|6| fundacionalternativas.org

INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2013

Un gran salto hacia atrás

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: 978-84-8319-820-9
Depósito Legal: M-15.325.2013
IBIC: JPHV
©Los Libros de la Catarata, 2013
Fuencarral 70, 28004 Madrid
Tel. 91 532 05 04 | Fax 91 532 43 34 | www.catarata.org

COORDINACIÓN: Julio Embid. **EDICIÓN**: Iosu Latorre.
MAQUETACIÓN: Chano del Río y José Carlos Sáiz (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

Equipo del Informe sobre la Democracia en España, 2013

Para la realización del Informe sobre la Democracia en España (IDE-2013), el Laboratorio de la Fundación Alternativas designó un Consejo Asesor que, junto con el director del IDE, debatió su estructura y orientación a lo largo de varias sesiones, conoció los trabajos en curso y la propuesta de documento final.
Un equipo de investigadores contratado por el Laboratorio llevó a cabo la recogida de la información, la elaboración de los datos relevantes y la redacción inicial de los diferentes capítulos que componen este IDE. La edición final correspondió al equipo de dirección del mismo.

CONSEJO ASESOR

Joaquín Estefanía Moreira
Director del Informe

Rubén Ruíz-Rufino
Subdirector del Informe

Marian Ahumada Ruiz

Joaquín Arango Vila-Belda

Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo

Juan Manuel Eguiagaray Ucelay

José Fernández Albertos

Jesús Leguina Villa

Sandra León Alfonso

Cayetano López Martínez

José María Maravall Herrero

Emilio Ontiveros Baeza

Julián Santamaría Osorio

Belén Barreiro Pérez-Pardo
Directora del *Laboratorio de Alternativas*

Julio Embid
Subdirector del *Laboratorio de Alternativas*

INVESTIGADORES

Luis Ayala Cañón

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Doctor en Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Subdirector General de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales. Ha publicado numerosos trabajos sobre desigualdad y pobreza.

Modesto Escobar Mercado

Catedrático de Sociología de la Universidad de Salamanca y Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Especializado en técnicas de investigación social, en la actualidad dirige el Grupo de Análisis Sociológicos 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.

José Fernández Albertos

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard. Doctor miembro del instituto Juan March, y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Soledad Gallego-Díaz

Periodista y cronista política del diario El País. Ha sido directora adjunta y Defensora del Lector del mismo periódico. Actualmente es columnista y miembro del comité editorial de El País.

Ferran Martínez i Coma

Investigador de la Universidad de Sídney (Australia) y Doctor miembro del Instituto Juan March. Ha trabajado como asesor en la Oficina de Presidencia del Gobierno, en el Ministerio del Interior, en el Ayuntamiento de Barcelona y como profesor en el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) en México y en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Rosa Martínez López

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, análisis de la pobreza y la privación y política social.

Marta Romero

Licenciada en Ciencias Políticas y Máster en Gestión Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Su trayectoria profesional está ligada al ámbito de la investigación social, el análisis político y la consultoría estratégica. Ha trabajado como analista política en Presidencia del Gobierno. Actualmente colabora con varias fundaciones de investigación.

Jesús Ruíz-Huerta Carbonell

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido director del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y vicerrector de la Universidad de Salamanca. En su calidad de director del IEF coordinó el programa EUROSOCIAL-Fiscalidad de la Unión Europea. Trabaja en el campo de los efectos de las políticas públicas, fiscalidad y distribución de la renta.

Rubén Ruiz-Rufino

Profesor de Política Internacional del King's College de Londres (Reino Unido). Doctor miembro del Instituto Juan March. Ha sido investigador Max Weber en el Instituto Universitario Europeo (IUE), investigador Juan de la Cierva en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) e investigador García Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). También es sub-director del IDE además de colaborador del Laboratorio de Alternativas

J.Ignacio Torreblanca

Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Española a Distancia (UNED) y Doctor miembro del Instituto Juan March. En la actualidad es Investigador Principal y Director de la Oficina en Madrid del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (European Council on Foreign Relations, ECFR). Desde junio de 2008 escribe todos los viernes una columna sobre relaciones internacionales y política exterior en el diario El País y escribe en el blog Café Steiner del mismo periódico.

Ignacio Urquizu

Profesor de Sociología en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor miembro del Instituto Juan March. Trabajó como subdirector de Estudios de Progreso de la Fundación Alternativas y en la actualidad es colaborador del Laboratorio de Alternativas.

Xavier Vidal-Folch

Periodista del diario El País. Ha sido director adjunto, director de la Edición Catalunya y Jefe de Economía del mismo periódico. Ha sido Presidente de World Editors Forum y de Global Editors Network.

Prólogo

En este último año, nuestro país ha dado "un gran salto hacia atrás". Esta es la principal conclusión del *Informe sobre la Democracia en España* de 2013. La crisis económica y la gestión que se está haciendo de ella, entre otros factores, han provocado una crisis social, política e institucional sin precedentes en la historia de la España democrática. El estado de nuestra democracia ha empeorado dramáticamente, hasta el extremo de situarnos en posición de cola, tanto si tenemos en cuenta a los países con mejor salud democrática como a los que tradicionalmente han estado peor.

Los datos comparados apuntan todos en la misma dirección. El porcentaje de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia se sitúa en España 17 puntos porcentuales por encima de la media europea. Si nos comparamos con otros continentes, en una muestra de 21 países, España es el que tiene un porcentaje menor de ciudadanos satisfechos con el rumbo emprendido por su país, únicamente superada por Grecia. La desconfianza en el gobierno y en el parlamento nacionales son la segunda y tercera más altas de la Unión Europea. Igualmente, la desconfianza en la Unión se sitúa en segunda posición.

Las bases de apoyo a nuestro sistema político y económico se han roto: la consideración de la democracia como mejor forma de gobierno ya no es unánime; el respaldo a la economía de mercado ha dejado de ser mayoritario; la crítica a los partidos políticos se ha agudizado tanto como para que la mayoría dude ahora de su necesidad; el europeísmo ha descendido; el cuestionamiento del bipartidismo imperfecto, que caracteriza a nuestro sistema de partidos, se ha extendido enormemente entre la población; el apoyo a la monarquía está quebrándose; y la opinión pública se polariza entre los que prefieren un Estado centralizado y los que defienden posiciones independentistas.

La encuesta a expertos de este *Informe* muestra también una caída en la valoración de la democracia, que alcanza una nota media de 5,2, un punto menos que en 2008. Llama la atención que en solo un año se concentre el 60% del total del descenso de la calificación de la democracia desde que se inició la consulta a expertos.

En este contexto, la lectura del *Informe sobre la Democracia en España* es más necesaria que nunca. El Informe aporta una visión rigurosa de la relación de España con Europa, de la acción de un gobierno superado por las circunstancias, de los partidos en la oposición, de la protesta social, de las decisiones económicas en el

contexto de la crisis, de la creciente desigualdad social y de la cuestión territorial, mediante el análisis del "desencaje" de Cataluña. Este es, pues, un estudio imprescindible para todas las personas comprometidas e interesadas en la calidad de nuestra democracia.

Belén Barreiro
Directora del *Laboratorio de Alternativas*

Índice

EDITORIAL

1 Un gran salto hacia atrás 13

1. Las tres heridas 13
2. Cuanto peor, mejor 14
3. Desacreditada, pero no suspensa 18
4. Zapatero, Rajoy, Miterrand... 20
5. Vivir por debajo de nuestras posibilidades 22
6. Patrimonialización de las instituciones 24
7. PP, tocado; PSOE, hundido 27
8. Dos nacionalismos sostenidos de modo mutuo 30
9. Hablar el futuro, mirar hacia el futuro 32

2 UE: del "superávit democrático" al "déficit democrático" 35

1. Introducción 35
2. Un consenso acrítico 36
3. El déficit democrático 38
4. La politización de la integración europea 40
5. Un estado de excepción tecnocrático 44
6. Las mutaciones constitucionales 48
7. Una federación económica sin legitimida política 51

Conclusiones 56

3 PP: romper las promesas con escasos réditos 59

1. 2012: ¿el cambio era esto? 59
2. Gobernar contra las expectativas creadas 62
3. Gobierno y opinión pública 73

Conclusiones 85

4 La convivencia entre la oposición tradicional y los nuevos movimientos sociales 87
1. Introducción 87
2. El PSOE 88
3. Los partidos minoritarios: IU y UPyD 99
4. Los partidos nacionalistas 102
5. La sociedad 104
Conclusiones 109
Bibliografía 110

5 Las formas "poco democráticas" de la política económica 111
1. El agravamiento de la crisis económica en 2012 111
2. Las políticas de consolidación fiscal. Continuidades y cambios 114
3. Las consecuencias sociales de los nuevos ajustes 122
4. Gobierno y democracia durante el ajuste permanente 126
Conclusiones 130
Bibliografía 131
Apéndice 132

6 Cómo conseguir que España sea el país más desigual de Europa 133
1. Introducción 133
2. El crecimiento de la desigualdad y la pobreza en la crisis 136
3. Consecuencias de la crisis sobre la pobreza y la privación material 139
4. ¿Por qué han aumentado más en España la desigualdad y la pobreza en la crisis 145
5. ¿Qué futuro nos espera en términos de pobreza y desigualdad? 148
Conclusiones 150

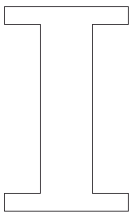
7 La aguda merma de la confianza en todas las instituciones 153
1. Introducción 153
2. La transparencia 157
3. El Tribunal Constitucional 158
4. El Consejo General del Poder Judicial 159
5. El Parlamento 160
6. Los partidos políticos 163
7. La monarquía 165
8. Los medios de comunicación 167
Conclusiones 170

8 Cataluña se siente desencajada 173
1. Introducción 173
2. Lo que piensan los catalanes 174
3. Las causas de la desafección 178
4. Las causas políticas de la radicalización 181
5. Las causas económicas 186
6. Laboratorio de austeridad 189
7. Hacia las elecciones anticipadas 196
8. Los debates más candentes 201
9. Reacciones españolas 208
10. Las tensiones de 2013 212
Conclusiones 216

9 Sexta medición de la democracia en España: al límite del suspenso 221
1. Introducción 221
2. La democracia en 2013 222
3. Diseccionando la democracia 227
Conclusiones 239
Apéndice I. Diferencias en ítems 240
Apéndice II. Nota metodológica 242
Apéndice III. El cuestionario 244
Apéndice IV. Listado de participantes en la encuesta de 2012 que aceptaron la publicación de su nombre 250

La democracia "es un estado de la sociedad en que cada individuo tiene en el punto de partida todas las oportunidades, y en el que una minoría de privilegiados no mantiene a la mayor parte del país en una condición indigna"

Albert Camus en *Combat*



| EDITORIAL |

Un gran salto hacia atrás

1. Las tres heridas

Si la buena política, la buena economía o las buenas instituciones deben conducir al bienestar de los ciudadanos ("la buena vida", lo denominaba Keynes), el año 2012 ha supuesto para la mayoría de los españoles un enorme salto atrás. Todo lo que se refiere a sus intereses fue en sentido inverso al progreso.

Parafraseando al poeta Miguel Hernández, la gente se ha encontrado en el primer año de Gobierno del Partido Popular (PP) con la confluencia de tres heridas: la profundización de una crisis económica que por su profundidad y duración constituye ya el acontecimiento central de nuestra época, y que cambiará sin duda la forma de pensar y de vivir; una deriva política en la que se pone en cuestión casi todo lo conseguido y ante la cual las principales formaciones políticas no solo no han encontrado modos de consenso, sino que se han visto afectadas por fenómenos de corrupción que han generado decepción y una fuerte alarma social; y un deterioro institucional acentuado, que conlleva la percepción de que pocos de los organismos de los que nos habíamos dotado para convivir en la joven democracia española (desde el más alto de ellos, la monarquía, como forma de Estado, hasta la propia configuración territorial autonómica) continúan vigentes y son eficaces para seguir transitando.

Todo ello no es un fenómeno estrictamente español, pero en nuestro país ha adquirido cotas muy acentuadas. El premio nobel de Economía, Joseph Stiglitz, habla de una crisis de gobernanza generalizada en tres puntos: primero, los mercados no funcionan, y el ejemplo más notable de ello es el mercado de trabajo (el principal efecto de la crisis económica en las zonas más afectadas por ella es el crecimiento del paro); segundo, el sistema político –la democracia– no es capaz de corregir los fallos de esos mercados, por lo que se deslegitima crecientemente; tercero, y como consecuencia de lo anterior, aumenta la desafección respecto de la economía de mercado y respecto de la democracia, lo que recuerda a otros momentos trágicos de la historia reciente del mundo.

2. Cuanto peor, mejor

La crisis económica es el factor dominante de este tiempo. Durante 2012, todos los datos fueron a peor, lo cual tiene relevancia política (no solo económica), al coincidir este período con un cambio de legislatura: cuando llegó Rajoy a La Moncloa, a finales de 2011, la economía estaba casi estancada (producto interior bruto [PIB] del 0,4%), y un año después estaba en recesión (PIB del –1,4% interanual); el déficit del Estado había quedado en el 9,4% del PIB y cerró 2012 en el 10,6%; la deuda pública subió del 69% al 84,1% del PIB; el paro pasó de un 22,85% de la población activa al 26,02%, también el mayor porcentaje de toda la serie histórica (de 5,2 millones de desempleados a 5,9 millones); por último, una salida de capitales del país que pasó de 73.000 millones de euros a 179.000 millones, según datos del Banco de España.

El balance macroeconómico no puede ser más negativo. Ello no es solo responsabilidad del PP –aunque al Ejecutivo de este partido le corresponde la brutal aceleración de las tendencias en el último año–, sino que la raíz se hunde en la acción de las administraciones de Rodríguez Zapatero, sobre todo a partir de mayo de 2010, cuando tuvo que dar un giro copernicano a su política económica, exigido por la Unión Europea (UE), so pena de una intervención inmediata. Precisamente, el único activo que puede exhibir el PP durante 2012 es haber evitado esa intervención del país, aunque la hubo en el sistema financiero a cambio de una póliza de crédito de hasta 100.000 millones de euros (lo que equivale a alrededor del 10% del PIB anual español), de disposición inmediata, para asistir a las entidades con problemas.

De todos estos desequilibrios, el que representa un factor diferencial respecto a los países de nuestro entorno (excepto a Grecia) es la tasa de paro (26,02%), desconocida en cualquier otro período contemporáneo. Al finalizar el primer trimestre de este año, esa tasa había vuelto a batir otro récord: 6,22 millones de personas, el 27,16% de la población activa. Una Tasa de Paro Insoportable (TPI), como las definiera (las de una magnitud equivalente) el hoy comisario de la UE, Joaquín Almunia, cuan-

do todavía no lo era. Para hacerse una idea de lo que supone un paro superior al 26%, baste recordar que ni los Estados Unidos de la Gran Depresión, en el año 1932, llegaron a ese porcentaje. Durante 2012, el ejército de reserva español se incrementó en 850.000 personas y el cuadro macroeconómico del Gobierno (muy optimista) de 2013, antes de revisar, preveía otros 500.000 desempleados para el año en curso. Ello refleja no solo el problema absoluto que supone una cifra superior a los seis millones de parados, sino la velocidad de vértigo con que se ha incrementado: en los cinco años de crisis en nuestro país se ha multiplicado por tres el desempleo, y ha pasado de un 7,95% a un 26,02% de la población activa. En la anterior crisis económica de nuestro país, la de principios de los años noventa, se tardaron 13 años en recuperar porcentajes de paro europeos (menores del 8%) desde el máximo del 22% de 1993.

Ello significa no solo un inmenso déficit social (que más de una persona de cada cuatro de la población activa no pueda trabajar), sino un fracaso económico estrepitoso. No hay país del mundo en el que los inversores quieran entrar con esos porcentajes de desempleo. Por el peligro de un estallido social, pero también por lo que supone de morosidad latente, falta de consumo, etc.

Todos estos datos se agudizan si se desagregan: el paro de los menores de 25 años supera el 57%, lo que tiene una gran significación en términos de pobreza y de desigualdad. Si antes de la crisis los más vulnerables eran los ancianos, ahora lo son los jóvenes, y especialmente los menores de 16 años, el grupo de edad con un mayor porcentaje de sus miembros en peligro de exclusión (alrededor de un 30% del total). Esta discriminación de los jóvenes no se produce solo en el mercado de trabajo (en prácticamente todos los países europeos el paro juvenil dobla el general), sino también en las políticas de bienestar, ya que los planes de ajuste no se han reorientado hacia una mayor protección a los más jóvenes, sino que han mantenido su tradicional acomodación hacia los sectores más envejecidos de la sociedad.

El número de familias en el que no entra ningún sueldo avanza hacia los dos millones, y se multiplica el de parados de larga duración que no tienen derecho ya a cobrar el seguro de desempleo (más de dos años, en el mejor de los casos, sin puesto de trabajo). Al concepto tan extendido de "generación perdida" (jóvenes que no encuentran su oportunidad estando muy preparados) se añade el de "generación abandonada", compuesta por aquellos ciudadanos, a partir de los 35 años más o menos, que se quedan al margen del progreso por sumergirse en un desempleo estructural (el fenómeno denominado histéresis) y que no volverán a encontrar un puesto de trabajo adecuado a sus capacidades (o ningún puesto de trabajo) cuando la economía española recobre la senda del crecimiento. O porque ya se habrán hecho mayores (en una coyuntura que no los contrata) o porque se habrán convertido en inempleables, obsoletos tecnológica o profesionalmente. Esta "generación abandonada" está sufriendo de plano los rigores de la crisis económica: como el seguro de desempleo, pieza capital del Estado de bienestar, no dura en el mejor de los casos más de dos años, ello significa que una

buena parte de los parados que lo son desde el inicio de la crisis en el año 2008 y que no han encontrado trabajo hace tiempo que han tenido que abandonar este sistema de protección. Los parados de larga duración de hoy, con seguro de desempleo, se han renovado al cien por cien respecto de aquellos de los años 2008, 2009 y hasta 2010. De los 6,2 millones de parados, hoy son mayoría los que llevan buscando trabajo más de un año, y un tercio de ellos (casi dos millones) llevan dos años al menos en paro.

De todos los incumplimientos de los objetivos de la política económica, el más lacerante para el PP es el de la reducción comprometida del déficit público, pues desde el primer momento el Gobierno optó por esta absoluta prioridad en detrimento de las demás. Después de diversas negociaciones con Bruselas, la Comisión Europea aceptó que el déficit del año 2012 debía llegar a un tope del 6,3% del PIB, y que este sería tan solo una estación intermedia para obtener un 3% máximo de desequilibrio de las cuentas públicas en el año 2014 (y un 4,5% en 2013). Pues bien, el déficit de las cuentas públicas españolas de 2012 alcanzó el 10,6%. Este porcentaje se descompone en cerca de un 7% de desequilibrio ordinario de las cuentas públicas y un 3,6% de ayudas a los bancos en dificultades.

Independientemente de cómo se compute, el déficit público es la diferencia entre ingresos y gastos públicos: lo que hay que pagar. Está correctamente expresado que el déficit público español en 2012 fue del 10,6%, del cual más de tres puntos y medio corresponden a las inyecciones de dinero público de ayudas a la banca, y está mal dicho, como hicieron el presidente de Gobierno y su ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, que el déficit público de 2012 ha sido del 7%, pues ese porcentaje no contabiliza las ayudas perdidas a la banca que hay que pagar con cargo a los impuestos de ese año; que son una socialización de pérdidas.

Ese porcentaje del 10,6% de déficit ha de mirarse bajo dos perspectivas. La más importante, hacia el futuro: España estaba a finales del año pasado a 7,6 puntos de cumplir con el 3% de déficit público máximo que exigía el Tratado de Maastricht para pertenecer al club del euro y que le demanda Bruselas en la actualidad. Aunque las pérdidas de la banca no sean recurrentes (quedan por contabilizar unos 20.000 millones de euros más, que también irían al déficit en el futuro en caso de que se perdiesen), el esfuerzo que les queda a los ciudadanos sigue siendo muy grande. Reducir estos puntos de déficit supondrá nuevos sacrificios incluso concedida por Bruselas la moratoria de dos años (en 2016) para conseguirlo.

La otra perspectiva tiene que ver con el pasado inmediato: 2012 empezó con el déficit público del 9,4%, según las cifras revisadas por el Gobierno de Rajoy nada más llegar a La Moncloa, y ha terminado en el 10,6%, 1,2 puntos más de desequilibrio después de las impresionantes subidas de impuestos (renta, sociedades, valor añadido...), retraso de devoluciones (IVA, sociedades...), no reconocimiento de gasto en comunidades autónomas y ayuntamientos y, sobre todo, de los enormes recortes en educación, sanidad, dependencia, salarios públicos y pensiones. Los fondos aporta-

dos a la banca para su reflotamiento y que, en buena parte, se dan por perdidos se han comido este gigantesco esfuerzo de consolidación fiscal.

Cuentan el economista Emilio Ontiveros y el periodista Ignacio Escolar en su libro *El rescate* que, durante la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, se formaron dos grandes colas: la de la beneficencia para todos aquellos que se habían quedado sin empleo y querían comer (no existía el seguro de paro ni el Estado de bienestar), y la de delante de los bancos para recuperar los ahorros (no había fondo de garantía de depósitos) y evitar el pánico financiero. Ocho décadas después, las autoridades han optado por suprimir una de ellas, la de los bancos, asegurando la supervivencia del sector al precio que sea: los ciudadanos están más o menos seguros de que recuperarán su dinero depositado en las entidades financieras, excepto en los casos de escándalo o abuso, como el de las preferentes, que han afectado a unos 700.000 ciudadanos (o al menos así se creía hasta el rescate a Chipre en marzo de 2013). Pero han incrementado la otra cola, la del desempleo, que se ha surtido de todo tipo de gente.

El porcentaje de déficit público del 6,7% aportado inicialmente por el Gobierno de Rajoy a la Comisión Europea hasta que esta lo rectificó al alza (se insiste, sin contabilizar las ayudas a la banca) tenía más efectos especiales que una película de Tarantino. ¿Significa ello que la *contabilidad creativa* utilizada para cerrarlo en ese porcentaje es ilegal? No en sentido estricto. Muchas empresas y administraciones cierran sus cuentas anuales con parecidos trucos contables (retraso de devoluciones al contribuyente, contabilización como ingresos del año anterior algo que correspondía al ejercicio siguiente...). La diferencia es que tales empresas y administraciones no se han dedicado durante mucho tiempo y con especial ferocidad a atacar a los gestores anteriores (los socialistas) y a acusarlos de mentir con alevosía. En este caso, el PP ha sido el aguacil aguacilado.

No es la primera vez que el PP utiliza la ingeniería contable para hacer sus cuentas. A mediados de los años noventa, el equipo de Rodrigo Rato (al que pertenecía el actual ministro de Hacienda) las cerró a capón –como muchos otros países europeos– para conseguir que España ingresase en el primer momento en la moneda única, adelantando ingresos, retrasando pagos y utilizando el dinero de las privatizaciones del sector público empresarial para engordar el macroequilibrio.

Poco después de conocerse el porcentaje del déficit público aparecieron los datos de la deuda pública, otro de los instrumentos para conocer la sanidad de las cuentas macroeconómicas: aquella superaba a final del ejercicio el saldo de 884.000 millones de euros (un 84,1% del PIB), con tres peculiaridades: España es el país europeo en el que más ha avanzado la deuda pública durante el último ejercicio; supone, además, el crecimiento de la deuda a mayor ritmo en toda la historia de las cuentas públicas (casi 15 puntos porcentuales en un solo año); y es el mayor porcentaje de deuda desde que existen series históricas, desde el año 1910.

