarizado, seguido de la radio y finalmente de la televisión.

Sin embargo, algunas de las conclusiones cambian según qué medida tomemos en consideración. Las dos primeras parecen indicar que el aumento de la polarización ideológica en la prensa y la radio tuvo lugar esencialmente durante la pasada legislatura. Esto se debería principalmente a dos de los factores que hemos expuesto anteriormente: por un lado, el fuerte movimiento ideológico hacia la derecha entre la audiencia de los medios conservadores y, por otro, la creación de nuevos medios de izquierdas (en especial *Público*) que se han implantado en grupos marcadamente progresistas. En cambio, la medida de Taylor y Herman indica que en el caso de la radio también se produjo un aumento de la polarización entre 1993 y 2004, aunque el proceso continuó e incluso se intensificó durante la pasada legislatura. La televisión ha seguido un proceso distinto. Si bien en este medio se produjo un aumento de la polarización entre 1993 y 2004, durante los últimos cuatro años no ha tenido lugar ningún cambio relevante.

En resumen, durante la pasada legislatura hubo un proceso de movimiento hacia la derecha de la audiencia de todos los medios de orientación conservadora (excepto *Onda Cero*). Los datos disponibles no nos permiten saber con certeza si el movimiento hacia la derecha de los lectores de *La Razón* o los oyentes de la COPE se debe al cambio de opinión de sus consumidores habituales o al cambio en

la composición de su audiencia. En todo caso, durante los últimos cuatro años, ha habido un descenso de las posiciones ideológicas moderadas, con una caída de casi 7 puntos porcentuales de los individuos que se situaban en los valores 5 y 6 de la escala ideológica. El aumento de polarización ideológica de la sociedad española podría ser la explicación de la también creciente polarización en el consumo de medios. No obstante, los indicios apuntan a que la caída del centro se ha producido especialmente a favor del aumento de las posiciones de izquierda, y esto contrasta con el hecho de que ha sido en los medios consumidos por la derecha (y no por la izquierda) donde ha habido una radicalización del consumidor medio.

Otra posible causa de la creciente polarización en el consumo de medios podría ser que los medios considerados más afines a la derecha se convirtieron en el refugio de la audiencia conservadora que hasta entonces consumía habitualmente algún medio de titularidad pública. Cuando el control de RTVE pasó a manos del PSOE tras su victoria electoral del 2004, la televisión y la radio pública pudieron perder parte de audiencia que se declaraba conservadora. Es posible que dicha audiencia acabara optando por otros medios más afines ideológicamente. En todo caso, esta hipótesis sólo puede ser parte de la explicación, pues el aumento de la polarización ideológica también tuvo lugar en el sector de la prensa escrita, donde no existen medios de titularidad pública. En principio, pues, tiene que haber otros factores que expliquen el aumento del perfil conservador de periódicos como *ABC* o *La Razón* (y en menor medida *El Mundo*).

Quizás una explicación más plausible es que el movimiento hacia la derecha de la ideología del usuario de medios conservadores se deba al clima de crispación política que dominó la pasada legislatura. En su reciente libro, el catedrático de Sociología José María Maravall sugiere que la estrategia de crispación de los partidos “es apoyada por medios afines en una estrategia concertada de dramatización: la movilización de los propios votantes requiere demonizar a los adversarios. Ello también desconcierta y desanima al electorado moderado, menos politizado y más equidistante, más propenso, por lo tanto, a desentenderse de una confrontación política exasperada”<sup>10</sup>. Sea ésta una estrategia concertada o no, es razonable pensar que los m. de c. recogen y enfatizan especialmente los discursos de los partidos políticos más afines a su línea editorial. En consecuencia, es posible que durante la pasada legislatura los medios conservadores se hicieran especial eco de la llamada estrategia de la crispación que, según algunos analistas políticos<sup>11</sup>, llevó a cabo el PP. Del argumento de Maravall se desprende que dichos discursos podrían afianzar a la audiencia más conservadora de estos medios, pero seguramente a costa de las más moderadas.

En conclusión, durante los últimos 15 años se ha producido un proceso de polarización ideológica entre los consumidores de m. de c. en España. Además, en el caso de la prensa y la radio este pro-

ceso se ha intensificado notablemente desde el 2004. El principal motor de este aumento de la polarización fue el movimiento hacia la derecha de las audiencias de los medios tradicionalmente conservadores, posiblemente como consecuencia del clima de crispación que imperó en la pasada legislatura. En el capítulo “El comienzo de la legislatura” del presente informe se ha comentado que durante la primera parte de la misma, la dirección del PP ha optado por abandonar esta estrategia de confrontación a favor de posiciones más conciliadoras. Por el momento, algunos de los más destacados medios afines al PP no parecen estar dispuestos a asumir y divulgar la posición oficial del partido. Pero, si la estrategia de moderación es exitosa y acaba imponiéndose en el seno del partido, es posible que a medio plazo este nuevo clima también se traslade a los medios de comunicación. De ser así, no debemos descartar que en los próximos años se produzca una reducción de la polarización ideológica en el consumo de medios.

Los datos aquí presentados muestran que hay una fuerte relación entre las preferencias políticas de los ciudadanos y el medio que consumen, pero cabe preguntarse cuál es la relación causal entre ambos. Algunos politólogos consideran que los individuos tienden a seleccionar el medio de comunicación en función de sus predisposiciones políticas. Este fenómeno se ha conocido en la literatura

<sup>10</sup> José María Maravall (2008), *La confrontación política*. Taurus, Madrid, p. 124.

<sup>11</sup> Para más información sobre esta estrategia de la crispación, véase el primer Informe sobre la Democracia en España (Fundación Alternativas, 2007) o el libro de José María Maravall *La confrontación política* (Taurus, 2008).

como *selective exposure* (recepción selectiva) y, como veremos más adelante, puede representar una limitación a la capacidad de influencia de los medios sobre las preferencias de los individuos. En efecto, la persuasión es más difícil que tenga lugar en un mercado donde los consumidores optan fácilmente por cambiar de medio cuando perciben que sus mensajes no son compatibles con su ideario. Sin embargo, la evidencia acumulada sobre esta cuestión no nos permite hacer afirmaciones definitivas al respecto. Como concluye el politólogo de la Universidad de Michigan, Donald Kinder: “Hoy día sabemos que generalmente los individuos ni buscan medios de comunicación que refuercen sus predisposiciones políticas, ni tampoco deciden atarse incondicionalmente a medios que amenazan sus preferencias”<sup>12</sup>.

### 3. Los efectos sobre la opinión pública

Más allá del papel meramente informativo, los m. de c. también son responsables de generar importantes sesgos sobre las percepciones y preferencias políticas de los ciudadanos. Inicialmente los expertos consideraron que los m. de c. eran capaces de activar y reforzar, pero no cambiar, las opiniones de sus audiencias. No obstante, la visión más extendida en la actualidad es que las opiniones de los in-

dividuos son, en cierto grado, permeables a los mensajes de la prensa, radio y, sobre todo, de la televisión. En concreto, los estudios en este campo han destacado principalmente dos importantes efectos de los medios: influyen sobre la percepción de qué temas de la agenda política son los más destacados y moldean las preferencias políticas (por ejemplo, el voto) de los ciudadanos. En este apartado introducimos ambos efectos centrándonos en la influencia de los m. de c. sobre la opinión pública durante la campaña electoral de marzo del 2008.

#### 3.1 Los medios de comunicación como creadores de agendas políticas

En la encuesta postelectoral del CIS de 2008 se pidió a los encuestados que indicaran qué tema fue el más debatido por los partidos políticos durante la pasada campaña electoral. En general, los encuestados respondieron que la campaña se centró especialmente en temas relacionados con el terrorismo (31% de los encuestados), con la economía (26%) y, en menor medida, con la inmigración (8%). Esta percepción sobre lo acontecido durante la pasada campaña se ajusta bastante a la información publicada por los medios de comunicación durante ese período. Según un informe de la Universidad de Navarra sobre la cobertura mediática en esas elecciones, fueron precisamente estos temas (terrorismo, economía, empleo e inmi-

<sup>12</sup> Donald Kinder (2003), *Communication and politics in the age of information*. En D.O. Sears, L. Huddy y R. Jervis (eds), *Oxford handbook of political psychology*, pp. 357-93. Oxford University Press, Oxford. Traducido del inglés.

gración) los que coparon la mayor parte de la información política en la prensa escrita durante ese período<sup>13</sup>.

Sin embargo, no todos los ciudadanos vivieron la campaña electoral de la misma forma. Esta misma encuesta del CIS indica que existen importantes diferencias en cómo se percibió la agenda política del momento según el medio usado habitualmente para informarse. Por un lado, la mayoría de los oyentes de la Cadena SER y los lectores de *El País* y el *ABC* consideraron que fue el terrorismo el tema estrella de la pasada campaña electoral. Por el otro, la mayor parte de los oyentes de la Cadena COPE y de los lectores de *El Mundo* y *La Razón* percibieron que lo más destacado en ese momento fue la economía, y no el terrorismo. La importancia de la inmigración se mantuvo más estable que los otros dos temas, puesto que, independientemente del medio que consumieron, alrededor del 7%-10% de los ciudadanos consideraban la inmigración como el principal tema de la agenda. La única excepción fueron los lectores de *ABC* que fueron menos propensos a destacar la inmigración como tema relevante.

Así, las diferencias se concentraron en la economía y el terrorismo y fueron especialmente notorias entre los oyentes de las dos principales cadenas de nuestro país. Por ejemplo, mientras que el 38% de los oyentes de la COPE considerará que la economía fue el tema estrella de la campaña electoral,

este porcentaje era de casi doce puntos porcentuales menos entre los oyentes de la SER (26%). Las diferencias se reducen sustancialmente en el caso de la televisión: todos los consumidores de este medio consideraban el terrorismo como el principal tema en campaña, independientemente de la cadena de televisión generalmente usada para informarse (Gráfico 3).

Estos datos demuestran que los individuos no siempre coinciden en su percepción sobre la actualidad. Pero, ¿por qué existen diferencias en cómo es vista la agenda política del país? Por un lado, puede deberse a que los m. de c. difieren en su valoración de qué temas son los más relevantes en ese momento y, como consecuencia, inculcan a sus respectivas audiencias diferentes visiones sobre la actualidad. Por el otro, puede simplemente deberse a la percepción selectiva de los individuos, que centran su atención en un tema u otro en función de sus predisposiciones políticas o sus preocupaciones previas.

Este papel de los m. de c. ha sido ampliamente estudiado desde la ciencia política. Desde inicios de los años setenta, los expertos en esta materia han investigado en qué medida los medios son responsables de configurar la manera en que la ciudadanía percibe los principales temas y preocupaciones de sus sociedades. Siguiendo la célebre cita de Bernard Cohen, los expertos coinciden en que la prensa (al igual que la radio y la televisión) “es mucho más que un

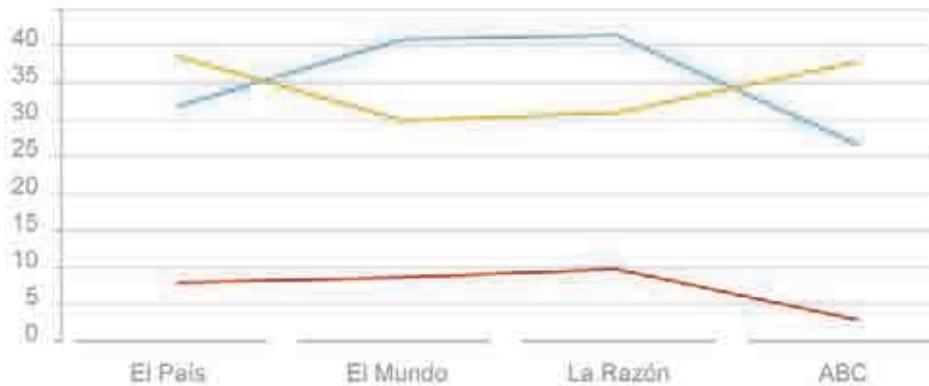
<sup>13</sup> Informe sobre la cobertura mediática de las elecciones al Parlamento español del 9 de marzo de 2008. Politics and Media Value. Informe R-01. En concreto, según las estimaciones de este informe, en torno al 25% de las noticias se dedicaron a temas relacionados con el terrorismo, el 18% a la economía, el 15% al desempleo y el 11% a la inmigración.

### Gráfico 3

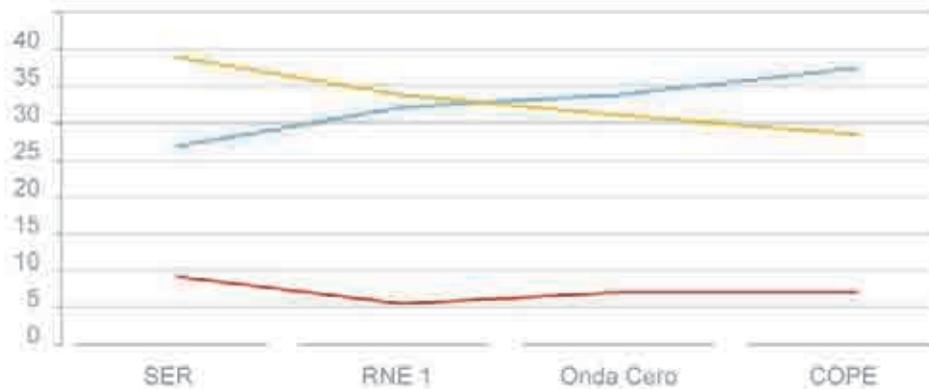
## Principales temas de la campaña electoral según el medio consumido

— Terrorismo — Economía — Inmigración

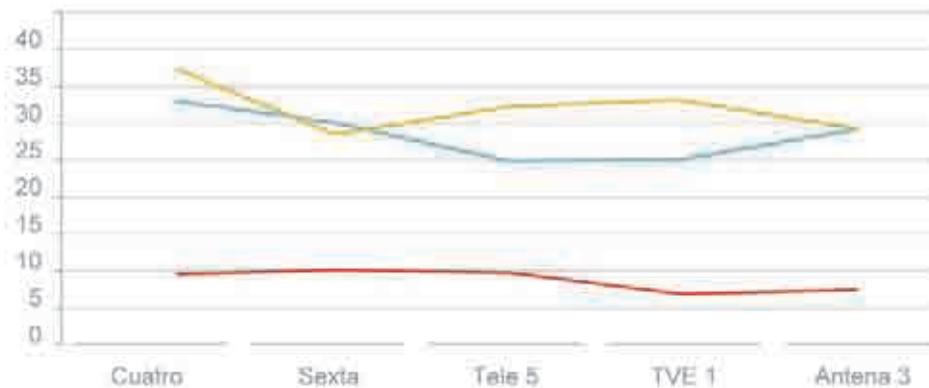
#### I. Prensa



#### II. Radio



#### III. Televisión



Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

simple proveedor de información y opiniones. Puede que generalmente no sea capaz de decir a la gente qué debe pensar, pero es asombrosamente eficaz en decir a sus lectores *en qué deben pensar*<sup>14</sup>.

Si los m. de c. toman un papel destacado como creadores de agendas es porque representan la principal fuente de información de los ciudadanos a la hora de formarse una imagen sobre la situación general de su país o del mundo. Es cierto que los ciudadanos cuentan con otras fuentes de información, en particular, pueden obtenerla principalmente a partir de: **a)** su experiencia personal, **b)** las relaciones interpersonales (conversaciones con amigos o colegas del trabajo) y **c)** los m. de c. Sin embargo, la mayoría de expertos coincide en que la gente no suele confiar en su experiencia personal cuando se forma una opinión sobre el estado de la sociedad en conjunto. Los estudios (mayoritariamente provenientes de EE UU) destacan que, por ejemplo, los individuos víctimas de algún crimen no suelen tener una mayor propensión a percibir las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana como uno de los principales problemas de su país. De forma similar, las circunstancias económicas de los individuos tampoco influyen en cómo éstos perciben la situación económica general<sup>15</sup>. En definitiva, los ciudadanos parecen ser conscientes de que su situación personal no siempre es representativa de la situación de la mayoría

de los que les rodean. Debido a ello, se recurre a fuentes de información alternativas a la experiencia personal<sup>16</sup>. La información obtenida por medio de las redes personales y, en especial, de los m. de c. toma un papel muy destacado en cómo se percibe la agenda del momento.

Es cierto que los m. de c. no gozan de un control absoluto sobre los temas que recogen en sus contenidos. No hay duda de que éstos están muy marcados por los acontecimientos del momento. En efecto, los medios no pueden ignorar ciertos eventos como un nuevo asesinato de ETA o un aumento significativo en el desempleo. Pero tampoco hay duda de que los medios gozan de un importante margen tanto en la selección como en la priorización de los temas de actualidad. Con este margen de decisión, los medios pueden influir de forma determinante en cómo su audiencia concibe la actualidad política de su país.

No obstante, como ya hemos mencionado, también es posible que las diferencias sobre los temas percibidos como más relevantes respondan a factores distintos a la capacidad de persuasión de los m. de c. Una explicación alternativa podría ser que los individuos seleccionan la información que consumen en función de sus preocupaciones y de sus predisposiciones políticas. Del mismo modo que las personas prefieren consumir los medios ideológicamente más afines, también podrían seguir criterios ideológicos

<sup>14</sup> Bernard Cohen (1963), *The press and foreign policy*. Princeton, Princeton University Press. Traducido del inglés.

<sup>15</sup> La literatura al respecto es numerosa.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Diana C. Mutz (1998), *Impersonal Influence. How Perceptions of Mass Collectives Affects Political Attitudes*. Cambridge, Cambridge University Press.

a la hora de decidir sobre qué temas centran su atención. Por ejemplo, podrían estar más pendientes de la información relacionada con su candidato político favorito o la relacionada con sus principales preocupaciones en ese momento. Por lo tanto, es posible que la heterogeneidad de percepciones en la sociedad no se deba tanto a que los medios publican diferentes versiones de la actualidad, como a que sus audiencias difieran en la atención que prestan a cada uno de los temas.

Si nos basamos en los datos de la encuesta postelectoral del CIS del 2008, podemos concluir que, en efecto, existe una relación entre las predisposiciones políticas de los ciudadanos y su percepción de la actualidad. Los votantes del PSOE consideraron el terrorismo como la cuestión más debatida durante la campaña electoral. En cambio, los votantes del PP indicaban que era la economía y no el terrorismo el tema más destacado. De forma similar, la gente que se declaraba de izquierda era mucho más propensa que la de derecha a percibir el terrorismo como tema estrella de la campaña.

Ante estos datos cabe preguntarse la verdadera causa de por qué existen diferencias en cómo la gente percibe la actualidad. En el apéndice de este capítulo incluimos un breve análisis estadístico donde intentamos desentrañar de forma más rigurosa el papel de los medios como creadores de agendas<sup>17</sup>. Pero una forma más

intuitiva de comprobar hasta qué punto son los m. de c., y no las predisposiciones políticas de los ciudadanos, los responsables de la heterogeneidad de percepciones de la actualidad es fijarnos en el comportamiento de los moderados y sin claras afinidades partidistas. Es de esperar que este colectivo no esté tan influido por criterios ideológicos a la hora de seleccionar qué temas le suscitan mayor interés.

Por lo general, este colectivo menos ideologizado (de centro e indecisos antes de las elecciones) no se comporta de una forma muy distinta al resto de la población. Su agenda también está relacionada con el consumo de medios de una forma similar a la mostrada en el Gráfico 3. Por ejemplo, los moderados y sin afinidades políticas claras que seguían la Cadena COPE o *El Mundo* tenían también una mayor propensión a indicar que fue la economía el principal tema del momento. En cambio, la audiencia de la SER y *El País* eran más proclives a destacar el terrorismo por encima de la economía.

En resumen, hay indicios de que los medios ejercieron una influencia en cómo los ciudadanos percibieron la campaña electoral del 2008 (Tabla 3). Fue la prensa y en particular la radio las que tuvieron un mayor impacto sobre las agendas de sus audiencias. Los informativos de televisión no parece que generaran tantos sesgos, pues todos los consumidores de este medio (al margen de cuál fuera su cadena fa-

17 No cabe duda de que la mejor forma de estudiar el *agenda setting* de los medios de comunicación es efectuando un análisis de contenido publicado en las diferentes emisoras, cadenas y periódicos y compararlo con lo percibido por sus audiencias. Lamentablemente no disponemos de esta información, por lo que aquí lo estudiamos de forma indirecta.

Tabla 3

### Principales temas de la campaña electoral según el medio consumido

|                 | Todos (1)  |          | De centro (2) |          | Indecisos (3) |          |
|-----------------|------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|
|                 | Terrorismo | Economía | Terrorismo    | Economía | Terrorismo    | Economía |
| Cadena SER      | 38,5       | 25,9     | 33,3          | 26,3     | 31,7          | 26,7     |
| Cadena COPE     | 28,4       | 34,9     | 27,9          | 30,6     | 23,5          | 31,4     |
| Onda Cero       | 32,0       | 32,7     | 32,5          | 33,7     | 31,1          | 25,7     |
| RNE1            | 33,5       | 30,0     | 29,7          | 24,3     | 39,7          | 22,4     |
| <i>El País</i>  | 38,8       | 30,9     | 34,7          | 30,7     | 35,7          | 31,6     |
| <i>El Mundo</i> | 30,2       | 39,1     | 27,9          | 39,5     | 32,7          | 29,1     |
| TVE1            | 32,6       | 23,6     | 28,8          | 21,7     | 31,2          | 20,6     |
| Tele5           | 31,8       | 23,2     | 28,1          | 24,3     | 27,0          | 21,7     |
| Antena 3        | 30,0       | 26,5     | 32,1          | 23,6     | 28,9          | 26,4     |

(1) Toda la población

(2) Votantes que no tenían aún decidido su voto antes de la campaña electoral

(3) Ciudadanos ideológicamente de centro (5 en la escala ideológica)

Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

vorita) señalaron el terrorismo como el tema más importante.

El poder de los m. de c. sobre establecimiento de la agenda del público puede tener importantes consecuencias políticas. Por ejemplo, la forma en que los ciudadanos juzgan la valía de los diferentes candidatos políticos puede depender de qué temas consideran como más destacados en ese momento. En la ciencia política este fenómeno se conoce como *priming effect* y hace referencia a que los individuos forman sus juicios políticos basándose en gran parte en los temas que más énfasis ponen los m. de c. Como bien describen los politólogos Shanto Iyengar y Donlad Kinder: “Por medio de llamar la atención sobre algunos hechos e ignorando otros, las noticias de la televisión [u otros medios] influyen los patrones usados para juzgar a gobiernos, presidentes, políticas y candidatos políticos”. En su conocido libro

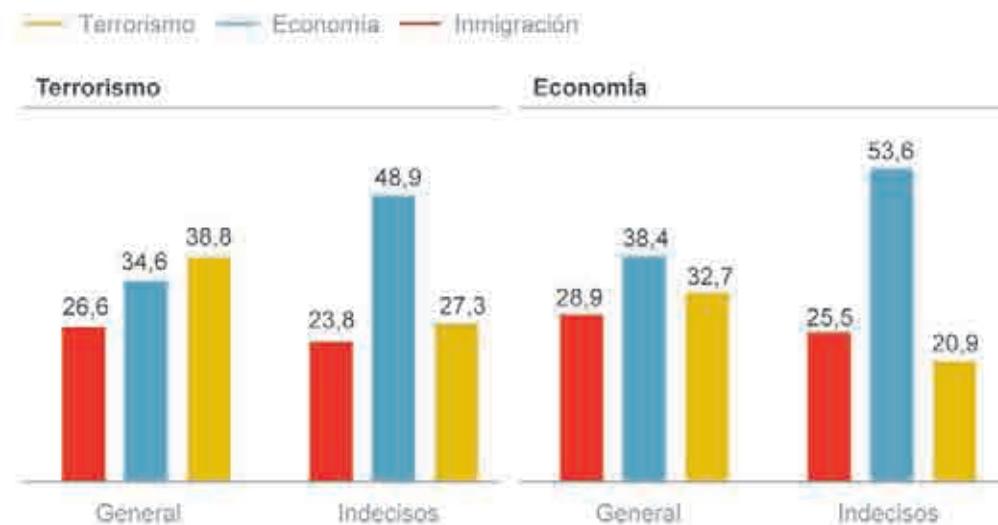
*News that matters*, Iyengar y Kinder<sup>18</sup> muestran algunos ejemplos de las importantes consecuencias que tienen los medios cuando definen la agenda política. Por ejemplo, cuando a los individuos se les expone a noticias relacionadas con la defensa nacional, éstos presentan una mayor tendencia a evaluar al Gobierno por cómo ha actuado en esa materia. De forma similar, cuando las noticias se centran especialmente en los problemas de la inflación, la audiencia tiende a juzgar a su Gobierno teniendo más en cuenta su capacidad para evitar el alza de los precios.

Como ya hemos mencionado en este apartado, durante la pasada campaña electoral del 9 de marzo de 2008 los principales temas de la agenda política fueron el terrorismo y la economía. De acuerdo con la teoría del *priming effect*, estos dos temas deberían haber desempeñado un papel destacado en cómo los ciudadanos juz-

<sup>18</sup> Iyengar, Shanto & Donald R. Kinder (1987), *News that Matters*. University of Chicago Press, Chicago.

Gráfico 4

**¿Cree usted que si hubiera estado el PP en el gobierno lo hubiera hecho mejor igual o peor?**



Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2756 y 2757)

garon la labor del Gobierno de Zapatero y en cómo decidieron entre las diferentes opciones políticas. Ahora bien, ya hemos visto que la visibilidad de la economía en comparación con el terrorismo dependió de qué m. de c. se siguió durante la campaña. En consecuencia, es de esperar que las diferentes audiencias dieran un peso distinto a estos dos temas a la hora de evaluar a los candidatos políticos. Por ejemplo, es probable que en comparación con los oyentes de la Cadena SER, los de la COPE y Onda Cero dieran una mayor importancia a la economía (con respecto al terrorismo) a la hora de formarse su juicio sobre la gestión del Zapatero durante la pasada legislatura.

Así, la elección de qué tema es enfatizado desde las emisoras de radio o desde las redacciones de periódicos no es inocua. En el caso de la pasada campaña electoral el PP estaba mejor valorado (en comparación

con el PSOE) en la política económica que en la política anti-terrorista (Gráfico 4). La ventaja comparativa del PP en materia económica queda bien reflejada en el disputado grupo de votantes que antes de la campaña electoral no tenían aún decidido su voto. Entre este colectivo (que representaba una cuarta parte del total del electorado) había más individuos que consideraban que el PP estaba mejor preparado que el PSOE para gestionar la economía, pero a su vez veía al PSOE más capacitado en materia de terrorismo. Siguiendo la lógica del *priming effect*, al PP le podía beneficiar que el debate se centrara en la economía, puesto que se trataba de un tema en el que gozaba de una ventaja comparativa. En cambio, en ese momento, el PSOE estaría más interesado en evitar que en la campaña se debatiera en exceso sobre la situación económica del país, especialmente en unos momentos

en que ya se vislumbraban los primeros efectos de la actual crisis económica.

En suma, como sugería Bernard Cohen, los medios pueden ser muy eficaces en orientar a sus audiencias sobre qué temas deben centrar su atención. Con ello definen los patrones por los que se juzga a los candidatos políticos y, en última instancia, influyen en la decisión de voto de sus respectivas audiencias. En el siguiente y último apartado de este capítulo reflexionamos sobre la relación entre m. de c. y comportamiento electoral de los consumidores de información política.