3. Desacreditada, pero no suspensa

De esta involución económica, los ciudadanos responsabilizan tanto al Gobierno como a Europa. La limitación europea se manifiesta en toda su significación, mucho más que otros años, en la medición de la democracia que hace el *Informe sobre la democracia* (IDE) todos los ejercicios mediante un sondeo a expertos. En la medición cuantitativa de este año, la democracia española retrocede 0,6 puntos respecto a un año antes (del 5,8 al 5,2 en una tabla de 0 a 10 puntos), lo que significa la mayor caída en un solo ejercicio desde que se lleva haciendo (año 2008). El deterioro se manifiesta en aspectos como la rendición de cuentas por parte del Gobierno, el débil papel de la oposición tradicional, la peor aplicación de políticas sociales como la protección a la salud o la garantía a la educación y, sobre todo, las injerencias internacionales (sobre todo, las europeas) en los procesos de decisión política. A pesar de ello, la democracia española no entra aún en la condición de suspensa, gracias a la estabilidad de los gobiernos y la participación ciudadana.

Más allá de la opinión de los expertos del IDE, la percepción ciudadana de la UE y sus instituciones es doble, según todo tipo de encuestas: la mayor parte de las medidas económicas que se aplican y que llegan inspiradas por Bruselas no se discuten en los parlamentos, como correspondería, sino que son analizadas –y aprobadas– en lugares opacos de los que no se conocen las actas de la polémica ni las posiciones a favor o en contra de ellas. El último ejemplo *(last but not least)* se produce en el mes de marzo pasado, cuando un pequeño país de la zona euro, Chipre (tan solo el 0,2% del total de la economía de la eurozona) es intervenido mediante un procedimiento hasta entonces peculiar, como es hacer responsables de un sector financiero engordado y débil a los depositantes de las entidades bancarias (en un primer momento se pretendió que entre esos responsables estuviesen los pequeños depositantes, que tenían asegurados sus ahorros de menos de 100.000 euros cada uno a través del fondo de garantía de depósitos). Pues bien, cuando se interviene Chipre, apenas habían pasado unas semanas de unas elecciones generales en ese país –con cambio en el partido gobernante– y ninguna de las formaciones en liza llevaba en sus programas o en sus declaraciones públicas nada que pudiera recordar al *corralito* que se instaló en la parte grecochipriota de la isla. Y, sin embargo, en el Eurogrupo (17 ministros de Economía), hubo unanimidad en tomar esas decisiones (eliminar la garantía de los pequeños depósitos a través de un impuesto a los mismos, y suspensión de la movilidad de los capitales, principio básico de la Unión Económica y Monetaria), inmediatamente corregidas a raíz del escándalo montado sobre la quita a los depositantes y su posible efecto contagio al resto de los países del euro, con un aumento de la incertidumbre y de la alarma social ciudadana. Por otra parte, la mayoría de las políticas económicas tomadas en Europa van en la misma dirección (austeridad, recortes, consolidación fiscal...), en una especie de pensamiento único

compacto, independientemente de las distintas circunstancias en que se encuentra cada país, aunque la aplicación de esta austeridad haya acelerado la pobreza, el paro y la desigualdad entre los ciudadanos.

Además, las reformas adoptadas en Bruselas tienen como único objetivo reducir la soberanía de los parlamentos y de los gobiernos nacionales en beneficio de unas instituciones y unos funcionarios difícilmente reconocibles como democráticos, incluyendo en ellas al Parlamento Europeo, y no sometidas al poder del voto para castigarlos o premiarlos por su acción. No se trata de una cesión de soberanía desde las democracias nacionales a una democracia regional, sino desde las primeras a no se sabe qué ni quién. Son instituciones autónomas del voto, al menos en primera instancia, con lo que sus incentivos para obtener el bienestar de los ciudadanos a corto plazo son más bien escasos.

La percepción de que las políticas aplicadas por Bruselas o Fráncfort (sede del Banco Central Europeo) no responden a las demandas de los ciudadanos y son subsidiarias del poder político europeo (Alemania) es cada vez mayor, y el alejamiento de Europa aumenta. La opinión de cada vez más gente de que se delega la política económica principal en manos de tecnócratas y de organismos supranacionales no elegidos directamente debilita el sentido de la democracia. Así pues, el descontento se manifiesta no solo en el contenido de la política de consolidación fiscal a ultranza y de talla única, sino también en las formas *poco democráticas* con las que se está imponiendo.

Es la primera vez, desde que España ingresó en la UE a mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado, en que la Unión no es vista por los ciudadanos como una solución a los problemas nacionales, sino como un problema en sí misma. Desde que comenzó la crisis económica, España es el país en el que más se ha deteriorado la imagen de la UE: un malestar desconocido por su intensidad. Se ha perdido ese unanimismo, ese implícito "consenso primitivo" entre los partidos y los ciudadanos, según el cual estar en Europa, pertenecer a Europa, operar con las reglas europeas hacía a nuestro país más democrático. Se ha pasado sin solución de continuidad de una especie de "superávit democrático" derivado de la pertenencia a la UE (Claudio Sánchez Albornoz escribía: "En Europa, con Europa, frente a Europa, al margen de Europa, en busca de Europa, angustiados por Europa... ¿Cómo hemos vivido los españoles en el extremo promontorio sureste de Europa que es España?") al "déficit democrático" descrito en el párrafo anterior, mediante el cual los españoles perciben por primera vez que las políticas europeas no son neutras, sino que generan vencedores y perdedores en función de la clase social, la edad o la ocupación, y que jerarquizan a los ciudadanos y a los Estados de la UE en función de una escala de valores no debatidos democráticamente ni compartidos por todos.

La percepción ciudadana, que con tanto ímpetu se manifiesta también en el sondeo de los expertos del IDE, de que se está produciendo una creciente colonización

de las políticas nacionales por parte de una tecnocracia europea (Draghi, Monti, Papademos...) da lugar al acuñamiento de un nuevo concepto, el de "Estado de excepción tecnocrática", al que se atribuyen cuatro características:

a) La marginación de las opciones ideológicas y la propuesta de gobiernos de unidad nacional con carácter supuestamente experto y no político.

b) La marginación de las elecciones como elemento decisorio principal del que dispone la ciudadanía para el cambio de políticas y de gobernantes.

c) La conversión de los parlamentos nacionales en máquinas de legitimación *ex post* de las políticas ya adoptadas en el contexto europeo, anulando su papel de legitimadores *ex ante*, vía deliberación y producción legislativa.

d) La suspensión, por ahora temporal, pero con la intención de convertirse en definitiva, de las reglas que marcan la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, situándose un gran número de áreas de políticas de enorme sensibilidad (fiscalidad, pensiones, mercados laborales...), hasta hace poco en el ámbito nacional, bajo supervisión directa de las instituciones europeas.

4. Zapatero, Rajoy, Mitterrand...

En este contexto, y con estas limitaciones, ¿cómo ha funcionado en Europa el primer año de la legislatura del PP? No hay discontinuidad en el tratamiento que las instituciones europeas han dado a los dos últimos gobiernos de España. Recuérdese que el 9 de mayo de 2010 se inicia una nueva etapa de la política económica de nuestro país, cuando la UE le gana el pulso al presidente de Gobierno, Rodríguez Zapatero, advirtiéndole de que o rectifica el rumbo de sus medidas o el país será intervenido. Ese giro en la política económica, impuesto en 24 horas, sin explicar a los ciudadanos, supuso el fin de Zapatero como candidato electoral del socialismo español y el estrepitoso fracaso del PSOE en las elecciones generales de 2011. Hay analistas que hacen una analogía entre lo sucedido a Zapatero y lo que en el año 1981 le ocurrió al presidente francés François Mitterrand, cuando la presión de los mercados le obligó a abandonar la política de izquierdas con la que había comenzado su mandato (incremento del salario mínimo, expansión de la demanda con inversión pública, reducción de la jornada de trabajo, nacionalización de hasta 36 bancos, incremento del déficit público, etc.). La diferencia principal es que el socialismo francés ha debatido mucho desde entonces sobre la autonomía de los mercados y el papel de la política en la Europa unida, y el socialismo español ha brillado por su ausencia en las interpretaciones sobre los mismos temas desde esa amenaza de intervención.

En las pocas declaraciones públicas que ha hecho Zapatero desde que dejó la secretaría general del PSOE y la presidencia del Gobierno, ha subrayado que uno de los activos de la última etapa de su legislatura fue, precisamente, evitar la intervención

de la troika (Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo y Comisión Europea) sobre la economía española. Es lo mismo de lo que ha presumido Mariano Rajoy durante el primer año de su legislatura. Sin embargo, aunque en 2012 se ha evitado el rescate de España como país, se ha producido otro rescate sobre su sistema financiero, con una línea de crédito de hasta 100.000 millones de euros para las entidades bancarias débiles o sobredimensionadas, acompañada de dos muletas debilitantes desde el punto de vista político: un acuerdo de condicionalidad (el célebre memorándum) por el que el sistema financiero español será supervisado por los *hombres de negro* de la troika; y la negativa de Alemania a permitir la recapitalización directa de los bancos españoles con ayudas europeas, lo que supondrá que el Gobierno tendrá que incluir y contabilizar los préstamos como deuda pública y, si son fallidos, como déficit público (como ya ha ocurrido en 2012).

Al igual que Rodríguez Zapatero durante el último año y medio de su mandato, Rajoy perdió nada más llegar a La Moncloa la autonomía que hubiera pretendido para conducir autónomamente la salida a la crisis económica, quedando en manos del Eurogrupo. Así lo reconocía el presidente español, cuando declaró en el Congreso de los Diputados: "Los españoles no podemos elegir, no tenemos libertad". Son, pues, ya dos gobiernos españoles, de distinto signo ideológico, los que, al intentar aplicar sus propias recetas para superar las dificultades económicas, se ven obligados a rectificar. Gobiernos que, *de facto*, no gobiernan, al menos con los programas con los que fueron elegidos.

El estrechamiento del rango de las medidas que se pueden adoptar en el marco nacional (que es el que por ahora tiene las estructuras constitucionales y democráticas más garantistas) es tan notable que, para frustración de los ciudadanos, los cambios de gobierno no desembocan en cambios de políticas. Si se entiende por soberanía no solo la autonomía del Estado respecto de los otros Estados, sino la capacidad de los ciudadanos de decidir acerca de su futuro y obligarse solo por aquellas normas a las cuales han prestado su consentimiento expreso por un debate político, la percepción dominante en la sociedad española (y en otras muchas naciones) es que la soberanía, entendida como márgenes para decidir, se ha reducido hasta la mínima expresión.

Resumiendo: si la legitimidad de un sistema político tiene tres dimensiones, la basada en los resultados, la centrada en los procedimientos y la que tiene en cuenta las identidades, es evidente que la legitimidad de la UE nunca ha sido tan débil:

a) Las políticas europeas no están siendo eficientes a la hora de superar la crisis y generar crecimiento y empleo.

b) El modo tecnocrático-burocrático, en el que se ha tomado un gran número de las decisiones, ha reforzado el déficit democrático.

c) La reaparición de estereotipos nacionales, la ruptura de la confianza entre acreedores y deudores, norte y sur, centro y periferia, debilitan las bases transnacionales de la integración.

5. Vivir por debajo de nuestras posibilidades

Como la crisis económica es tan larga, cada vez hay más datos que permiten hacer un análisis profundo de sus efectos en términos de bienestar ciudadano, de redistribución de los costes de la austeridad y de los ajustes en el seno de la sociedad española. El balance no puede ser más negativo, también en este terreno: en renta per cápita, nuestro país se sitúa en términos similares a los del año 2002, por lo que ya se puede hablar de una década perdida. En términos de desigualdad, la cosa está aún peor; según los datos de Eurostat (la oficina de estadísticas de la Comisión Europea), España es el país más desigual de Europa, junto con Portugal, Bulgaria y Letonia, lugares muy alejados de nuestro nivel de renta, y por encima, por ejemplo, de Grecia.

Estos datos y tendencias, que figuran en el IDE-2013, están desarrollados con más amplitud en el *Primer Informe sobre la Desigualdad en España* de la Fundación Alternativas. De su lectura se pueden desprender, entre otras, las siguientes tendencias principales: que la caída en los niveles de bienestar ha sido más intensa en España que en la mayoría de los países de la UE; y que se ha ampliado la diferencia de renta entre los ciudadanos españoles de forma acelerada, rompiéndose en un margen temporal muy breve la tendencia a su moderación que se había producido durante la mayor parte de la etapa democrática (sobre todo, hasta el año 1996).

Frente a la idea que se ha tratado de transmitir intencionadamente de que la envergadura de la crisis económica ha sido tal que sus efectos se han extendido de manera generalizada a todas las capas sociales, los datos son contundentes en sentido contrario: mientras que se han hundido las rentas más bajas, las más altas han seguido creciendo, haciéndolo, además, a mayor ritmo que cualquier otro grupo de renta. Las clases medias se han empobrecido también, y una parte de ellas han devenido en vulnerables, a punto de ingresar en la clase baja. La pobreza se ha hecho simultáneamente más intensa (más pobreza) y más extensa (afecta a más personas). Son las familias en las que se pierde el empleo el principal receptor de ingresos, las principales perjudicadas de la Gran Recesión.

Se distinguen cuatro grandes causas de que España sea uno de los países más afectados por la desigualdad y la pobreza:

a) La espectacular destrucción de empleo: el paro, como ya se ha analizado, ha crecido nada menos que 18 puntos (de menos del 8% en 2007 al 26,02% a final de 2012) en un lustro.

b) La tasa de paro entre los sustentadores principales de los hogares ha alcanzado un máximo histórico, pasando en el mismo período de un 6% a un 21,4%.

c) Los muy relevantes cambios en la estructura salarial, pues la distancia entre los asalariados con las rentas más altas y más bajas aumentó considerablemente.

d) Por último, y no menos importante, pues ello afecta directamente a las políticas públicas, la reducida capacidad del sistema de impuestos y de protección social

para combatir el incremento de la desigualdad, si se compara con los de otros países europeos; esa capacidad reductora de la desigualdad es en España casi la mitad que la de algunos países nórdicos y queda lejos todavía de la observada en los principales de nuestro entorno.

En la etapa previa a la crisis no se aprovechó la capacidad política para aproximar el gasto social al nivel existente en términos porcentuales en los países europeos más poderosos y reducir así las brechas ciudadanas, concluyendo que, en contra de lo que mil veces se ha repetido, en el ámbito de la protección social lo que hicimos fue "vivir por debajo de nuestras posibilidades". Se llegó, por tanto, a la crisis económica, con una insuficiencia de las redes de protección para responder al drástico aumento de las necesidades sociales. La cobertura proporcionada ha sido insuficiente para poder contener los menores ingresos derivados del espectacular incremento del desempleo.

Una tendencia común a muchos países, que se observa también en España, es la mejora de la posición relativa de los pensionistas, menos directamente afectados por la crisis que los adultos en edad activa. Ello no implica, en todo caso, que las personas mayores hayan permanecido inmunes a las dificultades económicas, dado que a los efectos directos de los recortes en materia de protección social se suman en muchos casos los efectos indirectos derivados de que los hogares cuyo sustentador principal es un pensionista han debido asumir el mantenimiento económico de los hijos adultos u otros familiares expulsados del mercado de trabajo.

En resumen, el IDE desarrolla el hecho de que las expectativas sociales se han derrumbado en España, afectadas por la escasa esperanza de cambios a corto plazo en la tendencia de la economía (y también por la sucesión de escándalos de corrupción); que el bienestar sicológico de los hogares ha tocado fondo, lo que repercute incluso en el hecho de consumir; que la devaluación que se ha obtenido con las políticas aplicadas en términos de salarios y de empleo es difícilmente repetible; y que la austeridad presupuestaria –lo muestran los datos– no reduce la pobreza y genera más desigualdad, especialmente si la reducción de servicios o la pérdida de intensidad protectora afectan especialmente a las actuaciones públicas más relacionadas con el bienestar en los hogares.

Una lectura continua de la medición de la democracia que el IDE hace desde hace seis años manifiesta en toda su crudeza cómo, ejercicio a ejercicio, en especial durante 2012, la democracia española va perdiendo calidad. Ya hemos analizado el papel que desempeña en esa tendencia la injerencia externa en el proceso de las decisiones políticas. El pasado año no fue solo el del rescate financiero a nuestro país, sino el de la continua presencia de actores relevantes multilaterales (OCDE, Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo...) que buscaban influir en las políticas cotidianas que afectaban a territorios donde escapaban al control del votante. Por ejemplo, en diciembre de 2012, la OCDE propuso a España "subir más el IVA, abaratar más el despido, suprimir con carácter restrictivo algunas deducciones por vivienda y

endurecer las condiciones para cobrar el desempleo". En estas circunstancias no es difícil entender las razones por las que los expertos (y los ciudadanos, en general) perciben fuertemente esta pérdida de soberanía desde una democracia nacional hacia zonas regionales en las que no se han reproducido, con la misma intensidad, las estructuras de control existentes en los Estados-nación. Si la independencia del poder político respecto al poder económico está en cuestión, si los organismos internacionales u otros países (Alemania) interfieren en cuestiones domésticas, cabe cuestionarse tanto los límites como el poder del Estado.

6. Patrimonialización de las instituciones

En la medición se refleja también la clara erosión social (que ya se ha descrito antes) e institucional que padece nuestro país, la reducción del papel del Parlamento, la ausencia de credibilidad de muchas de las instituciones que nos hemos dotado para convivir, el débil control de la oposición sobre el Gobierno, la corrupción rampante, la falta de independencia del poder político respecto al poder económico o la profundización de las tensiones de la estructura territorial del Estado visualizadas en el conflicto Cataluña-España (por denominarlo de algún modo), etc.

No está claro que la crisis económica sea la principal explicación para comprender este declive institucional, si bien es cierto que las dificultades económicas que lo han acentuado magnifican sus fallos. O, dicho de otro modo, el papel que desempeña el Parlamento (como mera correa de transmisión de las órdenes del Gobierno, por el abuso de su mayoría absoluta a través de la figura del decreto ley, forma de legislar contemplada en la Constitución tan solo para casos "de extraordinaria y urgente necesidad") o la corrupción poco tienen que ver directamente con la crisis económica.

Es, precisamente, el Congreso de los Diputados una de las instituciones más deterioradas en la percepción ciudadana (ya que el Senado, la otra cámara legislativa, es considerada casi como inútil por una parte significativa de los expertos). Las reiteradas manifestaciones de los *indignados* rodeando un Parlamento blindado por las fuerzas de seguridad al grito de "¡No nos representan!" o "¡Que se vayan todos!" no han contribuido precisamente a mejorar esa imagen de Parlamento bloqueado por una mayoría absoluta usada abusivamente, en donde la rendición de cuentas que debería conceder al ejercicio no solo legitimidad de origen, sino también de funcionamiento al ejercicio de poder político, no ha funcionado. Por el método del decreto ley se han legislado, entre otros aspectos, asuntos tan centrales como el saneamiento financiero, la reforma laboral, los ajustes en materia sanitaria o el régimen de administración de RTVE. El ejemplo más burlesco puede ser el primero: mientras que en otros parlamentos nacionales de la UE se discutía acerca del rescate que se iba a conceder a las entidades financieras españolas para que sobreviviesen a la crisis, en el español no se hacía pese a las enor-

mes cantidades de dinero público que se han movilizado. La crisis bancaria no ha sido objeto de ninguna investigación parlamentaria seria, y subcomisiones de nombre tan rimbombante como Reestructuración Bancaria y Saneamiento Financiero y de Transparencia de Productos Financieros e Hipotecarios (ambas dependientes de la Comisión de Economía y Competitividad) no han dado origen a ningún documento analítico que haya podido ser discutido públicamente.

Ese mismo grado de deterioro afecta a los órganos de la Justicia y, especialmente, al Tribunal Constitucional. Hace mucho tiempo que el prestigio de la institución está embarrado, entre otros aspectos por su utilización por los partidos como una especie de "tercera cámara legislativa". Las burocracias de los principales partidos han renunciado a buscar un consenso sobre "todos" los magistrados y se han aplicado en "apropiarse" de sus respectivas cuotas, sobre las que podían decidir sin interferencias ni negociaciones. En parte como consecuencia de ello, el Tribunal Constitucional arrastra un retraso de hasta 13 años en la resolución de algunos recursos. Solo en 2012 ha comenzado a resolver sobre decisiones como la de no actualizar las pensiones, imponer tasas judiciales inusitadamente altas, el copago farmacéutico, las restricciones de acceso a la sanidad pública de los inmigrantes en situación irregular, la reforma laboral, la amnistía fiscal, los cambios en la legislación para la elección de presidente de RTVE... ¿Qué va a suceder con todos estos recursos? ¿En qué momento de la vida pública se va a constitucionalizar sobre ellos?

La consecuencia es una merma creciente de la confianza ciudadana respecto al funcionamiento y al valor de las instituciones nacidas del proceso de la Transición y plasmadas en la Constitución. Todas las instituciones democráticas, sin excepción, han sufrido una pérdida de valoración ante la consideración de que están alejadas de la vida de la ciudadanía, y son crecientemente percibidas por esta como instrumentos al servicio de intereses particulares. Cada vez más, la gente cree que el debate público está controlado por grupos de presión económicos o por grandes conglomerados de expertos, de manera que sus voces no llegan a la esfera común, o por partidos políticos que han "patrimonializado" las instituciones y que hacen un simple reparto de estas entre ellos, con negociaciones opacas a extramuros del Parlamento y, en ocasiones, en bloque, es decir, intercambiando nombres para varias instituciones al mismo tiempo. El caso más espectacular es, de nuevo, el del Tribunal Constitucional, donde no ha sido posible durante cuatro años efectuar el relevo ordenado de sus miembros por discrepancias partidistas. Pero, en este mismo capítulo, podríamos mencionar al Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, la Junta Electoral y hasta las antiguas cajas de ahorro. Se percibe una insuficiencia de la cultura democrática en el comportamiento de un generalizado reparto de cargos asociado a la alternancia política.

Otra institución que experimenta una caída estrepitosa es la Monarquía. La imputación de la infanta Cristina por un asunto de corrupción y de tráfico de influencias

ha desbordado definitivamente el debate sobre la Corona, después de una acumulación de traspiés y escándalos que han acelerado el desgaste y han llevado a medios de comunicación extranjeros a utilizar titulares como "Tiembla la Corona en España". La Corona ha pasado de ser un asunto tabú, al margen de la agenda política, a ser objeto de polémica y crítica pública, con un reflejo claro en un descenso de su valoración en todas las encuestas. La controversia ha desbordado, también en este caso, a los principales partidos políticos, y se ha hablado de una serie de cambios con distintas graduaciones: desde los que proponen transformaciones legales en el funcionamiento de la Casa del Rey, pasando por quienes propugnan la abdicación de don Juan Carlos en su hijo Felipe, hasta los que pretenden abrir la formulación de la forma de Estado entre monarquía y república. El episodio de la cacería de elefantes en Botsuana, la relevancia pública de Corinna zu Sayn-Wittgenstein y, sobre todo, la investigación judicial de un caso de corrupción que afecta al yerno del rey, Iñaki Urdangarin, y que, según el juez, tuvo lugar en los aledaños de la Zarzuela, han acelerado el deterioro.