### **3.2 Los medios como moldeadores de las preferencias políticas**

Puede que pocos se sorprendan del hecho de que la mayoría de los lectores de *El País* sean votantes del PSOE o que gran parte de la audiencia de la COPE suele preferir a los candidatos del PP. Más difícil es, sin embargo, determinar con precisión en qué medida existe una relación causal entre ambas cuestiones. Es tan posible que sean los m. de c. los que influyan sobre las preferencias políticas de sus audiencias como que sean otros factores (como la ideología u otras predisposiciones políticas) los que estén detrás tanto del voto como del consumo de medios de los españoles. Como ya hemos sugerido en el apartado 2.1 de este capítulo, es muy probable que gran parte de esta relación se deba a la segunda cuestión, esto es, a que los ciudadanos no suelen escoger un medio de comuni-

cación al azar, sino que tienden a seleccionar aquellos que muestran posiciones más afines a su ideología y a su identidad de partido.

La recepción selectiva de la información política fue precisamente uno de los argumentos utilizados en los estudios pioneros en comportamiento electoral para justificar que los m. de c. disponían de un escaso poder de persuasión<sup>19</sup>. Hoy, sin embargo, contamos con abundantes trabajos favorables a la idea de que los medios pueden alterar las preferencias políticas de sus audiencias. La existencia de una recepción selectiva por parte de los ciudadanos no evita que los medios ejerzan un cierto impacto sobre sus preferencias. Los estudios que se realizaron sobre la campaña electoral de 1993 mostraron que, en general, fueron especialmente las cadenas de televisión las que tuvieron una influencia mayor. En particular, TVEI estaba relacionada con cambios de voto hacia el PSOE y, según algunos de los expertos, Antena 3 también estaba asociada a una mayor propensión a votar al PP.

Existe menos consenso sobre la importancia de los otros dos medios de comunicación (prensa y radio). Aun así, con respecto a la prensa, Rüdiger Schmitt-Beck<sup>20</sup> sí encuentra que leer el *ABC*, *El Mundo* o un rotativo de ámbito local está asociado a una menor propensión a votar al Partido Socialista. Estos resultados son análogos a los que el mismo Schmitt-Beck encuentra para el Reino Unido y, en menor

<sup>19</sup> Esta conclusión fue dominante en estudios de la escuela de Columbia de las décadas de 1940 y 1950.

<sup>20</sup> Schmitt-Beck, Rüdiger (2003), Mass communication, personal communication and vote choice: the filter hypothesis of media influence in comparative perspective, *British Journal of Political Science*, vol.33, pp. 233-59

medida, para Alemania<sup>21</sup>. Curiosamente, en EE UU la prensa no parece que tenga una incidencia relevante sobre las preferencias políticas de los americanos.

La encuesta postelectoral del CIS de 2008 nos ofrece una nueva oportunidad para explorar la relación entre los m. de c. y el comportamiento electoral de los españoles. Con esta encuesta podemos averiguar si el consumo de medios está asociado con el cambio de preferencias de los individuos durante la campaña electoral. Por lo general, deberíamos esperar que los medios con una orientación de izquierda favorecieran el voto del PSOE y los de derecha favorecieran el voto del PP. Lamentablemente no disponemos de una medida para determinar la orientación ideológica de cada uno de los medios. La encuesta del CIS del 2008 tampoco nos ofrece ninguna medida subjetiva, pues no incluye preguntas acerca de la opinión de los encuestados sobre el sesgo político de cada medio<sup>22</sup>. Aun así, podemos usar los datos del apartado 2.1 como una aproximación. Si aceptamos que los ciudadanos tienen cierta propensión a ex-

ponerse a los m. de c. más afines a sus ideas, podemos inferir que la ideología del medio se asemeja al de su usuario medio. Por ejemplo, la mayoría de gente que lee el *ABC* es de derechas (6,5 en la escala ideológica), por lo que se podría deducir que estamos ante un periódico de esa misma tendencia. Siguiendo esta lógica, los medios que deberíamos considerar como progresistas y con mayor probabilidad de estar asociados con el voto al PSOE son: *El País*, *Público*, Cadena SER, RNE1, Cuatro, la Sexta y en menor medida TVE1 y Telecinco. Contrariamente, los medios que deberíamos etiquetar como conservadores y que por tanto, podrían influir positivamente sobre el voto al PP serían: *El Mundo*, *ABC*, *La Razón*, Cadena COPE y en menor medida Antena 3 y Onda Cero.

La Tabla 4 presenta una forma sencilla e intuitiva de explorar el poder de persuasión de prensa, radio y televisión<sup>23</sup>. En ella se puede averiguar en qué medida los cambios de preferencias políticas durante la campaña están asociados al consumo de estos tres medios. La conclusión más destacable es que la mayoría de los ciu-

<sup>21</sup> Por ejemplo, en el Reino Unido leer *The Sun*, *Daily Mail* o *The Independent* está asociado con el voto al Partido Conservador.

<sup>22</sup> En la encuesta de Demoscopia del 2004 sí se preguntaba a los encuestados su opinión sobre la tendencia ideológica de los medios de comunicación. La percepción de los ciudadanos hace cinco años era la siguiente: los medios que los españoles consideraba que favorecían al PSOE eran Telecinco, Canal +, SER y *El País*; y los que favorecían al PP eran Antena3, COPE, Onda Cero, *El Mundo*, *ABC*, *La Razón* y los medios públicos TVE1 y RNE. Sin embargo, es dudoso que estos datos se ajusten a lo que piensan los ciudadanos hoy. Por ejemplo, es muy probable que los medios de comunicación de titularidad pública de hoy no sean percibidos como sesgados a favor del PP.

<sup>23</sup> Al igual que en el apartado anterior, incluimos en el apéndice de este capítulo un análisis estadístico multivariado (similar al del trabajo de Schmitt-Beck) sobre el efecto de los medios sobre el voto, pues se trata del método adecuado para estudiar este tipo de cuestiones. En general, las conclusiones son parecidas a las que presentamos a continuación.

Tabla 4

**La influencia de los medios de comunicación sobre el comportamiento electoral de los españoles (2008)**

| Medio seguido durante la campaña electoral | Durante la campaña el individuo cambió de opinión y votó... |            |             |             |
|--|---|------------|-------------|-------------|
|  | al PSOE   | al PP      | a otros     | no cambió   |
| <b>Radio</b>                               |   |            |             |             |
| Cadena SER                                 | 14,2  | 4,2        | 10,1        | 71,5        |
| Cadena COPE                                | 3,9   | 15,9       | 5,0         | 75,2        |
| Onda Cero                                  | 10,5  | 12,7       | 10,2        | 66,7        |
| RNE 1                                      | 10,8  | 6,5        | 10,3        | 72,4        |
| Otra emisora                               | 13,2  | 4,4        | 17,4        | 65,1        |
| Ninguna radio                              | 13,8  | 7,7        | 16,1        | 62,4        |
| <b>Televisión</b>                          |   |            |             |             |
| TVE 1                                      | 14,8  | 7,9        | 8,9         | 68,3        |
| Antena 3                                   | 12,5  | 10,8       | 12,9        | 63,8        |
| Cuatro                                     | 15,2  | 2,1        | 11,2        | 71,5        |
| Telecinco                                  | 13,7  | 8,1        | 11,6        | 66,6        |
| Otras cadenas                              | 12,3  | 5,5        | 15,9        | 66,4        |
| Ninguna tv                                 | 10,3  | 6,2        | 27,5        | 56,1        |
| <b>Prensa</b>                              |   |            |             |             |
| El País                                    | 14,9  | 2,6        | 9,9         | 72,6        |
| El Mundo                                   | 3,4   | 15,1       | 8,0         | 73,6        |
| ABC  | 12,8  | 12,8       | 7,0         | 67,4        |
| La Razón                                   | 0,0   | 17,2       | 6,9         | 75,9        |
| Otros periódicos                           | 12,1  | 6,8        | 14,2        | 66,8        |
| Ningún periódico                           | 14,3  | 8,0        | 16,0        | 61,7        |
| <b>Toda la muestra</b>                     | <b>13,1</b>   | <b>7,5</b> | <b>14,2</b> | <b>65,2</b> |

Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

dadanos (alrededor de dos tercios) no cambian de opinión en el transcurso de la campaña electoral. Es obvio que gran parte de la estabilidad en las preferencias de los votantes se debe a que la cobertura temporal del panel del CIS no es muy larga (de apenas pocas semanas). Sin duda, esto reduce las posibilidades de poder observar un efecto persuasivo de los m. de c. A pesar de ello, es quizás durante los períodos electorales cuando hay una mayor propensión a revisar y actualizar preferencias, pues es durante

esas semanas cuando el volumen de información es mayor.

Aunque parezca contraintuitivo, fueron precisamente los más expuestos a los m. de c. los que menos cambiaron de opinión. En principio, deberíamos esperar que fueran los individuos que más información consumen los que tienen una mayor propensión a actualizar sus preferencias de acuerdo con la nueva información recibida. Sin embargo, los más atentos e interesados por la política son a su vez los que también sienten con mayor

intensidad sus preferencias políticas, por lo que son más resistentes a cambiarlas. Esto genera una interesante paradoja: las características de los individuos que influyen positivamente en el consumo de medios (el nivel educativo, interés por la política) son al mismo tiempo las que influyen sobre la resistencia a aceptar nuevos mensajes inconsistentes con las predisposiciones políticas previas<sup>24</sup>. Por un lado, los que consumen mucha información política son poco sensibles a la persuasión de los medios debido a la intensidad de sus preferencias. Por otro, los nada informados a pesar de tener unas preferencias más permeables tampoco son influidos por los medios, pues apenas están atentos a ellos. En consecuencia, se deduce que los m. de c. ejercen una especial influencia sobre los ciudadanos con niveles de información medios, pues están suficientemente expuestos a los mensajes de los medios a la vez que no muestran una resistencia tan grande a aceptar información inconsistente con su ideología.

Entre los votantes que sí cambiaron de opinión durante la campaña electoral existen algunas diferencias según el m. de c. consumido. Por lo general, hay una coherencia entre la tendencia política del medio y los cambios de preferencias de sus audiencias. Los medios de izquierdas propiciaron cambios hacia al PSOE y los medios de la derecha hacia el PP. Veamos cada uno de los de tres medios de comunicación:

■ La radio. En el caso de la radio la mayoría de oyentes de Onda Cero y COPE que cambiaron de preferencia lo hicieron a favor del PP, mientras que los de RNE<sub>1</sub> y la SER lo hicieron a favor del PSOE. Las diferencias entre cadena SER y la COPE son de nuevo especialmente notables. Entre los oyentes de la primera emisora un 14% se pasó al PSOE y sólo un 4% lo hizo al PP. Los porcentajes se invierten entre la audiencia de la COPE: un 16% de sus oyentes decidieron a última hora votar al PP y sólo un 4% al PSOE.

■ La prensa. Este medio presenta un patrón muy similar al de la radio. En este caso los cambios a favor del PSOE son más frecuentes entre los lectores de *El País*, mientras que los cambios al PP abundan especialmente entre los lectores de *El Mundo*, *ABC* y *La Razón*. Las diferencias entre los dos principales rotativos de nuestro país (El País y El Mundo) son de prácticamente la misma magnitud que la encontrada para el caso de las dos emisoras de radio líderes.

■ La televisión. El consumo de televisión está, por lo general, menos correlacionado con el cambio de preferencias de la audiencia. No importa qué informativo de televisión se siguió durante el período electoral; los cambios a última hora a favor

<sup>24</sup> Esta idea fue inicialmente sugerida por Philip Converse en el artículo *Information Flow and the Stability of Partisan Attitudes* de 1962 (*Public Opinion Quarterly*, vol. 26, pp. 136-57) y desarrollada posteriormente por John Zaller (*ibid.*).

del PSOE fueron siempre mayores que los cambios a favor del PP.

Es destacable el notable cambio en el comportamiento de la audiencia de TVE1 con respecto a 1993. Ese año el 57% de los que decidieron votar al PSOE en el último momento seguían los informativos de la cadena pública, mientras que este porcentaje era de 18 puntos porcentuales menos entre el resto de la población<sup>25</sup>. En cambio, en la actualidad, estas diferencias han desaparecido: la cuota de pantalla de los noticiarios de TVE1 es de casi 30% para ambos grupos. Por lo tanto, si comparamos las pasadas elecciones generales de 2008 con las de 1993, el voto al Gobierno no estuvo en esta ocasión tan asociado a informarse por medio de la cadena pública. Es posible que esto sea el resultado de las reformas del primer Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero para fortalecer la independencia de esta cadena. Durante la campaña electoral del 2004 el PSOE se comprometió a tomar medidas para promover unos “medios de comunicación democráticos e independientes de cualquier Gobierno que garanticen el pluralismo y la diversidad de opiniones”<sup>26</sup>. Dicha promesa se materializó especialmente en la Ley 17/2006, en la que, según su exposición de motivos, te-

nía como principal objetivo dotar a los medios de comunicación públicos de “un régimen jurídico que garantice su independencia”. No disponemos en este capítulo de los instrumentos necesarios para comprobar con certeza el aumento de la independencia de los informativos de la cadena pública, pero los datos comentados anteriormente constituyen un interesante indicio de ello.

Muchos de los que cambiaron de opinión durante la campaña electoral y acabaron votando en el último momento al PSOE o al PP fueron personas que en un principio se sentían indecisas. Seguramente muchos de ellos, a pesar de sus dudas, ya tenían una predilección por alguno de esos dos partidos. En este sentido es muy probable que los m. de c. no indujeran tanto un cambio en sus preferencias como una activación de las que ya tenían. Aun así, hay indicios de que los medios tuvieron también un papel más allá de la activación de preferencias previas. Si nos centramos sólo en los que se declaraban equidistantes entre PP y PSOE<sup>27</sup>, también observamos unos patrones de comportamiento bastante similares a los mostrados en la Tabla 4: los medios de la derecha siguen favoreciendo al PP y los de la izquierda al PSOE. Por ejemplo, un 44% de los equidistantes que escucharon la COPE acabó votando al PP en el último momento. En-

<sup>25</sup> Véase Barreiro, Belén e Ignacio Sánchez-Cuenca (1999), Análisis del cambio de voto hacia el PSOE en las elecciones de 1993. REIS, vol. 82, pp. 191-211.

<sup>26</sup> Programa electoral, punto 3, pg. 37

<sup>27</sup> Los equidistantes entre PP y PSOE son aquéllos que declaraban tener la misma probabilidad de votar a ambos partidos.

tre los que escucharon la cadena SER este porcentaje fue de apenas un 8%<sup>28</sup>.

En definitiva, los m. de c. son algo más que meros transcriptores de los acontecimientos que nos rodean. Según el enfoque y encuadre de las imágenes que nos trasladan de la realidad, los medios configuran nuestras percepciones sobre nuestro entorno y, en última instancia, moldean nuestras preferencias políticas. Esta es la capacidad de influencia del llamado cuarto poder y lo que sitúa a los medios de comunicación en el epicentro de la competición política.

<sup>28</sup> El comportamiento de los independientes (los que no se sienten cercanos a ningún partido político) también muestra un patrón parecido al de la Tabla 4.

**1** Las características sociodemográficas de los individuos están estrechamente relacionadas con el consumo de información política en España. Son los hombres, las personas de edad media y los que tienen mayor nivel educativo, poder adquisitivo e interés por la política los que declaran seguir la actualidad política a través de algún m. de c. Estas características condicionan especialmente el consumo de prensa y radio. La televisión, en cambio, tiene una audiencia más heterogénea.

**2** Los ciudadanos no escogen el medio de comunicación al azar, sino que tienden a tomar en consideración sus preferencias ideológicas. La polarización ideológica en el consumo de medios es especialmente acentuada en la prensa de ámbito nacional y en la radio. En cambio, existen menos diferencias ideológicas entre las audiencias de las diferentes cadenas de televisión de ámbito nacional y entre los lectores de los diferentes rotativos de ámbito regional y local.

**3** Durante el período 1993-2008 y, especialmente, durante la pasada legislatura se ha producido un aumento de la polarización ideológica en el consumo de medios. El aumento en los

últimos cuatro años de dicha polarización se debe muy especialmente a que la ideología de las audiencias de los medios normalmente considerados como conservadores (como el periódico *ABC* o la emisora de radio COPE) se ha desplazado hacia la derecha. En cambio, el perfil ideológico de los medios progresistas se ha mantenido más o menos estable. Aunque puede haber diferentes factores que expliquen esta tendencia, uno de ellos es que el tono de crispación política que dominó en la pasada legislatura se trasladó al mercado de medios.

**4** En la pasada campaña electoral la percepción ciudadana sobre qué tema fue el más destacado por los candidatos políticos estaba relacionado con el medio usado para informarse. Si, por ejemplo, los lectores y oyentes de *El País* y Cadena SER percibieron que fue el terrorismo el tema estrella de la campaña, los lectores y oyentes de *El Mundo* y de la Cadena COPE consideraron que fue la economía y no el terrorismo. Estas diferencias sugieren que las imágenes que los ciudadanos se forman sobre lo que sucede en nuestro entorno están en parte condicionadas por lo que transmiten los medios de comunicación. Éstos representan los prin-

# Conclusiones

cipales intermediarios entre la actualidad y la ciudadanía, lo que les confiere un importante poder como creadores de agendas.

**5** Al condicionar la agenda de sus audiencias, los m. de c. definen los criterios por los que los ciudadanos juzgan la valía de los políticos. En el caso de la pasada campaña electoral el PP estaba mejor valorado en materia económica y, en cambio, el PSOE en terrorismo. Los medios de comunicación (como *El Mundo* o la COPE) que favorecieron que la economía fuera el principal tema de la agenda estaban de hecho ayudando a que la ciudadanía centrara su atención a un tema que beneficiaba al PP. Por el contrario, los medios (como *El País* o la SER) que dejaron la economía en un segundo lugar a favor del terrorismo estaban beneficiando al Partido Socialista.

**6** En última instancia, los m. de c. pueden también tener un impacto sobre la decisión de voto de los ciudadanos. Durante la pasada campaña electoral los datos del CIS sugieren que los medios normalmente considerados como conservadores (COPE, Onda Cero o *El Mundo*) indujeron cambios de opi-

nión entre sus audiencias a favor del PP y, en cambio, los medios más progresistas (*El País* o Cadena SER) favorecieron los cambios a favor del Partido Socialista. En la campaña electoral de 1993 la televisión pública propició cambios en la intención de voto a favor del Gobierno (que era del PSOE). En cambio, el análisis de este capítulo sugiere que TVE1 ha dejado de estar asociada al voto hacia el Gobierno. Esto podría ser un indicio del aumento de la independencia de los informativos de esta cadena.

## APÉNDICE. Análisis estadísticos multivariados

Tabla A1

### El efecto de las variables sociodemográficos sobre la frecuencia en el consumo de información política (regresión lineal)

|                                   | Prensa             | Radio              | TV                 |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Género                            | -0,57***<br>(0,06) | -0,39***<br>(0,06) | -0,19***<br>(0,06) |
| Estudios: primarios               | 0,67***<br>(0,09)  | 0,50***<br>(0,11)  | 0,57***<br>(0,13)  |
| Estudios: secundarios             | 1,49***<br>(0,13)  | 0,73***<br>(0,14)  | 0,66***<br>(0,15)  |
| Estudios: FP                      | 1,39***<br>(0,13)  | 0,77***<br>(0,15)  | 0,49***<br>(0,15)  |
| Estudios: universitarios          | 1,82***<br>(0,15)  | 0,98***<br>(0,17)  | 0,37**<br>(0,17)   |
| Estudios: superiores              | 2,00***<br>(0,15)  | 1,28***<br>(0,17)  | 0,61***<br>(0,16)  |
| Edad                              | 0,02***<br>(0,00)  | 0,02***<br>(0,00)  | 0,01***<br>(0,00)  |
| Renta                             | 0,21***<br>(0,02)  | 0,14***<br>(0,02)  | 0,05***<br>(0,02)  |
| Interés por la política: bastante | -0,46***<br>(0,13) | -0,64***<br>(0,15) | -0,19*<br>(0,10)   |
| Interés por la política: poco     | -1,03***<br>(0,13) | -1,31***<br>(0,15) | -0,59***<br>(0,10) |
| Interés por la política: nada     | -1,53***<br>(0,14) | -1,62***<br>(0,15) | -1,21***<br>(0,11) |
| Constante                         | -5,37***<br>(0,25) | -5,21***<br>(0,27) | -2,93***<br>(0,24) |
| Número de observaciones           | 4.099              | 4.084              | 4.111              |
| R-cuadrado                        | 0,25               | 0,15               | 0,08               |
| R-cuadrado ajustado               | 0,25               | 0,14               | 0,07               |

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

Robust standard errors in parentheses

Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

Tabla A2

**El agenda setting de los medios de comunicación (logit multinomial)**

|                                    | Sin controles     |                 | Con controles    |                  |
|------------------------------------|-------------------|-----------------|------------------|------------------|
|                                    | Economía          | Inmigración     | Economía         | Inmigración      |
| <b>Medios de comunicación</b>      |                   |                 |                  |                  |
| El Mundo                           | 0,52**<br>(0,23)  | 0,26<br>(0,37)  | 0,35<br>(0,25)   | 0,29<br>(0,39)   |
| ABC                                | -0,18<br>(0,37)   | -0,66<br>(0,74) | -0,21<br>(0,39)  | -0,33<br>(0,75)  |
| La Razón                           | 1,67***<br>(0,55) | 1,41*<br>(0,75) | 1,25**<br>(0,57) | 2,04**<br>(0,80) |
| Otros periódicos                   | 0,01<br>(0,14)    | 0,24<br>(0,22)  | 0,07<br>(0,15)   | 0,34<br>(0,23)   |
| No lee periódicos                  | -0,13<br>(0,15)   | 0,35<br>(0,23)  | -0,03<br>(0,17)  | 0,48**<br>(0,24) |
| Antena3                            | 0,07<br>(0,12)    | 0,22<br>(0,19)  | 0,01<br>(0,13)   | -0,15<br>(0,21)  |
| Cuatro                             | 0,28<br>(0,18)    | 0,36<br>(0,27)  | 0,23<br>(0,19)   | 0,29<br>(0,29)   |
| Telecinco                          | -0,01<br>(0,13)   | 0,31*<br>(0,19) | -0,02<br>(0,14)  | 0,16<br>(0,20)   |
| Otras cadenas                      | 0,11<br>(0,14)    | 0,17<br>(0,20)  | 0,08<br>(0,15)   | 0,31<br>(0,22)   |
| No ve informativos TV              | 0,05<br>(0,19)    | 0,21<br>(0,26)  | -0,15<br>(0,21)  | 0,03<br>(0,30)   |
| COPE                               | 0,78***<br>(0,21) | 0,22<br>(0,33)  | 0,51**<br>(0,23) | 0,28<br>(0,35)   |
| Onda Cero                          | 0,43**<br>(0,20)  | -0,03<br>(0,32) | 0,31<br>(0,21)   | -0,02<br>(0,32)  |
| RNE1                               | 0,52**<br>(0,22)  | 0,04<br>(0,37)  | 0,40*<br>(0,24)  | 0,05<br>(0,39)   |
| Otra emisora                       | 0,28<br>(0,19)    | 0,27<br>(0,27)  | 0,13<br>(0,21)   | -0,03<br>(0,30)  |
| No escucha radio                   | 0,26**<br>(0,12)  | 0,11<br>(0,18)  | 0,21<br>(0,13)   | -0,28<br>(0,19)  |
| <b>Predisposiciones políticas</b>  |                   |                 |                  |                  |
| Identificación partidista: PP      |                   |                 | 0,16<br>(0,18)   | -0,2<br>(0,29)   |
| Identificación partidista: IU      |                   |                 | 0,23<br>(0,22)   | -0,68*<br>(0,38) |
| Identificación partidista: otro    |                   |                 | 0,04<br>(0,21)   | -0,29<br>(0,33)  |
| Identificación partidista: ninguno |                   |                 | -0,03<br>(0,12)  | -0,22<br>(0,18)  |
| Ideología                          |                   |                 | 0,08**<br>(0,03) | 0,04<br>(0,06)   |
| Situación económica personal       |                   |                 | -0,04<br>(0,06)  | -0,05<br>(0,10)  |

|  | Sin controles      |                    | Con controles                         |                    |
|--|--------------------|--------------------|---------------------------------------|--------------------|
|  | Economía           | Inmigración        | Economía                              | Inmigración        |
| <b>Controles</b>                             |                    |                    |                                       |                    |
| Edad   |                    |                    | 0<br>(0,00)                           | -0,03***<br>(0,00) |
| Género                                       |                    |                    | -0,04<br>(0,09)                       | 0,40***<br>(0,14)  |
| Estudios: primarios                          |                    |                    | -0,22<br>(0,25)                       | -0,04<br>(0,43)    |
| Estudios: secundarios                        |                    |                    | -0,17<br>(0,28)                       | 0,23<br>(0,45)     |
| Estudios: FP                                 |                    |                    | -0,11<br>(0,28)                       | 0,24<br>(0,47)     |
| Estudios: universitarios                     |                    |                    | 0,1<br>(0,29)                         | 0,22<br>(0,49)     |
| Estudios: superiores                         |                    |                    | 0,36<br>(0,30)                        | 0,06<br>(0,50)     |
| Interés por la política                      |                    |                    | 0<br>(0,06)                           | 0,28***<br>(0,09)  |
| Constante                                    | -0,53***<br>(0,15) | -1,81***<br>(0,25) | -0,4<br>(0,48)                        | -1,79**<br>(0,75)  |
| Observations                                 | 3.373              | 3.373              | 3.045                                 | 3.045              |
| Adj. R-squared                               | 0,01               | 0,01               | 0,04                                  | 0,04               |
| Categoría base: Terrorismo                   |                    |                    |                                       |                    |
| *** $p < 0,01$ , ** $p < 0,05$ , * $p < 0,1$ |                    |                    | Robust standard errors in parentheses |                    |

Fuente: Panel electoral CIS 2008 (número de estudio 2750 y 2757)

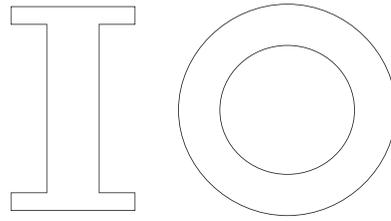
Tabla A3

**La influencia de los medios de comunicación en las elecciones generales del 2008  
(Regresiones logísticas)**

| <b>Medios de comunicación</b>                    | <b>PSOE frente a<br/>otros partidos</b> | <b>PP frente a<br/>otros partidos</b> | <b>PSOE frente a<br/>otros partidos</b> | <b>PP frente a<br/>otros partidos</b> |
|--|---|---------------------------------------|---|---------------------------------------|
| <b>Antena3</b>                                   | -0,48***<br>(0,17)                      | 0,52***<br>(0,20)                     | -0,63***<br>(0,05)                      | 0,98***<br>(0,08)                     |
| <b>Cuatro</b>                                    | -0,1<br>(0,27)                          | -0,11<br>(0,35)                       | -5,74***<br>(0,26)                      | -5,82***<br>(0,43)                    |
| <b>Telecinco</b>                                 | 0,12<br>(0,16)                          | -0,09<br>(0,22)                       | -3,52***<br>(0,22)                      | -2,78***<br>(0,28)                    |
| <b>Otras cadenas</b>                             | -0,68***<br>(0,17)                      | -0,34<br>(0,23)                       | -0,24<br>(0,20)                         | -0,33<br>(0,27)                       |
| <b>No ve informativos TV</b>                     | -0,85***<br>(0,20)                      | -0,41*<br>(0,22)                      | -0,01<br>(0,05)                         | 0,04<br>(0,05)                        |
| <b>El Mundo</b>                                  | -2,23***<br>(0,61)                      | 1,89***<br>(0,56)                     | 0,33<br>(0,29)                          | -0,74**<br>(0,36)                     |
| <b>ABC</b>                                       | 0,5<br>(0,71)                           | 0,83<br>(0,78)                        | 0,2<br>(0,29)                           | -0,89**<br>(0,38)                     |
| <b>La Razón</b>                                  | -1,48<br>(0,96)                         | 2,14***<br>(0,81)                     | 6,32***<br>(0,44)                       | -3,61***<br>(0,73)                    |
| <b>Otros periódicos</b>                          | -0,50**<br>(0,20)                       | 0,96**<br>(0,39)                      | 4,320<br>(0,55)                         | 4,320<br>(0,66)                       |
| <b>No lee periódicos</b>                         | -0,15<br>(0,21)                         | 1,19***<br>(0,40)                     |   |                                       |
| <b>COPE</b>                                      | -1,15**<br>(0,45)                       | 1,08**<br>(0,52)                      |   |                                       |
| <b>Onda Cero</b>                                 | -0,59**<br>(0,28)                       | 0,88***<br>(0,34)                     |   |                                       |
| <b>RNE1</b>                                      | -0,06<br>(0,33)                         | 0,05<br>(0,41)                        |   |                                       |
| <b>Otra emisora</b>                              | -0,19<br>(0,25)                         | -0,13<br>(0,32)                       |   |                                       |
| <b>No escucha radio</b>                          | 0,27*<br>(0,16)                         | 0<br>(0,22)                           |   |                                       |
| <b>Controles</b>                                 |   |                                       |   |                                       |
| <b>Ideología</b>                                 |   |                                       |   |                                       |
| <b>Identificación partidista: otros partidos</b> |   |                                       |   |                                       |
| <b>Identificación partidista: ninguno</b>        |   |                                       |   |                                       |
| <b>Afiliación a un sindicato</b>                 |   |                                       |   |                                       |
| <b>Frecuencia a oficios religiosos</b>           |   |                                       |   |                                       |
| <b>Clase Social: media</b>                       |   |                                       |   |                                       |
| <b>Clase social: baja</b>                        |   |                                       |   |                                       |
| <b>Constant</b>                                  |   |                                       |   |                                       |
| <b>Observations</b>                              |   |                                       |   |                                       |
| <b>Adj. R-squared</b>                            |   |                                       |   |                                       |

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$  Robust standard errors in parentheses





# Renta, desigualdad y condiciones de vida

## I. Tendencias de la distribución de la renta en España

Conocer cómo se reparte la renta entre personas y hogares sigue siendo en nuestros días una cuestión esencial desde el punto de vista social y político. El funcionamiento de los mercados y la actuación de las instituciones y políticas públicas producen efectos distributivos importantes, de diferente signo e intensidad. Para poder pronunciarse sobre el estado de la distribución de la renta o sobre el grado e intensidad de la pobreza en una sociedad a lo largo del tiempo es imprescindible disponer de bases de datos homogéneas y rigurosas, además de aclarar las diversas opciones metodológicas que se toman con la finalidad de ofrecer información empírica.

Sólo con buenos datos y rigor y claridad en su tratamiento se puede informar seriamente el debate social y político de forma que se puedan tomar las decisiones más adecuadas para afrontar los principales problemas en este ámbito, mejorar los estándares de igualdad entre los ciudadanos y disminuir las situaciones de pobreza.

Una de las grandes tareas pendientes en la evolución del desarrollo económico y social en España es la disponibilidad de series homogéneas que permitan reconstruir las tendencias en el largo plazo de la distribución personal de la renta. A diferencia de otros países, incluso con menor nivel de PIB *per capita*, no existen en España fuentes de datos que hagan posible el análisis de largas series temporales, con indicadores homogéneos de los ingresos y las condiciones de vida de los hogares. Precisar el grado en que el aumento sostenido de la renta media de los hogares españoles ha dado lugar o no a mejoras sustanciales en el plano de la equidad es una tarea compleja. La mayoría de las fuentes disponibles presentan importantes rupturas metodológicas, haciendo difícil reconstruir adecuadamente las tendencias. Cabe destacar, sin embargo, la mejora registrada en los últimos años cuando se han puesto a disposición de los investigadores fuentes más completas, que tienen una mayor representatividad territorial y recogen con mayor precisión la situación de los hogares.

El estudio de las tendencias de la distribución de la renta en el largo plazo en España se enfrenta, por tanto, a la necesidad de ordenar y sistematizar una

información muy dispersa. Hasta mediados de los años noventa, se contaba únicamente con una gran encuesta de carácter decenal, la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), cuyo elevado tamaño muestral y la cantidad de información suministrada la convertían en un instrumento valioso para el estudio de la desigualdad y la pobreza en un momento concreto de tiempo, aunque tenía como contrapunto su distancia temporal. En los años noventa desapareció esta fuente, comenzando en cambio a realizarse diversas encuestas periódicas (trimestrales o anuales) a los hogares, como la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), con una muestra ampliada desde 1998 hasta 2004, el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), que suministraba información longitudinal de los hogares españoles entre 1994 y 2001 y, más recientemente, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), con información disponible desde 2004 o, también desde 2008, la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares que se aplica a una muestra mayor que la existente en la ECPF.

A pesar de las dificultades para construir series homogéneas, se pueden constatar algunos elementos importantes del comportamiento de los indicadores de desigualdad en España en el largo plazo, como la reducción de la desigualdad en las fases de crecimiento de la actividad económica y del empleo, y el papel decisivo que a lo largo del tiempo han jugado las políticas redistributivas en la corrección de las desigualdades. Ambos resultados se observan claramente cuando se revisan en el largo

plazo las principales tendencias. Así, muchos trabajos, esencialmente realizados a partir de las grandes encuestas antes mencionadas, ponen de manifiesto la disminución de la desigualdad durante el período comprendido entre el primer tercio de los años setenta y el final de la década de los ochenta. Para los años anteriores la información es mucho más limitada. En cualquier caso, las estimaciones realizadas por diferentes autores ponen en evidencia la existencia de importantes barreras para reducir la desigualdad de la renta durante los años de desarrollo económico más intenso en la década de los sesenta. La concentración de la propiedad de la tierra y el capital y la consolidación de un modelo de crecimiento basado en bajos costes salariales fueron algunos factores destacados en la explicación de esta evolución.

En la década siguiente la crisis económica, que arrancó una vez superado el primer tercio de los años setenta y se prolongaría hasta la mitad de la década siguiente, no supuso paradójicamente una modificación sustancial del nivel global de desigualdad de la renta en España. Los datos de la EPF parecen indicar una leve reducción del coeficiente de Gini (que mide, entre 0 y 1, la desigualdad en los ingresos, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad –todos tienen los mismos ingresos– y 1, la perfecta desigualdad –una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno–) entre 1973, momento en el que suele fijarse el inicio de la crisis con el detonante de la subida de los precios del petróleo, y 1981, año en el que se registró una nueva subida de los precios ener-

géticos y en el que comenzaron a aplicarse políticas de ajuste más rigurosas. Con todo, se registró una cierta caída del porcentaje de renta acumulada por la decila más rica en la escala distributiva y una moderada ganancia de la participación de las decilas con menor renta.

La razón esencial de que las condiciones económicas adversas no se tradujeran en un empeoramiento de los índices de desigualdad es, a nuestro juicio, la presencia simultánea de fuerzas de diferente signo. En el ámbito laboral, mientras que el aumento del desempleo tuvo forzosamente un impacto negativo sobre la distribución personal de la renta al afectar especialmente a la población con menos recursos, el cambio del modelo de determinación de los salarios implicó un aumento muy notable de la dispersión salarial. En este contexto económico poco favorable la atenuación de los efectos de la crisis sobre la desigualdad se debió fundamentalmente a los cambios en las políticas públicas. Al amparo de la transición democrática, en este período se consolidó la estructura básica del Estado de Bienestar español, hasta entonces caracterizado por niveles de gasto público muy inferiores a los estándares europeos. Los aumentos del gasto social que se produjeron aquellos años fueron los más elevados de las últimas cuatro décadas y estuvieron acompañados por importantes transformaciones del sistema tributario, diseñadas entre otras razones con el objetivo de aumentar su progresividad y recaudar los recursos necesarios para financiar el peso creciente de las políticas sociales.

A lo largo de los años ochenta la gran mayoría de los estudios coinciden en una misma valoración en el sentido de que se produjo una reducción inequívoca de la desigualdad en la distribución de la renta en España. Según los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, se registraron importantes mejoras en los porcentajes de renta acumulados por la población con ingresos más bajos (la decila inferior pasó de acumular el 2,7% de la renta total en 1980 al 3,1% diez años después) y reducciones significativas de la proporción de renta acumulada por la población más rica (el porcentaje correspondiente a la decila con mayor renta pasó del 25,4% en 1980 al 23,9% en 1990). Esta evolución positiva no fue, sin embargo, continua en el tiempo. Durante la primera mitad de la década de los años ochenta el ajuste drástico a la crisis supuso una contención del aumento de las remuneraciones de los asalariados sin que ello impidiera un veloz crecimiento del desempleo. En la segunda mitad de esa década la recuperación de la actividad económica originó la inversión de este proceso, si bien hay que recordar que una parte importante del empleo creado fue de carácter temporal. Pero, sobre todo, fue en la segunda parte de los años ochenta cuando se registraron los mayores aumentos del gasto social, especialmente al final de la década. Este conjunto de elementos propició una importante reducción de la concentración de la renta en la sociedad española, en un período, además, en el que en la mayoría de los países de la OCDE veían cómo aumentaba la desigualdad.

Desde mediados de los años noventa hasta los últimos años de la primera década del siglo XXI la economía española mostró un elevado ritmo de crecimiento de la actividad económica y del empleo, claramente por encima del promedio de la Unión Europea, de lo que cabría inferir una probable mejora de la distribución de la renta. Un rasgo diferencial de esta época, además, respecto a las etapas expansivas previas, fue la gran sensibilidad del empleo a la reactivación económica de manera especial en el ámbito de los servicios y la construcción. Los resultados de los modelos estimados para evaluar la relación entre el crecimiento económico y la evolución de la desigualdad en etapas anteriores nos invitarían a pensar que una posible consecuencia de esta recuperación de la actividad económica y el empleo, dejando al margen otros posibles elementos, debería haber sido la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta.

Sin embargo, el análisis de las diferentes fuentes disponibles parece revelar un proceso distinto. Una vez superado el primer tercio de los años noventa, la desigualdad experimentó un cierto cambio en la pauta que había mantenido en etapas previas. Desde ese momento tanto el PHOGUE como la ECPF y la ECV muestran una clara tendencia hacia la estabilidad de los indicadores de desigualdad. Recientemente, el INE publicó los microdatos de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares de 2006 con un formato similar al de las encuestas decenales básicas. Si bien el largo intervalo de

Tabla 1

**Niveles de renta, desigualdad y pobreza monetaria (2004-2007)**

|  | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       | % variación período |
|--|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| <b>1. Población</b>                                    |            |            |            |            |                     |
| Hogares  | 13.955.521 | 15.082.782 | 15.526.816 | 16.103.048 | 15,4                |
| Personas   | 39.620.176 | 42.668.216 | 43.318.420 | 44.294.888 | 11,8                |
| <b>2. Niveles de renta</b>                             |            |            |            |            |                     |
| Renta total del hogar                                  |            |            |            |            |                     |
| Primera decila   | 6.084      | 6.445      | 6.986      | 7.280      | 19,7                |
| Mediana  | 18.399     | 19.019     | 20.100     | 21.017     | 14,2                |
| Media  | 21.284     | 22.152     | 23.189     | 24.525     | 15,2                |
| Novena decila  | 39.286     | 41.581     | 42.657     | 45.376     | 15,5                |
| Renta por unidad de consumo (escala = OCDE modificada) |            |            |            |            |                     |
| Primera decila   | 4.643      | 4.667      | 5.053      | 5.500      | 18,4                |
| Mediana  | 10.359     | 10.502     | 11.335     | 12.005     | 15,9                |
| Media  | 11.568     | 11.996     | 12.725     | 13.618     | 17,7                |
| Novena decila  | 19.620     | 20.820     | 21.925     | 23.420     | 19,4                |
| Renta por habitante                                    |            |            |            |            |                     |
| Renta disponible p/capita                              | 7.497      | 7.830      | 8.312      | 8.916      | 18,9                |
| Nivel de precios                                       |            |            |            |            |                     |
| IPC (junio año previo)                                 | 91         | 94         | 97         | 101        | 11,0                |
| <b>3. Desigualdad</b>                                  |            |            |            |            |                     |
| D90/D10  | 4,2        | 4,5        | 4,3        | 4,3        | 0,8                 |
| D90/D50  | 1,9        | 2,0        | 1,9        | 2,0        | 3,0                 |
| D10/D50  | 0,4        | 0,4        | 0,4        | 0,5        | 2,2                 |
| Coefficiente de Gini                                   | 0,3064     | 0,3172     | 0,3088     | 0,3124     | 2,0                 |
| Índice de Theil (c = 0)                                | 0,1889     | 0,2011     | 0,1904     | 0,1913     | 1,3                 |
| Índice de Theil (c = 1)                                | 0,1610     | 0,1713     | 0,1621     | 0,1663     | 3,3                 |
| Índice de Atkinson (e = 0,5)                           | 0,0811     | 0,0862     | 0,0819     | 0,0832     | 2,5                 |
| Índice de Atkinson (e = 1)                             | 0,1721     | 0,1822     | 0,1733     | 0,1741     | 1,2                 |
| <b>4. Pobreza monetaria</b>                            |            |            |            |            |                     |
| Umbral relativo  |            |            |            |            |                     |
| % Personas   |            |            |            |            |                     |
| 60% Mediana  | 20,0       | 20,1       | 19,8       | 19,7       | -1,3                |
| 50% Mediana  | 13,0       | 13,0       | 13,2       | 12,9       | -0,7                |
| 40% Mediana  | 7,6        | 7,9        | 7,7        | 7,3        | -3,1                |
| 30% Mediana  | 4,0        | 4,1        | 4,4        | 4,1        | 1,7                 |
| % Hogares  |            |            |            |            |                     |
| 60% Mediana  | 22,0       | 21,4       | 21,3       | 21,2       | -3,9                |
| 50% Mediana  | 13,9       | 13,5       | 13,9       | 13,3       | -3,9                |
| 40% Mediana  | 7,8        | 7,9        | 7,6        | 7,2        | -8,1                |
| 30% Mediana  | 4,1        | 4,0        | 4,3        | 3,9        | -4,6                |
| Umbral anclado (base 2004)                             |            |            |            |            |                     |
| 60% Mediana  | 22,0       | 20,3       | 18,8       | 17,6       | -20,1               |
| 50% Mediana  | 13,9       | 13,7       | 12,3       | 11,5       | -17,1               |
| 40% Mediana  | 7,8        | 8,4        | 7,4        | 6,8        | -15,9               |
| 30% Mediana  | 4,1        | 4,2        | 4,3        | 3,9        | -5,0                |
| Umbral base IPREM                                      |            |            |            |            |                     |
| 100% IPREM   | 20,7       | 21,0       | 18,5       | 16,5       | -20,3               |
| 75% IPREM  | 10,4       | 10,8       | 9,4        | 8,2        | -21,2               |

Nota. Para la comprensión de los siguientes datos hay que tener en cuenta que

- los datos de renta del hogar se refieren en todos los casos a la renta disponible percibida por el hogar en el año anterior a la entrevista (2003-2006);
- la escala de equivalencia aplicada es la escala de la OCDE modificada (ponderaciones = 1 para el primer adulto, 0,5 para los adultos adicionales, 0,3 para los menores de 14 años);
- el umbral relativo de pobreza se obtiene aplicando el correspondiente porcentaje a la mediana de la distribución que asigna a cada individuo la renta por unidad de consumo (o renta "equivalente") del hogar al que dicho individuo pertenece;
- los umbrales anclados se obtienen actualizando en función del IPC los umbrales relativos obtenidos para el año base. Hemos utilizado para este cálculo el índice de precios correspondiente a los meses de junio;
- el umbral base IPREM toma como referencia el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples fijado para el año de referencia de la renta. Para las rentas del año 2003, anterior a la creación del IPREM, se utiliza el Salario Mínimo Interprofesional en cómputo anual.

---

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

tiempo entre las dos últimas encuestas (16 años) impide realizar una valoración precisa de los cambios en los años intermedios, la explotación de los datos nos permite corroborar algunas de las tendencias enunciadas. En ese sentido una amplia batería de indicadores de desigualdad muestra que desde comienzos de los años noventa hasta la primera mitad de la siguiente década la desigualdad no disminuyó, pese a la intensidad del crecimiento de la actividad económica y, sobre todo, del empleo.

La información disponible parece revelar, por tanto, un cierto estancamiento de los indicadores de desigualdad entre los hogares españoles, frente a la mejora registrada hasta la mitad de los años noventa. Este cambio de tendencia no significa, en cualquier caso, que la incidencia de la pobreza relativa y la extensión de la desigualdad hayan aumentado en el tiempo sino, más bien, que los índices que miden ambos fenómenos han dejado de reducirse. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa y la notable creación de empleo no habrían dado lugar, por tanto, a cambios distributivos de entidad, deteniéndose así el proceso de convergencia con la Unión Europea en lo que a niveles medios de igualdad y pobreza se refiere.

La situación actual, caracterizada por la crisis económica y la incertidumbre sobre su intensidad y duración, viene acompañada de negros augurios respecto a las situaciones de desigualdad y pobreza a las que nos venimos refiriendo. El intenso crecimiento del paro, especialmente el de los sustentadores principales, y la gravedad de la situación económica en los mercados van a hacer extraordinariamente difícil que los mecanismos de previsión social establecidos a lo largo de los últimos treinta años puedan por sí solos aliviar el creciente número de hogares en situación de pobreza y, menos aún, promover una mejora social en términos de igualdad.

## **2. Resultados sobre indicadores actuales de la Encuesta de Condiciones de Vida**

Conviene recordar, en primer lugar, que la información suministrada se refiere tan solo a cuatro años, que es el período cubierto hasta el momento por la Encuesta de Condiciones de Vida (Tabla 1). Los datos anteriores, procedentes de otras fuentes, parecían poner de manifiesto una mejora básica en términos de indicadores de desigualdad y de pobreza a

lo largo de los años setenta, los ochenta y la primera parte de los noventa. Desde entonces los indicadores parecían mostrar un cierto estancamiento, cuando no un empeoramiento relativo. Ese comportamiento de empeoramiento relativo de los indicadores, por otro lado, parece que fue común en la Unión Europea a 15 países, como ponen de manifiesto los datos suministrados por Eurostat y que pueden consultarse en su página web.

Los datos que aquí se presentan se refieren a los años 2004 a 2007 y, por tanto, recogen una tendencia más reciente y, en todo caso, difícilmente comparable con datos procedentes de otras fuentes. Por otro lado, sólo han sido objeto de atención algunos de los indicadores que podrían ofrecerse en un trabajo más amplio. En todo caso, se puede intentar hacer una apretada síntesis de los datos contenidos en las tablas con la intención de dar cuenta de algunos de los resultados y problemas apuntados.

### **2.1 Distribución de la renta: indicadores básicos a partir de la ECV**

Las primeras informaciones nos hablan del intenso crecimiento de la población que tuvo lugar en los años contemplados. La tasa de crecimiento es llamativa y no hace sino poner en cifras el proceso inmigratorio vivido por el país en los años recientes, aunque es posible que incluso estas cifras no reflejen correctamente el verdadero crecimiento de la población inmigrante.

También creció la renta, y de forma notoria, estos años (Tabla 1). La renta *per*

*capita* crece en el período más que la población, aunque menos si descontamos el efecto de los precios. Con todo, se observa un importante incremento que, además, en términos absolutos beneficia especialmente a los ciudadanos incluidos en la primera decila (quienes tienen rentas más bajas) de la distribución de la renta. Claro que, si ajustamos por escalas de equivalencia para hacer comparaciones homogéneas, la novena decila ve crecer su renta más que la primera.

En términos de desigualdad los datos muestran una cierta estabilidad y acaso un pequeño crecimiento, consistente con las tendencias antes mencionadas y presentes en la mayoría de los países de la Unión Europea. A la hora de explicar dicha tendencia hay dos factores principales: por un lado, el crecimiento de la desigualdad de la renta primaria o la renta del mercado, pauta general de comportamiento en la mayoría de las economías europeas a lo largo de los últimos años; por otro, consistente con el anterior, el crecimiento significativo de la desigualdad que parece darse en la parte superior de la distribución. En efecto, el mayor crecimiento se da en el índice  $D90/D50$ .

Respecto a los indicadores de riesgo de pobreza monetaria (Tabla 2), todos expresan una tendencia a la disminución a lo largo de los años recogidos en la muestra, especialmente notorio en el caso del índice calculado a partir de un umbral anclado, en el que se observa una disminución de 20 puntos en el indicador usual de medida del riesgo de pobreza relativa en la Unión Europea.

Tabla 2

**Pobreza por grupos de población (moderada y extrema)**

|  | % Población<br>2007 | Umbral = 60% Mediana |             |             |             | Umbral = 30% Mediana |            |            |            |
|--|---------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|------------|------------|------------|
|  |                     | 2004                 | 2005        | 2006        | 2007        | 2004                 | 2005       | 2006       | 2007       |
| <b>Variables sociodemográficas</b>                               |                     |                      |             |             |             |                      |            |            |            |
| Niños < 18 años  | 17,6                | 24,8                 | 24,9        | 24,3        | 24,2        | 5,8                  | 6,1        | 6,7        | 5,9        |
| Mayores (65+ años)   | 16,4                | 29,0                 | 29,1        | 30,0        | 28,5        | 1,8                  | 2,1        | 2,8        | 2,4        |
| Hogares unipersonales  | 6,3                 | 38,1                 | 33,4        | 34,8        | 34,6        | 6,1                  | 5,3        | 6,1        | 5,1        |
| Persona mayor sola   | 3,1                 | -                    | 46,2        | 47,1        | 48,8        | -                    | 3,3        | 4,3        | 3,2        |
| Hogares grandes<br>(> 5 personas)                                | 11,6                | 21,8                 | 22,1        | 24,6        | 24,0        | 4,2                  | 5,2        | 7,1        | 8,3        |
| Familias monoparentales  | 1,5                 | -                    | 37,8        | 37,4        | 31,7        | -                    | 14,2       | 13,3       | 12,9       |
| Parejas con 3+ niños   | 3,2                 | -                    | 34,3        | 41,5        | 36,3        | -                    | 6,8        | 14,6       | 15,6       |
| Nacionalidad no europea<br>(16+ años)                            | 3,1                 | 32,5                 | 30,5        | 31,3        | 32,6        | 12                   | 7,4        | 14,6       | 10,8       |
| <b>Relación con el empleo</b>                                    |                     |                      |             |             |             |                      |            |            |            |
| Adultos desempleados (16+ años)                                  | 5,2                 | -                    | 29,9        | 26,4        | 29,4        | -                    | 7,3        | 8,3        | 9,1        |
| Todos los miembros del<br>hogar inactivos                        | 17                  | -                    | 33          | 40,2        | 34,8        | -                    | 3,8        | 6,5        | 5,2        |
| Todos los miembros del<br>hogar desempleados                     | 2,8                 | -                    | 46,5        | 51,2        | 53,9        | -                    | 13,3       | 19,7       | 20,1       |
| Hogar con hijos<br>dependientes,<br>intensidad trabajo hogar = 0 | 2,1                 | -                    | 67,8        | 69,5        | 69,4        | -                    | 35,3       | 33,6       | 32         |
| Hogar sin hijos<br>dependientes,<br>intensidad trabajo hogar = 0 | 5,8                 | -                    | 42,1        | 44,1        | 38,0        | -                    | 8,8        | 10,1       | 10,8       |
| <b>CC AA</b>   |                     |                      |             |             |             |                      |            |            |            |
| Galicia  | 6,1                 | 21,5                 | 20,0        | 23,4        | 20,9        | 4,7                  | 4,0        | 4,0        | 5,2        |
| Asturias   | 2,4                 | 13,2                 | 15,6        | 13,7        | 13,8        | 3,0                  | 2,8        | 1,7        | 2,0        |
| Cantabria  | 1,3                 | 12,4                 | 14,5        | 12,0        | 13,6        | 1,8                  | 4,0        | 2,3        | 1,3        |
| País Vasco   | 4,7                 | 12,3                 | 9,8         | 10,2        | 11,6        | 2,8                  | 2,3        | 2,3        | 2,5        |
| Navarra  | 1,3                 | 13,5                 | 11,7        | 10,5        | 6,3         | 4,5                  | 3,1        | 2,1        | 0,6        |
| La Rioja   | 0,7                 | 18,2                 | 21,2        | 19,4        | 19,4        | 3,1                  | 4,7        | 1,4        | 2,0        |
| Aragón   | 2,8                 | 12,6                 | 17,1        | 12,7        | 14,0        | 1,7                  | 4,4        | 4,2        | 3,7        |
| Madrid   | 13,6                | 9,5                  | 12,7        | 12,5        | 13,3        | 1,6                  | 1,2        | 3,0        | 4,0        |
| Castilla y León  | 5,6                 | 25,4                 | 24,9        | 25,1        | 22,6        | 4,9                  | 6,0        | 6,3        | 5,1        |
| Castilla-La Mancha   | 4,3                 | 29,9                 | 29,4        | 29,2        | 28,1        | 4,0                  | 6,0        | 4,9        | 3,9        |
| Extremadura  | 2,4                 | 36,8                 | 34,3        | 37,8        | 39,3        | 6,3                  | 6,1        | 8,5        | 6,3        |
| Cataluña   | 15,9                | 12,4                 | 13,1        | 12,5        | 13,4        | 3,0                  | 2,8        | 2,7        | 2,1        |
| Comunidad Valenciana   | 10,8                | 19,6                 | 20,3        | 16,9        | 16,3        | 3,4                  | 4,7        | 3,4        | 3,1        |
| Baleares   | 2,3                 | 14,6                 | 16,6        | 13,2        | 16,0        | 4,6                  | 4,4        | 1,9        | 2,3        |
| Andalucía  | 17,9                | 30,8                 | 28,0        | 29,3        | 29,2        | 5,9                  | 5,0        | 7,5        | 6,1        |
| Murcia   | 3,1                 | 25,1                 | 25,6        | 26,6        | 25,4        | 8,2                  | 6,7        | 5,5        | 6,7        |
| Ceuta  | 0,2                 | 37,1                 | 33,8        | 37,7        | 39,6        | 19,5                 | 15,7       | 18,5       | 18,0       |
| Melilla  | 0,1                 | 37,1                 | 33,8        | 25,7        | 26,2        | 19,5                 | 15,7       | 10,8       | 11,4       |
| Canarias   | 4,5                 | 24,1                 | 28,7        | 27,1        | 26,8        | 4,8                  | 7,4        | 6,1        | 5,7        |
| <b>Total</b>   | <b>100,0</b>        | <b>20,0</b>          | <b>20,1</b> | <b>19,8</b> | <b>19,7</b> | <b>4,0</b>           | <b>4,1</b> | <b>4,4</b> | <b>4,1</b> |

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

Y en cuanto a los grupos más afectados, a partir de variables socio-demográficas (Tabla 2), destacan los hogares unipersonales y, dentro de ese grupo, los formados por mayores de 65 años. Además, las parejas con tres o más hijos, los hogares de extranjeros no europeos y las familias monoparentales.

Si intentamos determinar las situaciones de pobreza más grave (umbral en el 30% de la mediana), destacan las familias numerosas, las monoparentales y las formadas por inmigrantes no europeos como las que tienen un mayor riesgo de pobreza. Si las variables se concentran en la posición de los hogares respecto al mercado de trabajo, ahora los grupos más afectados son aquellos cuyos miembros (todos) están en situación de desempleo o inactividad.