La crisis económica y la desafección ciudadana hacia las instituciones actúan como lupa que agranda notablemente el problema. Lo novedoso es que, en los últimos tiempos, se ha levantado el velo de silencio y opacidad sobre la Casa del Rey: se publican informaciones sobre el caso Corinna, se investiga en los juzgados, se amplifica el eco en las redes sociales, y en el Congreso se demanda información exhaustiva sobre las cuentas de la Casa Real. Según algunas declaraciones aparecidas en los medios de comunicación, que pueden servir para resumir la situación, el problema reside en el final de lo que fue considerado una virtud clave del *juancarlismo*: el rey era el activo de la Corona y ahora que está empezando a dejar de serlo se convierte en un lastre por desgaste de su imagen personal y la pérdida galopante de prestigio.

Corrupción y opacidad son dos conceptos que se conjugan negativamente cada vez con más frecuencia en la vida pública española, y que afectan a demasiadas instituciones, incluyendo a los partidos políticos (especialmente con la trama Gürtel –PP– y los expedientes de regulación de empleo en Andalucía –PSOE– como los casos más significativos, aunque no los únicos). Del modo ejemplar y la rapidez con que sentencien los tribunales sobre ellos dependerá, asimismo, que se profundice o no entre la ciudadanía una sensación de impunidad que arrasaría, de paso, la imagen de la justicia y probablemente la del sistema en su conjunto. En cuanto a la opacidad, parece que por fin se ha abierto la posibilidad de una ley de transparencia, a imagen de la F*reedom Information Act*. España es el único país de la UE que no tiene una ley reguladora del derecho de la información –y que, por tanto, no somete a reglas de transparencia a su sector público– pese a haber ido en los programas de los principales partidos durante varias legislaturas. Según datos de Transparencia Internacional, existen en España más de 400 entes públicos de ámbito estatal, así como unos dos centenares de ámbito autonómico y casi 20.000 de ámbito local, que a día de hoy continúan esquivando sus obligaciones de control y vigilancia.

7. PP, tocado; PSOE, hundido

Con todas estas circunstancias, la mayor parte de ellas negativas o muy negativas, se podría pensar que el PP hubiera debido sufrir un descalabro electoral en el año 2012. Entonces se celebraron elecciones en cinco comunidades autónomas: Andalucía, Asturias, Galicia, País Vasco y Cataluña. Pese a su carácter autonómico, la lectura en clave nacional fue constante. Pues bien, en ningún caso se puede hablar de un contundente castigo electoral a la derecha por sus incumplimientos y por su práctica política, aunque en Andalucía tenía expectativas de gobernar y en las otras comunidades perdió voto (cuando lo normal es ampliarlo tras una reciente mayoría absoluta). Además, su retroceso queda atemperado por el estancamiento o la caída de las expectativas electorales del PSOE, cuyo nivel de apoyo a lo largo del pasado año se situó siempre por debajo del 30% en voto estimado.

El PP ganó las elecciones generales el 20 de noviembre de 2011 con tres principios generales (véase su programa electoral, *Lo que España necesita*): en economía, recuperación y empleo; en política, regeneración de la vida pública, con el Parlamento en una situación de centralidad; en lo social, el reparto equitativo de la austeridad necesaria. Pues bien, un año después se puede decir que el balance es exactamente el contrario. Pocas veces ha habido una distancia tan exuberante entre el ideal y la realidad. El resultado de la acción de gobierno del PP ha sido, como ya hemos visto, un agravamiento de la crisis económica, con una multiplicación exponencial del desempleo; el recurso al instrumento excepcional del decreto ley como fórmula de aprobación de sus medidas, desdeñando toda necesidad de construir consensos o incluso de informar apropiadamente a los ciudadanos, evitando las comparecencias en el Congreso y en el Senado de los ministros e incluso del presidente del Ejecutivo; y un incremento acelerado de la desigualdad social, sea cual sea el indicador que se utilice.

El argumento del PP, que no puede disimular la situación por más que utilice un neolenguaje para facilitar el acolchamiento de sus decisiones, es que la coyuntura sería mucho peor si no se hubieran tomado las medidas de recortes sociales y las reformas estructurales que caracterizan ese modelo de actuación. En líneas generales, el PP ha actuado durante 2012 en cuatro direcciones. Primero, en materia de ingresos públicos, subiendo los impuestos con más capacidad recaudatoria: renta de las personas físicas, valor añadido y bienes inmuebles, así como decretando una amnistía fiscal que, más allá de haber sido perfectamente ineficaz en la consecución de sus fines de afloramiento de dinero negro, generó en la opinión pública una situación de agravio comparativo. En el capítulo del gasto público, numerosos recortes en las áreas más sensibles del Estado del bienestar (educación, sanidad, dependencia, desempleo, pensiones...), así como en el gasto corriente de los funcionarios (sueldos y pagas). Asimismo, se aprobó una reforma laboral ("extremadamente agresiva", según palabras del ministro de Economía, Luis de Guindos) que, ni generó puestos de trabajo, ni hizo remitir

el problema central de la dualidad del mercado de trabajo español; por el contrario, sus principales efectos han sido incrementar espectacularmente el número de despedidos, reduciendo el coste de ese despido, y devaluar los salarios en el seno de las empresas (un efecto buscado por la reforma laboral, pero que no aparecía entre sus argumentos en el texto legal, en un nuevo caso de engaño a la opinión pública).

Por último, la acción del Gobierno dedicó mucho tiempo a la reestructuración del sistema financiero, de modo que el mapa de salida de este se parece muy poco al de entrada: se ha producido una oligopolización del sector, con la desaparición de un buen número de cajas de ahorro y de bancos, quedando concentrado el negocio en un número aún no definitivo, pero muy menor, de grupos financieros. El camino para ello fue la aprobación de tres decretos leyes para garantizar la solvencia del sistema financiero, la creación de un banco malo en el que aglutinar toda la basura inmobiliaria que las entidades tenían en sus balances, la nacionalización de algunas entidades con problemas en una suerte de socialización de pérdidas (Bankia, Novacaixagalicia, CataluñaCaixa...), y, por último, la petición de la citada línea de crédito a Bruselas de hasta 100.000 millones de euros (de los cuales se han utilizado hasta ahora unos 40.000 millones) para los bancos en dificultades, a cambio de la cual los *hombres de negro* europeos pueden pasear por las salas de operaciones de los bancos españoles.

Además de estas actividades, el Gobierno de Rajoy ha tenido una segunda línea de presencia con su programa *ideológico*, que recoge sus señas de identidad más profundas: su nacionalismo español, con la utilización territorial como argumento económico, bajo la premisa de que una mala ordenación del Estado autonómico es lo que ha generado el déficit y la deuda de las Administraciones públicas (y no la extraordinaria bajada de la recaudación de ingresos, con motivo de la larga y profunda recesión). Cada vez que el PP vuelve al Gobierno se reavivan las tensiones territoriales, algo que forma parte de su estrategia electoral, pues este es un asunto transversal que, además, divide al electorado de izquierdas. Lo ha hecho con cierto éxito, pues la idea del despilfarro autonómico como uno de los responsables de la crisis está colando entre la población, como manifiestan los sondeos, que indican que las preferencias por un Estado centralizado y sin autonomías ha crecido de modo significativo.

Otros aspectos de ese programa ideológico han sido los intentos de hacer prevalecer el sector privado sobre el público por una supuesta superioridad de gestión del primero sobre el segundo, casi nunca demostrada (lo que está llevando, por ejemplo, a un intento de privatización de parte de la sanidad pública), la exclusión de los inmigrantes irregulares de la atención sanitaria o la activación –todavía no concretada– de una reforma en sentido restrictivo de la ley del aborto, etc.

A pesar del carácter de marcha atrás de la mayor parte de estas medidas, el poder del PP sigue siendo mayor que el de cualquier otro partido político en el gobierno en los últimos 35 años: además de la mayoría absoluta parlamentaria (185 diputados de 350), mantiene el Gobierno central, el de 11 de las 17 comunidades autónomas y el de la in-

mensa mayoría de los ayuntamientos de las principales capitales de provincias (excepto Barcelona o Zaragoza).

Frente a una hegemonía política tan poderosa del PP, o acaso en parte en razón de ella, en pocas ocasiones ha habido una oposición tan débil y atomizada. España es un país en el que hasta ahora había arraigado un sistema de bipartidismo imperfecto, que da señales muy significativas de cambio, de aquí en adelante. Ha habido legislaturas en las que la suma de diputados del PP y del PSOE superaba el 80% del total y, aunque en la última ello varió porcentualmente por el crecimiento de las formaciones políticas minoritarias, sigue siendo muy relevante la situación y el papel del primer partido de la oposición, en este caso del PSOE. Pues bien, los socialistas iniciaron esta legislatura con el peor resultado obtenido en unas elecciones generales durante la democracia; con la imagen de su líder Alfredo Pérez Rubalcaba muy deteriorada (incapaz de separarse del estatus de haber formado parte de los Gobiernos de Rodríguez Zapatero, responsables para la derecha de "la herencia recibida"), sobre todo en relación con la de los demás líderes de la oposición (y no tanto respecto a la de Rajoy, también escasamente valorado en los sondeos de opinión); con unos apoyos electorales que parecen haber ido disminuyendo incluso de los ya magros de los comicios de noviembre de 2011, y con un goteo a la baja en todos los grupos ideológicos y en casi todos los grupos de edad (especialmente en los mayores de 60 años, los pensionistas, verdadero granero socialista en el pasado); y con un grupo parlamentario en el que permanecen muchos altos cargos de las anteriores legislaturas (con lo que comparten con Rubalcaba la falta de credibilidad, siendo esta para los ciudadanos más negativa que el hecho de que tengan un mayor grado de conocimiento de los problemas y de experiencia para resolverlos). Por último, los socialistas se han encontrado con un problema latente desde hace bastante tiempo, que se ha hecho explícito en 2012: las diferencias de criterio con el Partido Socialista de Cataluña (PSC) a raíz del conflicto territorial surgido, del que hablaremos a continuación.

Así pues, un PSOE debilitado, junto con el avance de las formaciones hasta ahora más pequeñas, como Izquierda Unida (IU) y Unión Progreso y Democracia (UPyD), que pasaron de 2 a 9 escaños y de 1 a 5 diputados en las últimas elecciones, respectivamente, y que tendencialmente siguen creciendo según todas las encuestas, constituyen un panorama nuevo en el área de la oposición al Gobierno. A ello se le unen las formaciones nacionalistas: en las tres comunidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) hubo elecciones durante 2012, y en las tres los principales partidos nacionalistas (CiU, PNV y BNG) perdieron apoyos a favor de partidos nacionalistas más radicales (ERC, Bildu y AGE). Nada muy diferente de lo que sucede en el resto de España. Como conclusión, se puede afirmar que los partidos tradicionales han debilitado sus posiciones, mientras que los hasta ahora minoritarios o extraparlamentarios avanzan.

Y ello se complementa con una presencia creciente de los movimientos sociales (Plataforma de Afectados por las Hipotecas, Movimiento 15-M, Marea Blanca, Afectados por

las Preferentes, Marea Negra...) en la vida pública española, hasta el punto de que se puede afirmar que durante 2012 la oposición a las medidas de ajuste y de austeridad del PP las han compartido estos movimientos, si no las han liderado, bajo las banderas del "No nos representan" o la de "Que se vayan todos", referidas, sobre todo, al mundo de la política. Una parte de la sociedad española se ha organizado en la protesta al Gobierno, en la calle y al margen de partidos y sindicatos. Ello es un síntoma más de la creciente brecha entre representantes y representados, que subraya una deficiencia más en la calidad de la democracia española. Desde julio de 2012, los sondeos del Centro de Investigaciones Sociológicas (en un momento en que no hay elecciones a la vista) indican que uno de cada dos ciudadanos no sabe a quién votar o se declara abiertamente abstencionista. El abstencionismo ha devenido en la primera opción de los ciudadanos españoles. El mapa se completa con las respuestas que aparecen en otros sondeos. Por ejemplo, en el realizado por la empresa MyWord para la Cadena SER, en abril de 2013, los encuestados contestan del siguiente modo: un 88% entiende que "los políticos forman parte de una élite, junto con los grandes empresarios y los banqueros, y trabajan sobre todo en la defensa de los intereses de unos pocos"; solo un 43% opina que "los partidos políticos, aunque tienen imperfecciones, son necesarios para el funcionamiento de la democracia"; y el 57%, que "la democracia podría funcionar sin partidos políticos, mediante plataformas sociales que los ciudadanos elegirían para la gestión de los asuntos públicos". Respecto al bipartidismo imperfecto español, el 87% es favorable a "un sistema con más partidos de menor tamaño".

8. Dos nacionalismos sostenidos de modo mutuo

Frente al nacionalismo español del PP se ha alzado, al menos con la misma intensidad, el nacionalismo catalán. Durante 2012, ambos se han estimulado mutuamente y sostenido posiciones extremas. ¿Cuáles han sido las decisiones tomadas, o anunciadas, del Gobierno central respecto a Cataluña en este período de tiempo, consideradas como revigorizadoras del discurso nacionalista catalán o propias de prácticas recentralizadoras?: inversiones públicas en Cataluña inferiores a las pactadas; voto del PP en Europa en contra de proyectos como el corredor mediterráneo, considerado estratégico por la sociedad catalana; recentralización de competencias, como la paralización de la privatización del aeropuerto barcelonés de El Prat, iniciada por el anterior Gobierno socialista; otras recentralizaciones, como la de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o los hospitales (la unificación de siete organismos reguladores en una única Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia hace que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones desaparezca como ente con entidad propia), algo parecido ocurre con los hospitales públicos (siete) cedidos a la Generalitat por los socialistas y suprimido dicho traspaso en los Presupuestos 2012; desaparición de las

cajas de ahorro, que suponían la mitad del sistema financiero en Cataluña (de las 10 cajas de ahorro autóctonas solo queda una, la Caixa-Caixabank, y el Banco de Sabadell, en una especie de duopolio); "españolizar" a los niños catalanes (José Ignacio Wert), dentro de una Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa; etc.

El discurso soberanista catalán se acentuó a partir de la manifestación de la Diada de septiembre de 2011, que dio lugar a una convocatoria anticipada de las elecciones autonómicas por parte del presidente Mas, con el objetivo de recibir una mayoría suficiente y más cómoda para iniciar un proceso de decisión propia del pueblo catalán. El discurso de CiU fue girando desde la necesidad de un pacto fiscal a imagen y semejanza del modelo de concierto vasco (un sentimiento independentista de carácter económico) hacia el derecho a decidir (de carácter más netamente político). En el intermedio, el Gobierno de la Generalitat hubo de pedir un rescate financiero al Gobierno de Madrid, accediendo al Fondo de Liquidez Autonómico, establecido para sortear la exclusión de los mercados financieros internacionales a las autonomías. Ello fue considerado humillante, pues Cataluña aparecía empobrecida y sin recursos a pesar de su potencial económico y su solidaridad con el resto de España. En el interior de su territorio no suele generar apenas polémica la sensación de que la financiación autonómica de Cataluña es insuficiente, entre otros aspectos porque mantiene un excesivo déficit fiscal con el resto de España; según la balanza fiscal, es excesivo el saldo negativo entre su aportación a la Hacienda común y lo que recibe de ella. Así, se multiplicaron en este período las declaraciones y los calificativos de "expolio", y las frases del tipo "España nos roba".

El problema para Artur Mas es que las elecciones autonómicas de noviembre de 2012 no solo no le dieron "la mayoría excepcional" que demandaba, sino que redujo su apoyo parlamentario, al obtener tan solo 50 escaños (de los 62 previos). El nacionalismo tradicional se hizo declinante y pasó a depender del independentismo puro, tipo ERC. El resultado más significativo de esas elecciones podría resumirse en un severo revés del nacionalismo convencional, un notorio aumento del independentismo y una amplia mayoría a favor de celebrar un referéndum sobre la relación futura de Cataluña y España (el "derecho a decidir", apoyado por un 72,2% de los votos, 107 de los 135 escaños del Parlament, correspondientes a CiU, ERC, CUP, PSC e Iniciativa, un bloque, por otra parte, muy poco homogéneo).

El resultado de estas elecciones se unió a las dificultades agobiantes de liquidez del Gobierno catalán (minoritario, con apoyos exteriores) para salpicar de desencuentros las relaciones entre Madrid y Barcelona (y de contradicciones las de partidos como el PSOE y el PSC). Cataluña ha sido durante 2011 y 2012 una especie de laboratorio adelantado de las políticas de austeridad, de la lucha contra la deuda y el déficit público. A los dos paquetes de medidas de reducción del gasto aprobadas por el gobierno tripartito de izquierdas, se les unieron los cuatro planes de reducción del gasto e incremento de los impuestos de CiU. En este contexto político y económico se abren tres escenarios, cuya viabilidad habrá de ser estudiada en sucesivos IDE:

a) El Gobierno catalán persiste en la consulta (el derecho a decidir) y el Gobierno central la niega. Se elaboraría una ley autonómica de consultas que sería recurrida ante el Tribunal Constitucional, el cual, posiblemente, acabaría declarándola anticonstitucional, pero que antes quedaría automáticamente suspendida por el solo hecho de que el Gobierno presentase el recurso. La Generalitat intentaría forzar la celebración del referéndum confiando en la internacionalización del conflicto, y el Gobierno central se vería ante la tesitura de ignorar su resultado o impedir su convocatoria, suspendiendo incluso en sus funciones al Gobierno catalán; aunque también cabría una nueva convocatoria anticipada de elecciones en Cataluña, con base explícitamente plebiscitaria.

b) Ambas partes se ponen de acuerdo para celebrar un referéndum sobre la creación de un Estado propio en Cataluña (artículo 92 de la Constitución, que atribuye a las Cortes/Gobierno central la competencia para la convocatoria de referendos). El referéndum catalán, de carácter consultivo, abriría paso a una modificación constitucional que debería ser, en todo caso, sometida al conjunto de la ciudadanía española.

c) Se revisa el pacto constitucional de 1978 para cambiar el modelo territorial: mientras que unos piden la recentralización, otros se orientan hacia la centrifugación del Estado, tendencias contrapuestas que quizá podrían compatibilizarse mediante un planteamiento federalista asimétrico.

En este contexto, que puede conducir al peor escenario posible de choque de trenes, han aflorado fenómenos nuevos, como algunos manifiestos federalistas de intelectuales españoles que pretendían reemprender el diálogo con los catalanes, o el acelerado viraje del socialismo al federalismo. Ambos desmienten la pretendida unanimidad "de España" frente a la cuestión catalana. Sin embargo, durante 2012, el Gobierno del PP ha continuado sin formular una contrapropuesta global y detallada a las pretensiones soberanistas catalanas, limitándose a desarrollar un uso tacticista y restrictivo de la Constitución como presunto parapeto frente a pretensiones consideradas imposibles, y no como el canal para encauzarlas.

9. Hablar el futuro, mirar hacia el futuro

El deterioro de la calidad de la democracia experimentado en 2012 no tiene parangón en la historia reciente. No se trata de una tendencia lineal a la baja, sino de un trauma. No hay deslizamiento, sino ruptura. En la medición hecha por el IDE se produce durante el pasado año una fuerte caída por su intensidad, insólita desde que se comenzó a elaborar este sistema de valoración cuantitativa en el año 2008, justo cuando la crisis económica llega a nuestro país, importada desde Estados Unidos. La causa fundamental de este descenso –aunque, como hemos visto, no la única– es el derrumbe de las expectativas políticas y sociales ciudadanas por su escasa esperanza de que se generen cambios a corto plazo que reviertan su situación.

Crisis tan profundas y tan largas como la que estamos sufriendo tienen como efecto colateral un carácter revelador: permiten que hasta el ciudadano más alejado de ideologías se dé cuenta de la evolución de la democracia hacia la tecnocracia (el gobierno de los expertos) y la plutocracia (el gobierno de los más ricos), con unos poderes públicos (elegidos con su voto) cada vez más sometidos a las exigencias del poder económico y del discurso de los expertos como fuente principal de legitimación política.

Frente a ello no caben las respuestas emocionales, pues dan lugar a la demagogia o a los populismos de uno u otro signo, como se está viendo cada vez con mayor abundancia en la vida pública. Hay que volver a la reflexión y a la realidad, y tratar a los mitos como tales. Existe ahora una tendencia a combatir los valores de la transición española desde el cómodo "deber ser", no desde lo ocurrido y su contexto. Según esta corriente revisionista, la democracia española es poco más que una concesión de los herederos del franquismo, enquistados en ella. Así, lo que había valido de mucho cuando las cosas fueron más o menos bien, ahora no vale nada, no vale la pena. El escritor Antonio Muñoz Molina (*Todo lo que era sólido*) hace una reivindicación de este período, pese a todos sus defectos: seguramente es una democracia imperfecta que no se parece a ningún paraíso soñado, y que solo despertará una lealtad incondicional en el caso de que haya posibilidades de perderla, pero "es el régimen comparativamente más libre y más justo que ha conocido nunca nuestro país, más que la inmensa mayoría de los otros en el mundo, fuera de la franja muy limitada de los países del oeste de Europa". Europa, pese a todos los problemas recientes, sigue constituyendo una isla de bienes públicos, libertades individuales y protección social.

Hay que hacer una reivindicación activa, militante, de estos valores y de este período frente a posiciones nihilistas, porque la historia demuestra que lo que un día es más indiscutible y más sólido, y nos importa más, mañana puede haberse desmoronado o puede haber sucumbido a un desguace motivado por intereses económicos, ideológicos o políticos, o simplemente porque no hubo un número suficiente de personas capaces que tuvieron el coraje de defenderlo. Las cosas se deterioran poco a poco, dice Muñoz Molina, y de pronto, en vez de continuar en ese estado letárgico que se ha vuelto tolerable, se hunden del todo, sin transición, como se hunde una casa que parecía detenida en una lenta ruina.

No se puede hacer cada vez más formal la participación política por mor de la aplicación abusiva de una mayoría absoluta en el Parlamento; no se pueden patrimonializar indefinidamente las instituciones en aras de un bipartidismo cada vez más imperfecto; no se ha de hacer estructural la opacidad de lo público, en todas sus estructuras, haciendo decaer una y otra vez –o procurando su ineficiencia– una ley de transparencia de la que hace tiempo se han dotado los países más demócratas del mundo; no se puede seguir reduciendo indefinidamente el presupuesto de la sanidad, la educación o la justicia en aras de una austeridad autoritaria que viene impuesta desde estructuras poco representativas; ni aplicar políticas que conducen a un paro estructural de dos dígitos, con-

denando a más de una generación a la marginalidad o a la inempleabilidad... Pasado cierto tiempo ocurre el desastre y el deterioro deja de ser reversible.

En este primer año de legislatura de la derecha en España ha habido una clamorosa ausencia de un plan de acción política, más allá de las medidas coyunturales (contradictorias, no contenidas en su programa electoral) tomadas con más o menos acierto. Los ciudadanos se han visto sometidos a un durísimo ajuste sin tener claras las salidas a largo plazo: qué tipo de país queremos ser y queremos tener. Solo desde esa perspectiva se puede perder el miedo a reformar lo que sea necesario, no solo desde el punto de vista económico, sino también desde el constitucional. Mirar hacia el futuro, hablar del futuro.