Por lo que respecta a la información de comunidades autónomas, tanto en los indicadores de pobreza moderada (60% de la mediana), como en los de riesgo de pobreza extrema (30% de la mediana), destacan las comunidades donde se da un menor nivel de desarrollo, ubicadas mayoritariamente en el suroeste del país. El riesgo de pobreza moderada llega a casi el 40% en Ceuta y Extremadura y alcanza valores significativos en Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Melilla y Murcia (por encima del 25%). Y algo similar puede decirse de los resultados del indicador de riesgo de pobreza extrema, destacando en este caso las dos provincias africanas, aunque las otras mencionadas más arriba, con la excepción de Castilla-La Mancha, arrojan índices superiores a la media de España.

## **2.2 Indicadores de privación material y condiciones de vida**

Por último, en relación con los indicadores de privación material y condiciones de vida (Tabla 3 y 4), los datos ponen de manifiesto que hay un importante número de hogares (más del 16%) que dicen afrontar tres o más problemas de entre los recogidos en la muestra como expresivos de situaciones de privación relativa. Por otro lado, llama la atención el gran porcentaje de hogares que afirman que los gastos de la vivienda son una carga muy pesada para la familia, mientras que también se observan porcentajes elevados en relación con otros tres problemas vinculados a la vivienda: los ruidos de vecinos o del exterior; la delincuencia o el vandalismo en la zona; y la existencia de goteras, humedades o podredumbres en las casas.

En la aproximación a la pobreza consistente que se ofrece en la información adjunta (renta monetaria inferior al 70% de la renta mediana y existencia de 3 o más problemas en las condiciones de vida de los encuestados), se alcanza un porcentaje nada despreciable del 8,3% de la población (Tabla 4).

Como se indica en la Tabla 4, los resultados se basan en el Índice Básico de privación material que está compuesto por los 14 indicadores siguientes:

- No puede permitirse una semana de vacaciones pagadas fuera de casa, al menos una semana al año.
- El hogar no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos.
- Llega a fin de mes con mucha dificultad.

Tabla 3

**Porcentaje de personas afectadas por cada problema o situación (2004-2007)**

|   | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|
| <b>El hogar no puede permitirse:</b>  |      |      |      |      |
| Asistir a la consulta de un médico o recibir tratamiento médico (1)   | 0,7  | 0,6  | 0,4  | 0,0  |
| Comida de carne, pollo o pescado (o equivalente vegetariano) al menos cada 2 días   | 2,1  | 2,3  | 3,8  | 2,1  |
| Asistir a la consulta de un dentista o recibir tratamiento dental (1)   | 9,4  | 6,2  | 5,5  | 4,9  |
| Mantener la vivienda con una temperatura adecuada en los meses de invierno  | 9,1  | 8,6  | 8,9  | 7,2  |
| Afrontar gastos imprevistos   | 38,0 | 33,2 | 30,0 | 29,0 |
| Una vacaciones pagadas fuera de casa, al menos una semana al año  | 43,7 | 40,8 | 38,5 | 35,9 |
| <b>El hogar no posee estos bienes, debido a la falta de recursos:</b>   |      |      |      |      |
| TV color  | 0,2  | 0,2  | 0,1  | 0,1  |
| Lavadora  | 0,3  | 0,3  | 0,5  | 0,2  |
| Teléfono (incluido móvil)   | 1,0  | 0,7  | 0,5  | 0,3  |
| Coche   | 5,9  | 5,5  | 4,6  | 4,1  |
| Ordenador   | 13,9 | 11,2 | 10,0 | 7,9  |
| <b>Dificultades financieras:</b>  |      |      |      |      |
| Retrasos en el pago de compras aplazadas u otros préstamos (no relacionados con vivienda) en los últimos 12 meses                     | 2,4  | 2,0  | 1,8  | 2,1  |
| Retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler del hogar en los últimos 12 meses   | 3,2  | 2,6  | 2,5  | 2,9  |
| Retrasos en pago de las facturas de electricidad, agua, gas, etc; en los últimos 12 meses   | 4,8  | 3,7  | 2,9  | 4,0  |
| Retrasos en alguno de los tres conceptos anteriores, en los últimos 12 meses  | 7,1  | 6,0  | 5,5  | 6,8  |
| El hogar suele llegar a fin de mes con mucha dificultad   | 11,0 | 10,5 | 11,1 | 10,2 |
| Los desembolsos por compras a plazos o devolución de préstamos no relacionados con la vivienda suponen una carga pesada para el hogar | 15,7 | 13,5 | 13,8 | 15,6 |
| Los gastos totales de la vivienda suponen una carga pesada para el hogar  | 45,3 | 46,3 | 47,7 | 48,8 |
| <b>Problemas en la vivienda</b>   |      |      |      |      |
| Carencia de inodoro con agua corriente en el interior de la vivienda  | 0,3  | 0,4  | 0,2  | 0,2  |
| Carencia de bañera o ducha  | 0,4  | 0,4  | 0,3  | 0,3  |
| Problema de hacinamiento (2)  | 15,1 | 8,6  | 5,8  | 4,9  |
| Problema de luz natural insuficiente en alguna habitación de la vivienda  | 13,3 | 10,3 | 11,4 | 10,4 |
| Problemas de de goteras, humedades o podredumbre  | 20,2 | 17,2 | 17,3 | 18,0 |
| <b>Problemas en el entorno de la vivienda o medioambientales</b>  |      |      |      |      |
| Problemas de contaminación, suciedad u otros problemas medioambientales   | 16,0 | 16,8 | 17,0 | 16,3 |
| Problemas de delincuencia o vandalismo en la zona   | 18,9 | 19,2 | 19,9 | 18,1 |
| Ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior  | 25,1 | 28,6 | 26,9 | 25,9 |

(1) El dato muestra el porcentaje de población en hogares en los cuales al menos uno de sus miembros declara haber tenido que renunciar a una visita al médico/dentista o a un tratamiento por razones económicas.

(2) Consideramos que existe hacinamiento cuando hay en la vivienda más de dos personas por habitación, una vez descontada una habitación para la cocina y otra para el salón. La variable que representa el número de habitaciones de la vivienda incluye la cocina cuando ésta es mayor de 4 m<sup>2</sup>.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

Tabla 4

**Privación múltiple y pobreza consistente \***

|   | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  |
|---|-------|-------|-------|-------|
| <b>Población, según el n° total de problemas</b>  |       |       |       |       |
| No tiene ningún problema  | 42,2  | 45,5  | 49,1  | 51,1  |
| Tiene un problema   | 19,2  | 19,7  | 18,5  | 19,1  |
| Tiene dos problemas   | 16,0  | 16,0  | 13,7  | 13,7  |
| Tiene tres problemas  | 10,0  | 8,5   | 9,1   | 7,6   |
| Tiene cuatro problemas  | 5,9   | 5,1   | 4,7   | 4,3   |
| Tiene cinco o más problemas   | 6,7   | 5,2   | 4,9   | 4,3   |
|   | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| <b>Pobreza consistente</b>  |       |       |       |       |
| Tres o más problemas  | 22,6  | 18,8  | 18,7  | 16,2  |
| Renta < 70% Mediana   | 27,5  | 27,5  | 27,5  | 27,6  |
| <b>Pobreza consistente<br/>(Renta inferior al 70% de la mediana<br/>y tres o más problemas)</b> |       |       |       |       |
|   | 10,6  | 9,3   | 9,4   | 8,3   |

\* Resultados basados en el Índice Básico.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida

■ El hogar carece de ordenador, por no poder permitírselo.

■ El hogar no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada en los meses de invierno.

■ Algún miembro del hogar ha dejado de acudir al dentista durante los últimos 12 meses por motivos económicos.

■ El hogar carece de automóvil, por no poder permitírselo.

■ El hogar no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o sus equivalentes para los vegetarianos) al menos una vez cada dos días.

■ Retrasos en el pago de los recibos electricidad, agua, gas, etc., en los últimos 12 meses.

■ Retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler del hogar en los últimos 12 meses.

■ Retrasos en el pago de compras aplazadas u otros préstamos (no relacionados con vivienda) en los últimos 12 meses.

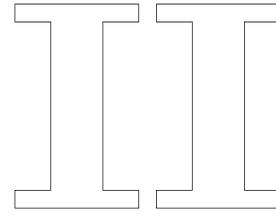
■ El hogar carece de lavadora, por no poder permitírsela.

■ El hogar carece de teléfono, por no poder permitírselo.

■ El hogar carece de televisión en color, por no poder permitírselo.

Consideramos que existe pobreza consistente cuando el hogar sufre privación material (3 o más problemas del índice básico) y tiene una renta inferior al 70% de la renta mediana equivalente.





SEGUNDA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA  
PASA EN UN AÑO DEL 6,2 AL 6

# Desciende la valoración de la democracia española

La democracia española ha obtenido una puntuación media del 6, en una escala del 0 al 10. Lo que significa que, en relación con el año anterior (6,2), ha descendido ligeramente su valoración. Parece lógico atribuir estos cambios tanto a la muy grave recesión económica como a la situación política creada tras las elecciones de marzo de 2008 (los socialistas gobiernan en minoría y con mayores dificultades que en el pasado para lograr pactos parlamentarios). Esta valoración se obtiene mediante un sondeo a expertos de casi 60 preguntas, agrupadas en cinco esferas: ciudadanía, leyes y derechos; representación política y elecciones; gobernabilidad y rendición de cuentas; sociedad civil y participación; y España en el exterior.

La esfera mejor valorada (6,8, casi un notable) es la relativa a las leyes, el Estado de Derecho y los derechos ciudadanos, tanto políticos como sociales y económicos. El único suspenso (4,6) se da en la esfera de la sociedad civil, referida a los medios de comunicación, la participación ciudadana en los asuntos públicos o el acceso igualitario de los grupos sociales al poder político. Sigue detectándose una diferencia importante entre reglas (instituciones y derechos) y prácticas (comportamiento de los actores políticos, ciudadanos, partidos, medios de comunicación, oposición, Gobierno). Las reglas tienden a obtener buenas valoraciones, no así las prácticas.

En el anterior Informe sobre la Democracia (IDE- 2008), la democracia española obtuvo en 2008 una puntuación media de 6,2 en una escala de 0 a 10, es decir, un aprobado alto. Se llegó a ese resultado mediante una encuesta a expertos, la mayoría académicos, que respondieron a las más de 60 preguntas sobre el funcionamiento de nuestro sistema democrático. El cuestionario, inspirado en la metodología del proyecto *Democratic Audit* de la Universidad de Essex, trata de cuantificar las varias dimensiones que componen la democracia española a través de las opiniones de los expertos. Este año se ha vuelto a repetir el mismo cuestionario, con algunas variaciones mínimas que se explican a continuación. La nota media de nuestra democracia ha descendido ligeramente, pasando del 6,2 al 6. El examen detallado de la encuesta permite concluir que, en general, se ha producido una bajada pequeña, pero sistemática, en muchos de los ítems que com-

ponen la encuesta, lo que ha terminado arrastrando la media global hacia un valor más bajo que el de 2008. Se atribuyen estos cambios tanto a la recesión económica como a la situación política creada tras las elecciones generales de marzo de 2008.

## 1. Resultados generales

La valoración global de la democracia se obtiene a partir de la media aritmética de los 57 ítems que componen la encuesta. Las respuestas son las puntuaciones que dan los expertos en una escala de 0 a 10, en la que 10 es siempre la valoración más positiva y 0 la más negativa. El cuestionario, con la formulación exacta de las preguntas, se reproduce en el Apéndice II. Estos 57 ítems se agrupan en cinco esferas: a) ciudadanía, leyes y derechos; b) representación política y elecciones; c) gobernabilidad y rendición de cuentas; d) sociedad civil y participación; y e) España en el exterior. A su vez, estas esferas se subdividen en doce áreas, según se describe en la Tabla 1.

El patrón general de valoración de las cinco esferas es muy parecido al del año 2008. La esfera que obtiene la mejor valoración es la relativa a las leyes, el Estado de derecho y los derechos ciudadanos, tanto políticos (libertad de asociación, de expresión, de religión, etc.) como sociales y económicos (educación, sanidad, protección laboral). Como puede verse en la Tabla 2, la valoración media de los ítems que componen esta esfera es 6,8, casi un notable.

Tabla 1

## Esferas y áreas de la evaluación de la democracia

| Esferas                                 | Áreas   |
|---|---|
| Ciudadanía, leyes y derecho             | Ciudadanía<br>Estado de derecho<br>Derechos civiles y políticos<br>Derechos económicos y sociales |
| Representación política                 | Elecciones libres y limpias<br>Papel democrático de los partidos políticos                        |
| Gobernabilidad y rendimiento de cuentas | Control de Gobierno<br>Acción de Gobierno<br>Ausencia de corrupción                               |
| Sociedad civil y participación          | Medios de comunicación<br>Participación política  |
| Internacional                           | Área de exteriores  |

Fuente: Elaboración propia

También obtiene una valoración positiva la dimensión representativa del sistema político, con una media de 6. Aquí entran cuestiones como la limpieza de las elecciones, la igualdad de voto, la representatividad del Parlamento, el grado de participación en las elecciones, la estabilidad de los Gobiernos, o la valoración de los partidos políticos.

Un poco por debajo de la esfera de la representación política se encuentra la dimensión exterior de España, su papel como democracia en el ámbito internacional. La nota media es un 6,1.

Las dos esferas con valoraciones más críticas son las referidas a la gobernabilidad y a la sociedad civil. La gobernabilidad y rendición de cuentas incluye cuestiones sobre los poderes del Parlamento, la transparencia informativa, el control

de los actos del Gobierno, la prestación de servicios públicos, la cooperación entre niveles de Gobierno, la lucha contra la corrupción o la independencia del poder político con respecto al poder económico. En esta esfera, la media es 5,3, un aprobado raspado. El único suspenso, con un 4,6, se produce en la esfera de la sociedad civil, referida a los medios de comunicación, la participación ciudadana en los asuntos públicos o el acceso igualitario de los grupos sociales al poder político.

Como se comentó en el IDE-2008, cabe interpretar estos resultados en términos de una contraposición entre reglas y prácticas: mientras que la democracia española no presenta especiales problemas en cuanto a su constitución formal, entendiendo por tal sus reglas de funcionamiento, la definición de los derechos

Tabla 2

**Resultados principales**

|                                       | Media 2009 | Media 2008 | Diferencia |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|
| Valoración global de la democracia    | 6,0 (1,2)  | 6,2 (1,2)  | -0,2       |
| Ciudadanía, leyes y derecho           | 6,8 (1,3)  | 6,9 (1,2)  | -0,1       |
| Representación política y elecciones  | 6,6 (1,5)  | 6,7 (1,3)  | -0,1       |
| Gobernabilidad y rendición de cuentas | 5,3 (1,4)  | 5,6 (1,3)  | -0,3       |
| Sociedad civil y participación        | 4,6 (1,4)  | 4,7 (1,3)  | -0,1       |
| España en el exterior                 | 6,1 (1,5)  | 6,4 (1,4)  | -0,3       |

*Nota:* La valoración de las esferas corresponde a la media de los ítems que componen cada esfera. Entre paréntesis la desviación típica.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada para el presente informe.

individuales o su diseño institucional, sí los tiene, sin embargo, su ejercicio práctico. Según los expertos, lo que falla sobre todo es la interferencia del poder económico sobre el político, el trato parcial de los poderes públicos hacia ciertos grupos sociales, la participación ciudadana, la corrupción, la deficiente coordinación entre niveles de gobierno, y la falta de independencia de los medios de comunicación<sup>1</sup>. Son, fundamentalmente, las prácticas políticas las que producen mayor insatisfacción. Cabría objetar que el tipo de práctica política es, al fin y al cabo, consecuencia del diseño institucional. En algún caso, como la coordinación entre los niveles de gobierno, que obtiene una puntuación muy negativa, resulta fácil pensar en remedios institucionales, como una cámara alta que represente los intereses territoriales; no obstante, hay muchos otros casos en los que el problema va más allá de las reglas que estén en vigor, pues con esas mismas reglas institucionales se

observan variaciones muy notables entre países en cuanto al funcionamiento del sistema democrático.

El Gráfico 1 proporciona información más detallada. Reproduce los diagramas de caja de las doce áreas en las que se han dividido las esferas de la democracia. En un diagrama de caja, la caja central representa los tres cuartiles de la distribución. El cuartil 1 es el valor del caso que deja el 25% de los casos por debajo y el 75% restante por arriba. El cuartil 2 (o mediana) es el valor del caso que deja el 50% de los casos por debajo y el otro 50% por arriba (divide la distribución en dos mitades iguales). Por último, el cuartil 3 es el valor del caso que deja el 75% de los casos por debajo y el 25% restante por arriba. Puesto que la caja del diagrama corresponde a los tres cuartiles, representa las valoraciones del 50% central de los casos. De los dos extremos de la caja salen dos líneas con una longitud máxima de 1,5 veces la altura de la caja<sup>2</sup>. Se

<sup>1</sup> De los 57 ítems del cuestionario, los únicos en los que la nota media no alcanza el 4 son: la corrupción, la independencia de poder político con respecto al económico, el acceso de los grupos sociales al poder político, la cercanía entre representantes y representados, y la ausencia de interferencias internacionales políticas y económicas sobre el poder político nacional.

Gráfico 1

### Áreas de la democracia (2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada para el presente informe.

considera que, si un caso queda más allá de la distancia marcada por las dos líneas, se trata de un caso desviado y se representa mediante un punto que queda fuera tanto de la caja como de las líneas que salen de la misma. Los diagramas de caja dan información tanto sobre los valores centrales de la variable como sobre su grado de dispersión.

Pues bien, puede comprobarse que las áreas mejor valoradas corresponden a derechos civiles y políticos, derechos económicos y sociales, y limpieza de las elecciones. Por su parte, las áreas más negativas son la corrupción, la participación política y el acceso al poder político, los medios de comunicación, y la acción de Gobierno.

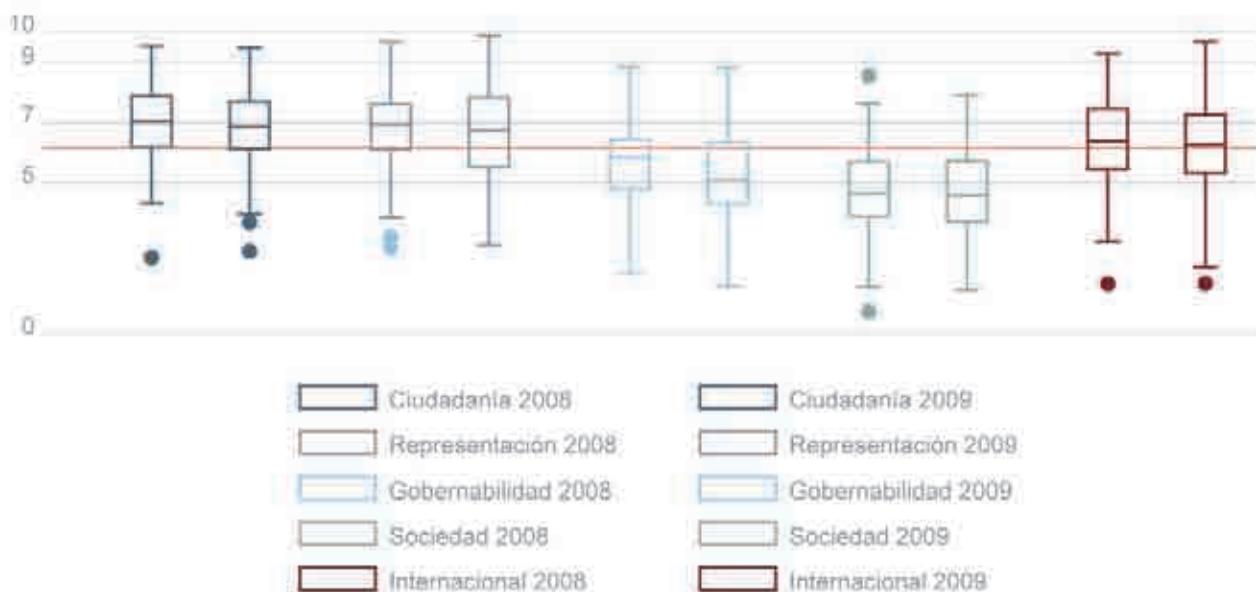
## 2. Cambios con respecto a 2008

Las variaciones entre 2009 y 2008 son pequeñas, aunque sistemáticas. Como antes se indicó, la valoración global de la democracia ha descendido en dos décimas. Puesto que dicha valoración global es resultado de realizar una media entre muchos ítems, sería raro que se comparan los resultados en 2008 y 2009. Es evidente que el orden de valoración entre esferas produjo grandes cambios. Por eso, conviene fijarse más en las cinco esferas. El Gráfico 2 compara los resultados en 2008 y 2009. Es evidente que el orden de valoración entre esferas no se ha alterado. Con todo, hay algunas variaciones interesantes. Por un lado, se ob-

2 Si no hay casos que lleguen hasta esa longitud máxima, la línea se detiene entonces en el caso más alejado que caiga dentro de este intervalo de 1,5 veces el rango intercuartílico.

## Gráfico 2

### Esferas por año



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada para el presente informe

serva una caída importante en el área de gobernabilidad. Se trata del descenso más acusado. Por otro, aumenta la dispersión en tres de las esferas (representación, gobernabilidad, sociedad civil), lo que indica que aumentan los desacuerdos entre expertos.

La Tabla 2 muestra una información más detallada comparando las medias de las cinco esferas en 2009 y 2008. Si bien todas las diferencias son negativas, la más acusada es la que tiene lugar en la esfera de la gobernabilidad y rendición de cuentas (tres décimas de caída).

A la hora de interpretar los cambios, es preciso identificar dos factores de naturaleza muy distinta. Por un lado, puede haber un efecto debido a las alternativas en la composición de la muestra. Como se explica en el Apéndice I, ha ha-

bido una renovación importante de la muestra de expertos. Si los expertos de este año tienen actitudes algo distintas, podría producirse un cambio en las valoraciones de los ítems debido únicamente al efecto de la muestra. Se han realizado diversas pruebas para tener en cuenta esta fuente de variación.

Por otro lado, la situación política de España ha variado en dos aspectos fundamentales. Estos aspectos podrían explicar la caída ligera, pero generalizada, en la valoración de muchos de los ítems de la encuesta. Esos aspectos son el inicio de una nueva legislatura tras las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la actual crisis económica. El PSOE revalidó su victoria de 2004, consiguiendo un ligero aumento de votos que no ha impedido que el partido gobierne en minoría y con mayor dificultad que

en el pasado para lograr pactos parlamentarios. El año 2008 se caracterizó también por la llegada de la crisis financiera y económica en la que todavía nos encontramos. Sobre todo a partir del otoño de 2008 ya no hubo dudas de que España, al igual que la mayoría de los países desarrollados, se enfrentaba a una situación económica recesiva muy complicada.

A fin de mostrar los efectos de las elecciones y de la crisis, en la Tabla 3 se reproducen las medias de aquellos ítems en los que se han registrado diferencias entre 2009 y 2008 especialmente fuertes. En concreto, se han seleccionado aquellos ítems en los que la diferencia de medias entre los dos años era estadísticamente significativa con un nivel de confianza del 90%<sup>3</sup>. La crisis ha provocado un endurecimiento del discurso sobre la inmigración por parte del Gobierno, que se ha traducido en condiciones más difíciles de entrada. Eso podría explicar que el ítem sobre protección de los derechos de las minorías haya sufrido una bajada de 0,5 puntos. Resulta tentador atribuir también a la crisis la importante caída en los ítems referidos a la protección real de los derechos de los trabajadores en las empresas, que también se detecta, aunque en menor medida, en el ítem sobre la capacidad de los sindicatos y otras organizaciones de intereses para representar a sus miembros. Sin embargo, esa caída es consecuencia sobre todo de los expertos que

este año contestaban por primera vez a la encuesta. En general, los expertos que se han incorporado en 2009 son algo más críticos que quienes ya contestaron en 2008 y lo volvieron a hacer este año.

La recesión económica puede haber desempeñado un papel en el empeoramiento del ítem sobre la independencia del poder político en España con respecto a interferencias internacionales, ya sean económicas o políticas. El hecho de que la crisis haya tenido un origen externo y se haya contagiado velozmente por todo el planeta puede contribuir a explicar esta bajada de 0,5 puntos.

En cuanto a los efectos de las elecciones, hay una mejora en el ítem de participación en las elecciones. Aunque la mayoría de los observadores esperaba una participación inferior a la de 2004, que se consideraba más alta de lo normal debido a los acontecimientos traumáticos del 11-M, lo cierto es que la participación en las elecciones generales de 2008 fue bastante elevada, cercana al 74%. Resulta lógico, por tanto, que se produzca un aumento de la nota media en este ítem. Más extraño, en cambio, es que también haya una mejora de casi 0,6 puntos en el ítem en el que se pregunta si el sistema de financiación de los partidos políticos garantiza la independencia de los partidos políticos frente a los intereses particulares. Puede deberse a que en los últimos meses las noticias sobre escándalos urbanísti-

<sup>3</sup> Estos tests estadísticos deben interpretarse con cierta reserva, pues las muestras de 2008 y 2009 no son independientes, ya que muchos de quienes respondieron en 2009 ya lo habían hecho el año anterior. Además, las muestras no son aleatorias. No obstante, si a pesar de que las muestras no son independientes se detectan diferencias significativas, se trata de un indicio sólido de que no se trata de diferencias azarosas.

Tabla 3

**Ítems con diferencias importantes de medias entre 2009 y 2008**

|   | Media 2009 | Media 2008 | Diferencia |
|---|------------|------------|------------|
| Protección de los derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas y sexuales                     | 7,2        | 7,0        | 0,2*       |
| Respeto de los derechos de los trabajadores en las empresas   | 5,9        | 6,3        | -0,4*      |
| Libertad de sindicatos, patronal y organizaciones profesionales para organizarse y representar intereses  | 7,9        | 8,2        | -0,3*      |
| El Parlamento refleja la diversidad del electorado  | 6,0        | 6,6        | -0,6**     |
| Alto nivel de participación en las elecciones   | 6,4        | 6,0        | 0,4*       |
| La financiación de los partidos políticos garantiza su independencia frente a intereses particulares      | 5,2        | 4,6        | 0,6**      |
| Capacidad de control del Parlamento sobre el Gobierno   | 5,6        | 6,1        | -0,5*      |
| Transparencia informativa   | 5,4        | 6,1        | -0,7**     |
| Transparencia en la elaboración y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado                      | 6,0        | 6,7        | -0,7***    |
| Los poderes autonómicos y locales tienen las competencias y medios para cumplir con sus responsabilidades | 5,7        | 6,4        | -0,7***    |
| El poder político está libre de interferencias internacionales, ya sean económicas o políticas            | 4,0        | 4,5        | -0,5*      |

\*\*\* = significativo al 1%, \*\* = significativo al 5%, \* = significativo al 10%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada para el presente informe

cos y corrupción política hayan sido más escasas, o hayan quedado sepultadas por la información sobre la crisis económica<sup>4</sup>.

Los resultados de las elecciones han sacado a relucir algunos problemas estructurales del sistema electoral español. Hubo dos partidos, IU y UPD, que sufrieron especialmente. IU consiguió un 3,8% de los votos y tan sólo un 0,6% de los escaños. Por su parte, UPD obtuvo el 1,2% del voto y un 0,3% de los escaños. Quizá por eso se observa una caída importante en el ítem sobre la capacidad del Parlamento para reflejar la diversidad del electorado, con una caída de 0,7 puntos.