Desde el año 2009 hasta ahora, el IDE lleva proponiendo a las principales fuerzas políticas un compromiso histórico, "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 período de prosperidad y de convergencia real con los principales países de la Unión Europea". Este compromiso histórico, que hasta hace poco tiempo se concentraba solo en el área económica, se ha de expandir inexorablemente a los aspectos institucionales y políticos citados, y otros que se podrían poner encima de la mesa. No hay mayoría absoluta, por muy fuerte que sea, que pueda sacarlos adelante por sí sola. Se ha de ser consciente de que ello significa una especie de marginación de las opciones ideológicas, motivada por el carácter excepcional y la acumulación de problemas. Muñoz Molina acaba su reflexión del siguiente modo, que se puede compartir plenamente: tan solo unos años después de matarse por millones y de dos guerras mundiales, los franceses y los alemanes fueron capaces de ponerse de acuerdo para crear el germen de la UE. No debería ser descabellado que la casta política y los sectores más politizados de la ciudadanía alcanzaran ciertos acuerdos fundamentales para seguir conviviendo después de 35 años de democracia.

2

Unión Europea: del "superávit democrático" al "déficit democrático"

1. Introducción

La democracia española ha construido su identidad nacional sobre la espalda de su identidad europea. Lo relacionado con Europa ha tenido siempre una inmensa aceptación en la sociedad. Sin embargo, desde que comenzara la crisis del euro, España es el país donde más se ha deteriorado la imagen de la Unión Europea (UE). Si al comienzo de la crisis, en 2007, un 65% de los españoles decía confiar en la UE y solo un 23% expresaba desconfianza, al cierre de 2012, los que desconfiaban de la UE eran un 72% y los que confiaban solo un 20%. Para un país como España, construido sobre el *dictum* orteguiano "España es el problema, Europa es la solución", que la confianza en la UE haya pasado de +42 puntos a -52 puntos supone toda una revolución en las actitudes hacia Europa[1].

1 Véase, del autor, Europa salva al euro, pero pierde a sus ciudadanos, *El País*, 10 de marzo de 2013, págs. 1-3.

Esos datos apuntan a la existencia de un malestar con la UE desconocido en España. Ese malestar es complejo en sus causas y aúna múltiples dimensiones. Intentar analizarlo sin contextualizar la profunda insatisfacción de la ciudadanía con su sistema político nacional, que las encuestas nos muestran una y otra vez, sería no solo imposible sino injusto. La crisis ha dejado al desnudo un enorme fracaso institucional y colectivo, "el fallo de un país", en palabras de Andrés Ortega y Ángel Pascual, que no puede ni debe ser negado[2].

Vaya, pues, por delante que hablar de un malestar "democrático" con la UE no significa querer atribuir las culpas de muchos problemas que sufre España a las instituciones europeas y, mucho menos, caer en la tentación de demonizar a Bruselas, Berlín o Fráncfort. Hecha esta salvaguardia, este capítulo tiene como objetivo traer a la luz un elemento novedoso de esta crisis: la emergencia, por primera vez en la historia de las relaciones de España con la integración europea, de una UE que ya no es solo vista como una solución a los problemas de España, sino un problema en sí misma que debe ser resuelto, y precisamente por eso delimitado y acotado de forma previa.

2. Un consenso acrítico

En el pasado, el rendimiento económico de la integración europea fue lo suficientemente satisfactorio como para que los ciudadanos se pudieran permitir prestar poca o nula atención a la esfera política europea. Esto se traducía tanto en el escaso interés que estos temas suscitaban en el día a día como en una baja y decreciente participación en las elecciones al Parlamento Europeo[3]. Sin embargo, la crisis del euro ha forzado una reorientación generalizada de la atención ciudadana hacia lo europeo y, especialmente, una nueva discusión sobre la relación entre democracia nacional y democracia europea.

Este fenómeno, aun cuando generalizado a todos los miembros de la UE, afecta con particular intensidad a España, un país donde, por razones históricas, identidad nacional e identidad europea han estado tan íntimamente imbricadas que, con frecuencia, ha sido imposible entender la primera sin hacer referencia a la segunda. En un país cuyas élites políticas y gran parte de su sociedad civil se han regido durante décadas por el lema orteguiano "España es el problema, Europa es la solución", pensar en Europa como problema supone toda una revolución mental. Y si, para complicar las cosas, el núcleo de ese problema es la democracia, el giro psicológico exigido es aún más completo.

Ello se debe a que, para la inmensa mayoría de los españoles, la democracia es precisamente el nexo de unión entre identidad nacional e identidad europea. Esa

2 Ortega, Andrés y Pascual, Ángel. El fallo de un país. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2012.

3 La media de participación en los seis comicios europeos que se han celebrado hasta la fecha en nuestro país es del 55,9% (la de las elecciones generales es del 67%), pero en las dos últimas citas –2004 y 2009–, la participación se situó, incluso, por debajo del 50% (45,1% y 44,9% respectivamente).

asociación tan íntima entre Europa y la democracia nacional se inició en el "no" en 1962 de la (entonces) Comunidad Económica Europea (CEE) a entablar negociaciones conducentes al establecimiento de un acuerdo de asociación con la España de Franco y se consolidó posteriormente en la estricta vinculación del inicio de las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas a la llegada de la democracia a nuestro país[4].

Esta trayectoria histórica explica que, hasta la fecha, los dos discursos típicamente deslegitimadores de la integración europea existentes en Europa hayan tenido poco o ningún predicamento en España.

El primer discurso, que desde la izquierda ha venido caracterizando la integración europea como una proyecto de corte exclusivamente económico al servicio de las empresas y de sesgo ideológico neoliberal (la "Europa de los mercaderes"), nunca ha sido asumido por la izquierda española con la misma intensidad con la que se hizo en otros países. A diferencia de Grecia y Portugal, donde los partidos comunistas votaron en contra de la adhesión a las Comunidades, en España, el Tratado de Adhesión contó con la aprobación del Partido Comunista de España y con un apoyo estable por parte de sindicatos y organizaciones de izquierda. Posteriormente, cuando, a raíz del Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, la izquierda europea se pasó al campo euroescéptico y comenzó a batallar contra la Europa realmente existente, el intento de algunos de sumarse a esa causa en el seno de organizaciones como Izquierda Unida (IU) significó el abandono de algunos de sus cuadros más destacados[5].

Para los socialistas españoles, la historia no fue muy diferente. Al otro lado de la frontera, el Partido Socialista Francés comenzó a experimentar en 1981 las dificultades de hacer políticas de izquierda en un mundo donde la globalización financiera ya se hacía notar. Una década después, los socialistas franceses se sumarían al proyecto de unión monetaria representado por el Tratado de Maastricht, pero lo harían con reticencia. Sin embargo, en España, los socialistas no hacían más que manifestar un entusiasmo completo por el mercado interior y la unión monetaria.

No sería, pues, hasta comienzos de la década pasada cuando en el discurso político español comenzaron a escucharse algunas voces críticas con la dinámica de integración predominantemente económica en la que se había embarcado la UE. Sin embargo, la integración europea ha continuado hasta nuestros días siendo un terreno de consenso político excepcional. Esto quedó de manifiesto tanto en el caso del referéndum sobre la Constitución Europea de 2005, donde solamente un 17,24% de los votantes se manifestaron en contra, como en ocasión de

4 Véase Informe Birkelbach, Los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o la adhesión a la Comunidad, Parlamento Europeo (15 de enero de 1962). También, Memorando Saragat al Consejo de Ministros de la CEE, mayo de 1962.

5 Anguita logra que Izquierda Unida apruebe la abstención sobre la Unión Europea, *El País*, 28 de septiembre de 1992.

la posterior ratificación parlamentaria del correspondiente Tratado, donde solo 17 de los 350 diputados se opusieron a dicha ratificación. Solo seis representantes de todo el cuerpo político español (Esquerra Republicana de Catalunya, Izquierda Unida y Bloque Nacionalista Galego) encontraron razones para votar en contra del Tratado de Lisboa[6].

La larga sombra del franquismo y la transición a la democracia, donde todo lo relacionado con Europa fue concebido como una política de Estado y ejecutado de acuerdo con un consenso tan amplio como profundo, ha sido una constante en nuestro país. La nula ausencia de una dimensión izquierda-derecha, Estado-mercado, en el debate español sobre la integración europea ha sido muy visible en las campañas electorales de las últimas elecciones europeas, celebradas en 2004 y 2009. En ambas ocasiones, los dos grandes partidos se presentaron ante los electores con propuestas muy integracionistas, pero escasamente diferenciadas entre ellas en lo referente a las grandes cuestiones institucionales europeas. Esto forzó a los estrategas de las campañas electorales a buscar la movilización electoral en torno a temas nacionales, como la reválida de la victoria socialista tras el 11-M en las elecciones del 2004 o la comprobación del efecto desgaste de la crisis económica sobre el PSOE en el 2009. En ambos casos, las elecciones se jugaron y ganaron en clave nacional, no europea.

Prueba del escaso deseo o capacidad de competir en torno a los temas europeos, tanto en 2004 como en 2009, los socialistas españoles pudieron sumar sus votos a los populares y votar a favor de la investidura como presidente de la Comisión Europea de José Manuel Durão Barroso, que a la condición de liberal en lo económico unía la de anfitrión del "Trío de las Azores" que precedió a la Guerra de Iraq y firmante de la carta *United We Stand* en la que ocho jefes de Estado y Gobierno de la UE se posicionaban a favor George W. Bush y en contra de Jacques Chirac y Gerhard Schröder en la polémica sobre si derrocar a Sadam Husein[7]. Claramente, la virulenta refriega interna entre PSOE y PP en torno a la guerra de Irak se disolvía como un azucarillo en el oasis europeo.

3. El déficit democrático

El segundo tipo de discurso deslegitimador de la integración europea es el que tiene que ver con el "déficit democrático". Se trata de una cuestión compleja y que no puede tratarse aquí en toda su extensión. Baste señalar algunos de los elementos que comúnmente se incluyen en la definición de ese déficit. Primero, que la integración europea refuerza al poder ejecutivo (los gobiernos nacionales) en detrimento de los parlamentos nacionales. Segundo, que esa pérdida de poder por parte de los parlamentos nacionales no es compensada por

6 El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 27/2005, de 21 de febrero de 2005; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 2008, IX Legislatura, núm. 20, de 26 de junio de 2009, págs. 14-32.

7 United We Stand: Eight European Leaders are as one with President Bush, *Wall Street Journal*, 30 de enero de 2003.

la existencia del Parlamento Europeo, pues ni este es suficientemente fuerte como para controlar eficazmente a la Comisión Europea, ni los ciudadanos europeos le han otorgado su confianza. Tercero, que las elecciones europeas no son "auténticas", por cuanto no sirven para que los ciudadanos europeos puedan elegir gobierno, convirtiéndose en elecciones de "segundo orden" dominadas por temas fundamentalmente nacionales. Y cuarto, que la UE es una torre de babel opaca, distante y dominada por tecnócratas donde las políticas, como en el peor despotismo ilustrado, se hacen "para el pueblo, pero sin el pueblo"[8].

Esta versión "estándar" del llamado "déficit democrático" mezcla, con trazo a veces demasiado grueso y de forma confusa, numerosos elementos. Y lo hace, en muchas ocasiones, con un notable sesgo ideológico. Lo significativo en el caso de España es la ausencia histórica de un debate, no ya sobre los contenidos de ese déficit (en sí, discutibles), sino sobre el propio concepto. Con la salvedad de algunas quejas por parte de las comunidades autónomas por la manera en la que el Gobierno central ha ido recuperando por la vía de los hechos en Bruselas el control de algunas competencias que teóricamente había perdido por mor de la descentralización previamente pactada en su Constitución, el debate sobre el déficit democrático ha estado ausente en España, hasta esta crisis[9].

En comparación con otros Estados miembros de la UE, piénsese en Alemania, ni el Tribunal Constitucional ni las Cortes Generales han mostrado hasta la fecha mucha voluntad de interrogarse acerca de hasta qué punto la integración europea tiene impacto alguno sobre la democracia que los españoles nos dimos en la Constitución de 1978. Sí lo ha hecho, sin embargo, el Consejo de Estado, que ha intentado a lo largo de estos años, aunque sin éxito, llamar la atención sobre el impacto que tiene la integración europea sobre nuestra convivencia democrática y la máxima norma, la Constitución, que rige dicha convivencia[10].

8 Simon Hix y Bjorn Hoyland, El sistema político de la Unión Europea, Madrid: McGraw-Hill pág. 133.

9 Susana Beltrán, Una salida para la representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE, *Revista CIDOB d'affers internacionals*, núm. 99, 1/10/2012.

10 Véase: La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, en *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Consejo de Estado, núm. E 1/2005, 16 de febrero de 2006, págs. 40-127, donde se sugiere introducir una "cláusula de integración" en la Constitución Española y un título específico que regule expresamente la participación de España en la integración europea. Véase, también, Dictamen 2544/2004 del Consejo de Estado y Declaración 1/2004 sobre el Tratado por el que se establece la Constitución Europea. Anteriormente, el 1 de julio de 1992, con motivo del Tratado de Maastricht, el Tribunal Constitucional había establecido que "las Cortes pueden ceder o atribuir el ejercicio de 'competencias derivadas de la Constitución', no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar sus determinaciones, pues ni el poder de revisión constitucional es una 'competencia' cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto".

Son múltiples las preguntas democráticas que la integración europea suscita respecto a las estructuras políticas y constitucionales que organizan nuestra convivencia. Unas se refieren al equilibrio de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial: ¿refuerza la integración europea al Gobierno en detrimento de las Cortes? Otras, al reparto competencial entre diversos niveles de gobierno: ¿re-reparte la UE las competencias respecto a lo fijado en la Constitución? Las hay también, y muy pertinentes, sobre el ejercicio de la soberanía democrática por parte de los españoles en relación con las políticas europeas: ¿puede aceptarse que la legislación europea prime sobre la nacional sin preguntarse por la calidad democrática de dicha legislación? También es posible interrogarse sobre la tutela de los derechos fundamentales de los españoles frente a posibles daños o menoscabos por parte de las políticas o instituciones europeas: ¿es el Tribunal Constitucional la última instancia protectora de los derechos de los españoles o lo es el Tribunal de Justicia de Luxemburgo?

Esas preguntas, que todas las democracias europeas se han venido formulando y debatiendo en la última década, han estado ausentes en el debate español sobre Europa. ¿El motivo? Que, por razones históricas, a los españoles les ha resultado imposible imaginar (¿hasta la fecha?) que su país pudiera ser menos democrático por ser miembro de la UE. En el imaginario colectivo, al haber unido tan íntimamente democratización y pertenencia a la UE, ser miembro de la UE ha hecho a España no solo más democrática, sino democrática. En otras palabras, dado que la visión convencional del "déficit democrático" en España sostenía que nuestro país era más democrático solo por el hecho de ser miembro de la UE, la percepción dominante habría sido la contraria, es decir, la existencia de un "superávit democrático" derivado de la pertenencia a la UE.

El consenso europeo existente en España ha sido doblemente sólido, ya que se ha basado tanto en elementos racionales, piénsense en los indudables beneficios materiales que ha traído la adhesión, como en los emocionales, dado el elevado grado de identificación simbólica y afectiva de los españoles con la UE. Esa solidez ha tenido, sin embargo, una consecuencia no intencionada en la proliferación de un consenso acrítico y escasamente informado, a veces descrito peyorativamente como "unanimismo"[11].

4. La politización de la integración europea

España representa un caso ejemplar de lo que en los años setenta Leon Lindberg y Stuart Scheingold describieron como el "consenso permisivo" que dominó la integración europea durante sus primeras décadas: la extensión y profundidad de los beneficios materiales eran tales y bene-

11 Charles T. Powell, La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986), en F. Morata y G. Mateo, *España en Europa, Europa en España*, Barcelona: CIDOB, págs. 41-66.

ficiaban a una capa tan amplia de la ciudadanía que carecía por completo de sentido preguntarse por el funcionamiento de la UE y menos aún inquirir sobre quién ganaba y quién perdía como resultado de las políticas europeas[12]. Como señala la afortunada expresión anglosajona *"if it ain't broken, don't fix it"* ("si no está roto, no lo arregles"), es decir, si, por una vez, el despotismo ilustrado era no solo verdaderamente ilustrado, sino capaz de satisfacer aquello que Bentham describió como "la felicidad del mayor número", ¿qué sentido tenía hablar de democracia en el ámbito europeo?

La consecuencia ha sido una despolitización prácticamente completa de todo lo relacionado con Europa. Una despolitización que ha llevado a ignorar los dos elementos constitutivos de la política: uno, que la política consiste tanto en la imposición de valores (Easton) como, dos, la asignación de bienes a favor de unos en detrimento de otros (Lasswell). No ha sido, por tanto, coincidencia, sino causa y efecto, que la crisis económica y el déficit democrático hayan venido de la mano. Para los españoles, esta crisis ha puesto de manifiesto estas dos dimensiones con singular crudeza: las políticas europeas no solo han generado ganadores y perdedores en función de la clase social, la edad o la ocupación, sino jerarquizado a los ciudadanos y a los Estados de la Unión en función de unas escalas de valores (ahorradores, deudores) no debatidas democráticamente ni compartidas por todos.

La "politización" de la integración europea ha ido alcanzando uno tras otro a diversos Estados miembros de la UE: primero, en los años noventa, a Francia y Dinamarca; luego, a comienzos de la década pasada, a gran parte del resto de Europa; y, finalmente, a España. A lo largo y ancho de esta crisis, los ciudadanos han podido comprobar hasta qué punto las políticas europeas anticrisis han elegido y priorizado entre unos y otros sectores económicos, países y grupos sociales a la hora de introducir reformas, recortes o sanciones. Seis años después de haber comenzado la crisis, siguen existiendo discrepancias (legítimas) sobre qué originó la crisis y cómo deberemos salir de ella, pero difícilmente se podrá argumentar que las políticas anticrisis han sido neutrales entre la izquierda y la derecha o el Estado y el mercado.

Más allá de esta "politización" de la integración europea, que es irreversible y que, si nos fiamos de la experiencia de nuestros vecinos, tendrá consecuencias importantes sobre la manera de estructurar la política europea, la crisis también ha abierto un debate sobre la "soberanía democrática", es decir, sobre la capacidad de los españoles de decidir libremente acerca de su futuro. En el pasado, la pertenencia a la UE pudo ser concebida como un amplificador de la soberanía nacional, en el sentido de que los ciudadanos españoles, gracias a su integración en la UE, podían tomar decisiones más eficaces sobre su futuro. Hoy, la percepción domi-

12 Leon Lindberg y Stuart Scheingold, Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community, Engelwood Cliffs: Prentice Hall, 1970.

nante es que los márgenes de maniobra de los gobiernos nacionales, aun cuando nunca fueran excesivamente amplios ni tampoco se pretendiera que, en un contexto de globalización e integración supranacional pudieran serlo, se han reducido más allá de lo aceptable desde el punto de vista democrático.

De izquierda a derecha, por primera vez en España, la cuestión sobre el limitado margen de maniobra de la política y su impacto sobre la democracia se ha suscitado con toda su intensidad. Como ha señalado el PSOE en el documento sobre Europa preparado para la Conferencia Política del 2013, "numerosos ciudadanos europeos sienten que las políticas y decisiones que afectan a sus vidas escapan los controles democráticos [...], instituciones como el Banco Central Europeo (BCE) o el Eurogrupo, escasamente democráticas, imponen duras condiciones para calmar a los mercados, mientras los gobiernos nacionales, democráticamente elegidos, no tienen alternativas y deben asumir las recetas tecnocráticas emanadas desde Bruselas o Fráncfort"[13]. Una reflexión no muy distinta a la planteada por Ana Palacio, la exministra de Asuntos Exteriores (2002-2004), que precisamente representó a España en la Convención constitucional europea celebrada en esos años[14], o la formulada por Francisco Rubio Llorente, expresidente del Consejo de Estado, en una reciente tribuna de opinión en la que se interrogaba sobre cuál es el contenido de nuestra soberanía nacional cuando, en razón de las exigencias impuestas por nuestra pertenencia a la UE y el euro, "el gobernante democrático se ve o se cree obligado a prescindir de la voluntad del pueblo que gobierna"[15].

Que esta preocupación no sea exclusiva de la derecha o la izquierda, sino compartida por ambas, tiene que ver seguramente con las recientes experiencias de gobierno de socialistas y populares y, concretamente, con dos episodios concretos. El primero podría datarse el 9 de mayo de 2010, cuando el entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, forzado por las presiones de los mercados y sus colegas del Consejo Europeo, y decidido a toda costa a evitar lo que parecía la inevitable intervención exterior de España, se vio obligado a imponer un giro de 180 grados en sus políticas anticrisis y aceptar una serie de reformas estructurales de gran calado y consecuencias políticas y sociales (especialmente las relativas al mercado de trabajo y las pensiones).

Como sabemos, el desgaste provocado por esta decisión le costó el liderazgo del

13 Hacia una Europa federal, PSOE, Conferencia Política 2013. Madrid, febrero de 2013.

14 "Si el principio esencial de la democracia radica en la capacidad de los ciudadanos de guiar la dirección de las políticas públicas, hoy, a lo ancho de Europa, los ciudadanos se sienten impotentes [..] este fenómeno resulta particularmente acusado en el sur de Europa, anegado en la desazón de sus votantes, que perciben carecer de influencia en Berlín, que es donde se toman las verdaderas decisiones". Ana Palacio, Revueltas regionales europeas, *El País*, 26 de noviembre de 2012.

15 Francisco Rubio Llorente, Monólogo sobre el estado de la nación, *El País*, 5 de marzo de 2013, pág. 29.

partido, que tuvo que ceder antes de concluir su mandato, así como una derrota electoral histórica al año siguiente. Tanto por el tono de los mensajes lanzados entonces por el presidente del Gobierno como por el contenido de las medidas adoptadas en las semanas siguientes, lo ocurrido en esa fecha resulta bastante aproximado a lo acontecido en 1981, cuando la presión de los mercados forzó a François Mitterrand a abandonar las políticas de izquierdas con las que había iniciado su mandato (aumento del salario mínimo, reducción de la jornada de trabajo, nacionalización de hasta 36 bancos e incremento del déficit público). Con la diferencia de que, mientras que en Francia el socialismo mantiene desde entonces un debate europeo muy vivo, aunque en ocasiones desgarrador, los socialistas españoles, todavía aturdidos por el shock que supuso el 9 de mayo, están apenas comenzado la discusión sobre lo sucedido entonces y sobre sus implicaciones ideológicas y prácticas. Los socialistas españoles, especialmente bajo los gobiernos de Felipe González, siempre han alardeado del hecho de que gracias a su pragmatismo y flexibilidad ideológica evitaron una debacle y humillación como la ocurrida en 1981. Ahora, tienen que superar su propio 1981 e interrogarse colectivamente sobre las consecuencias para su visión de Europa de su debacle particular del 9 de mayo de 2010[16].

Algo parecido parece pasarle al PP, también perplejo al constatar hasta qué punto una Europa con la que antes de junio de 2012 podían sentirse sumamente cómodos se ha convertido en una pesadilla política y, potencialmente, electoral. Mientras que los socialistas se han visto obligados siempre a enmarcar sus políticas promercado dentro de una narrativa europeísta (recuperar en Europa lo perdido en casa para hacer frente mejor a la globalización), al comienzo de su mandato, Rajoy afirmó en numerosas ocasiones que su Gobierno no hacía las reformas por imposición exterior, sino porque creía sinceramente en que eran buenas para España, lo que le llevaba a presentar a la UE como un facilitador y acompañante más que como un corsé.

Esa imagen de Europa se ha ido resquebrajando sucesivamente hasta quedar hecha añicos. Primero, con el anuncio en marzo de 2012 de un objetivo de déficit del 5,8% (1,4 puntos superior al indicado por la Comisión Europea), que tuvo que ser rectificado a toda prisa. Luego, con decisiones como la subida del Impuesto sobre el Valor Añadido, no ya impopulares, sino con las cuales el Gobierno estaba en manifiesto y público desacuerdo, antes y después de ganar las elecciones. Así, tras algunos meses experimentando fricciones con la UE en torno a los objetivos de déficit y sufriendo un considerable desgaste al verse obligado a anunciar improvisadamente nuevos recortes en el gasto público que subvertían una tras otra las promesas realizadas durante la campaña electoral, Rajoy también acabó en-

16 Véase, sin embargo, el reciente libro del cabeza de lista socialista en el Parlamento Europeo, Juan Fernando López-Aguilar, La UE: suicido o rescate. Valencia: Tirant, 2013.

contrando su 9 de mayo de 2010 particular. En el caso de Rajoy, su pérdida de la inocencia europea vino, tras ser sometido a una presión extrema por los mercados de deuda, en forma de petición de un rescate de 100.000 millones para tapar el agujero financiero producido por la burbuja inmobiliaria de España.

En sí, el rescate era una buena noticia, pero vino acompañado de dos muletas sumamente debilitantes desde el punto de vista político: una, la firma de un acuerdo de condicionalidad *(Memorandum of Understanding)* muy estricto en el que se ponía el sistema financiero español bajo supervisión del Fondo Monetario Internacional, el BCE y la Comisión Europea (la llamada "Troika"); dos, la negativa de Alemania a permitir la recapitalización directa de los bancos españoles con ayudas europeas supondría que el Gobierno tendría que incluir y contabilizar los préstamos como deuda pública.

Al igual que Zapatero en 2010, el 10 junio de 2012, el Gobierno de Rajoy perdió la autonomía restante para conducir la salida de la crisis, quedando en manos del Eurogrupo, la Comisión Europea, el BCE y el Fondo Monetario Internacional. "Los españoles no podemos elegir, no tenemos esa libertad", confesaría Rajoy en el Congreso[17]. Son dos, pues, los gobiernos que, tras intentar aplicar sus propias recetas para salir de la crisis, se ven obligados a rectificar. Gobiernos que, *de facto*, no gobiernan, al menos con los programas para los que fueron elegidos; esa es la realidad, no solo de España, sino del contexto europeo actual. Por tanto, al igual que durante los primeros 25 años de integración europea identidad nacional e identidad europea se han manifestado como las dos caras de una misma moneda, en los últimos cinco años el déficit fiscal ha ido progresivamente abriendo el paso a un déficit de soberanía que no se puede obviar.

5. Un Estado de excepción tecnocrático

Comoquiera que las complejidades institucionales y políticas de la UE han llevado a un patrón decisorio caracterizado por el "demasiado poco, demasiado tarde", a la desafección normal por la falta de resultados de las políticas europeas y a la consiguiente prolongación de la crisis, se ha sumado una deslegitimación adicional. Para sorpresa de propios y extraños, esta crisis, en lugar de servir para avanzar en la corrección del déficit democrático que la UE ya arrastraba de antemano, ha tenido como consecuencia la colonización de la política nacional por la tecnocracia europea. Los casos de Grecia e Italia, con los gobiernos "técnicos" de Mario Monti y Lucas Papademos, son particularmente reveladores de cómo la crisis requirió, en su momento álgido, la instauración de algo que podríamos denominar como "un Estado de excepción tecnocrático".

Este "Estado de excepción tecnocrático" se ha caracterizado por cuatro elementos

17 Citado por José María Maravall, Las promesas políticas. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2013, pág. 169.

a) El primero, la creación o llamada a formación de gobiernos de unidad nacional con carácter supuestamente experto y no político. Con ello se daba por hecho que la crisis actual solo podía ser superada dejando atrás la política de partido y los intereses partidistas. Ello lleva al absurdo de obviar que, precisamente, esta crisis tiene que ver con la fijación de los límites entre Estado y mercado, cuestión que no puede ser dilucidada técnicamente, sino como resultado de una competición política que tenga lugar delante de una ciudadanía libre e informada.

La democracia, el Estado del bienestar o una economía de mercado requieren para su correcto funcionamiento técnicos cualificados que estén por encima de las diferencias partidistas, pero los fundamentos filosóficos y finalidades políticas reflejan diferencias normativas y de valores que típicamente separan a la izquierda de la derecha y que no pueden ser sustraídas del debate público sin más. Tanto la democracia como el Estado del bienestar son el resultado del conflicto entre fuerzas políticas en contextos históricos muy definidos, no concesiones graciosas o sobrevenidas. Por tanto, su preservación, aunque requiere el consenso, también pasa inevitablemente por el conflicto político y el libre juego democrático entre fuerzas ideológicamente opuestas. España es un claro ejemplo de hasta qué punto esta crisis ha puesto en cuestión elementos claves del contrato social vigente en nuestro país desde la Constitución de 1978. Por citar los ejemplos más relevantes del debate público actual, la existencia de un sistema de sanidad público universal y gratuito o, en el otro extremo, el paso a un sistema de prestación y gestión sanitario privado en régimen de copago, reflejan opciones políticas que tienen un importante impacto sobre la igualdad. Eso significa que no pueden ser impuestas solo con el apoyo de criterios de eficiencia económica, y menos desde el exterior, por representantes de organismos no electos ni sujetos a control democrático.

b) El segundo elemento de este estado de excepción tecnocrática es la marginación de las elecciones como elemento decisorio principal del que disponen los ciudadanos para cambiar el rumbo de las políticas. El resultado es que los ciudadanos pierden por partida doble: por un lado, puesto que los gobiernos no aplican los programas para los que fueron elegidos, no pueden condicionar *ex ante* la actuación de sus gobiernos; por otro, aunque hagan responsables *ex post* a los gobiernos por su gestión y los manden a la oposición, los nuevos gobiernos no cambian las políticas. Así pues, en dos dimensiones clásicas de las responsabilidad *(responsiveness y accountability)*, las elecciones quedan desvirtuadas como instrumento democrático.

c) El tercer elemento proviene de la conversión de los parlamentos nacionales en maquinarias de legitimación *ex post* de las medidas ya adoptadas en el contexto europeo, anulando su papel de legitimación *ex ante* vía la deliberación y la producción legislativa. En estos últimos años ha cobrado particular fuerza la marginación de los parlamentos nacionales vía el recurso constante al decreto-ley como vía para la aprobación de importantes reformas legislati-

vas, que en numerosas ocasiones tocan de lleno el catálogo de derechos que conforman el pacto social subyacente a nuestras sociedades[18]. El refuerzo del poder ejecutivo en detrimento del legislativo abre las puertas a la discrecionalidad y a la debilitación de la democracia bajo la excusa de la eficacia y el estado de necesidad.

Esta dinámica de marginación de los parlamentos nacionales, impulsada desde los gobiernos nacionales, no solo cuenta con la aquiescencia de las instituciones europeas, sino que ha sido reforzada mediante una batería de medidas cuyo objetivo es reforzar el papel de la Comisión Europea como vigilante último del equilibrio presupuestario de los Estados. Bajo el aparentemente inocuo término de "semestre europeo" o, en el futuro, "perspectivas anuales de crecimiento", el marco presupuestario de los Estados miembros de la UE será elaborado en un contexto de diálogo permanente entre la Comisión Europea y los gobiernos nacionales. Estos mecanismos incluyen la posibilidad de sancionar a los gobiernos que se desvíen de los objetivos de equilibrio prefijados, dejando a los parlamentos nacionales en un segundo plano[19].

Que los parlamentos nacionales vayan a ver reducidas sus competencias a la capacidad de distribuir el gasto entre diversas partidas, pero no vayan a ser capaces de alterar los techos de gasto, o que los gobiernos vayan a perder la capacidad de elaborar de forma independiente el cuadro macroeconómico con las previsiones de gastos e ingresos fiscales supone toda una revolución democrática que ha pasado prácticamente inadvertida. Si con el Tratado de Maastricht los Estados cedieron toda su soberanía monetaria al BCE, hoy esos mismos Estados se encuentran en la antesala de ceder toda su soberanía fiscal a las instituciones europeas. En ambos casos, el argumento tecnocrático ha sido el triunfador. Si en los años noventa se arguyó que los políticos no debían controlar la política monetaria, ya que su inclinación natural es crear inflación como vía de asegurarse la reelección, en este caso nos hemos encontrado con un argumento similar: los políticos no deben controlar la política fiscal, ya que, en ausencia de capacidad de imprimir dinero, financiarán su reelección imprimiendo deuda que luego no podrán respaldar, ya que eso exigiría subidas de impuestos que harían imposible su reelección. Como se ve, la antipolítica funciona como una pinza con dos extremos: a un lado, los movimientos populistas; al otro, las instituciones tecnocráticas de orden supranacional.

18 En los seis primeros meses de Gobierno se aprobaron 20 decretos, frente a ocho en el mismo período de la primera legislatura de Aznar y cinco de Zapatero (Fernando Garea, Gobernar al margen del Parlamento, *El País*, 21 de mayo de 2012). El total de decretos-leyes aprobados en 2012 ha sido de 26, algo solo superado en el año 1982, cuando la debilidad del Gobierno de Calvo-Sotelo le llevó a firmar 21 (véase, La adicción compulsiva del Gobierno de Rajoy a los decretos-ley, en *Diario.es*, 21 de septiembre de 2012).

19 He tratado este tema con algo más de detalle en Una unión (a)política. *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2012, núm. 150, págs. 122-131.

d) El cuarto elemento tiene que ver con la suspensión temporal, pero con visos de convertirse en definitiva, de las reglas que marcaban la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, bajo supervisión directa de las instituciones europeas. Por la vía indirecta de atribuir a las instituciones europeas la supervisión genérica de los "desequilibrios macroeconómicos", la UE se ha dotado de una capacidad irrestricta de intervenir en cualquier ámbito de la política económica con independencia de que formalmente goce o no de una competencia al respecto. Pero, al igual que en el caso de la política fiscal, esa traslación al ámbito europeo se hace sin reproducir en ese mismo nivel las estructuras constitucionales y democráticas existentes en el seno de los Estados-nación. Tras casi dos décadas de discusiones sobre la subsidiariedad y arduas negociaciones de tratados con el objetivo de fijar un catálogo estable de competencias para la UE, el resultado es que, de forma completamente subrepticia y por la puerta de atrás, la UE ha invadido competencias de las que antes carecía, alterando por completo los delicados equilibrios existentes. Por la vía del control del déficit presupuestario y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, la UE se ha instalado como guardiana última de los sistemas de pensiones, los mercados laborales o la elaboración de los presupuestos nacionales.

Estos cuatro elementos configuran el malestar democrático con la UE. Se trata de un fenómeno que no es exclusivo de España, por lo que exige una reflexión más amplia que la que pueda desarrollarse en el ámbito nacional. Piénsese, por ejemplo, en los ciudadanos de los países acreedores (Alemania, Austria, Finlandia). Allí, desde una perspectiva inversa a la española, se lamentan de que se les obligue a ejercer la solidaridad con los países deudores con el mismo argumento (no hay alternativa) con el que en esos países se imponen los recortes en servicios públicos y prestaciones sociales que consideran esenciales.

En la situación actual, el estrechamiento del rango de políticas que se pueden adoptar es tan notable que, para frustración de los ciudadanos, los cambios de gobierno no desembocan en cambios de políticas. Unos gobiernos, como el español, se escudan en el deterioro de la situación económica y la "herencia recibida" para no solo incumplir sus promesas electorales, sino para introducir medidas que suponen un giro de 180 grados. Otros gobiernos, como el de François Hollande en Francia, ven cómo, tras ser elegidos para imponer un cambio de rumbo en la conducción de la política económica y reorientar las medidas anticrisis de las instituciones europeas, dichas medidas no pueden ser aplicadas o son aplicadas en sentido inverso al prometido. Mientras, en otros países, como Grecia o Italia, se observa cómo la eficaz adopción de las medidas anticrisis requiere la suspensión temporal del funcionamiento normal de la democracia, lo que se demuestra políticamente insostenible ante una ciudadanía que se refugia en el populismo o que huye de los partidos de centro.

Este estrechamiento de los márgenes de decisión nacionales se traduce en falta de alternancia real, pues los partidos tradicionales del centroizquierda y el centroderecha se ven obligados, bajo retóricas que aparentemente les distinguen, a llevar a cabo políticas muy similares. Inevitablemente refuerza la desafección democrática en el ámbito nacional, contribuyendo a generar un círculo vicioso entre tecnocracia y populismo, que se retroalimentan mutuamente[20]. Cuanto más duras y exigentes son las medidas anticrisis, más improbable es que los partidos tradicionales puedan aplicarlas sin arriesgarse a un severo correctivo ciudadano, que, en algunos casos, podría llevar incluso a su desaparición. Para protegerse, los partidos tradicionales con posibilidad de gobernar pueden optar por el consenso, es decir, por cartelizarse, decidiendo no competir entre sí, lo que alimentará la desafección. También pueden, ante el temor de que otros ocupen su lugar, radicalizarse, lo que alimentará el populismo. Como se ha demostrado en Grecia, pero también en Francia, muchos electores pueden tener la tentación de optar por aquellos partidos que son estructural, y no solo coyunturalmente, populistas, en lugar de por los menos creíbles y recién llegados al radicalismo.

6. Las mutaciones constitucionales

La ingente batería de medidas adoptadas en el ámbito europeo en el contexto de la crisis del euro ha tenido un profundísimo impacto sobre la democracia en el ámbito nacional. Si, dejando a un lado el Derecho internacional, entendemos por soberanía no solo la autonomía del Estado frente a otros Estados, sino la capacidad de los ciudadanos de decidir acerca de su futuro y obligarse solo por aquellas normas a las cuales han prestado su consentimiento expreso tras un debate público[21], la percepción dominante en la sociedad española, y en otras sociedades vecinas, es que la soberanía, entendida como margen para decidir, se ha reducido hasta su mínima expresión.

Lo hecho hasta ahora, especialmente durante los años 2010-2012, ha supuesto una doble mutación[22] de la UE y de sus Estados miembros, una mutación que se extenderá aún más si cabe según se vayan desarrollando las medidas previstas en los planes y "hojas de ruta" que hemos ido conociendo a lo largo de 2012[23]. Tomadas en su conjunto, esas medidas, que incluyen avances muy significativos en ámbitos paralelos pero interconectados, como el bancario, fiscal y de gobernanza económica,

20 Mark Leonard, Four scenarios for the reinvention of Europe. European Council on Foreign Relations, ECFR/43, November 2011.

21 Jürgen Habermas, La Constitución de Europa. Madrid: Trotta, 2012.

22 Agustín Menéndez, La mutación constitucional de la Unión Europea, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 96, septiembre-diciembre de 2012, págs. 41-98.

23 Towards a genuine economic and monetary union, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, 26 June 2012.

supondrán, si se llevan finalmente a cabo, la consecución de una federación económica *de facto*. Pero, si la falta de acoplamiento entre el ámbito donde se toman las decisiones, el europeo, y el ámbito donde los ciudadanos legitiman estas decisiones, el nacional, resulta ya intensa, los avances que se están planteando no harán sino agravar este problema. Urge, pues, relanzar la discusión sobre la relación entre democracia nacional y democratización de la UE, una preocupación compartida por las propias instituciones europeas, conscientes de que los avances que se están dando en el ámbito de la integración tienen un sustento de legitimidad democrática insuficiente.

Para entender esta mutación a la que la crisis del euro ha sometido la democracia nacional, nada mejor que lo ocurrido el 5 de agosto de 2011, cuando el entonces gobernador del BCE, Jean-Claude Trichet, y los entonces gobernadores del Banco Central Italiano, Mario Draghi, y español, Miguel Ángel Fernández-Ordoñez, dirigieron sendas cartas al entonces primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, y al presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez-Zapatero, señalando las medidas que sus gobiernos deberían adoptar.

En el caso de Italia[24], el BCE recomendaba a Italia adoptar una serie de medidas de largo alcance. Por un lado, instaba a incrementar la competencia en los mercados de servicios, incluyendo los servicios profesionales, para lo que pedía la liberalización "completa" y posterior privatización de los servicios municipales locales. Por otro, el BCE señalaba la necesidad de modificar el sistema de negociación colectiva vigente en Italia para descentralizarlo y adaptarlo al ámbito de cada empresa, no al de cada sector, como venía siendo tradición, y, en paralelo, proceder a una revisión "en profundidad" de los regímenes de contratación y despido de los contratos laborales. En cuanto a los compromisos de déficit, el BCE consideraba "esencial" adelantar los recortes presupuestarios, originalmente planeados para 2013, en un año; sugería intervenir más a fondo en el sistema de pensiones, reformando los periodos de cálculo; señalaba la necesidad de reducir el número de empleados públicos, así como sus salarios; y proponía la introducción de un mecanismo de corrección de déficit que, con carácter automático, compensara cualquier desviación en los objetivos con ajustes equivalentes en el gasto.

En sí mismo, este catálogo de medidas no debería suponer una novedad. Los ciudadanos europeos están más que familiarizados con ellas, pues han sido puestas en práctica en números países y forman parte del catálogo de recomendaciones estandarizadas que las instituciones europeas, los expertos económicos y los organismos internacionales vienen elevando a los gobiernos nacionales. El problema reside en que las medidas que sugería el BCE, independientemente de su pertinencia o sabiduría, desbordaban por completo su

24 El texto completo y traducido de la carta fue publicado en el *Corriere de la Sera* el 29 de septiembre. http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_inglese_304a5fie-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml [último acceso: 18 de diciembre de 2012].

mandato, que le asigna otras responsabilidades (esencialmente, conducir la política monetaria de tal manera que se logre una "estabilidad de precios", para lo cual dispone de instrumentos como los tipos de interés o las reservas de divisas). Pero aquí el BCE se introduce en ámbitos tan sensibles políticamente como los mercados laborales, los sistemas de pensiones, el empleo público o los servicios públicos. Cierto que el BCE puede emitir dictámenes e informes con sus opiniones, pero ahí viene el segundo problema que plantea esta misiva: aquí lo hizo de forma secreta, en completa opacidad, y no a requerimiento formal de institución o gobierno alguno. Y, lo que es peor aún, el BCE no solo recopiló las medidas que el Gobierno italiano debería adoptar, sino que sugirió que se aprobaran por decreto, para evitar su trámite parlamentario y posterior votación o, al menos, minimizar la posibilidad de que esas medidas fueran "paniaguadas" a su paso por el Parlamento italiano.

Aunque el BCE negara que detrás de esa carta se escondiera condicionalidad alguna, es decir, que quisiera imponer esos puntos de vista y no meramente trasladarlos, lo cierto es que inmediatamente después de esa carta el BCE puso en marcha un programa de compras de deuda italiana (y española) en el mercado secundario que rebajó considerablemente la prima de riesgo de ambos países. Preguntado Trichet el 31 de agosto por el diario *Il Sole 24 Ore* si las compras de deuda que parecía que se iban a aprobar implicaban algún tipo de acuerdo con el Gobierno italiano y exigían contrapartida alguna, este lo negó. Sin embargo, como muestra la carta, la condicionalidad existió, y fue desde luego tan amplia en los temas como profunda en los detalles. Por lo tanto, fuera acuerdo o imposición, tanto el BCE como el Gobierno italiano lo ocultaron en primera instancia a la opinión pública y posteriormente mintieron al desmentir su existencia.

En contraste con el caso italiano, carecemos de copia de la carta que Trichet dirigió al Gobierno español en esas mismas fechas, coincidiendo con la subida de la prima de riesgo aplicada a la deuda española hasta el umbral de los 400 puntos. La prensa española se hizo eco de ella, y el propio BCE tuvo que confirmar su existencia, tras una intervención del defensor del pueblo europeo a instancias de un ciudadano español, pero su contenido íntegro no se ha desvelado[25]. Aun así, sabemos que el contenido de la carta dirigida a España no fue muy distinto del italiano: a cambio de aliviar la presión sobre España en los mercados de deuda, el Gobierno aceleraría las medidas que, decía, ya estaba dispuesto a tomar[26]. Que el BCE exigiera la reforma de la Constitución o que el Gobierno interpretara y decidiera por sí mismo que esa medida complementaría muy bien las acciones del BCE

25 Véase La carta de Trichet a Zapatero pedía tomar acciones con rapidez, no cambios en la Constitución, *Expansión*, 13 de marzo de 2012 [http://www.expansion.com/2012/03/13/economia/1331631817.html].

26 Mariano Guindal y Ernesto Ekaizer han publicado partes de la carta, pero no su versión íntegra. Lo relacionado con esta carta "secreta" es, sin duda, un elemento más del déficit democrático al que alude este trabajo.

es importante, pero no es lo esencial. Lo esencial es que, en pleno mes de agosto, el Gobierno modificó la Constitución para introducir una norma "el freno a la deuda" (art. 135)[27], prácticamente calcada de una reforma similar introducida anteriormente en la Constitución alemana.

Que la Constitución se modificara para tener en cuenta una norma europea no es novedoso, pues ya se hizo en 1992 con motivo de la necesidad de regular el sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales. Por otra parte, cabe recordar que, en cualquier caso, por expresa y unánime aceptación de las Cortes Generales al ratificar el Tratado de Adhesión a la UE, y con la convalidación del Tribunal Constitucional en sus sucesivos pronunciamientos al respecto, el legislador español ha aceptado que las normas europeas tengan primacía y efecto directo sobre las nacionales sin necesidad de ser transpuestas al ámbito nacional por las Cortes Generales. Lo novedoso no es, por tanto, el hecho, sino el procedimiento. Lo esperable es que primero se negocie y firme un tratado europeo y luego, a la luz de los informes del Tribunal Constitucional, se adapte la Constitución. En este caso se procedió a la inversa, pues primero se modificó la Constitución para luego, en el mes de diciembre del mismo año, firmar un tratado (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza) que incluía la obligación de dar rango constitucional a ese freno de deuda, aunque formalmente dejando a cada Estado miembro la libertad de decidir cómo proceder y si reformar o no la Constitución.

Las dudas sobre la modificación constitucional del artículo 135 son tanto normativas como, para empeorar las cosas, relativas a su eficacia. Como numerosos expertos han señalado, desde el punto de vista económico, esas normas no hubieran supuesto un cambio ni alterado la posición relativa de España respecto al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Mientras, desde el punto de vista jurídico, existen también numerosas dudas sobre hasta qué punto sería posible operacionalizar en tiempo y modo adecuado un concepto tan complejo y de difícil aplicación como el de déficit estructural. Ese proceso de reforma constitucional, aunque pueda parecer anecdótico, representa muy bien lo que le ha ocurrido a las democracias nacionales a lo largo de esta crisis y cómo han quedado a merced de mercados, criterios técnicos difíciles de descifrar y procesos políticos y económicos que la ciudadanía no entiende. A la subversión de los contenidos se ha añadido, pues, una subversión de los procedimientos.