Como antes se indicó (véanse la Tabla 2 y el Gráfico 2), las caídas más pronunciadas se han producido en la esfera

de la gobernabilidad y rendición de cuentas. En primer lugar, hay una bajada de casi 0,5 puntos en la valoración sobre la capacidad del Parlamento para controlar al Gobierno. No cabe descartar que el final de la estrategia de la crispación (IDE-2007) por parte del PP haya creado la impresión de que el Parlamento es algo más débil que en el pasado para controlar al Gobierno. El estilo de oposición del PP, encarnado durante la legislatura 2004-08 en las intervenciones parlamentarias de Mariano Rajoy, Ángel Acebes y Eduardo Zaplana, ha cambiado de forma muy notable. Al ser menos visible la bronca parlamentaria, puede que los expertos hayan considerado que el control del Parlamento sobre el Gobierno se ha reducido.

<sup>4</sup> Ese aumento curiosamente se debe casi en exclusiva a los expertos que ya contestaron el año pasado a la encuesta.

En segundo lugar, hay una reducción de casi 0,7 en la valoración media sobre la transparencia informativa basada en estadísticas públicas. Quizá no sea aventurado achacarlo al hecho de que el Gobierno haya tardado tanto a lo largo de 2008 en reconocer y asumir abiertamente la magnitud de la crisis económica en la que estaba entrando España.

En tercer lugar, hay una caída similar, de casi 0,7 puntos, sobre la transparencia en la elaboración y ejecución de los Presupuestos. Podría deberse, de nuevo, a la crisis, pues las cuentas públicas se han planificado partiendo de supuestos poco realistas sobre el crecimiento de la economía, pero también al hecho de que la política de coaliciones del Gobierno no sea estable y se realice con poca transparencia. El apoyo a los presupuestos en el último momento por parte del PNV y el BNG puede haber levantado sospechas sobre los acuerdos a los que se haya llegado en la sombra.

La Tabla 3 presenta, además, una caída fuerte a propósito de las competencias y medios de los poderes autonómico y local para cumplir con sus responsabilidades (caída de casi 0,7 puntos). En este caso, sin embargo, las diferencias son consecuencia fundamentalmente de la renovación de la muestra: los expertos que han respondido por primera vez este año son más críticos que el resto.

En resumen, cabe afirmar que aun siendo reducidos los cambios que se producen en los ítems de la encuesta, en algunos casos sí puede establecerse una conexión bastante directa entre esos cambios y los que han tenido la economía y la política durante el último año.

### 3. Expertos y ciudadanos

Este año se han añadido algunas preguntas que permiten comparar la opinión de los expertos con la opinión de los ciudadanos. En 2007, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizó una encuesta sobre calidad de la democracia en colaboración con el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESAA). Dicha encuesta se repetirá en 2009. Contiene numerosas preguntas sobre el funcionamiento de la democracia que pueden ser de interés para el presente informe. La muestra está formada por 3.000 personas elegidas al azar. A fin de comparar los puntos de vista de ciudadanos y expertos, se han seleccionado varias preguntas de dicha encuesta y se han incluido en el cuestionario de expertos.

Puesto que el trabajo de campo del CIS se realizó en mayo de 2007, mucho antes, por tanto, de que se hiciera patente la crisis, los datos no son estrictamente comparables con los de la encuesta de expertos. Con todo, parece interesante poder contrastar las opiniones de ambos grupos, sobre todo por lo que se refiere a indicadores que no guardan demasiada relación con la situación económica.

Una de las preguntas que se han incluido en el cuestionario de los expertos es la satisfacción con el funcionamiento de la democracia española. Hay cinco categorías de respuesta, en la que el 5 representa “Muy satisfecho” y el 1 “Nada satisfecho”. En general, los ciudadanos son más críticos con la democracia que los expertos. Mientras que la media de esta

Tabla 4

**Característica esencial de la democracia**

|  | Encuesta CIS 2701 | Encuesta expertos |
|--|-------------------|-------------------|
| Elecciones regulares                             | 19,6%             | 45,2%             |
| Una economía que asegure el ingreso digno        | 22,1%             | 10,5%             |
| Un sistema judicial que trate a todos por igual  | 31,7%             | 8,1%              |
| Respeto a las minorías                           | 4,7%              | 10,5%             |
| Libertad de expresión para criticar abiertamente | 20,1%             | 22,6%             |
| Ninguna  | 1,8%              | 3,2%              |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada para el presente informe.

pregunta en la encuesta del CIS es 3,1, entre los expertos es 3,4, lo que indica una opinión algo más benigna.

Son muy distintas las respuestas sobre el significado de la democracia. En la encuesta del CIS se pide a los ciudadanos que identifiquen la que a su juicio es la característica más importante de una democracia, incluyendo entre las mismas elecciones regulares, una economía que asegure un ingreso digno, un sistema judicial que trate a todos por igual, el respeto a las minorías, la libertad de expresión, o ninguna de las anteriores. La pregunta es muy rígida, pues obliga a definir la democracia por una sola de sus varias características. La Tabla 4 permite comparar las respuestas de la muestra aleatoria de españoles y de la muestra de expertos. Es ciertamente sorprendente que haya un porcentaje tan alto de ciudadanos que entienden la democracia en términos de justicia y Estado de derecho, siendo la respuesta modal en la encuesta del CIS. Los expertos, en cambio, asocian la democracia a la celebración regular de elecciones. La libertad de expresión ocupa el segundo lugar tanto para ciudadanos como para expertos. Llama la

atención que la identificación entre democracia y bienestar económico (un ingreso digno) obtenga un porcentaje mucho más alto entre la población (22,1%) que entre los expertos (10,5%). En este sentido, cuando se pregunta si las desigualdades económicas se han reducido mucho (valor 5), bastante (valor 4), algo (valor 3), poco (valor 2) o nada (valor 1) en los 30 años de democracia española, los expertos son menos críticos que los ciudadanos (la media de los primeros es 3,4, frente a la media de 3,1 de los segundos).

Los ciudadanos tienen asimismo una visión algo más sombría que los expertos sobre la *responsiveness* del sistema (el grado en que los políticos toman decisiones en función de las preferencias populares). Si el 5 significa máxima *responsiveness* y el 1 mínima, la media de los ciudadanos es 2,5 y la de los expertos, 2,8. La diferencia, no obstante, es bastante reducida.

En la Tabla 5 se presentan diferencias de medias con respecto a algunas cuestiones más concretas sobre el funcionamiento de la democracia española.

Mientras que ciudadanos y expertos coinciden en el sesgo del sistema electoral

Tabla 5

**Medias de ciudadanos y expertos sobre seis ítems políticos**

|   | Encuesta CIS 2701 | Encuesta expertos |
|---|-------------------|-------------------|
| El sistema electoral perjudica a los partidos pequeños                      | 3,4               | 3,4               |
| El sistema electoral beneficia a los partidos nacionalistas y regionalistas | 3,3               | 4,4               |
| Las listas cerradas son antidemocráticas                                    | 3,4               | 3,3               |
| Los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos        | 3,1               | 2,1               |
| Hay suficientes partidos a los que votar en las elecciones                  | 3,6               | 2,5               |
| La justicia trata igual a ricos que a pobres                                | 2,0               | 2,3               |

Nota: Todos los ítems se miden de 1 a 5, donde 1 representa el mayor desacuerdo y 5 el mayor acuerdo con el contenido del ítem.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada para el presente informe.

contra los partidos pequeños, difieren notablemente en cuanto a los efectos sobre partidos nacionalistas y regionalistas. Así, los expertos están bastante de acuerdo (media 4,4) con que estos partidos son beneficiados por el sistema electoral, mientras que los ciudadanos tienen una visión más neutral (media de 3,3). Lo interesante en este caso es que podría argumentarse que los ciudadanos proporcionan un diagnóstico más acertado que los expertos, pues los partidos regionalistas y nacionalistas obtienen en España porcentajes casi idénticos de votos y escaños. Como bien se sabe, el problema se produce con los partidos grandes (que están sobrerrepresentados) y los partidos pequeños de ámbito nacional (que están infrarrepresentados). Los partidos de ámbito regional, en cambio, obtienen en cuanto a representación parlamentaria lo que les corresponde por porcentaje de voto. Aunque quizá lo que sucede es que los expertos interpretan el ítem no en sentido literal, referido al sistema electoral, sino pensando sobre todo en el grado de influencia que estos partidos tienen cuando hay Gobiernos en minoría.

Por lo que respecta a los partidos políticos, los expertos son menos críticos con las listas cerradas que los ciudadanos. Sin embargo, los expertos tienen una opinión mucho más negativa sobre el funcionamiento democrático de los partidos que los ciudadanos. Con todo, los dos grupos coinciden en que la oferta partidista es razonablemente plural. Y ambos grupos creen que la justicia no es imparcial (trata mejor a los ricos que a los pobres), si bien los ciudadanos tienen opiniones más fuertes que los expertos en este punto.

En suma, las opiniones de ciudadanos y expertos son bastante parecidas. En general, los expertos tienden a adoptar posiciones algo menos críticas con la democracia española, salvo en dos cuestiones concretas: el funcionamiento interno de los partidos y el efecto del sistema electoral sobre los partidos regionalistas y nacionalistas. Los expertos creen que la democracia interna de los partidos deja mucho que desear y que a los partidos de ámbito regional les beneficia el sistema electoral (algo que no es del todo correcto).

# Conclusiones

**1** La democracia española obtiene una valoración global (media de los 57 ítems del cuestionario) de 6 en una escala 0-10. Se trata de un puntuación un poco más baja que la del año pasado, 6,2 puntos.

**2** En consonancia con los resultados del año anterior, sigue detectándose una diferencia importante entre reglas (instituciones y derechos) y prácticas (comportamientos de los actores políticos: ciudadanos, partidos, medios de comunicación, empresarios, oposición, Gobierno). Las reglas tienden a obtener buenas valoraciones, no así las prácticas.

**3** Vuelve a constatarse también una crítica generalizada a la falta de autonomía del poder político con respecto al poder económico y los grupos de presión. Esa misma crítica se extiende también a los medios de comunicación. Sin embargo, mejora la opinión sobre la financiación de los partidos y su dependencia con respecto a intereses particularistas.

**4** Hay un empeoramiento significativo sobre la protección de los derechos de las minorías. Probablemente se deba al endurecimiento del Gobierno en la política de la inmigración y a la difícil situación que atraviesan los inmigrantes en España en momentos de crisis económica.

**5** La celebración de elecciones en España con una elevada participación ha aumentado la media del ítem sobre participación, como es lógico. Las elecciones, sin embargo, también han servido para que se haga patente el sesgo del sistema en contra de los partidos pequeños de ámbito nacional, lo que queda bien reflejado en las opiniones de los expertos, que critican la falta de representatividad del Parlamento en mayor medida que el año pasado.

**6** Se ha producido una caída importante en la valoración de la gobernabilidad y la rendición de cuentas. Han caído las valoraciones sobre la capacidad de control del Parlamento, sobre la transparencia de la información estadística, y sobre la transparencia de la política presupuestaria. Factores varios, como el abandono paulatino de la estrategia de la crispación, la resistencia del Gobierno para reconocer la magnitud de la crisis antes del otoño de 2008, o la política cambiante de alianzas del Gobierno pueden explicar este deterioro de los ítems de gobernabilidad.

**7** Se ha incluido una batería nueva de preguntas que permite la comparación entre las opiniones de los expertos y las opiniones de los ciudadanos. En general, los expertos son algo menos críticos que los ciudadanos, salvo por lo que toca a la democracia interna de los partidos. En una escala 1-5, en la que 5 es la máxima satisfacción y 1 la mínima, la media de satisfacción con la democracia es 3,4 entre los expertos y 3,1 entre los ciudadanos.

**8** Curiosamente los expertos, creen en mayor medida que los ciudadanos que el sistema electoral beneficia a los partidos de ámbito regional, cuando lo cierto es que a esos partidos el sistema electoral ni les beneficia ni les perjudica, pues obtienen la representación que les corresponde por el porcentaje de voto que obtienen.

## Apéndice I. Nota metodológica

Una descripción detallada del estudio puede encontrarse en IDE-2008 (pág. 300). Allí se explica el origen del proyecto, su metodología y la elaboración de la muestra. El cuestionario es prácticamente idéntico al que preparó el año pasado el Consejo Asesor del IDE. La principal novedad es que se han suprimido las escalas en las que se pedía al entrevistado que diera una valoración global de las cinco esferas. Se ha procedido así, a fin de aligerar algo el cuestionario ante la introducción de cinco nuevas preguntas extraídas del Estudio 2701 del CIS sobre calidad de la democracia. Estas preguntas permiten la comparación entre la opinión de los expertos y la de los ciudadanos. La supresión de las valoraciones globales de las esferas no supone apenas pérdida de información, puesto que el año pasado se pudo comprobar que dichas valoraciones globales coincidían, por lo general, con la media de los ítems que componen cada esfera. En el Apéndice II se reproduce el cuestionario completo.

Por lo que toca a la muestra, este año se partió de los 112 expertos que respondieron el año pasado, que en lo fundamental eran personas procedentes de los campos de la ciencia política y la sociología, y, en menor medida, de otras áreas como la economía, el derecho, la historia y el periodismo. De esas 112 personas, 74 han vuelto a responder este año, el 66%. Se ha procedido a ampliar la muestra invitando a participar en este estudio en los boletines de la Federación Española de Sociología (FES) y de la Asoc-

ciación Española de Ciencia Política (AECPA). De este modo, al final se ha conseguido llegar a las 130 respuestas. Los expertos que repiten suponen, en consecuencia, un 57% del total de respuestas registradas en 2009.

La muestra tiene un sesgo de género considerable: el 34% son mujeres y el 66% hombres. Algo muy parecido sucedió el año pasado. En cuanto a la distribución de edad, este año hay mayor proporción de jóvenes. Si en 2008 sólo el 12% tenía menos de 40 años, en 2009 ese porcentaje sube al 22%. Como ya se indicó, es hasta cierto punto lógico que en la categoría de expertos entre sobre todo gente de cierta edad.

Hay también un sesgo territorial. La gran mayoría de los entrevistados nació en Madrid (35%). Los catalanes representan el 17%, los andaluces el 9% y los vascos el 8%. Los porcentajes no son muy diferentes si se toma la comunidad de residencia en lugar de la de nacimiento. Madrid sale con un peso aún mayor (41,5%), seguido por Cataluña (18%), Andalucía (9%) y País Vasco (7%).

Al igual que el año pasado, el trabajo de campo lo realizó el Laboratorio de Encuestas de la Universidad de Salamanca, bajo la dirección de Modesto Escobar.

## Apéndice II. El cuestionario

### Presentación

En el marco del Informe sobre la Democracia en España 2009 realizado por la Fundación Alternativas se está elaborando por la Universidad de Salamanca una investigación cuantitativa utilizando la metodología del Democratic Audit desarrollada por la Universidad de Essex. Vd. ha sido seleccionado como experto para dar su opinión sobre el funcionamiento de la Democracia en España. Le agradeceríamos muchísimo su participación. Si cumplimenta este cuestionario y lo tiene a bien, su nombre se incluirá entre los participantes del estudio. Independientemente de ello también le haremos llegar un obsequio por su esfuerzo y colaboración, si así lo desea.

Además, en el más estricto cumplimiento de las Leyes sobre secreto estadístico y protección de datos personales, le garantizamos el absoluto anonimato y secreto de sus respuestas. Una vez grabada la información de forma anónima, las identificaciones individuales serán destruidas inmediatamente.

### Cuestionario sobre el funcionamiento de la democracia

A continuación le presentaremos un conjunto de frases relacionadas con el funcionamiento de la democracia, agrupadas en cinco grandes apartados inspirados en los criterios del Human Rights Centre de la Universidad de Essex: a) los derechos de los ciudadanos y el Estado de Derecho, b) la representación política, c) la gobernabilidad y responsabi-

lidad políticas, d) la participación de la sociedad civil y e) la dimensión internacional de la democracia. Sobre cada una de las frases, le vamos a pedir que valore según su criterio en una escala de 0 a 10 la medida en que la sociedad y política españolas se ajustan a estas características ideales de la democracia. Un 0 indicaría que nuestro país está muy lejos de cumplir con la condición en cuestión y un 10, por el contrario, reflejaría que el cumplimiento es óptimo.

## Ciudadanía, leyes y derecho

---

### Ciudadanía

- 01** Hay consenso sobre la configuración de las fronteras del Estado, tal y como son reconocidas por la Constitución.
- 02** Los derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas y de orientación sexual están protegidos.
- 03** Se reconocen los derechos de ciudadanía a todas las personas que viven en España con independencia de su nacionalidad.
- 04** El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos grupo sociales.
- 05** El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos territorios.

### Estado de derecho

- 06** El cumplimiento de la legalidad es efectivo en todo el territorio nacional.
- 07** Los funcionarios se ajustan a la ley en el ejercicio de sus funciones.
- 08** Los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones.
- 09** La igualdad en el acceso de los ciudadanos a la justicia está garantizada.
- 10** La legislación penal se aplica imparcialmente.

### Derechos civiles y políticos

- 11** La libertad de expresión está adecuadamente protegida.
- 12** La libertad de asociación y reunión está adecuadamente protegida.
- 13** La libertad de práctica religiosa está adecuadamente protegida.
- 14** Se protege el derecho de las personas a hablar su propia lengua.
- 15** Se respeta el derecho a que la gente viva como quiera.

### Derechos económicos y sociales

- 16** La salud de los ciudadanos se encuentra protegida por los poderes públicos.
- 17** El derecho a una buena educación está garantizado por los poderes públicos.
- 18** Los derechos de los trabajadores se respetan en las empresas.
- 19** Sindicatos, patronales y asociaciones profesionales tienen libertad para organizar y representar los intereses de sus miembros.

## Representación política

---

### Elecciones libres y limpias

- 20** Los ciudadanos ejercen el derecho al voto con libertad sin coacciones o intimidaciones.
- 21** El proceso electoral es limpio.
- 22** Los partidos políticos pueden concurrir a las elecciones en igualdad de condiciones.
- 23** Está asegurado el acceso de los candidatos y partidos políticos a los medios de comunicación.
- 24** El voto de cada ciudadano cuenta por igual.
- 25** El Parlamento refleja la diversidad del electorado.
- 26** Existe un alto nivel de participación en las elecciones.

### El papel democrático de los partidos políticos

- 27** Los ciudadanos pueden crear, organizar y mantener partidos políticos sin impedimentos legales o institucionales.
- 28** El sistema de partidos facilita la formación de gobiernos estables.
- 29** Los partidos de la oposición contribuyen a la rendición de cuentas por parte del Gobierno.
- 30** El sistema de financiación de los partidos asegura su independencia frente a intereses particulares.
- 31** Los partidos políticos se hacen eco de los problemas e intereses de la gente.

## Gobernabilidad y rendición de cuentas

---

### Control del Gobierno

**32** Los poderes del Parlamento son amplios y efectivos para investigar las actuaciones del Gobierno y hacerle rendir cuentas.

**33** La transparencia informativa está garantizada por medio de datos y estadísticas fiables de acceso público.

**34** Los procedimientos de aprobación y ejecución de los presupuestos generales del Estado son transparentes y democráticos.

**35** El Gobierno está obligado a dar explicaciones sobre la gestión que lleva a cabo.

### Acción del Gobierno

**36** El Gobierno tiene capacidad para resolver los problemas fundamentales de la sociedad.

**37** Los servicios públicos se ajustan a las necesidades de los usuarios.

**38** Los poderes autonómicos y locales cuentan con las competencias y los medios adecuados para cumplir con sus responsabilidades.

**39** Autonomías y ayuntamientos están sujetos a criterios democráticos de transparencia y responsabilidad.

**40** Existe cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

### Corrupción

**41** Los cargos públicos son desempeñados con objetividad, sin sometimiento al dictado de los partidos.

**42** El poder político se encuentra protegido de las presiones del poder económico.

**43** El sistema institucional español descubre y castiga los casos de corrupción política.

## Sociedad civil y participación

---

### Los medios de comunicación

**44** La independencia de los medios de comunicación con respecto al poder político está garantizada.

**45** Los medios de comunicación reflejan la pluralidad de opiniones que hay en la sociedad.

**46** Los medios de comunicación tienen libertad y capacidad para denunciar los excesos del poder político o económico.

**47** Los ciudadanos se encuentran a salvo del acoso de los medios de comunicación.

### Participación política

**48** Las asociaciones voluntarias, las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales son independientes del poder político.

**49** Los ciudadanos participan activamente en asociaciones voluntarias y movimientos sociales.

**50** La participación de las mujeres en la vida política está extendida en todos los niveles.

**51** El acceso de los distintos grupos sociales al poder político es igualitario.

**52** Los representantes políticos son accesibles a los ciudadanos.

### Dimensión internacional de la democracia

---

**53** El poder político está libre de interferencias internacionales, ya sean económicas o políticas.

**54** Las relaciones del poder político con las organizaciones internacionales se basan en principios de cooperación y transparencia.

**55** El Gobierno respeta el derecho internacional.

**56** El Gobierno cumple con sus obligaciones en el seno de la Unión Europea.

**57** El Gobierno promueve los derechos humanos y la democracia más allá de sus fronteras.

## Preguntas generales (Estudio CIS 2701)

**G1** La gente a menudo difiere en sus puntos de vista sobre las características más importantes de la democracia. De esta lista, elija la característica que para Ud. sea más esencial en una democracia (UNA SOLA RESPUESTA).

- a) Elecciones regulares
- b) Una economía que asegure el ingreso digno
- c) Un sistema judicial que trate a todos por igual
- d) Respeto a las minorías
- e) Libertad de expresión para criticar abiertamente
- f) Ninguna

**G2** En general, ¿se siente Ud. muy satisfecho, bastante, algo, poco o nada satisfecho con la manera en que funciona la democracia en España?

- a) Muy satisfecho
- b) Bastante satisfecho
- c) Algo satisfecho
- d) Poco satisfecho
- e) Nada satisfecho

**G3** ¿Piensa Ud. que en los casi treinta años de democracia en España, las desigualdades sociales se han reducido...?

- a) Mucho
- b) Bastante
- c) Algo
- d) Poco
- e) Nada

**G4** Más abajo se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema democrático. Nos gustaría que nos dijera su grado de acuerdo utilizando una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 5 (muy de acuerdo).

- a) La Justicia trata igual a ricos que a pobres
- b) El sistema electoral beneficia a los partidos nacionalistas y regionalistas
- c) El sistema electoral español perjudica a los partidos pequeños
- d) Las listas cerradas son antidemocráticas
- e) Los partidos eligen a sus candidatos por procedimientos democráticos
- f) Hay suficientes partidos a los que votar en las elecciones
- g) Los gobernantes toman sus decisiones en función de la demanda de la mayoría de los ciudadanos

**G5** De cada 100 ciudadanos, ¿cuántos diría usted que se comportan en su vida cotidiana respetando todas las leyes

## Preguntas finales

Finalizado el cuestionario, vamos a plantearle cinco cuestiones adicionales.

**F1** ¿Es Ud.

Hombre

Mujer?

**F2** ¿Cuál es la década de su año de nacimiento?

1920

1930

1940

1950

1960

1970

1980

**F3** ¿En que Comunidad Autónoma nació?

**F4** ¿Y en qué provincia reside actualmente?

**F5** Finalmente, ¿acepta que su nombre sea incluido en la lista de personas que han contribuido a este estudio o prefiere quedar en el anonimato?

Para terminar, si desea recibir un obsequio por colaborar en este estudio, sea tan amable de enviar un correo electrónico con la dirección donde desea recibirlo a la siguiente dirección xxx@usal.es Le recordamos que, sean cuales sean sus dos últimas contestaciones, su opinión individual será anónima y publicada sólo en términos estadísticos colectivos.

### Apéndice III.

#### Listado de participantes que aceptan que su nombre sea publicado

| Participante               | 2008 | 2009 | Participante                | 2008 | 2009 |
|----------------------------|------|------|-----------------------------|------|------|
| Lola Abelló                |      | Y    | Xavier Coller Porta         | X    | Y    |
| Ramón Adell Argiles        | X    | Y    | Gabriel Colomé i García     | X    | Y    |
| Fernando Aguiar            | X    | Y    | Pilar Contreras             |      | Y    |
| Miguel Ángel Aguilar       |      | Y    | Antón Costas                |      | Y    |
| Paloma Aguilar Fernández   | X    | Y    | Henar Criado Olmos          | X    | Y    |
| Susana Aguilar Fernández   |      | Y    | Andrés de Blas Guerrero     | X    | Y    |
| Inés Alberdi Alonso        | X    |      | Isabel de la Torre          | X    | Y    |
| Eva Anduiza Perea          |      | Y    | Margarita de Luxán          | X    | Y    |
| Xosé Carlos Arias          | X    | Y    | Irene Delgado               |      | Y    |
| Gonzalo Banjul             | X    |      | Mar Díaz Varela             |      | Y    |
| Roberto Barbeit            |      | Y    | Federico Durán              | X    | Y    |
| Lluís Bassets              | X    |      | Rafael Durán Muñoz          |      | Y    |
| M <sup>a</sup> Teresa Bazo | X    |      | Pablo Fernández Vázquez     |      | Y    |
| Germá Bel                  | X    | Y    | Robert Fishman              | X    |      |
| Jorge Benedicto            |      | Y    | Joan Font Fabregas          |      | Y    |
| Juana Bengoa               | X    | Y    | Flavia Freidenberg          | X    | Y    |
| Justo Beramendi            | X    | Y    | Carmen Gallástegui          |      | Y    |
| Eduardo Bericat Alastuey   | X    | Y    | Celima Gallego              | X    |      |
| Cristina Blanco            | X    |      | Gema García Albacete        |      | Y    |
| Roberto Blanco Valdés      | X    | Y    | Fernando García Benavides   | X    |      |
| Anselm Bodoque             |      | Y    | Ester García Sánchez        |      | Y    |
| Carles Boix                | X    |      | Antonio Garrigues Walker    | X    | Y    |
| Joan Botella Corral        | X    |      | Mónica Gelambi              |      | Y    |
| Fermín Bouza Álvarez       | X    |      | Javier Gil                  |      | Y    |
| Cristina Brullet Tenas     |      | Y    | Enrique Gil Calvo           | X    |      |
| Ignasi Brunet Icart        | X    | Y    | Juan Gimeno                 | X    |      |
| María Bustelo Ruesta       | X    | Y    | Carlos Gómez Bahillo        | X    | Y    |
| Antonio Bustos Gisbert     | X    | Y    | Cristóbal Gómez Benito      | X    | Y    |
| Miguel Caínzos López       | X    |      | José Vicente Gómez Rivas    | X    |      |
| Victoria Camps             | X    | Y    | Marga Gómez-Reino           |      | Y    |
| Rafael Caparrós            |      | Y    | María Teresa Glez. de la Fe | X    | Y    |
| Rafael Chaves              |      | Y    | Mauro Guillén               | X    |      |
| Elisa Chuliá Rodrigo       | X    | Y    | Rodolfo Gutiérrez Palacios  | X    | Y    |
| César Colino               |      | Y    | Diego Hidalgo               | X    |      |

| Participante                | 2008 | 2009 |
|-----------------------------|------|------|
| Angel Iglesias Alonso       |      | Y    |
| Alberto Jiménez             |      | Y    |
| Manuel Jiménez de Parga     | X    |      |
| Fernando Jiménez Sánchez    | X    | Y    |
| Santos Juliá                | X    | Y    |
| Ignacio Lago Peñas          | X    | Y    |
| Emilio Lamo de Espinosa     | X    | Y    |
| Sandra León Alfonso         | X    |      |
| Jesús Lizcano               | X    | Y    |
| Francisco J. Llera          |      | Y    |
| Eduardo López Aranguren     |      | Y    |
| Mario López Guerrero        |      | Y    |
| Abel Losada                 | X    |      |
| J. Lozano                   |      | Y    |
| Joan Marcet                 | X    | Y    |
| Salvador Martí              |      | Y    |
| Ignacio Martín Granados     |      | Y    |
| Ángel Martínez Glez. Tablas | X    |      |
| Enric Martínez-Herrera      |      | Y    |
| Óscar Martínez Tapia        |      | Y    |
| Josu Mezo Aranzibia         |      | Y    |
| Beatriz Moncó               | X    | Y    |
| Juan Montabes Pereira       | X    |      |
| Laura Morales de Ulzurrun   | X    | Y    |
| Javier Morales Hernández    |      | Y    |
| M. Luz Morán Calvo Sotelo   |      | Y    |
| Luis Moreno Fernández       | X    | Y    |
| Eduardo Moyano Estrada      | X    | Y    |
| Alonso Muñoz Pérez          |      | Y    |
| Soledad Murillo de la Vega  |      | Y    |
| Blanca Olías de Lima Gete   | X    | Y    |
| Pablo Olmos                 |      | Y    |
| Pablo Oñate Rubalcaba       | X    | Y    |
| Félix Ortega Gutiérrez      |      | Y    |

| Participante                  | 2008 | 2009 |
|-------------------------------|------|------|
| Jaime Pastor Verdú            | X    | Y    |
| Alfonso Pérez Agote           | X    | Y    |
| Manuel Pérez Yruela           | X    | Y    |
| María del Mar Prieto Martínez |      | Y    |
| Félix Requena Santos          | X    |      |
| Javier Rey del Castillo       | X    |      |
| Adela Ros                     | X    |      |
| Rubén Ruiz-Rufino             |      | Y    |
| Carmen Sáez Lara              | X    | Y    |
| Vicente Salas                 | X    |      |
| Olga Salido Cortés            | X    |      |
| Eduardo San Martín            | X    | Y    |
| M. Jesús Sansegundo           | X    |      |
| Miguel Satrústegui            | X    | Y    |
| Julio Segura                  | X    | Y    |
| Felipe Serrano                |      | Y    |
| Carlota Solé Puig             | X    |      |
| Joan Subirats i Humet         |      | Y    |
| José Juan Toharia Cortés      | X    |      |
| Mariano Torcal Loriente       | X    | Y    |
| Teresa Torns Martín           | X    | Y    |
| René Torres-Ruiz              |      | Y    |
| Víctor Urrutia Abaigar        |      | Y    |
| Ángel Valencia                |      | Y    |
| Ramón Vargas-Machuca Ortega   | X    | Y    |
| Tania Verge                   | X    | Y    |
| Jorge Verstryngne Rojas       | X    |      |
| Manuel Villoria               |      | Y    |