7. Una federación económica sin legitimidad política

Que la integración europea avance de forma exasperantemente lenta o que los líderes europeos parezcan moverse en círculos, bordeando siempre las decisiones

27 "El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros" (art. 135.2 CE).

importantes y de gran calado, pero nunca atreviéndose a asumir definitivamente sus responsabilidades, no significa que la integración europea se haya detenido. Coincidiendo con el fracaso de la Constitución Europea en los referendos populares celebrados en Francia y los Países Bajos en 2005 y, posteriormente, en 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que rebajaba todas las aristas de su más ambicioso predecesor, la opinión generalizada fue que la integración europea había tocado techo político, que se tardaría décadas en volver a ver avances sustantivos en la integración.

Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a avances inimaginables en la integración, y precisamente en un ámbito, el monetario y económico, inesperado. El Tratado de Lisboa no añadió nada sustantivo sobre el euro ni su gobernanza, pues este parecía funcionar razonablemente bien bajo las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La convergencia de las políticas económicas entre los Estados quedó en manos del llamado "método abierto de coordinación", un eufemismo para ocultar la falta de voluntad de los Estados de dejarse gobernar económicamente desde Europa. El resultado, conocido, fue la acumulación de una serie de desequilibrios estructurales entre los Estados miembros que a punto han estado de llevarse el euro y la propia construcción europea por delante.

La crisis ha demostrado que el diseño original del euro, una moneda centralizada, pero con políticas económicas descentralizadas y sin instrumentos de acción colectiva que permitieran hacer frente a las crisis, era insostenible. Ante un problema como el que enfrentamos en relación con la crisis del euro, solo hay dos soluciones: o bien aceptar una mayor centralización de la autoridad en manos de las instituciones europeas y dotar a estas de mayores competencias, o bien tirar la toalla y consentir la disolución del euro[28].

Pero, como sabemos, la racionalidad y la lógica política no siempre van de la mano. Enfrentados a acontecimientos imprevistos, sometidos a presiones electorales y expuestos a incentivos erróneos, los líderes europeos han sufrido enormemente a la hora de unir con sus acciones la línea de puntos que tenían delante de sí.

Sus titubeos, idas y venidas, bloqueos y desacuerdos han devenido en un *collage* de soluciones superpuestas, que, con cada nuevo giro de la crisis del euro, se han ido acumulando unas encima de otras sin mucho sentido. Unas medidas, como la puesta en marcha de las nuevas autoridades de supervisión de los mercados financieros y los mecanismos de vigilancia de riesgos sistémicos, han ido destinadas a atajar los problemas del sector financiero que dieron lugar a la primera fase de la crisis. Posteriormente, cuando la crisis financiera saltó al sector público, hubo que reforzar los mecanismos de vigilancia y sanción sobre los niveles de déficit y deuda de los Estados y adoptar medidas (Mecanismo

28 European Commission, A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate, Brussels, 30 November 2012.

Europeo de Estabilidad, MEDE) que pudieran ayudar a hacer frente a las crisis de solvencia en Grecia, Irlanda y Portugal. Más tarde, cuando la crisis devino en una crisis de liquidez, hubo que diseñar mecanismos de intervención en los mercados de deuda (MEDE) o permitir al BCE inyectar liquidez en los mercados financieros (*Long Term Refinacing Operation*, LTRO). Y, en último extremo, ante la posibilidad de fragmentación del euro y la creciente pérdida de tracción de la política monetaria, ha habido que recurrir a nuevas medidas de intervención en los mercados (diseño de un supervisor bancario único y aprobación de las compras ilimitadas de deuda por parte del BCE).

Ese conjunto de medidas *ad hoc* suma un conjunto de cortafuegos con el cual se ha querido poner coto a la crisis, pero también refleja las diferentes visiones existentes en cada momento en torno a la crisis. Sumadas, han salvado al euro, pero reflejan más el trabajo de los bomberos que el de los arquitectos y, en consecuencia, no ofrecen un diseño del futuro lo suficientemente sólido como para salvaguardar definitivamente el euro. Eso explica que, a lo largo de 2012, aunque desde diferentes puntos de vista y con prescripciones no siempre convergentes, hayan comenzado a aparecer sobre la mesa propuestas destinadas a "completar" la integración europea con, precisamente, aquellos elementos de los que hasta ahora ha carecido: una unión bancaria donde la supervisión, la resolución y la garantía de depósitos estén efectivamente integradas en una autoridad central (el BCE); una unión fiscal que permita mancomunar las emisiones de deuda de los estados y dotar a la Comisión Europea de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo políticas anticrisis; y, finalmente, una unión económica en la que las políticas de los Estados miembros en materias clave como los mercados laborales o los sistemas de pensiones se regulen de forma coordinada[29].

Todas esas medidas, de adoptarse, supondrían un salto cualitativo de enormes proporciones en la integración europea. En la práctica implicarían la creación de una federación económica, pues los gobiernos nacionales habrían perdido por completo su capacidad de llevar a cabo una política económica autónoma y diferenciada. El problema es que esa federación carecería de un sistema político con la entidad suficiente para sostenerlo y legitimarlo, lo cual tendría como efecto agravar los problemas de legitimidad democrática que la UE viene arrastrando desde hace tiempo y que se han agravado particularmente desde el comienzo de la crisis. Dicho de otra forma, la traslación a la esfera europea de las competencias requeridas para completar el euro con un pilar bancario, fiscal y económico debería ir en paralelo a la transferencia a esa esfera de la autoridad y la legitimidad política necesaria para permitir a los ciudadanos europeos controlar a los gestores de esas políticas y obligarles a rendir cuentas por ellas.

29 Foreign Ministers Group on the Future of Europe: Chairman's Statement for an Interim Report, 15 de junio de 2012.

Transferir las políticas a la esfera europea, pero dejar la autoridad en el ámbito nacional, supone aceptar un importante riesgo. Como se ha demostrado a lo largo de 2012, ese esquema concede a los gobiernos nacionales y, especialmente, a los parlamentos nacionales, un derecho de veto, lo que significa que las políticas pueden ser bloqueadas y, en último extremo, resultar deslegitimadas por su falta de eficacia. Que el Parlamento finés tenga la capacidad de bloquear el rescate a la banca española o que el Parlamento eslovaco pueda vetar el paquete de rescate a Grecia no hace a la UE más legítima, ni por la vía de la eficacia ni, tampoco, por la vía de la democracia, pues ese tipo de decisiones, en la medida que han sido adoptadas por el Consejo Europeo o el Eurogrupo, a propuesta o en colaboración con la Comisión Europea, deberían ser ratificadas o rechazas por el Parlamento Europeo, que es el órgano capacitado para hablar en nombre de los intereses generales de los europeos.

Este camino de reforzamiento de la eficacia y la legitimidad democrática del Parlamento Europeo no ha sido, sin embargo, el adoptado en estos últimos años, pues el vaciamiento de las instituciones democráticas nacionales no se ha visto compensado por un reforzamiento de la democracia en el ámbito europeo. Que una parte de la soberanía democrática hubiera abandonado el cuerpo nacional sería tolerable en la medida en la que hubiera encontrado un receptáculo adecuado en el ámbito europeo. Pero, en ese tránsito, que idealmente debería haber culminado con la conversión del Parlamento Europeo en el órgano de representación de la ciudadanía europea ante la crisis y en la Comisión Europea como gobierno de todos los europeos, se ha producido un cortocircuito que ha dado lugar a un dispersión del poder entre diversas instituciones: los gobiernos acreedores (Berlín, Viena o Helsinki), el Banco Central Europeo, el comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, los mercados, la troika, etc. El resultado es que la democracia, entendida como capacidad de decisión, se ha esfumado del nivel nacional sin haber logrado aparecer en el ámbito europeo. ¿La razón? Que el modelo de integración adoptado en estos últimos años, y que claramente se configura en las propuestas que están encima de la mesa, es el de una unión más basada en el cumplimiento de reglas que en la consecución de fines de utilidad social como el crecimiento y el pleno empleo)[30].

Este lamento por la despolitización de la integración europea puede parecer inconveniente en un momento en el que todo lo relacionado con la política parece generar una fobia sin parangón. Pero, aunque la tentación de pensar que la política es el problema y no la solución esté justificada, la realidad es que la integración europea necesita más politización, y no menos. Algunas propuestas, como las que se discuten actualmente en el sentido de lograr que las próximas elecciones

30 He desarrollado estos argumentos con algo más de detalle con Sebastian Dullien en What is Political Union?, The European Council on Foreign Relations, *Policy Brief* núm. 70/2012.

al Parlamento Europeo en 2014 sirvan para que los ciudadanos puedan elegir al próximo presidente de la Comisión Europea, van en la buena dirección, ya que, sin duda, lograrían que en las próximas elecciones al Parlamento Europeo se discutieran las cuestiones que realmente interesan a los ciudadanos europeos. Dado que el espacio político europeo se estructura en dos dimensiones, izquierda-derecha, por un lado, y, por otro, más-menos integración, los candidatos deberían ofrecer a los ciudadanos propuestas claras y diferenciadas en ambos ejes. Pero para que esa politización de la integración permitiera que los ciudadanos recuperaran en la esfera europea la soberanía democrática perdida en el ámbito nacional sería necesario un paso más: dotar a las instituciones europeas, especialmente a la Comisión y al Parlamento Europeo, de la capacidad real de intervenir sobre la realidad para desarrollar las políticas para las que han sido elegidas. Porque, de no hacerlo, los problemas de desafección se agravarían aún más, ya que los ciudadanos serían llamados a las urnas para, también en Europa, elegir gobiernos que no gobiernan, sino gobiernos que, de acuerdo con la visión alemana, se limitan a aplicar y hacer cumplir reglas preestablecidas.

La opción por una capacidad de gobierno real no es el caso en este momento, y tampoco parece serlo en los proyectos de unión económica que se barajan. En dichos proyectos se configura una federación económica *de facto*, pero no se acompaña a esa entidad de una unión política comparable en cuanto a su capacidad de acción. Esa "unión política" es, en último extremo, el tabú que recorre todas las capitales europeas y que mantiene bloqueado el avance de la UE hacia una imprescindible legitimación política de carácter democrático. Hablar de unión política es necesario, pero sumamente difícil. Por razones diversas, muchos europeos, ciudadanos y líderes, se han instalado en el negacionismo de una realidad evidente: que la democracia, tal y como la conocemos, es decir, en el ámbito nacional, ha perdido gran parte de su sentido, y que recuperarla requiere dar un giro copernicano a la manera en la que tradicionalmente hemos pensado sobre Europa. Al igual que la salida de la crisis del euro tiene dos alternativas muy claras, las opciones aquí son tan sencillas como dramáticas: la única alternativa a la tecnocracia es el reforzamiento de la democracia, en Europa y también en casa. Bien articuladas, la democracia nacional y la democracia europea no tienen por qué ser un juego de suma cero, sino un potenciador de la soberanía democrática de los ciudadanos.

Conclusiones

1 Por primera vez en su historia democrática, muchos ciudadanos españoles han sentido que su capacidad de decidir no se acrecentaba al compartirla con sus socios europeos, sino que se reducía. La profundidad de la crisis económica, que está teniendo un notabilísimo impacto sobre los derechos ciudadanos, sumada a la percepción de que las decisiones que se toman vienen impuestas desde fuera, sea desde las instituciones europeas, otros países o entidades más abstractas, como los mercados, ha generado una gran desafección democrática.

2 La transferencia de nuevos y más amplios poderes al ámbito europeo que ha tenido lugar en los últimos años, justificada bajo el argumento de la necesidad de salvar al euro, ha implicado un vaciamiento de poder sin parangón para los gobiernos nacionales: sin política monetaria ni fiscal, sometidos a la doble vigilancia de instituciones nacionales y europeas, habiendo constitucionalizado tanto internamente, vía reformas constitucionales, como externamente, mediante tratados internacionales, un estricto régimen preventivo y sancionador, estos se asemejan a un Ulises doblemente amarrado al mástil y sin posibilidades de gobernar ni efectiva ni democráticamente.

3 Si la legitimidad de un sistema político tiene tres dimensiones, la primera la basada en los resultados; la segunda, la basada en los procedimientos; y la tercera, la basada en las identidades, es evidente que la legitimidad de la UE nunca ha sido tan débil. Por un lado, las políticas europeas no están siendo eficientes con el objeto de superar la crisis, generar crecimiento y empleo, lo que genera desafección. Por otro, el modo tecnocrático-burocrático en el que se han tomado un gran número de las decisiones con las que se ha gestionado esta crisis ha reforzado el déficit democrático de la UE. Finalmente, la reemergencia de estereotipos nacionales y la ruptura de la confianza entre acreedores y deudores, Norte y Sur, centro y periferia, han debilitado las bases transnacionales de la integración. Llegada la hora de la verdad, las identidades se han refugiado en los Estados-nación, estrechando singularmente las posibilidades de una salida de la crisis que suponga un salto adelante en la integración política. Si acaso, el auge del populismo y la xenofobia en muchos Estados miembros habla del debilitamiento del proyecto europeo y de su legitimidad, en cualquiera de las tres dimensiones mencionadas.

4 Por su historia y cultura política, sumamente europeísta, España ha estado hasta la fecha a resguardo de las tendencias euroescépticas. Sin embargo, como muestran los datos de las encuestas, la insatisfacción y la desconfianza con la UE existen. España es un país donde la integración europea y la democracia han estado positivamente asocia-

das. Merece, por tanto, prestar atención a la emergencia de un malestar democrático con la UE. Ese malestar, se argumenta aquí, está para quedarse. Bien tratado, puede convertirse en un elemento positivo, que ayude a mejorar la democracia española y, a la vez, reforzar la democracia en Europa y la integración. Incorrectamente entendido, por el contrario, puede convertirse en un factor de división y polarización que se añada a la desafección, nacional y europea.

3 PP: romper las promesas con escasos réditos

1. 2012: ¿el cambio era esto?

El Partido Popular (PP) ganó las elecciones generales de 2011 con el mensaje del "cambio"[1]. En lo económico, el cambio se materializaría en el inicio de la recuperación económica. En lo político, en una forma de gobernar basada en el diálogo, la moderación y la transparencia. Y en lo social, en un reparto equitativo de la austeridad. Pero los primeros 12 meses de gobierno de Mariano Rajoy han acabado con un balance muy diferente al "prometido", tanto en términos de resultados como de cumplimientos electorales. El agravamiento de la crisis económica y social, junto con un recorte sin precedentes del Estado de bienestar, constituyen los principales hitos del primer año de legislatura del PP. Todo ello marcado por un contexto en el que las tensiones sociales y territoriales han aumentado, al tiempo que se ha visto incrementado el pesimismo económico y la insatisfacción política de los ciudadanos. Ni el recurso a las circunstancias ni a la "herencia recibida" ha evitado que los populares hayan sufrido un acusado desgaste en su primer año de legislatura.

1 En la introducción del programa electoral del PP de 2011 (Más sociedad, mejor gobierno. Lo que España necesita. http://www.pp.es/actualidad-noticia/programa-electoral-pp_5741.html), Mariano Rajoy señala: "La sociedad española quiere un cambio. Quiere recuperar la concordia y el entendimiento. Quiere que la moderación y el reformismo vuelvan a ser el eje de la vida política española. Que vuelvan a ser las bases del progreso y del bienestar". En la misma línea, en el discurso de investidura (19 de diciembre de 2011, http://www.pp.es/file_upload/noticias/pdf/5909-20111219132408.pdf), Rajoy insiste en que, con su voto, "los españoles han establecido un punto y aparte. Nos reclaman que escribamos una nueva página en la historia de nuestra democracia".

El 20 de diciembre de 2011 Mariano Rajoy es investido presidente del Gobierno. El comienzo de la nueva "era Rajoy" se produce con un PP que acumula una elevada cota de poder territorial e institucional. Bajo su control están 11 de las 17 comunidades autónomas y los principales ayuntamientos[2]. En el Congreso de los Diputados, los populares ocupan 185 escaños de los 350 que tiene esta Cámara o, lo que es lo mismo, disfrutan de la segunda mayoría absoluta más amplia obtenida por un partido político en España[3].

La principal clave para entender la posición hegemónica de la que parte Rajoy al inicio de su mandato se halla en las expectativas[4] que había generado el PP en su última etapa en la oposición, ante un PSOE políticamente "abrasado" y en un contexto caracterizado por el agravamiento de la crisis económica.

El lema "Súmate al cambio" de la campaña de los populares en las elecciones generales de 2011 giraba en torno a la idea de la solvencia y competencia que encarnaba la marca PP (frente a la *manifiesta y probada* incompetencia de la marca PSOE). El "relato del cambio" se materializaba en tres mensajes: a) el responsable de la crisis había sido Zapatero por no haber generado confianza y por gobernar a golpe de improvisaciones, rectificaciones y medidas injustas e ineficaces; b) la llegada del PP al Gobierno generaría automáticamente confianza en los inversores y en la ciudadanía; y c) con la solvencia y eficacia del Gobierno de Rajoy, la economía empezaría a recuperarse.

Ya fuera porque los mensajes del PP habían resultado efectivos o porque la ciudadanía había dejado de confiar en el PSOE, lo cierto es que en la antesala de las elecciones generales, el PP era percibido por el electorado como un partido más capacitado que el PSOE para gestionar los que entonces eran considerados los principales problemas del país: el desempleo y la situación económica[5].

Pero el primer año de legislatura de Rajoy se salda con un balance muy diferente al "prometido":

2 A finales de 2011, y tras la debacle sufrida por el PSOE en las elecciones autonómicas y locales del 22 de mayo, el PP gobernaba con mayoría absoluta en las Comunidades de Madrid, Murcia, La Rioja, Valencia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Baleares y Galicia. Y en minoría en Extremadura y Aragón. Asimismo, gobernaba en cuatro de las seis ciudades con mayor población: Madrid, Valencia, Sevilla y Málaga.

3 En las elecciones generales de 2011, el PP obtuvo en el cómputo global un total de 186 escaños, aunque en el Congreso tiene 185, pues, aunque UPN y el PP concurrieron juntos en la circunscripción de Navarra, UPN tiene diputado propio (que forma parte del grupo mixto). La cifra más elevada de escaños que ha alcanzado una fuerza política en unas elecciones generales en España se sitúa en los 202 que logró el PSOE en 1982 con el 48,11% del voto válido.

4 En una entrevista publicada en *El Mundo* el 30 de enero de 2011, el entonces líder de la oposición, Mariano Rajoy, se mostraba convencido de que, con su llegada al gobierno se arreglaría la economía, dándose un plazo de dos años para lograrlo. En la misma línea, el dirigente popular, Esteban González Pons, aludió, en septiembre de 2011, a la aspiración de su partido de "crear 3,5 millones de puestos de trabajo".

a) En el ámbito económico, nos encontramos con que, lejos de disminuir, el paro creció a lo largo de 2012 hasta alcanzar la dramática cifra de casi 6 millones de personas desempleadas[6]. Mientras que en la oposición los populares insistían en que la prima de riesgo se llamaba Rodríguez Zapatero, bajo su primer año de gobierno esta llegó a batir todos los récords, al situarse, a finales de julio de 2012, por encima de los 600 puntos básicos. Si uno de los logros del Gobierno de Zapatero había sido el de evitar pedir un rescate a la Unión Europea (UE), Rajoy se vio forzado a solicitar a los siete meses de ganar las elecciones generales una ayuda parcial para sanear el sistema financiero.

b) En el terreno político, las medidas y reformas adoptadas por el Gobierno de Rajoy convirtieron, casi desde el primer momento, el programa electoral del PP en papel mojado. Al incumplimiento de las medidas estrella (como no incrementar la presión fiscal) con las que el PP ganó las elecciones, se une la aplicación de un programa claramente ideológico en el ámbito no económico, entre cuyas medidas destaca la reforma de la Ley del Aborto. Pero, en el ámbito político, el primer año de Rajoy también se salda con el incremento de las tensiones territoriales, con las relaciones España-Cataluña como telón de fondo. Y todo ello aderezado por una forma de gobernar alejada del consenso, la moderación, el diálogo y la transparencia prometidos por Rajoy a su llegada a La Moncloa.

c) En el ámbito social, la aplicación de las políticas de austeridad aplicadas por el Gobierno de Rajoy no solo ha socavado los pilares sobre los que está asentado el Estado de bienestar en España, sino que ha supuesto una amenaza para la cohesión social. La cronificación del desempleo, la precarización laboral, el empobrecimiento de las clases medias y bajas, y el incremento de los desahucios por impagos de las hipotecas son solo algunos de los problemas que se han agravado durante el primer año de la legislatura del PP. Sin embargo, la presión social le ha forzado a

5 De acuerdo con la encuesta preelectoral (estudio 2.915) del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en octubre de 2011, el 37,5% de los electores consideraba que el PP estaba más capacitado que el PSOE para afrontar el problema del desempleo, frente al 15,9% que percibía al PSOE como el partido más capacitado. Y en el área de la economía, la ventaja del PP sobre el PSOE era aún más amplia: el 41,1% frente al 15%. Aparte de estos dos ámbitos, los populares eran percibidos como mejores gestores que los socialistas en educación, Unión Europea, seguridad ciudadana, vivienda, inmigración, Estado de las Autonomías, política exterior e infraestructuras. Las únicas áreas en las que los socialistas estaban por delante de los populares eran las que se referían a la igualdad entre hombres y mujeres, política social y medio ambiente. En materia de sanidad y política antiterrorista, el PP y el PSOE estaban prácticamente empatados.

6 Siguiendo los datos de la Encuesta de Población Activa, en el cuarto trimestre de 2012 había en España 5.965.400 personas que querían trabajar y no podían hacerlo, lo que elevaba la tasa de paro al peor dato registrado desde el inicio de la democracia: el 26,02%. Respecto al cuarto trimestre de 2011, el número de parados se vio incrementado en casi 700.000 personas.

tomar decisiones que no estaban en sus planes, como prorrogar la ayuda a los desempleados que agotan todas sus prestaciones o adoptar medidas de urgencia para frenar el drama de los desahucios[7].

Así, en su primer año de gobierno, el PP no ha conseguido que la economía empezara a recuperarse, ha incumplido sus principales compromisos electorales y ha aplicado un duro programa de reformas y recortes con el que, además, no logró cumplir el objetivo de reducir en 2012 el déficit público al 6,3%. Ante un balance muy diferente al esperado, el mayor éxito del Gobierno de Rajoy ha sido evitar, en su primer año de legislatura, la petición de un rescate total de la economía española.

2. Gobernar contra las expectativas creadas

Cuando, tras la reunión del último Consejo de Ministros de 2012, Mariano Rajoy hizo balance de su primer año de gobierno, incorporó a su discurso la crítica de la frustración de expectativas, al decir: "Sabemos que mucha gente se siente decepcionada por la falta de resultados, y comprendemos la impaciencia, el escepticismo y hasta la decepción"; si bien insistió en la idea de que, sin las medidas adoptadas por su Gobierno, "los españoles estaríamos en una situación mucho peor"[8].

Al haber alimentado, con su victoria electoral, las expectativas de una recuperación económica y de una gestión política más eficaz y transparente, el principal compromiso que había adquirido el Gobierno de Rajoy con la ciudadanía era la mejora de la situación económica, política y social.

Ese gran compromiso iba ligado al cumplimiento de cinco promesas estrella: a) no aumentar la presión fiscal y recuperar la desgravación por vivienda; b) no abaratar el despido; c) no recortar en educación ni en sanidad; d) garantizar el poder adquisitivo de las pensiones; y e) situar como principal prioridad política la lucha contra el desempleo. Junto con estos compromisos, destacaba la intención del PP de aprobar, a su llegada al Gobierno, una ley de transparencia, buen gobierno y acceso a la información.