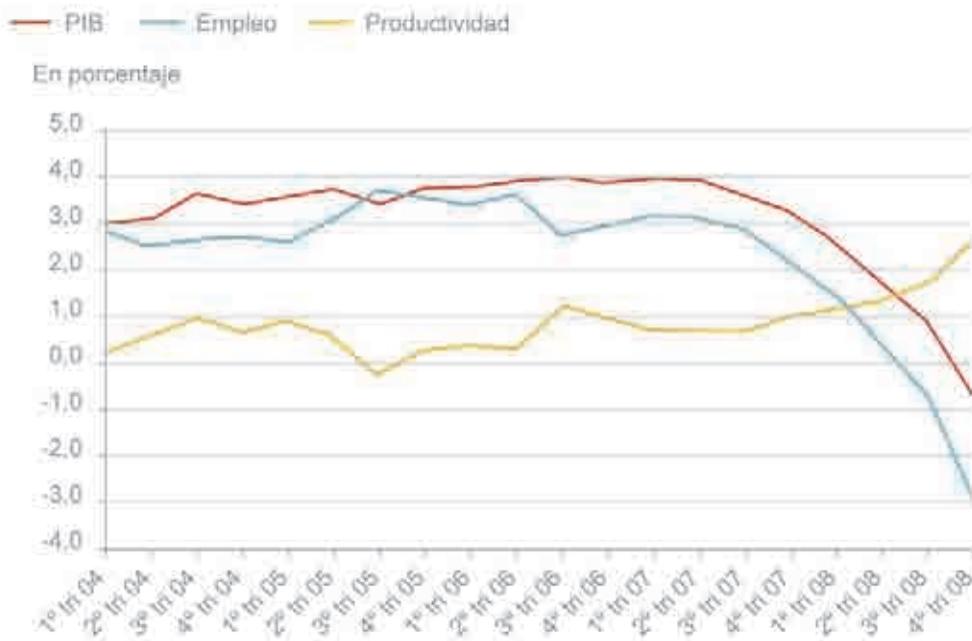
I 2

# Indicadores

---

## Gráfico 1

### PIB, empleo y productividad



Datos corregidos de estacionalidad y calendario

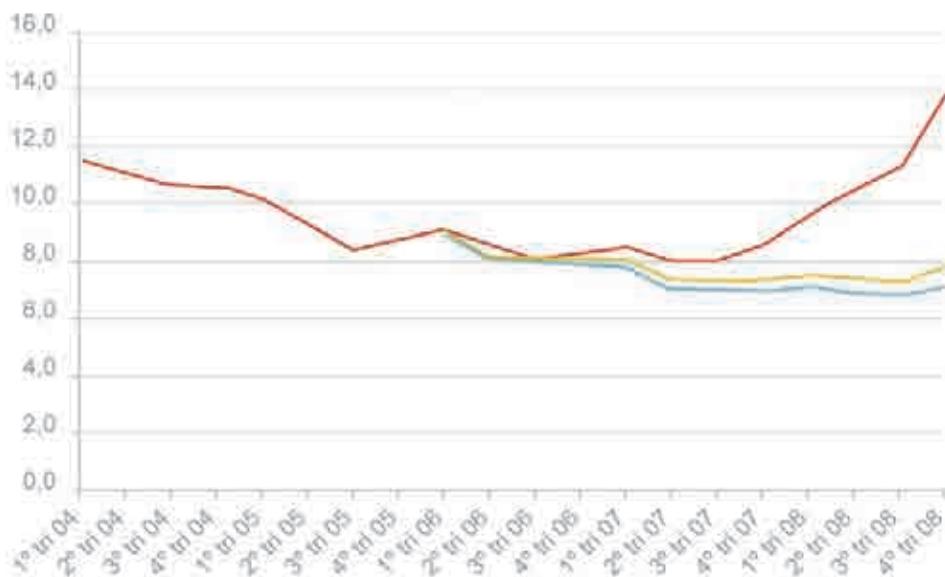
Fuente: INE

## Gráfico 2

### Tasa de Paro (España y UE)

— España — UE 27 — UEM

En porcentaje



Fuente: EPA, INE

### Gráfico 3

#### Tasa de Inflación (España y UE)

— España — UE 27 — UEM

En porcentaje



Fuente: Eurostat

## Gráfico 4

### Coste laboral

— Coste laboral — IPC — Ganancia (+) o pérdida (-) de poder adquisitivo

En porcentaje



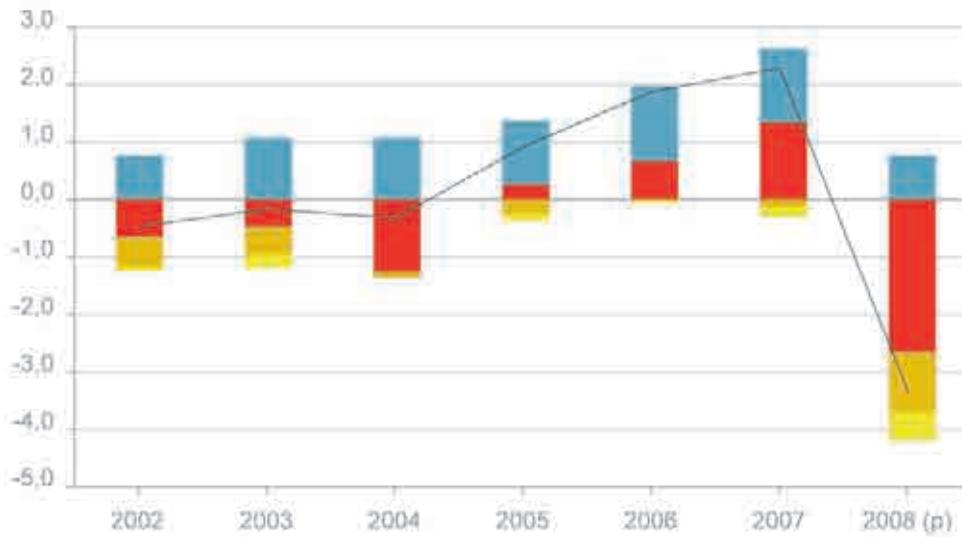
Fuente: INE

## Gráfico 5

### Evolución del saldo presupuestario por Administraciones

SS    AA CC    CC LL    CC AA    Total AA PP

En porcentaje del PIB



Fuente: IGAE (hasta 2007), previsiones de 2008 del Gobierno

Tabla 1

**Evolución de la deuda viva total en términos del PIB regional**

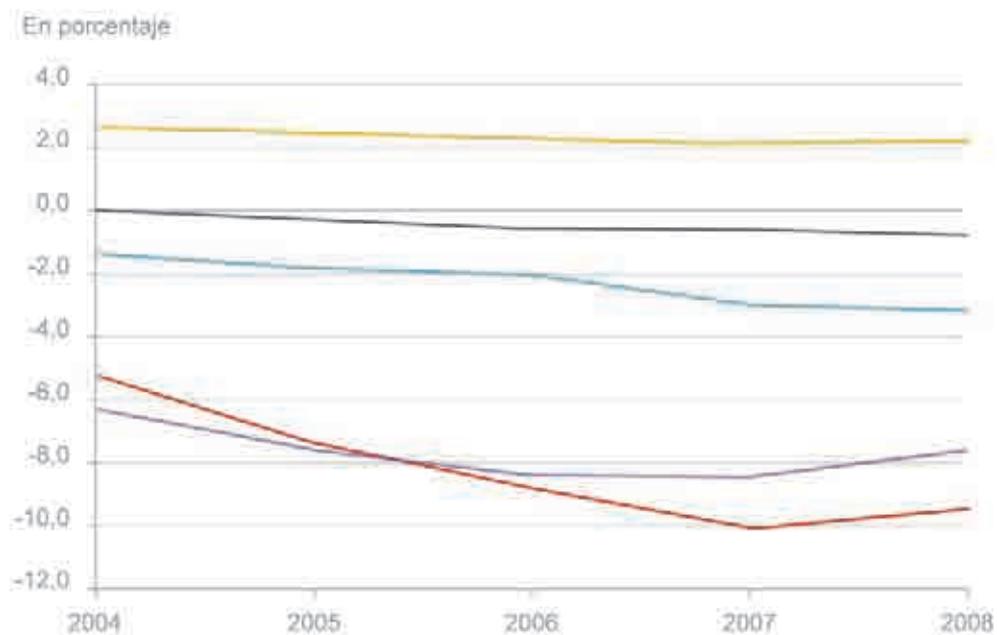
| CC AA de régimen foral   | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 (3ºTR) |
|--------------------------|------|------|------|------|-------------|
| Navarra                  | 4,5  | 4,2  | 3,9  | 3,5  | 3,4         |
| País Vasco               | 2,7  | 2,0  | 1,5  | 1,0  | 0,7         |
| Total grupo              | 3,6  | 3,1  | 2,7  | 2,3  | 2,1         |
| CC AA de régimen común   |      |      |      |      |             |
| Art. 143                 |      |      |      |      |             |
| Aragón                   | 4,4  | 4,1  | 3,9  | 3,6  | 3,3         |
| Castilla-La Mancha       | 3,7  | 4,3  | 4,6  | 5,1  | 5,6         |
| Castilla y León          | 3,2  | 3,7  | 3,4  | 3,2  | 2,8         |
| Extremadura              | 5,6  | 5,2  | 4,9  | 4,5  | 4,3         |
| Asturias                 | 4,5  | 4,1  | 3,5  | 3,3  | 3,1         |
| Baleares                 | 4,5  | 7,1  | 6,8  | 6,9  | 8,8         |
| Cantabria                | 3,6  | 3,6  | 3,2  | 3,3  | 3,5         |
| Madrid                   | 6,0  | 6,3  | 5,9  | 5,5  | 5,2         |
| Murcia                   | 3,5  | 2,9  | 2,7  | 2,4  | 2,6         |
| La Rioja                 | 3,1  | 2,8  | 2,6  | 3,6  | 4,8         |
| Total grupo              | 4,2  | 4,4  | 4,2  | 4,1  | 4,4         |
| Art. 151                 |      |      |      |      |             |
| Andalucía                | 6,4  | 5,8  | 5,4  | 4,9  | 4,5         |
| Canarias                 | 3,4  | 3,9  | 4,0  | 3,7  | 2,9         |
| Cataluña                 | 7,8  | 8,1  | 7,6  | 7,6  | 8,7         |
| Galicia                  | 7,6  | 7,3  | 7,0  | 6,9  | 6,4         |
| Valencia                 | 11,4 | 11,6 | 11,4 | 11,3 | 11,5        |
| Total grupo              | 7,3  | 7,3  | 7,1  | 6,9  | 6,8         |
| Total CC AA              | 6,2  | 6,3  | 5,9  | 5,7  | 5,8         |
| Administraciones locales | 2,9  | 2,8  | 2,8  | 2,8  | 2,8         |
| Administración central   | 37,0 | 33,8 | 30,8 | 27,7 | 27,9        |
| Total AA PP              | 46,2 | 43,0 | 39,6 | 36,2 | 36,5        |

Fuente: Banco de España.

## Gráfico 6

### Saldos de la balanza por cuenta corriente y sus sub-balanzas. Millones de euros

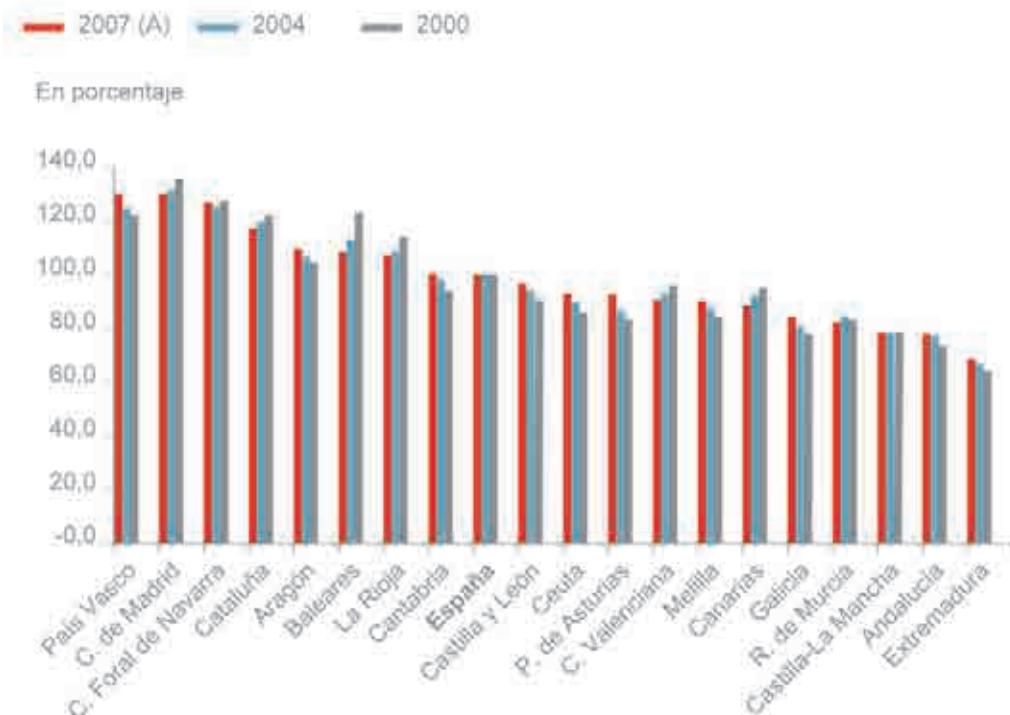
— B. por Cta./Cte    — B. de servicios    — B. de rentas  
— B. comercial    — B. de transferencias



Fuente: INE

Gráfico 7

**PIB por habitante 2000-2007 (España = 100)**



Año 2007: avance. Fuente: INE

Tabla 2

**PIB por habitante en PPS; UE-27 = 100**

|                        | 1995        | 2000        | 2001        | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| C. de Madrid           | 120,1       | 132,7       | 132,8       | 134,3        | 133,5        | 132,6        | 133,9        | 135,7        |
| País Vasco             | 109,6       | 119,6       | 120,6       | 123,8        | 125,0        | 126,5        | 130,8        | 133,7        |
| C. Foral de Navarra    | 115,7       | 124,2       | 123,8       | 127,0        | 127,1        | 127,0        | 129,2        | 130,8        |
| Cataluña               | 111,6       | 118,9       | 119,9       | 122,2        | 121,9        | 121,1        | 122,1        | 122,8        |
| Baleares               | 111,4       | 120,2       | 119,4       | 119,3        | 115,9        | 114,2        | 113,7        | 114,1        |
| La Rioja               | 105,2       | 111,1       | 110,1       | 110,7        | 111,8        | 109,7        | 110,0        | 111,7        |
| Aragón                 | 99,0        | 102,0       | 102,8       | 107,1        | 108,0        | 107,8        | 109,5        | 111,7        |
| <b>España</b>          | <b>91,9</b> | <b>97,4</b> | <b>98,1</b> | <b>100,5</b> | <b>101,0</b> | <b>101,0</b> | <b>102,0</b> | <b>104,0</b> |
| Cantabria              | 85,5        | 91,2        | 93,5        | 97,2         | 97,6         | 98,3         | 100,9        | 102,9        |
| Castilla y León        | 88,3        | 88,3        | 89,1        | 92,4         | 94,0         | 95,0         | 97,0         | 99,2         |
| C. Valenciana          | 87,5        | 94,1        | 95,0        | 96,4         | 95,4         | 94,3         | 94,8         | 95,4         |
| Canarias               | 88,7        | 92,5        | 92,7        | 94,4         | 94,6         | 93,1         | 93,7         | 92,6         |
| Ceuta                  | 77,6        | 83,2        | 82,8        | 86,2         | 89,4         | 90,7         | 93,5         | 94,6         |
| Melilla                | 82,1        | 82,4        | 81,7        | 83,9         | 86,4         | 88,1         | 91,3         | 94,0         |
| Principado de Asturias | 81,0        | 81,5        | 82,9        | 85,5         | 86,4         | 87,2         | 90,2         | 94,2         |
| R. de Murcia           | 76,0        | 81,9        | 82,4        | 84,8         | 85,7         | 85,1         | 87,7         | 87,1         |
| Galicia                | 75,0        | 75,8        | 76,3        | 78,9         | 80,2         | 81,4         | 84,2         | 86,5         |
| Castilla-La Mancha     | 75,4        | 76,7        | 77,3        | 79,1         | 79,9         | 79,8         | 81,8         | 81,1         |
| Andalucía              | 68,6        | 71,9        | 72,7        | 75,4         | 77,2         | 78,1         | 80,4         | 80,8         |
| Extremadura            | 58,9        | 62,1        | 62,8        | 65,2         | 66,4         | 67,1         | 69,7         | 70,6         |

Nota: Eurostat no ha publicado datos para años más recientes.

Fuente: Eurostat

Tabla 3

**Porcentaje de gastos en I+D respecto al PIB a precios de mercado por comunidades autónomas. Serie 2000-2007**

|                              | 2000        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Madrid (Comunidad de)        | 1,58        | 1,65        | 1,82        | 1,99        | 1,96        |
| Navarra (Comunidad Foral de) | 0,87        | 1,80        | 1,68        | 1,92        | 1,89        |
| País Vasco                   | 1,16        | 1,51        | 1,48        | 1,58        | 1,87        |
| Cataluña                     | 1,06        | 1,33        | 1,35        | 1,42        | 1,48        |
| <b>España</b>                | <b>0,91</b> | <b>1,06</b> | <b>1,12</b> | <b>1,20</b> | <b>1,27</b> |
| Rioja (La)                   | 0,57        | 0,66        | 0,66        | 1,05        | 1,18        |
| Castilla y León              | 0,54        | 0,93        | 0,90        | 0,98        | 1,10        |
| Galicia                      | 0,64        | 0,85        | 0,87        | 0,89        | 1,03        |
| Andalucía                    | 0,65        | 0,76        | 0,83        | 0,89        | 1,01        |
| Comunitat Valenciana         | 0,71        | 0,89        | 0,98        | 0,96        | 0,95        |
| Asturias (Principado de)     | 0,82        | 0,65        | 0,71        | 0,90        | 0,94        |
| Aragón                       | 0,69        | 0,69        | 0,79        | 0,88        | 0,91        |
| Murcia (Región de)           | 0,69        | 0,65        | 0,72        | 0,75        | 0,91        |
| Cantabria                    | 0,46        | 0,44        | 0,45        | 0,80        | 0,89        |
| Extremadura                  | 0,54        | 0,41        | 0,68        | 0,73        | 0,75        |
| Canarias                     | 0,47        | 0,58        | 0,58        | 0,64        | 0,63        |
| Castilla-La Mancha           | 0,56        | 0,41        | 0,41        | 0,46        | 0,59        |
| Baleares (Illes)             | 0,22        | 0,26        | 0,27        | 0,29        | 0,33        |
| Ceuta y Melilla              | 0,00        | 0,10        | 0,13        | 0,19        | 0,20        |

Fuente: INE. Contabilidad Regional de España. PIBpm BASE 2000 salvo para el año 2000, que es PIBpm BASE 1995.

Tabla 4

**Personas que han utilizado Internet en los últimos 3 meses**

Resultados por CC-AA. Evolución de datos de personas (2004-2008) por comunidades autónomas, tipo de uso de TIC y periodo. Unidades: Porcentajes horizontales sobre personas (16 a 74 años)

|                              | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Madrid (Comunidad de)        | 49,5        | 54,9        | 58,6        | 63,8        | 67,0        |
| Cataluña                     | 47,6        | 52,1        | 53,2        | 56,2        | 64,2        |
| Baleares (Illes)             | 44,1        | 48,9        | 54,4        | 55,5        | 60,6        |
| País Vasco                   | 45,9        | 49,2        | 47,9        | 53,6        | 59,5        |
| Navarra (Comunidad Foral de) | 45,8        | 45,8        | 50,2        | 54,2        | 59,0        |
| Canarias                     | 41,5        | 43,3        | 46,6        | 53,1        | 57,6        |
| Cantabria                    | 37,7        | 43,1        | 48,6        | 51,2        | 57,2        |
| <b>España</b>                | <b>40,4</b> | <b>44,4</b> | <b>47,9</b> | <b>52,0</b> | <b>56,7</b> |
| Rioja (La)                   | 42,2        | 42,7        | 46,4        | 49,3        | 56,1        |
| Aragón                       | 42,8        | 42,1        | 46,9        | 56,1        | 55,7        |
| Comunitat Valenciana         | 38,3        | 42,0        | 45,7        | 49,9        | 55,6        |
| Asturias (Principado de)     | 39,7        | 43,8        | 49,7        | 53,8        | 54,9        |
| Ceuta                        | 33,2        | 37,0        | 51,3        | 49,5        | 54,7        |
| Castilla y León              | 37,2        | 39,2        | 45,8        | 50,6        | 52,3        |
| Andalucía                    | 32,5        | 36,9        | 42,0        | 47,0        | 50,7        |
| Castilla-La Mancha           | 32,0        | 39,6        | 40,0        | 42,8        | 50,5        |
| Murcia (Región de)           | 37,5        | 39,0        | 45,4        | 45,1        | 48,7        |
| Melilla                      | 47,1        | 49,9        | 41,5        | 59,1        | 48,6        |
| Galicia                      | 32,5        | 38,1        | 41,9        | 43,0        | 47,6        |
| Extremadura                  | 33,3        | 36,3        | 34,5        | 39,5        | 43,5        |

Fuente: INE

Tabla 5

**Viviendas que disponen de acceso a Internet**

Resultados por CC AA. Evolución de datos de viviendas (2004-2008) por comunidades autónomas, tipo de equipamiento y período. Unidades: Porcentajes horizontales sobre viviendas (con al menos un miembro de 16 a 74 años)

|                              | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Madrid (Comunidad de)        | 42,4        | 45,7        | 50,4        | 56,6        | 62,3        |
| Cataluña                     | 44,0        | 44,5        | 46,6        | 51,3        | 60,1        |
| País Vasco                   | 42,7        | 44,6        | 46,1        | 50,0        | 57,0        |
| Navarra (Comunidad Foral de) | 39,6        | 40,2        | 42,1        | 49,0        | 55,8        |
| Baleares (Illes)             | 39,7        | 37,2        | 42,6        | 48,2        | 54,9        |
| Cantabria                    | 32,7        | 33,4        | 43,1        | 46,7        | 53,7        |
| Asturias (Principado de)     | 28,7        | 35,2        | 40,5        | 42,3        | 53,1        |
| Canarias                     | 32,5        | 34,2        | 41,7        | 45,5        | 52,5        |
| Aragón                       | 35,8        | 37,3        | 40,5        | 47,8        | 51,7        |
| <b>España</b>                | <b>33,6</b> | <b>35,5</b> | <b>39,1</b> | <b>44,6</b> | <b>51,0</b> |
| Rioja (La)                   | 30,5        | 32,7        | 37,8        | 43,1        | 50,6        |
| Melilla                      | 30,4        | 30,3        | 46,2        | 50,1        | 50,2        |
| Comunitat Valenciana         | 31,6        | 32,4        | 33,5        | 42,9        | 48,4        |
| Ceuta                        | 29,7        | 37,4        | 39,1        | 48,0        | 48,0        |
| Andalucía                    | 26,0        | 28,1        | 31,7        | 38,9        | 43,7        |
| Extremadura                  | 22,2        | 23,9        | 23,8        | 30,3        | 42,9        |
| Murcia (Región de)           | 29,5        | 30,0        | 34,1        | 36,3        | 42,3        |
| Castilla y León              | 28,3        | 30,4        | 34,6        | 39,0        | 41,7        |
| Castilla-La Mancha           | 23,1        | 27,1        | 30,8        | 33,0        | 40,5        |
| Galicia                      | 21,1        | 24,0        | 29,6        | 32,3        | 39,7        |

Fuente: INE

Tabla 6

**Empresas con conexión a Internet**

En porcentaje

|                              | 2003         | 2004/5      | 2005/6      | 2006/7      | 2007/8      |
|------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Navarra (Comunidad Foral de) | 91,98        | 94,3        | 98,5        | 98,4        | 98,8        |
| País Vasco                   | 89,99        | 92,9        | 95,8        | 96,7        | 97,2        |
| Madrid (Comunidad de)        | 93,13        | 93,1        | 96,4        | 96,5        | 97,0        |
| Cataluña                     | 91,36        | 94,2        | 95,2        | 96,4        | 96,3        |
| Rioja (La)                   | 93,49        | 94,5        | 93,9        | 92,7        | 95,9        |
| Castilla y León              | 89,27        | 89,5        | 90,0        | 94,0        | 95,8        |
| Asturias (Principado de)     | 82,87        | 87,0        | 94,9        | 94,0        | 95,6        |
| Aragón                       | 89,11        | 94,3        | 94,5        | 94,0        | 95,5        |
| Baleares (Illes)             | 84,06        | 89,4        | 96,8        | 95,3        | 95,5        |
| <b>España</b>                | <b>87,40</b> | <b>90,0</b> | <b>92,7</b> | <b>94,3</b> | <b>94,9</b> |
| Comunidad Valenciana         | 86,14        | 87,5        | 92,0        | 93,2        | 94,5        |
| Canarias                     | 88,42        | 90,9        | 90,5        | 98,3        | 94,1        |
| Andalucía                    | 83,74        | 85,5        | 86,8        | 91,5        | 93,6        |
| Galicia                      | 76,97        | 83,7        | 87,6        | 90,2        | 93,4        |
| Ceuta y Melilla              | 80,75        | 81,1        | 93,8        | 93,0        | 91,7        |
| Cantabria                    | 88,04        | 88,1        | 97,3        | 93,8        | 91,1        |
| Extremadura                  | 84,79        | 86,1        | 89,5        | 95,6        | 90,7        |
| Murcia (Región de)           | 84,62        | 86,6        | 92,1        | 90,8        | 90,0        |
| Castilla-La Mancha           | 72,36        | 83,6        | 88,6        | 89,3        | 89,0        |

Fuente: INE

Tabla 7

**Personal que utiliza ordenadores al menos una vez por semana**

En porcentaje

|                              | 2003        | 2004/5      | 2005/6      | 2006/7      | 2007/8      |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Madrid (Comunidad de)        | 55,0        | 57,4        | 61,4        | 61,3        | 60,6        |
| País Vasco                   | 46,1        | 45,1        | 48,8        | 52,6        | 53,3        |
| Cataluña                     | 48,0        | 53,6        | 52,6        | 51,9        | 52,1        |
| <b>España</b>                | <b>43,9</b> | <b>47,7</b> | <b>49,0</b> | <b>49,2</b> | <b>49,7</b> |
| Comunidad Valenciana         | 38,6        | 43,3        | 42,1        | 43,6        | 46,6        |
| Baleares (Illes)             | 39,8        | 41,7        | 44,7        | 44,0        | 46,0        |
| Asturias (Principado de)     | 32,8        | 32,9        | 36,3        | 35,5        | 42,5        |
| Navarra (Comunidad Foral de) | 38,3        | 41,8        | 39,1        | 39,3        | 42,2        |
| Aragón                       | 40,1        | 42,8        | 42,3        | 44,4        | 41,9        |
| Galicia                      | 31,7        | 38,9        | 41,3        | 38,2        | 41,8        |
| Andalucía                    | 34,5        | 37,9        | 40,0        | 39,6        | 40,7        |
| Cantabria                    | 35,4        | 36,0        | 37,3        | 37,5        | 40,5        |
| Canarias                     | 31,5        | 40,2        | 39,4        | 39,0        | 37,0        |
| Castilla y León              | 34,1        | 36,0        | 39,4        | 36,1        | 36,6        |
| Rioja (La)                   | 31,8        | 37,3        | 38,1        | 35,9        | 36,2        |
| Extremadura                  | 30,7        | 30,6        | 37,2        | 34,4        | 36,0        |
| Ceuta y Melilla              | 28,1        | 39,4        | 37,1        | 36,6        | 34,9        |
| Murcia (Región de)           | 25,6        | 35,7        | 34,9        | 33,3        | 33,8        |
| Castilla-La Mancha           | 22,0        | 29,1        | 30,1        | 28,8        | 32,5        |

Fuente: INE

Tabla 8

**Remuneración de los asalariados en % del VAB**

|                      | 2000         | 2004         | 2005 (P)     | 2006 (P)     | 2007 (A)     |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Andalucía            | 52,7%        | 50,7%        | 50,7%        | 51,3%        | 50,8%        |
| Aragón               | 56,1%        | 54,2%        | 54,0%        | 53,6%        | 52,8%        |
| Asturias             | 54,6%        | 53,7%        | 53,3%        | 53,3%        | 52,7%        |
| Baleares             | 51,6%        | 52,7%        | 53,2%        | 53,1%        | 52,8%        |
| Canarias             | 54,1%        | 52,4%        | 52,8%        | 52,2%        | 52,6%        |
| Cantabria            | 56,0%        | 53,7%        | 53,8%        | 53,7%        | 53,7%        |
| Castilla-La Mancha   | 49,9%        | 51,4%        | 51,9%        | 51,9%        | 51,2%        |
| Castilla y León      | 52,4%        | 51,1%        | 50,8%        | 50,1%        | 49,4%        |
| Cataluña             | 55,2%        | 53,6%        | 53,4%        | 53,5%        | 53,5%        |
| Comunidad Valenciana | 50,8%        | 49,8%        | 50,0%        | 49,7%        | 48,6%        |
| Extremadura          | 51,9%        | 51,9%        | 51,9%        | 52,1%        | 51,1%        |
| Galicia              | 53,9%        | 52,3%        | 52,0%        | 52,0%        | 51,6%        |
| Madrid               | 58,9%        | 56,1%        | 56,0%        | 55,9%        | 55,3%        |
| Murcia               | 51,1%        | 50,3%        | 50,0%        | 50,7%        | 50,5%        |
| Navarra              | 57,0%        | 56,2%        | 55,9%        | 55,7%        | 55,6%        |
| País Vasco           | 56,2%        | 54,4%        | 53,6%        | 53,1%        | 52,5%        |
| La Rioja             | 50,1%        | 50,6%        | 50,1%        | 50,5%        | 50,1%        |
| Ceuta                | 63,4%        | 61,6%        | 62,0%        | 61,3%        | 61,6%        |
| Melilla              | 65,1%        | 64,7%        | 64,8%        | 64,9%        | 64,4%        |
| <b>España</b>        | <b>55,0%</b> | <b>53,3%</b> | <b>53,2%</b> | <b>53,1%</b> | <b>52,8%</b> |

Fuente: INE

Tabla 9

**Pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social**

En miles

|                    | 2000           | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Andalucía          | 1.199,3        | 1.254,9        | 1.271,9        | 1.296,0        | 1.312,9        | 1.333,5        |
| Aragón             | 260,0          | 262,6          | 264,6          | 270,0          | 272,4          | 274,8          |
| Asturias           | 283,2          | 284,0          | 285,2          | 288,6          | 290,7          | 292,0          |
| Baleares           | 146,8          | 151,5          | 153,0          | 156,1          | 157,5          | 159,8          |
| Canarias           | 201,3          | 217,8          | 221,8          | 228,3          | 234,3          | 240,1          |
| Cantabria          | 120,0          | 122,2          | 123,2          | 125,4          | 126,5          | 127,8          |
| Castilla-La Mancha | 312,4          | 318,6          | 321,1          | 325,5          | 328,0          | 331,4          |
| Castilla y León    | 561,6          | 565,0          | 566,9          | 573,6          | 576,3          | 578,5          |
| Cataluña           | 1.335,1        | 1.387,9        | 1.410,8        | 1.455,0        | 1.477,5        | 1.497,8        |
| C. Valenciana      | 739,4          | 775,0          | 788,2          | 815,6          | 829,8          | 845,0          |
| Extremadura        | 192,9          | 196,6          | 197,9          | 199,6          | 200,6          | 202,3          |
| Galicia            | 667,4          | 685,4          | 689,7          | 697,5          | 702,4          | 708,5          |
| Madrid             | 790,4          | 836,0          | 850,7          | 874,8          | 892,7          | 913,7          |
| Murcia             | 194,7          | 203,1          | 205,2          | 209,7          | 212,1          | 214,5          |
| Navarra            | 99,8           | 105,4          | 107,5          | 110,9          | 113,0          | 115,2          |
| País Vasco         | 423,8          | 440,9          | 449,2          | 464,4          | 471,9          | 479,4          |
| La Rioja           | 56,6           | 57,8           | 58,6           | 60,2           | 61,1           | 61,9           |
| Ceuta y Melilla    | 13,8           | 14,1           | 14,1           | 14,3           | 14,3           | 14,5           |
| <b>España</b>      | <b>7.598,5</b> | <b>7.878,8</b> | <b>7.979,6</b> | <b>8.165,5</b> | <b>8.274,0</b> | <b>8.390,7</b> |

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (BEL)

Tabla 10

**Pensiones no contributivas**

|                    | 2000           | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Andalucía          | 105.912        | 110.286        | 109.886        | 109.608        | 108.198        | 106.064        |
| Aragón             | 11.584         | 10.206         | 9.834          | 9.526          | 9.139          | 8.679          |
| Asturias           | 11.836         | 11.232         | 11.175         | 11.128         | 10.917         | 10.526         |
| Baleares           | 7.828          | 7.961          | 7.940          | 7.926          | 7.878          | 7.749          |
| Canarias           | 39.614         | 42.042         | 42.153         | 42.133         | 42.204         | 42.274         |
| Cantabria          | 6.473          | 6.450          | 6.291          | 6.273          | 6.222          | 6.164          |
| Castilla-La Mancha | 22.863         | 23.758         | 23.415         | 23.062         | 22.309         | 21.709         |
| Castilla y León    | 28.276         | 27.778         | 27.128         | 26.943         | 26.085         | 24.772         |
| Cataluña           | 58.194         | 60.183         | 59.833         | 59.352         | 58.679         | 57.685         |
| C. Valenciana      | 40.614         | 47.224         | 47.391         | 47.796         | 47.162         | 46.376         |
| Extremadura        | 15.919         | 17.356         | 17.083         | 16.685         | 16.305         | 15.977         |
| Galicia            | 52.621         | 54.434         | 53.685         | 52.956         | 51.657         | 50.199         |
| Madrid             | 33.727         | 34.213         | 34.054         | 34.009         | 33.753         | 33.406         |
| Murcia             | 15.090         | 15.538         | 15.205         | 15.006         | 14.721         | 14.415         |
| Navarra            | 3.483          | 3.288          | 3.160          | 3.049          | 2.979          | 2.876          |
| País Vasco         | 10.801         | 10.103         | 9.939          | 9.941          | 9.850          | 9.658          |
| La Rioja           | 2.367          | 2.179          | 2.119          | 2.074          | 1.998          | 1.895          |
| Ceuta y Melilla    | 4.073          | 4.239          | 4.216          | 4.296          | 4.326          | 4.299          |
| <b>España</b>      | <b>471.275</b> | <b>488.470</b> | <b>484.507</b> | <b>481.763</b> | <b>474.382</b> | <b>464.723</b> |

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (BEL)

Tabla 11

**Prestaciones por desempleo**

En miles de beneficiarios

|                    | 2000         | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           |
|--------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Andalucía          | 158,6        | 199,1          | 213,9          | 236,2          | 272,6          | 367,9          |
| Aragón             | 17,5         | 21,7           | 23,2           | 23,4           | 24,6           | 34,1           |
| Asturias           | 22,9         | 27,3           | 27,8           | 28,2           | 29,5           | 34,8           |
| Baleares           | 23,3         | 31,7           | 31,7           | 32,1           | 33,9           | 45,0           |
| Canarias           | 48,3         | 69,3           | 70,5           | 73,0           | 80,6           | 110,3          |
| Cantabria          | 8,9          | 11,9           | 12,3           | 11,9           | 12,1           | 16,2           |
| Castilla-La Mancha | 34,3         | 40,1           | 42,5           | 43,6           | 47,6           | 66,0           |
| Castilla y León    | 40,1         | 49,8           | 51,6           | 51,3           | 53,8           | 68,5           |
| Cataluña           | 126,8        | 175,4          | 181,3          | 184,8          | 199,8          | 267,6          |
| C. Valenciana      | 82,2         | 103,4          | 108,2          | 116,6          | 127,3          | 177,8          |
| Extremadura        | 24,6         | 34,3           | 37,2           | 37,7           | 40,4           | 48,9           |
| Galicia            | 62,6         | 75,1           | 78,6           | 79,2           | 79,4           | 94,3           |
| Madrid             | 96,9         | 139,7          | 134,2          | 133,7          | 145,9          | 189,8          |
| Murcia             | 19,5         | 23,5           | 24,4           | 25,2           | 28,9           | 43,9           |
| Navarra            | 9,4          | 11,1           | 12,2           | 12,8           | 13,5           | 17,5           |
| País Vasco         | 36,6         | 43,0           | 44,5           | 44,9           | 45,1           | 51,9           |
| La Rioja           | 3,8          | 5,2            | 5,6            | 6,2            | 6,4            | 8,3            |
| Ceuta y Melilla    | 2,1          | 3,6            | 4,2            | 4,5            | 5,0            | 5,6            |
| <b>España</b>      | <b>818,5</b> | <b>1.065,1</b> | <b>1.103,9</b> | <b>1.145,6</b> | <b>1.246,3</b> | <b>1.648,4</b> |

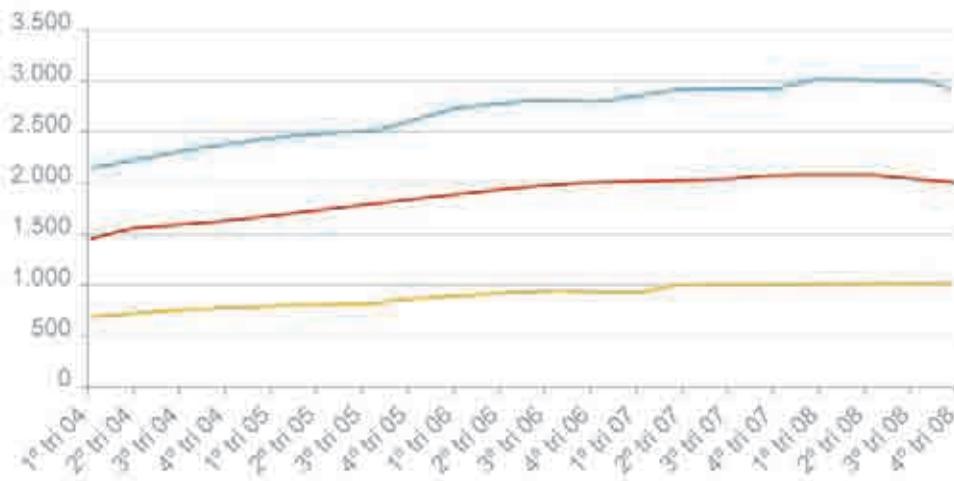
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (BEL)

## Gráfico 8

### Precios de vivienda libre en España

— España — País Vasco — Extremadura

En euros por metro cuadrado



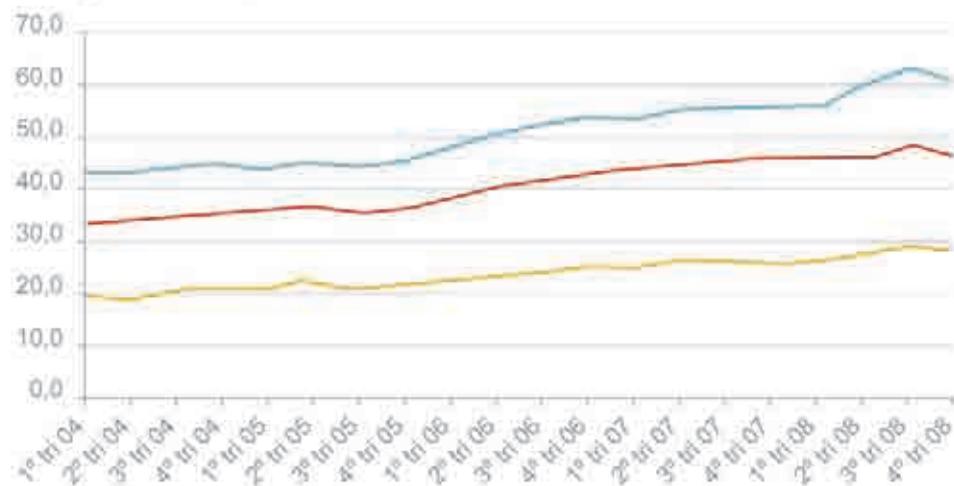
Fuente: MVIV

## Gráfico 9

### Acceso a la vivienda

— España — Baleares — Extremadura

Cuota hipotecaria en % del salario medio



Fuente: Banco de España y AFI

Tabla 12

**Accidentes de tráfico**

|                    | Absoluto      |               |                |                | Por cada 1.000 matrículas |             |             |             | Por cada 1.000 habitantes |            |            |            |
|--------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|------------|------------|------------|
|                    | 2004          | 2005          | 2006           | 2007           | 2004                      | 2005        | 2006        | 2007        | 2004                      | 2005       | 2006       | 2007       |
| Andalucía          | 14.502        | 14.599        | 15.500         | 15.500         | 42,2                      | 39,1        | 40,2        | 41,2        | 1,9                       | 1,9        | 1,9        | 1,9        |
| Aragón             | 3.285         | 3.217         | 3.230          | 3.230          | 66,7                      | 56,4        | 51,9        | 47,4        | 2,6                       | 2,5        | 2,3        | 2,5        |
| Asturias           | 2.453         | 2.379         | 2.441          | 2.441          | 67,0                      | 61,1        | 64,2        | 58,2        | 2,3                       | 2,2        | 2,4        | 2,3        |
| Baleares           | 2.915         | 2.567         | 2.236          | 2.236          | 40,4                      | 37,4        | 30,7        | 31,1        | 3,1                       | 2,6        | 2,1        | 2,2        |
| Canarias           | 2.021         | 2.104         | 1.860          | 1.860          | 22,8                      | 20,7        | 17,4        | 17,0        | 1,1                       | 1,1        | 1,0        | 0,9        |
| Cantabria          | 866           | 891           | 864            | 864            | 43,5                      | 37,6        | 37,1        | 33,8        | 1,7                       | 1,6        | 1,7        | 1,5        |
| Cataluña           | 20.229        | 20.965        | 26.056         | 26.056         | 56,8                      | 54,3        | 65,0        | 72,2        | 3,0                       | 3,0        | 3,5        | 3,6        |
| Com. Valenciana    | 8.321         | 9.166         | 10.308         | 10.308         | 32,8                      | 33,4        | 37,9        | 38,2        | 1,8                       | 2,0        | 2,2        | 2,1        |
| Castilla y León    | 6.315         | 6.001         | 5.837          | 5.837          | 72,1                      | 64,3        | 61,7        | 61,8        | 2,5                       | 2,4        | 2,3        | 2,3        |
| Castilla-La Mancha | 4.197         | 4.143         | 4.022          | 4.022          | 59,9                      | 52,7        | 48,7        | 46,6        | 2,3                       | 2,2        | 2,1        | 2,0        |
| Extremadura        | 1.642         | 1.687         | 1.794          | 1.794          | 51,8                      | 47,5        | 44,9        | 49,6        | 1,5                       | 1,6        | 1,5        | 1,6        |
| Galicia            | 5.107         | 4.742         | 4.405          | 4.405          | 52,6                      | 46,1        | 44,0        | 40,1        | 1,9                       | 1,7        | 1,7        | 1,6        |
| Madrid             | 12.752        | 11.901        | 15.461         | 15.461         | 28,0                      | 24,4        | 30,9        | 30,9        | 2,2                       | 2,0        | 2,6        | 2,6        |
| Murcia             | 1.624         | 1.642         | 1.491          | 1.491          | 26,0                      | 23,4        | 25,4        | 21,4        | 1,3                       | 1,2        | 1,3        | 1,1        |
| Navarra            | 453           | 394           | 258            | 258            | 19,1                      | 15,6        | 11,4        | 10,1        | 0,8                       | 0,7        | 0,5        | 0,4        |
| País Vasco         | 6.330         | 3.536         | 3.380          | 3.380          | 78,4                      | 42,5        | 41,4        | 40,1        | 3,0                       | 1,7        | 1,6        | 1,6        |
| Rioja              | 612           | 679           | 748            | 748            | 56,2                      | 58,0        | 62,6        | 62,4        | 2,1                       | 2,3        | 2,4        | 2,4        |
| Ceuta              | 109           | 50            | 20             | 20             | 30,7                      | 14,1        | 7,0         | 5,4         | 1,5                       | 0,7        | 0,3        | 0,3        |
| Melilla            | 177           | 524           | 597            | 597            | 55,3                      | 149,1       | 164,9       | 169,2       | 2,6                       | 8,0        | 8,4        | 8,7        |
| <b>España</b>      | <b>94.009</b> | <b>91.187</b> | <b>100.508</b> | <b>100.508</b> | <b>43,7</b>               | <b>39,3</b> | <b>42,2</b> | <b>42,8</b> | <b>2,2</b>                | <b>2,1</b> | <b>2,2</b> | <b>2,2</b> |

Fuente: DGT

Tabla 13

**Superficie afectada en incendios forestales**

En hectáreas

|                    | 2004              | 2005              | 2006              | 2007             | 2008             | 2004 - 2008       |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Galicia            | 32.098,5          | 57.452,2          | 95.947,4          | 7.051,1          | 6.352,81         | 198.901,9         |
| Castilla y León    | 15.786,0          | 46.406,7          | 15.732,8          | 9.760,3          | 15.264,27        | 102.950,1         |
| Andalucía          | 51.273,9          | 14.380,0          | 5.471,5           | 6.269,8          | 2.247,00         | 79.642,2          |
| Extremadura        | 16.141,5          | 17.582,2          | 7.112,0           | 6.032,6          | 1.247,00         | 48.115,2          |
| Canarias           | 328,6             | 2.143,9           | 1.612,7           | 35.751,6         | 420,05           | 40.256,9          |
| Castilla-La Mancha | 5.765,2           | 22.683,0          | 4.617,9           | 2.026,5          | 1.986,47         | 37.079,0          |
| Asturias           | 4.732,1           | 8.717,9           | 9.543,6           | 2.690,3          | 4.555,08         | 30.238,9          |
| Com. Valenciana    | 1.102,1           | 3.285,1           | 3.474,6           | 8.224,7          | 738,80           | 16.825,3          |
| Cantabria          | 1.701,5           | 4.872,6           | 4.045,4           | 3.452,8          | 2.110,30         | 16.182,7          |
| Cataluña           | 1.068,2           | 5.495,1           | 3.404,7           | 1.612,3          | 487,12           | 12.067,3          |
| Aragón             | 1.234,9           | 2.116,4           | 2.153,7           | 1.860,4          | 2.468,30         | 9.833,7           |
| Madrid             | 1.765,2           | 825,4             | 1.095,0           | 449,8            | 340,26           | 4.475,6           |
| Navarra            | 338,2             | 1.371,0           | 770,2             | 473,9            | 1.128,80         | 4.082,1           |
| País Vasco         | 201,5             | 562,0             | 95,1              | 96,1             | 240,01           | 1.194,7           |
| Murcia             | 437,5             | 257,5             | 71,4              | 160,2            | 165,17           | 1.091,7           |
| Baleares           | 139,4             | 347,4             | 165,3             | 123,9            | 44,33            | 820,2             |
| Rioja              | 35,7              | 174,1             | 49,9              | 69,5             | 93,94            | 423,1             |
| Ceuta              | 21,0              | 0,0               | 0,0               | 0,0              | 2,10             | 23,1              |
| Melilla            | 0,0               | 0,0               | 0,0               | 0,0              | 0,0              | 0,0               |
| <b>España</b>      | <b>134.170,96</b> | <b>188.672,49</b> | <b>155.362,83</b> | <b>86.105,53</b> | <b>39.891,81</b> | <b>564.311,81</b> |

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente. Área de Defensa Contra Incendios Forestales.

Tabla 14

**Denuncias por maltratos producidos por pareja o ex pareja**

Mujeres; tasas por millón de mujeres

|                    | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Melilla            | 6.853        | 6.902        | 7.445        | 5.901        |
| Canarias           | 5.631        | 5.700        | 5.630        | 5.205        |
| Baleares           | 4.478        | 4.644        | 5.056        | 5.091        |
| Ceuta              | 6.568        | 6.006        | 5.955        | 4.882        |
| Murcia             | 3.915        | 3.979        | 4.148        | 4.128        |
| Com. Valenciana    | 3.514        | 3.512        | 3.742        | 3.816        |
| Andalucía          | 3.195        | 3.457        | 3.547        | 3.689        |
| Madrid             | 2.956        | 3.010        | 3.208        | 3.402        |
| <b>España</b>      | <b>2.985</b> | <b>3.107</b> | <b>3.245</b> | <b>3.348</b> |
| Castilla y León    | 1.875        | 2.610        | 1.994        | 2.839        |
| Asturias           | 2.423        | 2.679        | 2.829        | 2.656        |
| Rioja              | 2.112        | 2.236        | 2.556        | 2.572        |
| Aragón             | 2.012        | 2.217        | 2.292        | 2.527        |
| Castilla-La Mancha | 2.338        | 1.777        | 2.691        | 2.262        |
| Galicia            | 1.728        | 1.912        | 2.031        | 2.243        |
| Extremadura        | 2.035        | 2.121        | 2.112        | 2.194        |
| Cantabria          | 2.293        | 2.323        | 2.116        | 2.164        |
| Navarra            | 1.339        | 1.169        | 1.087        | 1.196        |
| Cataluña*          | n.d.         | n.d.         | n.d.         | n.d.         |
| País Vasco*        | n.d.         | n.d.         | n.d.         | n.d.         |

\* Del País Vasco y Cataluña solo disponemos de las denuncias presentadas ante los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Por eso no se incluye la tasa por millón de mujeres

Fuente: Ministerio del Interior, y datos de población del padrón

Tabla 15

**Condenados según lugar de condena**

|                    | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Andalucía          | 27.058         | 28.519         | 30.960         | 26.768         |
| Aragón             | 2.892          | 3.164          | 3.072          | 3.606          |
| Asturias           | 3.719          | 3.526          | 3.833          | 3.874          |
| Baleares           | 3.922          | 3.790          | 4.119          | 4.298          |
| Canarias           | 5.734          | 4.057          | 5.546          | 6.132          |
| Cantabria          | 1.325          | 1.531          | 1.327          | 2.170          |
| Cataluña           | 23.090         | 23.222         | 23.087         | 21.857         |
| Com. Valenciana    | 13.554         | 15.753         | 16.049         | 16.729         |
| Castilla y León    | 5.244          | 5.330          | 5.727          | 4.938          |
| Castilla-La Mancha | 4.530          | 4.048          | 4.855          | 3.898          |
| Extremadura        | 2.460          | 2.578          | 2.860          | 2.666          |
| Galicia            | 8.100          | 8.951          | 8.893          | 6.870          |
| Madrid             | 16.674         | 8.067          | 14.713         | 13.330         |
| Murcia             | 4.776          | 5.932          | 5.977          | 5.447          |
| Navarra            | 1.244          | 1.345          | 1.782          | 1.716          |
| País Vasco         | 6.261          | 6.244          | 6.727          | 5.332          |
| Rioja              | 1.231          | 1.244          | 1.241          | 1.097          |
| Ceuta              | 1.377          | 935            | 1.368          | 1.229          |
| Melilla            | 862            | 691            | 610            | 512            |
| <b>España</b>      | <b>134.053</b> | <b>128.927</b> | <b>142.746</b> | <b>132.469</b> |

Fuente: INE

Tabla 16

**Accidentes de trabajo con baja**

|                    | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Andalucía          | 164.079        | 171.210        | 162.270        | 163.093        | 156.453        |
| Aragón             | 23.253         | 24.174         | 23.446         | 24.877         | 25.272         |
| Asturias           | 20.288         | 20.095         | 19.353         | 20.933         | 21.974         |
| Baleares           | 27.085         | 28.685         | 27.931         | 28.352         | 27.159         |
| Canarias           | 47.542         | 48.238         | 44.252         | 44.366         | 41.840         |
| Cantabria          | 10.520         | 10.486         | 10.141         | 10.104         | 10.703         |
| Cataluña           | 172.073        | 171.258        | 148.935        | 160.165        | 43.597         |
| Com. Valenciana    | 106.088        | 104.983        | 92.281         | 90.710         | 44.959         |
| Castilla y León    | 44.145         | 44.773         | 43.104         | 44.466         | 159.513        |
| Castilla-La Mancha | 40.298         | 44.639         | 44.735         | 46.288         | 86.136         |
| Extremadura        | 15.959         | 15.937         | 15.544         | 16.586         | 16.497         |
| Galicia            | 49.330         | 50.343         | 48.246         | 50.826         | 55.106         |
| Madrid             | 138.348        | 146.711        | 135.634        | 132.071        | 138.067        |
| Murcia             | 27.102         | 29.233         | 27.393         | 27.525         | 26.226         |
| Navarra            | 13.574         | 13.595         | 12.738         | 13.144         | 13.381         |
| País Vasco         | 48.626         | 49.508         | 47.955         | 43.597         | 47.396         |
| Rioja              | 6.018          | 6.390          | 6.137          | 6.301          | 6.183          |
| Ceuta              | 869            | 962            | 786            | 879            | 1.052          |
| Melilla            | 547            | 575            | 680            | 698            | 739            |
| <b>España</b>      | <b>955.744</b> | <b>981.795</b> | <b>911.561</b> | <b>924.981</b> | <b>922.253</b> |