A esas promesas electorales se sumaban otros compromisos en el ámbito político y social, que formaban parte de lo que podemos llamar la "agenda ideológica" del PP, como es la reforma de la Ley del Aborto o la reforma educativa.

7 Tras varias semanas de incertidumbre, el Consejo de Ministros aprobó el 24 de agosto de 2012 un suplemento de crédito para financiar la prórroga del programa de recualificación profesional para las personas que habían agotado sus prestaciones sociales, si bien el Gobierno de Rajoy modificó los criterios para acceder a esta ayuda, haciéndolos más restrictivos. Asimismo, tras el impacto mediático y social que generaron los suicidios de varias personas que iban a ser desahuciadas, el Gobierno de Rajoy aprobó el 15 de noviembre de 2012 un Real Decreto-ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

8 Conferencia de prensa del presidente del Gobierno, 28 de diciembre de 2012. http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/ConferenciasdePrensa/2012/prrp20121228.htm.

Bien es cierto que los populares pusieron especial cuidado, antes de su victoria electoral, en no convertir estas propuestas en el eje prioritario de su acción y de presentarlas de forma muy genérica (con la utilización de términos eufemísticos, como racionalización o eficiencia) con el fin de no ahuyentar al electorado más moderado.

El mismo esquema siguió Rajoy a la hora de desgranar, en su discurso de investidura (19 de diciembre de 2011), cuál iba a ser su programa de gobierno, refiriéndose al elenco de reformas y medidas que estaban recogidas en el programa electoral del PP. Así, por ejemplo, al mismo tiempo que Rajoy aludió a su intención de recuperar "la deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) por inversión en vivienda habitual" y de actualizar el "poder adquisitivo de las pensiones a partir del 1 de enero de 2012", también se refirió de forma muy genérica a la necesidad de acometer una "profunda modernización de la legislación laboral" y a la de llevar a cabo la reforma de la justicia para "agilizar y mejorar su funcionamiento".

De este modo, en el ámbito de la acción del Gobierno, la falta de resultados positivos de su gestión, junto con el incumplimiento de sus principales promesas electorales y la visibilidad que han alcanzado algunas de sus medidas ideológicas, contribuyen a explicar la frustración de expectativas con la que se salda el primer año de gobierno de Rajoy. A lo que habría que añadir, en lo que a la forma de gobernar se refiere, la "decepción" con un Gobierno que, al contrario de lo que prometía, no parece haber hecho de la competencia, ni de la transparencia, ni del diálogo, sus señas de identidad.

2.1. La acción del Gobierno

La priorización de la reducción del déficit público (frente a la lucha contra el desempleo), el adelgazamiento del sector público y de la estructura del Estado de bienestar, junto con la aplicación del programa ideológico del PP, han sido los pilares básicos sobre los que se ha asentado, en su primer año de legislatura, la acción del Gobierno de Rajoy. Asimismo, con el eslogan "cada viernes continuarán las reformas; el viernes que viene, también", Rajoy ha hecho del reformismo la principal bandera de su Ejecutivo. Frente a la ausencia de resultados positivos en el empleo, el PP ha convertido las reformas en un objetivo en sí mismo de la acción de su Gobierno.

En este apartado no vamos a hacer un balance exhaustivo de todas y cada una de las medidas adoptadas por el Gobierno de Rajoy, sino que vamos a fijarnos en las más importantes, agrupándolas en dos categorías.

2.1.1. Medidas para luchar contra la crisis económica. En relación con las medidas que ha tomado el Gobierno de Rajoy en el ámbito económico, la mayor parte han supuesto un flagrante incumplimiento del programa electoral con el que el PP ganó las elecciones. Algo que, a los pocos meses de llegar al Gobierno, el propio Rajoy reconoció al afirmar: "haré cualquier cosa que sea necesaria, aunque no me guste y aunque haya

dicho que no la iba a hacer"[9]; y "quien me ha impedido cumplir mi programa electoral es la realidad"[10].

Ya desde la primera reunión decisoria[11] del Consejo de Ministros, el 30 de diciembre de 2011, se pudo comprobar que, o bien el plan que afirmaba poseer Mariano Rajoy cuando estaba en la oposición no era tal, o bien la realidad había superado al PP un mes después de ganar las elecciones[12].

Los incumplimientos económicos que más contrastan con lo prometido por el PP en campaña son los relacionados con el ámbito impositivo. Con la intención de recuperar el equilibrio fiscal, el Gobierno no dudó en sacrificar muchas de las que habían sido sus banderas electorales. Así, se produjo el incremento del IRPF para las rentas del trabajo y del ahorro. Una subida que oscilaba entre el 0,7% y el 7%, y que dejaba nuestro Impuesto sobre la Renta como uno de los más altos de la UE. Las retenciones para el ahorro subieron entre un 2% y un 6%, y se suprimió (después de reintroducirla) la desgravación por vivienda habitual. También se llevó a cabo un incremento del Impuesto de Bienes Inmuebles, y se subió el Impuesto sobre le Valor Añadido (IVA).

Esta última medida fue especialmente llamativa, porque apenas dos años antes el PP había hecho campaña, incluso recogiendo firmas, contra la subida del IVA que entonces llevó a cabo el Gobierno del PSOE. Además, el incremento de este impuesto se produjo pocos meses después de que el Gobierno pusiera en marcha una amnistía fiscal precisamente con el argumento de que, de no llevarse a cabo, sería necesario subir el IVA. Esto sin contar con las numerosas veces que distintos miembros del Gobierno negaron que esta subida se fuera a producir.

En este mismo juego de incumplimientos y rectificaciones se encuentra el proceso de reforma del sistema financiero. El Gobierno de Rajoy tuvo que aprobar hasta tres decretos-leyes para garantizar y demostrar la solvencia del sistema financiero. Finalmente, y ante el agujero descubierto en la gestión de Bankia, el Gobierno se vio obligado a pedir un rescate parcial a la UE. Un rescate del que también se renegó hasta el último momento y que ha supuesto, entre otras contrapartidas, la creación del llamado "banco malo", SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria), que también fue recha-

9 7 de mayo de 2012, Onda Cero.

10 2 de septiembre de 2012, entrevista publicada en ABC.

11 Tras la investidura de Rajoy y el nombramiento de su Gobierno, la primera vez que se reunió el Consejo de Ministros fue el 23 de diciembre de 2011, si bien en ese Consejo de Ministros solo se adoptaron acuerdos de nombramientos.

12 En este sentido, resultaba poco creíble o, al menos, apuntaba a una acusada falta de previsión, el argumento utilizado por el PP sobre el desvío del déficit (mayor del esperado) que se encontraron a su llegada al Gobierno, puesto que este partido tuvo a su alcance, desde mediados de 2011, tanto los datos de gestión presupuestaria en la mayor parte de las comunidades autónomas (en las que gobernaba), como la previsible caída de la actividad económica del último trimestre del año.

zada inicialmente por el propio presidente del Gobierno, como mecanismo para tratar de aligerar el peso del ladrillo de los balances bancarios.

A ese respecto, es, además, significativa la apelación del Gobierno a la UE para resolver los problemas del sector financiero, o para que aliviase los compromisos de déficit público, pues apenas se mencionaba la dimensión europea en el programa electoral del PP[13].

Junto con estas medidas, destinadas a equilibrar las cuentas públicas incrementando los ingresos o a reestructurar el sector financiero, han sido más notables, por su impacto en la ciudadanía, aquellas orientadas a la reducción del gasto. En este sentido, los recortes se han dirigido en todas las direcciones: educación, sanidad, dependencia y ciencia.

Así, el Gobierno tomó una serie de medidas para reducir el gasto educativo, ampliando hasta un 20% el número máximo de alumnos por aula; incrementando el número mínimo de horas lectivas de los profesores; eliminando la obligación de ofertar al menos dos modalidades de bachillerato en cada centro docente; y permitiendo a las comunidades autónomas una enrome subida de las tasas universitarias.

Estos recortes se han visto acompañados, en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, de una reducción en un 68% de la partida destinada a financiar programas de educación compensatoria, que ayudan a los alumnos con más dificultades.

A la vez que se tomaban las primeras medidas de recorte en la educación –de las que los españoles se enteraron por una escueta nota de prensa vespertina, apenas unos días después de aprobarse el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012–, llegaron los recortes en la sanidad.

La reforma de la atención sanitaria aprobada por el Gobierno en abril implantaba un nuevo copago en el suministro de medicamentos con receta. También se aprobó una modificación de la cartera de medicamentos de financiación pública, que excluía a 417 fármacos de su cobertura por el Sistema Nacional de Salud.

El mismo decreto-ley que aprobaba el copago farmacéutico excluía de la atención sanitaria a los inmigrantes en situación irregular. Y, posteriormente, se acordó la introducción de un nuevo copago por las prestaciones sanitarias que no forman parte de la cartera básica (prótesis, transporte sanitario no urgente, productos dietéticos, etc.).

Las decisiones del Gobierno parecen estar conduciendo hacia una sanidad como la que existía en España hasta finales de los años ochenta, basada en cotizaciones, en vez de una sanidad universal que se sustenta con impuestos.

13 La Unión Europea solo se menciona para hablar del compromiso de España con el euro y del apoyo a una "supervisión [bancaria] auténticamente integrada". Y se hace dentro del apartado de política exterior. En cambio, no se cita en ningún momento como un ámbito de negociación, de discusión política para salir de la crisis económica en el apartado dedicado a la economía. En este sentido, parece que el PP "descubrió" el alcance europeo de la crisis económica solo cuando llegó al Gobierno.

Desde luego, ninguno de los recortes en el ámbito educativo o sanitario figuraba en el programa electoral del PP y, si atendemos a las declaraciones de los propios miembros del partido y del Gobierno, antes y después de las elecciones de 2011 parecía que el compromiso iba en la dirección opuesta.

Tampoco figuraban en el programa electoral, ni en el discurso del PP las siguientes "víctimas" del proceso de ajuste fiscal que ha llevado a cabo el Gobierno: las pensiones y la atención a la dependencia.

Así, tanto en el programa electoral del PP como en el discurso de investidura de Mariano Rajoy y en las declaraciones de los principales dirigentes del PP, se afirmaba que se revalorizarían las pensiones conforme al Índice de Precios de Consumo (IPC). Este compromiso nació como una palanca de oposición contra el último Gobierno del PSOE que, en 2010, tomó la decisión de congelar las pensiones (salvo las mínimas).

En el primer Consejo de Ministros de carácter decisorio del Gobierno de Rajoy se tomó el acuerdo de incrementar las pensiones un 1% para el año 2012. Pero, apenas 11 meses después, el Gobierno tuvo que rectificar y, respecto a 2013, el incremento de las pensiones contributivas sería solo del 1% y no del 2,9% acorde con el IPC de noviembre de 2012. Además, el Gobierno ha tenido que recurrir, por primera vez desde que se creó, al Fondo de Reserva de la Seguridad Social para poder pagar las pensiones de diciembre de 2012 y la paga extra de los pensionistas.

Por lo que se refiere al Sistema de Atención a la Dependencia, el Gobierno empleó aquel primer Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 para congelar la aplicación de la Ley de Dependencia para los grupos de beneficiarios con problemas menos graves.

A pesar de las constantes apelaciones por parte del Gobierno a la investigación, el desarrollo y la innovación como motor para la recuperación, la ciencia ha sido uno de los sectores que mayores recortes ha sufrido. Los Presupuestos Generales del Estado para I+D+i se redujeron en un 25% en 2012. Para el año 2013, a pesar de que se mantiene la cifra global del presupuesto destinado a ciencia, este se reduce en 350 millones de euros en aquellas partidas dirigidas al mantenimiento del sistema público de ciencia, mientras que se incrementan las destinadas a préstamos. Esto va a suponer, por ejemplo, que el Centro Superior de Investigaciones Científicas vea reducido su presupuesto en un 10%, o que los contratos de científicos del programa Ramón y Cajal, los del Juan de la Cierva y las becas de formación de personal investigador sufran una caída del 17%.

Mención aparte, entre lo puramente económico y lo estrictamente ideológico, merece la reforma del mercado laboral.

El programa electoral del PP hablaba, entre otras cuestiones, de simplificar "la tipología de contratos laborales para reducir la temporalidad y dar expectativas de estabilidad, flexibilidad y seguridad a todos los trabajadores y empresas". También recogía el programa el compromiso de promover "mecanismos efectivos de flexibilidad interna en las condiciones de trabajo en las empresas".

Estas líneas programáticas se concretaron en la reforma laboral aprobada por decreto-ley en febrero de 2012. Y, básicamente, suponían facilitar y abaratar el despido, algo que ni el programa del PP ni las declaraciones de sus principales líderes recogían. Así, en el caso de despido improcedente, la indemnización de 45 días se reducía a 33 días por año trabajado, con un máximo de 24 mensualidades. Y en el caso de despido por causas económicas, el coste era de 20 días por año trabajado, con un máximo de 12 mensualidades. También se eliminaban las trabas a los expedientes de regulación de empleo y se regulaba su uso en el sector público.

No parece, sin embargo, que esta reforma haya contribuido a evitar que la tasa de paro haya sobrepasado, por primera vez en la historia, el 25%. Por su parte, los expedientes de regulación de empleo han afectado a 138.803[14] personas más entre febrero y octubre de 2012.

Para el Gobierno, la explicación de estos datos y de otros que muestran la falta de empuje de la actividad económica, así como la escasa eficacia que, a corto plazo, están teniendo las reformas, es siempre ajena a su voluntad. Así, la apelación a la circunstancias y, con ellas, al carácter temporal o transitorio de algunas de las medidas (especialmente en materia fiscal) que contravienen sus compromisos electorales se completa con el recurso a la herencia recibida como justificación de una gestión cuyos resultados han sido muy diferentes a los esperados[15].

2.1.2. Medidas para llevar a cabo la agenda ideológica del PP. La defensa del nacionalismo español, la prevalencia del sector privado sobre el público y el reforzamiento del papel de la Iglesia en la esfera pública son los principios básicos que inspiran la agenda ideológica del PP. Esta agenda ideológica se ha desplegado, fundamentalmente, en cuatro ámbitos: la educación, la justicia, el aborto y la cuestión territorial.

El Gobierno ha presentado un proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa, que va a suponer el establecimiento de más trabas y cortapisas en la evolución educativa de los alumnos. Para ello, se ha previsto una reválida en cada ciclo educativo –junto con una evaluación final para obtener el título de bachiller–, y se van a crear itinerarios alternativos desde los primeros cursos de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Además, se crea una formación profesional dual y una formación

14 Según el Boletín Estadístico Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

15 En el discurso de investidura, Rajoy insistía en que "en la política, no existe la herencia a beneficio de inventario" y en la idea de que su gestión iba a ser juzgada por los resultados alcanzados ("sabemos que se nos juzgará por lo que consigamos, y no por lo que intentemos, o por cómo nos hayamos encontrado las cosas"). Pero 12 meses después, Rajoy recurrió al argumento de la herencia recibida ("no vamos a cargar con las culpas de nadie (..) El PSOE nos dejó un déficit de bancarrota porque gastó lo que no había y aquí está el origen de buena parte de nuestros males, la principal razón de la situación que estamos viviendo") y a la expectativa de una recuperación futura ("haber puesto los cimientos de nuestra recuperación") para hacer balance de su gestión.

profesional básica para alumnos de entre 15 y 17 años de segundo o tercero de ESO con dificultades de progresión escolar.

Junto con estos profundos cambios, se prevén otros dos que muestran también una profunda carga ideológica: a) la eliminación de la asignatura de educación para la ciudadanía y la recuperación del carácter curricular de la asignatura de religión; y b) la consideración de que la lengua castellana y la primera lengua extranjera se considerarán materias troncales y no así las lenguas cooficiales.

El ámbito judicial también ha sido testigo de numerosas reacciones y movilizaciones por parte de jueces, funcionarios judiciales y abogados, como consecuencia de las medidas que ha aprobado o planeado el Gobierno. La nueva Ley de Tasas Judiciales, que supone un incremento generalizado de los costes que los ciudadanos deberán asumir para acceder a la protección judicial de sus derechos, y que el Gobierno suavizó después, fue uno de los detonantes de las protestas del sector judicial.

Otra de las razones de la protesta por parte de jueces y magistrados es el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que modifica el mecanismo de selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). En este caso se mantiene el peso de Congreso y Senado en la elección de los miembros del CGPJ, aunque se abre la puerta a los jueces que no forman parte de ninguna asociación judicial. Puede apreciarse que el proyecto busca ampliar la capacidad de selección de las Cortes, al limitar el práctico monopolio de proposición de candidatos que tienen las asociaciones de jueces.

También ha sido significativa, desde el punto de vista ideológico, la aprobación de un proyecto de reforma del Código Penal que, entre otras medidas, va a suponer la introducción de la prisión permanente revisable para algunos delitos. En este caso, las dudas se centran en la constitucionalidad de la medida en tanto pueda oponerse a la finalidad establecida en el artículo 25.2 de la Constitución de 1978.

Una de las propuestas más polémicas y con mayor carga ideológica que ha planteado el Gobierno en su primer año de legislatura es la reforma de la Ley del Aborto. El PP llevaba en su programa electoral el compromiso de "cambiar el modelo de la actual regulación sobre el aborto para reforzar la protección del derecho a la vida, así como de las menores". Aunque la redacción del texto es ambigua, parecía indicar que la reforma se centraría en eliminar la capacidad de las menores entre 16 y 18 años para abortar sin consentimiento paterno en caso de conflicto familiar grave. De hecho, cuando se aprobó la Ley de plazos de 2010, el PP centró en este aspecto el grueso de sus críticas.

Sin embargo, frente a ese compromiso electoral, el objetivo del Gobierno en este ámbito parece ir más lejos. Así, el ministro de Justicia anunció que se proponía eliminar la malformación del feto de la lista de supuestos contemplados para abortar. Junto con este retroceso respecto, incluso, de la primera legislación de 1985, destaca la forma en que el titular de Justicia ha ido presentado la reforma. Afirmaciones como que la reforma va dirigi-

da "a aumentar la protección del derecho por excelencia de la mujer: el de la maternidad", parecen responder a un deseo por complacer a los sectores más ultraconservadores del PP.

Por otra parte, es cuanto menos llamativo que una iniciativa de este tipo la haya recogido el Ministerio de Justicia y no el de Sanidad, sobre todo cuando este último departamento ha puesto en marcha diversas consultas para volver a exigir receta médica en la dispensación de la píldora poscoital.

Otro de los grandes asuntos que ha marcado la agenda ideológica del PP ha sido la cuestión territorial. De hecho, su agitación por parte del PP no es nueva, dado que este había sido otro de los temas de más fuerte enfrentamiento con el Gobierno del PSOE cuando el PP estaba en la oposición.

El PP fue especialmente beligerante a partir de la aprobación del Estatuto de Cataluña y durante la tregua de ETA en 2006. Una vez que estalló la crisis, desde la oposición, el PP tendió a emplear la cuestión territorial como argumento económico, bajo la premisa de que una mala ordenación del Estado autonómico era lo que había generado el déficit y la deuda de las administraciones públicas.

Ahora que el PP está otra vez en el Gobierno, parece que han vuelto a reavivarse las tensiones territoriales; algo que forma parte de la estrategia electoral de los populares, ya que la cuestión territorial es un tema transversal que, además, divide al electorado de izquierda, y que el PP necesita activar frente a la competición que, en este terreno, le supone UPyD a nivel nacional y otros partidos, como Ciutadans, a nivel autonómico.

Los populares han potenciado, en su primer año de gobierno, la fractura territorial de dos formas. En primer lugar, el PP ha buscado tensionar la relación con la Generalitat de Catalunya a cuenta de la reforma educativa y de los presupuestos. Aquí también ha confluido la estrategia política de CiU de agitar el independentismo para ocultar su gestión de la crisis. Del choque entre el PP y CiU se han beneficiado electoralmente los partidos que defienden en Cataluña las posiciones más polarizadas.

Y, en segundo lugar, el PP ha activado la fractura territorial desde el marco de la racionalización económica y administrativa, que ya empleó, como se dijo, estando en la oposición. El argumento del PP se basaba en el presunto sobrecoste que suponía el Estado de las autonomías para España. Fue cuando se empezó a hablar de duplicidades, de gastos excesivos, de recentralización de competencias e incluso de "mamandurrias".

Lo curioso de esta crítica al modelo autonómico y a su evolución no es solo que el PP gobernase algunas de las comunidades autónomas que mayor deuda acumulaban, como la Comunitat Valenciana, sino que fueron los Gobiernos del PP los que transfirieron a la mayoría de las autonomías los servicios que más coste e impacto social tienen, es decir, la educación y la sanidad.

En todo caso, parece que la idea del "despilfarro" autonómico como responsable de la crisis económica está calando entre la población, ya que las preferencias

por un Estado centralizado sin autonomías han crecido de forma significativa a lo largo de 2012, mientras que ha disminuido la preferencia por el Estado autonómico tal y como existe en la actualidad. De acuerdo con los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en noviembre de 2011 casi el 40% de los ciudadanos era partidario del modelo de Estado autonómico existente, mientras que el 17,2% prefería un Estado centralizado. En diciembre de 2012, el porcentaje de partidarios de un Estado central sin autonomías se elevaba al 24,6%, mientras que los defensores del Estado autonómico descendían al 32,5%.

Es evidente que tanto las medidas orientadas a reducir el gasto público como aquellas netamente ideológicas han generado resistencias sociales. Para tratar de evitarlas, el PP ha pretendido que parte de su programa de gobierno quedara disfrazada por la necesidad de cumplir con las medidas "acordadas" en Europa y por el discurso tecnocrático de "no hay alternativa" y "hacemos lo que tenemos que hacer". En este sentido, la crisis también ha sido utilizada por el PP para imponer con más facilidad su programa en lo que a la privatización de servicios públicos y a la racionalización administrativa se refiere.

Asimismo, la agenda ideológica del PP le ha servido al Gobierno de Rajoy para desviar la atención hacia otros temas que no fueran la crisis, si bien no parece que la aplicación de esa agenda responda a una estrategia electoral de crear una "cortina de humo", sino que se enmarca dentro de la necesidad del PP de satisfacer a los grupos de presión, como la Iglesia o la patronal, que tanto le apoyaron en su etapa en la oposición, o de contentar al electorado que se sitúa más a la derecha de la escala ideológica.

2.2 La forma de gobernar

Como rasgo diferenciador con el anterior Gobierno de Zapatero y la marca PSOE, el PP se presentó a las últimas elecciones generales como el partido político que recuperaría el valor de la solvencia y del buen gobierno (transparente y dialogante)[16].

Pero, al poco tiempo de llegar al Gobierno, quedaría en entredicho la imagen de competencia y la transparencia del PP. Dentro del capítulo de los vaivenes que ha protagonizado el Gobierno de Rajoy, cabe destacar la gestión de la quiebra de Bankia. El Gobierno mostró dudas desde que se conoció, el 4 de mayo de 2012, que la entidad no había entregado sus cuentas auditadas ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Tres días después, el Gobierno y el Banco de España ultimaban un plan de saneamiento de Bankia.

16 Entre las propuestas encaminadas a lograr una democracia ejemplar que el PP incluyó en su programa electoral de 2011 se incluyen: la revitalización del Parlamento, agilizando los procedimientos de debate y actividad de los diputados y senadores; el reconocimiento del derecho de la oposición a promover iniciativas sin la utilización arbitraria y abuso del veto que se ha producido en los últimos años; la recuperación del sentido constitucional del decreto-ley; y la promoción, desde el diálogo, de todas las acciones y acuerdos políticos que favorezcan la concordia de todos los españoles en torno a los valores constitucionales.