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (BEL)

Tabla 17

## Huelgas

### Huelgas

|                        | Provinciales | Comunitarias | Nacionales |
|------------------------|--------------|--------------|------------|
| 2000                   | 667          | 27           | 33         |
| 2001                   | 655          | 20           | 54         |
| 2002                   | 607          | 31           | 46         |
| 2003                   | 625          | 8            | 41         |
| 2004                   | 665          | 8            | 34         |
| 2005                   | 610          | 21           | 38         |
| 2006                   | 700          | 41           | 38         |
| 2007                   | 684          | 35           | 32         |
| 2008 (hasta noviembre) | 545          | 13           | 39         |

### Trabajadores participantes (miles)

|                        | Provinciales | Comunitarias | Nacionales |
|------------------------|--------------|--------------|------------|
| 2000                   | 196          | 100          | 1.766      |
| 2001                   | 383          | 177          | 683        |
| 2002                   | 544          | 47           | 3.937      |
| 2003                   | 194          | 2            | 532        |
| 2004                   | 378          | 37           | 140        |
| 2005                   | 250          | 19           | 62         |
| 2006                   | 401          | 54           | 44         |
| 2007                   | 411          | 16           | 66         |
| 2008 (hasta noviembre) | 232          | 85           | 62         |

### Jornadas no trabajadas (miles)

|                        | Provinciales | Comunitarias | Nacionales |
|------------------------|--------------|--------------|------------|
| 2000                   | 844          | 203          | 2.530      |
| 2001                   | 766          | 163          | 988        |
| 2002                   | 869          | 121          | 3.949      |
| 2003                   | 633          | 2            | 154        |
| 2004                   | 4.126        | 112          | 235        |
| 2005                   | 509          | 28           | 222        |
| 2006                   | 703          | 141          | 83         |
| 2007                   | 1.043        | 39           | 101        |
| 2008 (hasta noviembre) | 692          | 79           | 356        |

Tabla 18

**Indicadores políticos**

|   | 2005 |      |      |      | 2006 |      |      |      | 2007 |      |      |      | 2008 |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|   | ene  | abr  | jul  | oct  |
| <b>Valoración de líderes</b>                  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| J. L. Rodríguez Zapatero                      | 5,74 | 5,32 | 5,48 | 4,86 | 5,01 | 5,39 | 4,94 | 4,76 | 4,93 | 5,12 | 5,01 | 4,92 |      | 5,58 | 4,75 | 4,73 |
| Mariano Rajoy                                 | 4,55 | 4,30 | 4,36 | 4,10 | 4,10 | 3,97 | 3,77 | 3,71 | 3,69 | 4,05 | 3,81 | 3,75 |      | 4,24 | 3,99 | 3,88 |
| Gaspar Llamazares                             | 3,85 | 3,73 | 3,92 | 3,82 | 3,91 | 3,91 | 4,01 | 3,78 | 4,32 | 4,38 | 4,24 | 4,15 |      | 3,34 | 3,29 | 3,11 |
| <b>Valoración de la situación política</b>    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Muy buena                                     | 0,9  | 1,8  | 1,2  | 0,8  | 1,1  | 1,3  | 1,2  | 0,8  | 0,5  | 0,6  | 1,0  | 0,8  | 0,7  | 1,3  | 1,4  | 0,6  |
| Buena   | 28,1 | 21,2 | 22,9 | 15,5 | 16,4 | 23,5 | 19,4 | 15,8 | 12,2 | 15,6 | 16,5 | 16,3 | 14   | 19,2 | 15,6 | 12,7 |
| Regular                                       | 46,5 | 42,3 | 42,5 | 40,7 | 41,8 | 39,9 | 38,6 | 37,7 | 38,8 | 40   | 41,8 | 38,7 | 40,6 | 42,3 | 39,4 | 38,5 |
| Mala  | 16,0 | 19,9 | 19,1 | 24,7 | 23,7 | 20,4 | 23,2 | 25,3 | 28,4 | 26,8 | 24,4 | 25,0 | 26,4 | 22   | 25,6 | 27,9 |
| Muy mala                                      | 3,7  | 6,5  | 6,5  | 8,9  | 10,3 | 8,2  | 10,6 | 12,1 | 12,8 | 10,3 | 10,4 | 12,3 | 10,1 | 7,8  | 10,1 | 12,6 |
| No sabe/No contesta                           | 4,7  | 8,3  | 7,8  | 9,4  | 6,7  | 6,6  | 6,9  | 8,3  | 7,3  | 6,6  | 5,9  | 7,0  | 8,1  | 7,3  | 7,9  | 7,6  |
| <b>Expectativas de la situación política</b>  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Mejor   | 21,2 | 19,2 | 18,4 | 14,5 | 16,4 | 22,0 | 18,7 | 15,0 | 13,4 | 14,0 | 17,9 | 14,8 | 13,1 | 15,9 | 11,8 | 11,2 |
| Igual   | 44,1 | 39,1 | 42,4 | 36,2 | 37,7 | 40,2 | 40,0 | 39,8 | 40,9 | 42,5 | 39,6 | 36,1 | 41,2 | 46,4 | 45,4 | 45,1 |
| Peor  | 13,7 | 19,8 | 19,5 | 25,5 | 22,9 | 17,9 | 21,6 | 21,4 | 21,2 | 18,0 | 16,6 | 18,2 | 15,1 | 20,1 | 24,6 | 25,4 |
| No sabe/No contesta                           | 21,0 | 21,9 | 19,7 | 23,8 | 23,0 | 19,9 | 19,8 | 22,2 | 24,5 | 25,5 | 26,0 | 30,9 | 30,7 | 17,6 | 18,2 | 18,2 |
| <b>Valoración de la situación económica</b>   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Muy buena                                     | 0,6  | 0,4  | 0,5  | 0,6  | 0,6  | 1,1  | 0,8  | 0,8  | 1,1  | 1,4  | 1,1  | 0,9  | 0,5  | 0,5  | 0,3  | 0,4  |
| Buena   | 26,3 | 24,2 | 25,0 | 22,4 | 23,6 | 24,8 | 21,0 | 23,6 | 23,7 | 27,5 | 26,0 | 21,5 | 16,0 | 10,1 | 6,4  | 4,6  |
| Regular                                       | 54,3 | 51,4 | 50,8 | 47,7 | 54,3 | 48,5 | 49,0 | 46,6 | 48,1 | 44,9 | 46,5 | 44,4 | 41,8 | 42,5 | 34,2 | 30,8 |
| Mala  | 14,0 | 16,7 | 15,9 | 21   | 14   | 18,6 | 20,7 | 20,6 | 19   | 18,2 | 17,7 | 23,1 | 27,4 | 31,4 | 37   | 40,5 |
| Muy mala                                      | 4,1  | 5,5  | 5,8  | 7,0  | 4,0  | 5,7  | 7,3  | 7,2  | 6,9  | 6,3  | 7,3  | 9,1  | 12,9 | 14,7 | 21,6 | 22,9 |
| No sabe/No contesta                           | 0,6  | 1,8  | 2,1  | 1,3  | 0,6  | 1,2  | 1,4  | 1,3  | 1,1  | 1,8  | 1,4  | 1,0  | 1,4  | 0,8  | 0,6  | 0,8  |
| <b>Expectativas de la situación económica</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Mejor   | 16,7 | 15,1 | 15,5 | 12,4 | 13,6 | 16,0 | 13,0 | 14,2 | 13,0 | 14,2 | 16,2 | 12,6 | 9,9  | 10,6 | 11,7 | 12,2 |
| Igual   | 43,2 | 36,5 | 39,3 | 35,8 | 37,4 | 39,0 | 38,0 | 37,8 | 40,5 | 40,7 | 40,1 | 34,2 | 38,5 | 30,0 | 26,6 | 25,5 |
| Peor  | 21,6 | 28,6 | 29,0 | 34,8 | 31,9 | 28,5 | 32,1 | 29,1 | 28,4 | 26,9 | 26,3 | 33,5 | 35,6 | 44,5 | 47,4 | 64,7 |
| No sabe/No contesta                           | 18,5 | 19,8 | 18,2 | 17,0 | 17,1 | 16,4 | 17,0 | 18,9 | 18,0 | 18,2 | 17,4 | 19,7 | 16,1 | 14,9 | 14,3 | 14,8 |

|  | 2005  |       |       |       | 2006  |       |       |       | 2007  |       |       |       | 2008  |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | ene   | abr   | jul   | oct   | ene   | abr   | jul   | oct   | ene   | abr   | jul   | oct   | abr   | jul   | oct   |
| <b>Valoración del Gobierno</b>                   |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Muy buena  | 2,7   | 3,1   | 3,6   | 1,7   | 2,9   | 5,0   | 3,3   | 3,6   | 2,2   | 2,5   | 3,7   | 3,0   | 2,6   | 1,3   | 1,4   |
| Buena  | 34,3  | 28,9  | 32,3  | 23,7  | 25,3  | 31,2  | 27,5  | 25,8  | 23,2  | 25,4  | 25,9  | 24,8  | 32,1  | 18,6  | 18,7  |
| Regular  | 44,3  | 44,4  | 40,1  | 45,4  | 42,1  | 40,5  | 40,4  | 41    | 44,1  | 43,2  | 43,3  | 42    | 40,5  | 44,2  | 44,2  |
| Mala   | 9,7   | 13,6  | 12,5  | 16,7  | 16,1  | 14,2  | 17    | 16,9  | 16,6  | 17,3  | 16    | 17,5  | 16    | 22,3  | 22    |
| Muy mala   | 3,8   | 5,4   | 5,8   | 7,7   | 9,6   | 6,8   | 8,4   | 9,5   | 8,9   | 7,4   | 7,5   | 9     | 4,9   | 10,7  | 12,1  |
| No sabe/No contesta                              | 5,3   | 4,6   | 5,7   | 4,9   | 4,0   | 2,3   | 3,5   | 3,2   | 5,0   | 4,3   | 3,7   | 3,6   | 3,9   | 2,8   | 1,6   |
| <b>Valoración de la oposición</b>                |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Muy buena  | 1,8   | 1,4   | 1,3   | 1,4   | 1,7   | 1,9   | 1,2   | 1,7   | 1,1   | 1,0   | 1,7   | 1,3   | 0,6   | 0,5   | 0,8   |
| Buena  | 20    | 13,9  | 14,9  | 14,2  | 13,9  | 15,9  | 12,4  | 12,3  | 10,4  | 12,4  | 13    | 12    | 13,8  | 10,6  | 11,9  |
| Regular  | 39    | 38,8  | 38,6  | 36,1  | 34,6  | 33,5  | 32,2  | 32,7  | 32,5  | 33    | 31,1  | 32    | 39,3  | 38,6  | 37,5  |
| Mala   | 20,5  | 24,7  | 21,8  | 24,6  | 24,6  | 25,9  | 26,7  | 27,4  | 26,1  | 26,9  | 27,2  | 26,9  | 28,3  | 32,2  | 30,8  |
| Muy mala   | 11,8  | 14,3  | 15,9  | 16,3  | 18,9  | 19    | 22,9  | 21,6  | 24,4  | 21,1  | 22,6  | 23,2  | 13,0  | 13,5  | 15,8  |
| No sabe/No contesta                              | 7,0   | 6,7   | 7,5   | 7,3   | 6,4   | 3,9   | 4,6   | 4,5   | 5,5   | 5,7   | 4,4   | 4,7   | 5,0   | 4,6   | 3,2   |
| <b>Confianza en José Luis Rodríguez Zapatero</b> |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Mucha y bastante confianza                       | 50,8  | 44,4  | 45,5  | 38,2  | 37,4  | 44,7  | 40,4  | 39,3  | 35,8  | 37,9  | 39,7  | 37,1  | 46,0  | 34,0  | 34,5  |
| Poca y ninguna confianza                         | 44,4  | 51,8  | 48,7  | 56,6  | 58,1  | 52    | 56,6  | 56,7  | 59,7  | 58    | 57,4  | 59,3  | 51,1  | 63,4  | 62,6  |
| No sabe/No contesta                              | 4,8   | 3,9   | 5,8   | 5,2   | 4,5   | 3,4   | 3,0   | 3,9   | 4,5   | 4,1   | 2,9   | 3,6   | 2,9   | 2,8   | 2,9   |
| <b>Confianza en Mariano Rajoy</b>                |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Mucha y bastante confianza                       | 29,4  | 26,8  | 25,0  | 23,5  | 23,7  | 24,1  | 21,0  | 19,9  | 18    | 20    | 21,5  | 19,6  | 20,5  | 18,4  | 18,3  |
| Poca y ninguna confianza                         | 64,6  | 68,4  | 67,9  | 70,1  | 70,6  | 71,8  | 74,9  | 75,6  | 77,1  | 75,4  | 74,6  | 75,8  | 75,7  | 78,1  | 77,9  |
| No sabe / No contesta                            | 6,0   | 4,9   | 7,0   | 6,4   | 5,7   | 4,1   | 4,1   | 4,6   | 4,9   | 4,6   | 3,8   | 4,5   | 3,8   | 3,5   | 3,7   |
| <b>Intención directa de voto PSOE</b>            |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Extrema izquierda (1-2)                          | 58,62 | 48,19 | 53,7  | 54,7  | 54,86 | 61,97 | 44,17 | 52,57 | 52,56 | 53,59 | 51,63 | 51,76 | 52,51 | 46,2  | 53,53 |
| Izquierda (3-4)                                  | 77,97 | 74,68 | 74,21 | 71,49 | 69,3  | 73,27 | 73,4  | 74,51 | 67,36 | 72,58 | 70,53 | 71,53 | 76,0  | 70,4  | 66,66 |
| Centro izquierda (5)                             | 45,85 | 39,01 | 41,12 | 39,88 | 36,23 | 40,32 | 34,61 | 31,88 | 34,13 | 31,88 | 36,11 | 36,2  | 38,97 | 30,48 | 34,65 |
| Centro derecha (6)                               | 8,26  | 8,21  | 6,91  | 4,44  | 6,66  | 10,91 | 3,06  | 5,74  | 4,41  | 4,57  | 7,58  | 5,63  | 6,04  | 3,19  | 10,04 |
| Derecha (7-8)                                    | 5,58  | 3,14  | 2,91  | 2,34  | 2,62  | 3,87  | 3,37  | 2,26  | 3,44  | 2,47  | 3,07  | 5,1   | 4,42  | 3,0   | 2,99  |
| Extrema derecha (9-10)                           | 7,69  | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 3,57  | 7,46  | 5,4   | 2,86  | 0,0   | 2,12  | 5,55  | 5,71  | 7,41  | 7,84  | 2,0   |
| Sin ideología                                    | 30    | 26,76 | 23,12 | 21    | 21,48 | 23,36 | 21,12 | 16,49 | 16,48 | 19,31 | 20,88 | 26,55 | 24,81 | 22,83 | 25,32 |
| <b>Intención directa de voto PP</b>              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Extrema izquierda (1-2)                          | 0,69  | 1,81  | 0,0   | 0,0   | 1,39  | 0,5   | 0,0   | 0,57  | 0,0   | 1,1   | 0,54  | 0,0   | 1,67  | 0,63  | 0,0   |
| Izquierda (3-4)                                  | 2,49  | 2,11  | 1,41  | 1,73  | 3,04  | 2,25  | 2,08  | 2,11  | 2,71  | 1,24  | 1,61  | 1,65  | 1,63  | 2,11  | 3,5   |
| Centro izquierda (5)                             | 20,2  | 22,22 | 23,11 | 25,56 | 26,09 | 23,38 | 18,46 | 25,0  | 22,66 | 22,22 | 25,23 | 18,99 | 23,24 | 27,02 | 23,72 |
| Centro derecha (6)                               | 72,17 | 73,43 | 70,74 | 74,66 | 73,33 | 64,19 | 73,47 | 68,97 | 71,27 | 73,14 | 71,09 | 76,19 | 70,33 | 69,86 | 68,03 |
| Derecha (7-8)                                    | 84,55 | 88,79 | 88,83 | 88,73 | 87,33 | 90,08 | 84,38 | 87,78 | 86,2  | 88,61 | 89,47 | 83,52 | 86,72 | 83,69 | 85,9  |
| Extrema derecha (9-10)                           | 84,61 | 91,49 | 97,37 | 96,55 | 94,64 | 86,56 | 83,78 | 91,43 | 88,88 | 89,36 | 88,88 | 85,71 | 81,48 | 68,62 | 88,0  |
| Sin ideología                                    | 17,14 | 14,87 | 16,29 | 19,82 | 13,63 | 21,31 | 19,47 | 15,77 | 13,97 | 16,3  | 17,21 | 18,27 | 19,62 | 16,95 | 23,7  |

|  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|------|
| <b>Actividad legislativa</b>   |      |      |      |      |
| Leyes orgánicas  | 6    | 8    | 16   | 2    |
| Leyes  | 30   | 44   | 56   | 4    |
| Reales decretos-leyes  | 16   | 13   | 11   | 10   |
| Reales decretos legislativos   | 0    | 0    | 2    | 2    |
| Proyectos de ley   | 51   | 50   | 34   | 6    |
| Retirados  | 0    | 2    | 0    | 0    |
| Caducados  | 0    | 6    | 1    | 0    |
| Rechazados   | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Aprobados con modificaciones   | 45   | 41   | 31   | 5    |
| Aprobados sin modificaciones   | 6    | 1    | 2    | 1    |
| Preguntas respondidas por el<br>Presidente del Gobierno en<br>sesión de control (Congreso) | 56   | 62   | 63   | 36   |
| Preguntas respondidas por el<br>Presidente del Gobierno en<br>sesión de control (Senado)   | 23   | 18   | 24   | 8    |

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

Tabla 19

**Conflictividad territorial**

|  |   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|---|------|------|------|------|
| Conflictividad planteada por el Estado     | Recursos de inconstitucionalidad  | 5    | 3    | 4    | 1    |
|  | Conflictos de competencia   | 3    | 0    | 1    | 0    |
| Conflictividad planteada por las CC AA     | Recursos de inconstitucionalidad  | 5    | 5    | 5    | 2    |
|  | Conflictos de competencia   | 10   | 6    | 8    | 11   |
| Actuaciones para reducir la conflictividad | Comisiones bilaterales de cooperación previas a los recursos                      |      |      |      |      |
|  | A iniciativa del Estado   | 6    | 6    | 11   | 6    |
|  | A iniciativa de las CC AA   | 1    | 0    | 10   | 4    |
|  | Cartas de cooperación   | 24   | 30   | 17   | 7    |
|  | Reuniones de la Comisión de Seguimiento de las Disposiciones y Actos de las CC AA | 11   | 12   | 13   | 9    |
|  | Leyes autonómicas examinadas en la Comisión de Seguimiento                        | 222  | 215  | 237  | 137  |
| Conflictividad ante el TC                  | Estado contra CC AA   |      |      |      |      |
|  | Conflictos  | 2    | 1    | 1    | 0    |
|  | Recursos  | 5    | 3    | 6    | 1    |
|  | Desistimientos  | 1    | 0    | 0    | 0    |
|  | Sentenciados por el TC  | 0    | 0    | 0    | 1    |
|  | Pendiente de sentencia de TC  | 6    | 4    | 7    | 0    |
|  | CC AA contra Estado   |      |      |      |      |
|  | Conflictos  | 10   | 6    | 15   | 8    |
|  | Recursos  | 5    | 5    | 14   | 2    |
|  | Desistimientos  | 0    | 2    | 0    | 0    |
|  | Sentenciados por el TC  | 0    | 0    | 0    | 0    |
|  | Pendiente de sentencia de TC  | 15   | 9    | 29   | 10   |

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

Tabla 20

**Indicadores judiciales**

|   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |
|---|--------|--------|--------|--------|
| <b>N° de jueces por 100.000 habitantes</b>                              | 10     | 10,24  | 9,4    | 9,6    |
| <b>Estructura demográfica</b>   |        |        |        |        |
| Mujer   | 45,21% | 45,86% | 46,77% | 47,17% |
| Varón   | 54,79% | 54,14% | 53,23% | 52,83% |
| Edad media  | 43,99  | 44,63  | 45,01  | 45,71  |
| Edad media mujer  | 40,25  | 41,03  | 41,6   | 42,35  |
| Edad media varón  | 47,08  | 47,68  | 48     | 48,71  |
| <b>Calidad de la justicia: duración estimada de los asuntos (meses)</b> |        |        |        |        |
| <b>Jurisdicción civil</b>   |        |        |        |        |
| Juzgados de primera instancia   | 7,74   | 7,9    | 7,2    |        |
| Audiencia Provincial  | 2,60   | 4,9    | 2,4    |        |
| Tribunal Superior de Justicia   | 3,60   | 3,7    | 3,5    |        |
| Tribunal Supremo  | 31,91  | 31,2   | 27,8   |        |
| <b>Jurisdicción penal</b>   |        |        |        |        |
| Juzgados de instrucción   | 1,75   | 1,8    | 1,8    |        |
| Juzgados de lo penal  | 5,50   | 5,1    | 6,2    |        |
| Audiencia Provincial  | 2,42   | 2,4    | 2,5    |        |
| Tribunal Superior de Justicia   | 2,47   | 1,6    | 1,4    |        |
| Audiencia Nacional  | 3,33   | 3,3    | 2,4    |        |
| Tribunal Supremo  | 8,63   | 6,5    | 5,7    |        |
| <b>Contencioso-Administrativo</b>                                       |        |        |        |        |
| Juzgados de lo contencioso  | 7,49   | 8,9    | 10,2   |        |
| Tribunal Superior de Justicia   | 29,52  | 32,3   | 31,6   |        |
| Audiencia Nacional  | 19,73  | 19,3   | 18,2   |        |
| Tribunal Supremo  | 25,08  | 25,7   | 30,8   |        |
| <b>Social</b>   |        |        |        |        |
| Juzgados de lo social   | 5,18   | 5,3    | 5,5    |        |
| Tribunal Superior de Justicia   | 7,48   | 7,8    | 8,0    |        |
| Audiencia Nacional  | 4,50   | 4,1    | 3,5    |        |
| Tribunal Supremo  | 13,48  | 14,0   | 9,4    |        |

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Tabla 21

**Tribunal Constitucional**

|  | 2005  | 2006   | 2007   |
|--|-------|--------|--------|
| <b>Recursos de inconstitucionalidad</b>                                | 16    | 23     | 21     |
| <b>Promotor:</b>   |       |        |        |
| Presidente del Gobierno  | 4     | 3      | 6      |
| Defensor del Pueblo  | 0     | 1      | 0      |
| Diputados y Senadores  | 6     | 10     | 5      |
| Comunidades Autónomas  | 6     | 9      | 10     |
| <b>Cuestiones de inconstitucionalidad</b>                              | 206   | 237    | 137    |
| <b>Promotor:</b>   |       |        |        |
| Tribunal Supremo   | 1     | 1      | 1      |
| Audiencia Nacional   | 5     | 1      | 0      |
| Tribunales Superiores de Justicia y Tribunales Militares Territoriales | 136   | 41     | 19     |
| Audiencias Provinciales  | 12    | 10     | 4      |
| Juzgados   | 50    | 183    | 113    |
| Otros  |       | 1      |        |
| <b>Recursos de amparo</b>  | 9.476 | 11.471 | 9.840  |
| <b>Conflictos positivos de competencia</b>                             | 8     | 10     | 4      |
| <b>Promotor:</b>   |       |        |        |
| Estado contra Comunidades Autónomas                                    | 1     | 2      | 1      |
| Comunidades Autónomas contra Estado                                    | 7     | 8      | 13     |
| Comunidades Autónomas entre sí   | 0     | 0      | 0      |
| Conflictos en defensa de la autonomía local                            | 2     | 0      | 1      |
| <b>Asuntos resueltos</b>   |       |        |        |
| Recursos de inconstitucionalidad                                       | 60    | 24     | 26     |
| Cuestiones de inconstitucionalidad                                     | 175   | 133    | 164    |
| Recursos de amparo   | 6.078 | 8.368  | 11.393 |
| Conflictos positivos de competencia                                    | 22    | 15     | 5      |

Fuente: Tribunal Constitucional

Tabla 22

**Financiación pública de las confesiones religiosas**

|  | 2005        | 2006    | 2007    | 2008    |
|--|-------------|---------|---------|---------|
| <b>Financiación de la Iglesia católica (en euros)</b>    |             |         |         |         |
| Total asignación tributaria                              | 128.682.326 |         |         |         |
| Total recibido del Estado                                | 141.469.680 |         |         |         |
| Diferencia (Complemento presupuestario)                  | 12.787.354  |         |         |         |
| <b>Otras confesiones religiosas (en euros)</b>           |             |         |         |         |
| Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España | 631.962     | 652.000 | 675.000 | 738.443 |
| Comisión Islámica de España*                             |             | 649.000 | 600.000 | 610.000 |
| Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas    | 160.147     |         |         |         |
| Unión de Comunidades Islámicas de España                 | 469.440     |         |         |         |
| Federación de Comunidades Judías de España               | 306.044     | 314.000 | 325.000 | 337.000 |

\* La Comisión Islámica de España es un organismo colegiado y agrupa a la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas y a la Unión de Comunidades Islámicas de España.

Fuente: Conferencia Episcopal Española y Fundación Pluralismo y Convivencia

Tabla 23

**Indicadores sociodemográficos**

|  | 2005       | 2006         | 2007         | 2008       |
|--|------------|--------------|--------------|------------|
| <b>Población</b>   | 44.108.530 | 44.708.964   | 45.200.737   | 46.157.822 |
| <b>Extranjeros*</b>  |            |              |              |            |
| Comunitarios   | 774.953    | 918.886      | 1.708.517    | 2.161.756  |
| No comunitarios  | 2.955.657  | 3.225.280    | 2.811.037    | 3.107.008  |
| <b>Matrimonios civiles</b>   | 39,01%     | 41,83%       |              |            |
| Disoluciones matrimoniales (nulidades, separaciones y divorcios por cada 1.000 habitantes) | 3,11       | 3,26         | 3,04         |            |
| Variación interanual de las disoluciones matrimoniales                                     | 3,2%       | 6,48%        | -5,76%       |            |
| Nulidades  | -14,72%    | 3,57%        | -13,79%      |            |
| Separaciones   | -21,55%    | -70,65%      | -38,37%      |            |
| Divorcios  | 42,91%     | 74,27%       | -0,93%       |            |
| <b>Interrupciones del embarazo por cada 1.000 mujeres entre 15 y 44 años</b>               | <b>9,6</b> | <b>10,62</b> | <b>11,49</b> |            |
| <b>Centros donde se realizan los abortos (en porcentajes)</b>                              |            |              |              |            |
| <b>Hospitalario</b>  |            |              |              |            |
| Público  | 2,91%      | 2,51%        | 2,08%        |            |
| Privado  | 9,68%      | 9,11%        | 10,55%       |            |
| <b>Extrahospitalario</b>   |            |              |              |            |
| Público  | 0          | 0            | 0            |            |
| Privado  | 87,21%     | 88,38%       | 87,36%       |            |

\* Los países comunitarios entre 2004 y 2006 son 25 y en 2007 se ven ampliados por Rumanía y Bulgaria.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

---

[ [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org) ]