Pero el problema era mucho mayor del previsto. Hubo que esperar a la dimisión de Rodrigo Rato como presidente de Bankia y a la llegada de su sucesor al cargo para conocer, el 25 de mayo de 2012, que el agujero de la entidad superaba los 23.000 millones de euros. El ministro de Economía, cuatro días antes, había cifrado las necesidades de capital en 7.500 millones de euros, que se sumaban a los 4.000 que ya tenía el Estado en Bankia; es decir, la mitad de los que finalmente necesitaba.

Ante estas vacilaciones y falta de transparencia, la presión de los mercados no se hizo esperar. El bono español a 10 años pasó del 5,23% el 20 de marzo al 6,22% el 8 de junio. Dos días después, el presidente del Gobierno anunciaba lo que venía negando desde hacía semanas: la petición del rescate a la banca. Se hizo evidente que, con un volumen de ayudas a la banca que, al menos, superaría los 20.000 millones de euros previstos para Bankia y una prima de riesgo disparada, España no podía financiarse por sí sola.

Aparte de la presión de los mercados, la prensa internacional se hizo eco de la falta de seriedad del Gobierno español en la gestión de la crisis de Bankia. Se criticó que el Gobierno de Rajoy presentara la petición del rescate a la banca "como una victoria nacional"[17] (*The Guardian*, 10/06/2012). Meses después, el rotativo inglés criticó al Gobierno del PP afirmando que "prefiere gobernar por decreto, desdeñando toda necesidad de construir consensos o incluso de informar apropiadamente a los ciudadanos"[18].

En efecto, y tal como afirmaba el *Financial Times* (20/09/2012), el recurso al decreto-ley ha sido constante a lo largo del primer año de gobierno del PP. Desde que comenzó la legislatura y hasta el 28 de diciembre de 2012, el Congreso de los Diputados ha tramitado la convalidación de 29 decretos-leyes. En el mismo período, el Gobierno había impulsado 33 proyectos de ley (tramitados o en tramitación).

Si ponemos estos datos en relación con los de la última legislatura de Zapatero –que es más comparable en lo que se refiere a la situación de crisis económica–, vemos que el último Gobierno del PSOE recurrió al decreto-ley 56 veces e impulsó 147 proyectos de ley. El último Gobierno de Zapatero duró 41 meses y 15 días[19]. Esto supone que la media mensual de proyectos de ley fue de 3,32, mientras que aprobó 1,26 decretos-leyes al mes. Por su parte, Rajoy, en sus 12 meses de gobierno, ha aprobado al mes 2,75 proyectos de ley y 2,47 decretos-leyes.

El Gobierno ha preferido recurrir a la vía excepcional del decreto-ley, con la excusa de la urgencia de la crisis y la inevitabilidad de los recortes, antes que buscar el acuerdo con otros partidos. Asimismo, ha utilizado su mayoría absoluta en el Congreso para evitar las comparecen-

17 http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jun/10/spain-and-euro-crisis-editorial?INTCMP=SRCH.

18 http://www.ft.com/intl/cms/s/0/eeb71d74-0273-11e2-8cf8-00144feabdc0.html#axzz2GFWP2ZS6.

19 Contando desde el día de la publicación de su nombramiento en el Boletín Oficial del Estado hasta el día de la disolución de las Cortes el 27/09/2011.

cias de los ministros y de Rajoy, así como para frenar las propuestas planteadas por los partidos de la oposición. El Gobierno ha mostrado una escasa capacidad de diálogo con los agentes políticos y sociales[20].

Esta falta de diálogo con la oposición parlamentaria se ha traducido, también, en un claro enfrentamiento con las comunidades autónomas, incluidas algunas en las que gobierna el PP. Además del "choque" con la Generalitat de Cataluña, el Gobierno se ha enfrentado abiertamente con: a) Andalucía, Galicia, Castilla y León y Comunitat Valenciana por la aplicación de la reforma sanitaria; b) Navarra, País Vasco y Extremadura por los intentos por evitar la eliminación de la paga extra de diciembre a los empleados públicos; y c) Cataluña y la Comunidad de Madrid por el euro por receta.

Ante el enfrentamiento institucional y las protestas sociales, el Gobierno ha optado por una política de comunicación de perfil bajo y basada en el control de los medios de comunicación públicos.

El perfil bajo del Gobierno se ha materializado de dos formas. La primera es por la falta de comparecencias públicas del presidente del Gobierno y de algunos de sus ministros, especialmente en sede parlamentaria, y para dar cuenta de los asuntos económicos[21]. Y la segunda por el intento de ocultar las medidas más impopulares. Por ejemplo, ante la petición de rescate bancario, el Gobierno y el PP se negaron a aprobar la creación de una comisión de investigación. Además, algunas medidas de política económica, como las contenidas en el Plan Nacional de Reformas o en las auditorías al sector financiero, se conocieron antes a través de la información a inversores extranjeros que la dada por el Gobierno a los medios españoles[22].

20 Por ejemplo, Rajoy únicamente ha convocado al líder de la oposición en dos ocasiones (15 de febrero y 25 de mayo de 2012).

21 La imagen de Rajoy huyendo de los periodistas a su salida del Senado (10 de abril de 2012) para evitar dar explicaciones sobre la posibilidad de que la economía española fuera intervenida es el ejemplo más gráfico de un presidente para el que la mejor política de comunicación parece haber sido, en su primer año de mandato, la que no existe. Rajoy ha medido mucho sus intervenciones públicas, concediendo pocas entrevistas a los medios de comunicación (un total de ocho a lo largo de 2012; entre la primera entrevista, el 10 de enero de 2012, y la segunda, el 7 de mayo, pasaron cuatro meses). En la misma línea, nos encontramos que, antes de que el Gobierno solicitase el rescate bancario el 9 de junio, el Congreso de los Diputados no había debatido monográficamente esta posibilidad. Hubo que esperar al debate posterior al Consejo Europeo de finales de junio para que pudiera debatirse mínimamente sobre el rescate. Esta carencia se hizo más sangrante cuando se fueron conociendo algunas de las condiciones de esa ayuda a la banca no a través de las Cortes, sino a través de los debates que se producían en los parlamentos de nuestros socios europeos.

22 También resultó llamativa la forma en la que el Gobierno comunicó que iba a proceder a un recorte adicional de 10.000 millones de euros, apenas unos días después de que aprobase el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Este recorte, que quitaba recursos en educación y sanidad, se anunció un lunes a media tarde, mediante una escueta y simple nota de prensa.

Por otro lado, el Gobierno de Rajoy ha optado por la recuperación del control de los medios de comunicación públicos. En 2006, el Gobierno del PSOE elaboró un Estatuto de Radiotelevisión Española (RTVE) que hacía que fuera necesario el consenso entre los principales grupos parlamentarios para designar al presidente de la corporación. En mayo de 2012, el Gobierno de Rajoy aprobó por decreto-ley el cambio en el Estatuto de RTVE. El argumento esgrimido por el Gobierno para emplear este instrumento excepcional es que la corporación pasaba por una situación de vacío de poder. En efecto, el anterior presidente de RTVE, Alberto Oliart, había dimitido en julio de 2011 y desde entonces se había constituido una dirección rotatoria entre los miembros del consejo de administración.

Con todo, esa situación no justifica el cambio de las normas para devolver el control de RTVE al Gobierno. De hecho, el PP mostró que, en circunstancias parecidas, sí estaba dispuesto a recurrir al consenso con la oposición. Ocurrió con motivo de la renovación parcial, por acuerdo entre el PP y el PSOE, del Tribunal Constitucional, que se anunció el mismo día (29/06/2012) que tomaba posesión el nuevo presidente de RTVE. La diferencia entre este caso y el de RTVE es que para cambiar el mecanismo de elección del Tribunal Constitucional hace falta modificar la Constitución, y para alterar la forma en que se elige al presidente de RTVE bastaba con la mayoría absoluta del PP en el Parlamento.

Los resultados de esta nueva forma de gestionar la corporación[23] tuvieron efectos en apenas seis meses. TVE-1 cerró 2012 como la tercera cadena en audiencia, cuando había empezado ese año como líder. Además, sus informativos, que eran la referencia en sus respectivas franjas horarias y contaban con gran prestigio entre la ciudadanía[24], han perdido esa condición. Y Radio Nacional de España (RNE) ha llegado a perder un 23% de los oyentes.

3. Gobierno y opinión pública[25]

3.1. La valoración de los ciudadanos

Tan importante como el balance de resultados de la acción de un gobierno es la percepción que tengan los ciudadanos de los logros alcanzados. Y más aún si, como hemos señalado anteriormente, la percepción del clima económico, po-

23 Una de las primeras medidas que toma el nuevo equipo de dirección de RTVE es cesar a aquellos periodistas que, aun habiendo obtenido unos resultados de audiencia y de prestigio público notables, podían ser menos afectos con el PP. Los casos de Ana Pastor en TVE, y de Juan Ramón Lucas y de Toni Garrido en RNE, fueron los más significativos, pero no los únicos, de este brusco cambio en la línea periodística de RTVE.

24 De acuerdo con los datos del CIS (estudio 2836), en mayo de 2010, el 76,4% de los ciudadanos consideraba que los informativos de TVE-1 eran de mucha o bastante calidad. Y el 59% opinaba lo mismo sobre los informativos de La 2. En el *ranking* de percepción de calidad, los programas de noticias de la televisión pública aventajaban a los de las cadenas privadas. Por otra parte, TVE-1 era considerada por la ciudadanía el canal más neutral en la información.

lítico y social constituye un factor determinante de la gestión de un gobierno.

Pero ¿en qué medida la ciudadanía ha percibido un punto de inflexión en la evolución de la situación económica, política y social en el primer año de gobierno de Rajoy?

Siguiendo los datos del CIS, durante el primer año de gobierno del PP, el paro, la situación económica y la clase política han seguido siendo las principales preocupaciones de los ciudadanos (como venía ocurriendo desde febrero de 2010). La diferencia es que, lejos de disminuir la intensidad de la preocupación por estos problemas, esta ha aumentado en varios momentos (Gráfico 1). Y, particularmente, lo ha hecho en lo que se refiere a la clase política, la política y los partidos, pues, en los meses de octubre y noviembre de 2012, más de un 30% de los ciudadanos consideraba esta cuestión un problema del país. De esta forma, durante el primer año de gobierno del PP no solo se ha cronificado el malestar de los ciudadanos con la clase política, sino que se ha alcanzado la cifra más alta registrada a lo largo de la democracia. Un malestar en el que, sin duda, también ha influido la percepción sobre la corrupción y el fraude, puesto que a lo largo de 2012 ha crecido (aunque no de forma constante) la consideración de esta cuestión como un problema que, a juicio de los ciudadanos, tiene España[26].

Pero durante este primer año de gobierno de Rajoy también ha crecido la preocupación de los ciudadanos por el funcionamiento de los servicios públicos y las prestaciones sociales. De este modo, la sanidad, la educación y las pensiones han estado presentes en los 10 primeros puestos tanto del listado de problemas del país como del listado de los problemas que más afectan a los ciudadanos. Asimismo, nos encontramos con que los recortes y los bancos también emergieron como preocupaciones crecientes de la ciudadanía a lo largo de la segunda mitad de 2012, algo que está ligado a la intervención de Bankia (con la consiguiente petición de un rescate a la UE) y al drástico plan de recortes sociales anunciado por Rajoy el 11 de julio de 2012 en el Congreso de los Diputados (y aplicado desde entonces)[27].

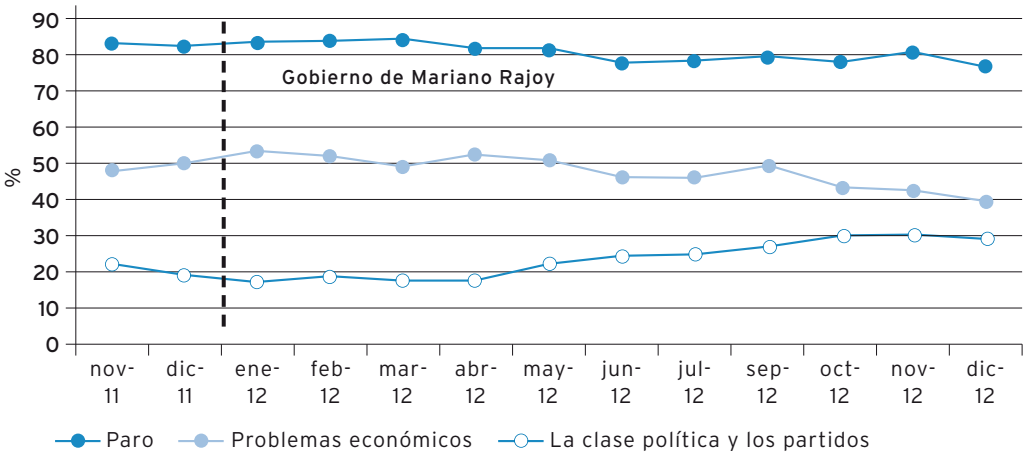
El incremento de la preocupación de los ciudadanos por las cuestiones de ín-

25 Adviértase que el análisis que hacemos de los datos de opinión pública se circunscriben al primer año de legislatura del PP (diciembre 2011-diciembre 2012). No hacemos, por tanto, referencia a los escándalos de corrupción (y su impacto), con el caso Bárcenas a la cabeza, que protagonizaron la actualidad política en los primeros meses de 2013. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el primer barómetro del CIS que se realiza con el PP en el Gobierno es el de enero de 2012, ya que el trabajo de campo del barómetro de diciembre de 2011 se realizó (1-12 de diciembre) con anterioridad a la investidura de Rajoy.

26 En noviembre de 2011, el 5,4% de los ciudadanos consideraba que la corrupción y el fraude era un problema del país. En enero de 2012, ese porcentaje se elevó al 12,3% y, tras varios meses de descensos y ascensos, en diciembre de 2012 volvió a subir hasta el 17,2% (un porcentaje que no se alcanzaba desde la primera mitad de los años noventa). En todo caso, a lo largo de 2012 la corrupción y el fraude se han situado en los cinco primeros puestos del *ranking* de problemas del país.

Gráfico 1

Percepción del paro, de la situación económica y de la clase política como problemas del país.



Fuente: Barómetros del CIS (noviembre 2011-diciembre 2012)

dole social ha ido acompañado de una percepción negativa sobre los problemas en los que ha centrado su atención el Ejecutivo de Rajoy. En noviembre de 2012, preguntados por el tema al que dedicaba más atención el Gobierno, los ciudadanos apuntaban a los bancos (16,6%) casi en la misma medida que al paro (19,9%)[28].

Por otra parte, la llegada del PP al Gobierno alentó en la ciudadanía la expectativa de mejora de la situación económica. Si en noviembre de 2011 tan solo el 14,8% de ciudadanos se mostraba optimista sobre la evolución futura de la situación económica, frente a un 32,8% que se mostraba pesimista, en enero de 2012 los que pensaban que la economía iría a mejor se elevaban al 21,6%, mientras que los creían que iría a peor descendían al 29,6%.

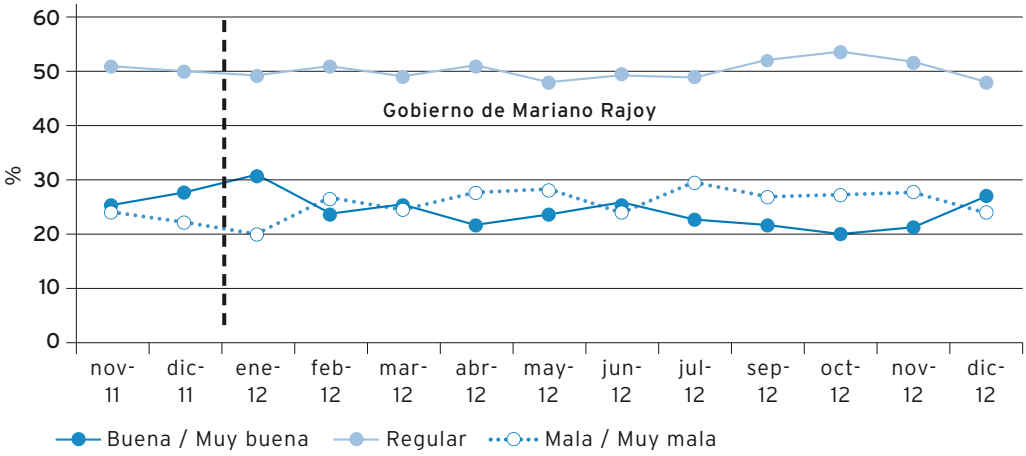
No obstante, esa expectativa de mejora duró poco, puesto que, entre febrero y diciembre de 2012, el pesimismo económico de los ciudadanos (reflejado en los indicadores de valoración de la situación económica actual, retrospectiva y prospectiva) no paró de aumentar, batiéndose cifras récord, si bien la percepción que tienen los ciudadanos de su situación económica personal apenas ha variado, percibiéndose esta de forma mucho más positiva que la situación del país. En no-

27 El presidente del Gobierno anunció la puesta en marcha de un paquete de medidas de ajuste entre las que destacan la subida del IVA, la supresión de la paga extra de diciembre para los empleados públicos, el recorte de la cuantía de la prestación de desempleo y la revisión del baremo y de las prestaciones económicas del sistema de dependencia. Discurso del presidente del Gobierno en el pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre las conclusiones del Consejo Europeo y sobre la política económica del Gobierno, 11 de julio de 2012, en http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/2012/prsp20120711.htm.

28 Fuente: Barómetro de noviembre de 2012 del CIS.

Gráfico 2

Valoración de la situación económica personal.



Fuente: Barómetros del CIS (noviembre 2011-diciembre 2012)

viembre de 2011, la mitad de los ciudadanos calificaba con un "regular" su situación económica personal, frente a otro 25% que consideraba su situación como buena o muy buena, y otro 25% que lo hacía de forma negativa. En diciembre de 2012, los porcentajes eran prácticamente los mismos (Gráfico 2).

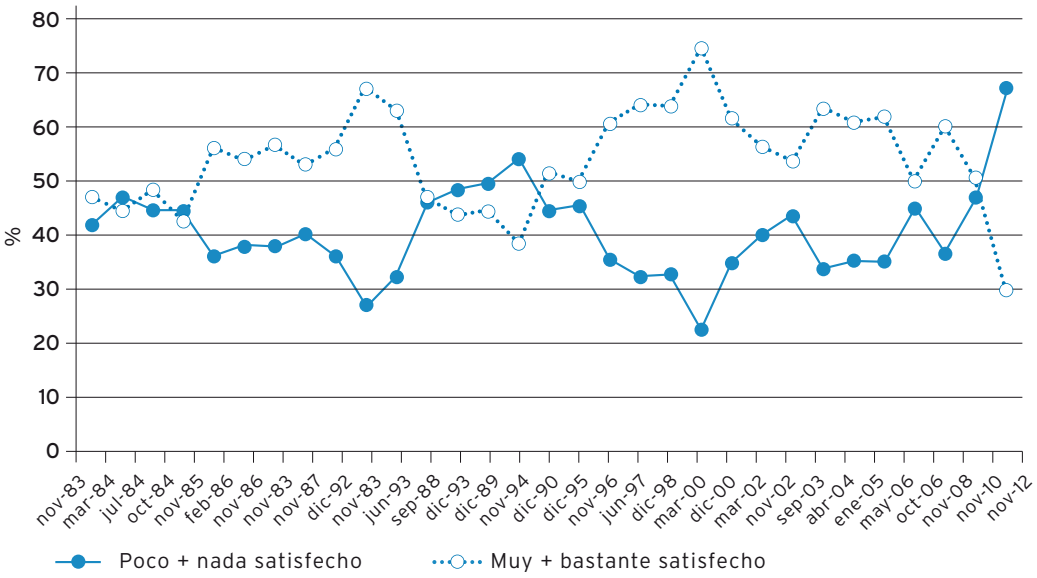
En la misma línea, nos encontramos que, con la llegada del PP al Gobierno, mejoró ligeramente la percepción del clima político y, sobre todo, se generó la expectativa de un cambio positivo (que queda reflejado en el aumento del porcentaje de ciudadanos que pensaban que la situación política mejoraría en un año). No obstante, esas expectativas se verían frustradas al poco tiempo, pues entre febrero y diciembre de 2012 el pesimismo político de los ciudadanos ha seguido una tendencia ascendente.

Junto con el aumento del pesimismo económico y político y el incremento de las preocupaciones de los ciudadanos por las cuestiones de índole social, el primer año de gobierno de Rajoy se salda con un acusado aumento de la insatisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de la democracia. Si ya en noviembre de 2010 se observaba una tendencia claramente negativa al crecer el porcentaje de ciudadanos insatisfechos con la forma en que funcionaba la democracia y disminuir el de satisfechos, en noviembre de 2012 esa tendencia se acentuaba drásticamente hasta alcanzarse un nivel récord: el 67,5% de insatisfechos frente al 29,6% de satisfechos (Gráfico 3).

Entre los factores que pueden explicar el alarmante incremento de la insatisfacción democrática están: la propia persistencia de la crisis, la percepción de que los gobiernos aplican las políticas decididas en instancias supranacionales que escapan del control democrático y de la soberanía nacional, así como la frustración que ha podido generar el Gobierno del PP al no satisfacer la expectativa de recupe-

Gráfico 3

Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia.



Fuente: CIS (noviembre 1983-noviembre 2012). La serie temporal no es homogénea, porque el CIS no formula esta pregunta todos los años ni en los mismos meses

ración económica, a la vez que ha incumplido sus principales compromisos electorales.

De hecho, respecto al Gobierno de Rajoy, se observa una acusada pérdida de imagen en su primer año de legislatura, bien es cierto que Mariano Rajoy comenzó su mandato de presidente del Gobierno con un bajo nivel de popularidad. En enero de 2012, de acuerdo con los datos del CIS, recibía una puntuación media de 4,55 (en una escala de 0 a 10), lo que lo situaba por debajo del aprobado; y casi un 60% de los ciudadanos desconfiaba de él. Estas valoraciones convertían a Rajoy en el presidente del Gobierno que ha partido de unos niveles de popularidad más bajos de la democracia[29].

Pero lejos de mejorar la imagen de Rajoy, esta ha empeorado en su primer año de gobierno. Así, en octubre de 2012 recibía una puntuación media de 2,81, lo que lo convertía en el presidente del Gobierno peor valorado por los ciudadanos[30]. La pérdida de imagen de Rajoy contrasta, por otra parte, con sus esfuerzos por evitar la sobreexposición mediática, delegando en su equipo de ministros la comunica-

29 De acuerdo con el primer registro del CIS en septiembre de 1978, Adolfo Suárez recibía un 5 de puntuación media, Leopoldo Calvo-Sotelo comenzó su mandato con una nota media de 5,17 (marzo de 1981), Felipe González partió de un 7,46 (febrero 1983), José María Aznar de un 5,08 (mayo 1996) y José Luis Rodríguez Zapatero de un 6,61 (abril 2004).

30 Hasta ese momento, el peor registro estaba situado en un 3,06, correspondiente a la nota media que recibió José Luis Rodríguez Zapatero al final de su mandato, en octubre de 2011.

ción de las noticias negativas y de las medidas más impopulares.

Al igual que la imagen de Rajoy, la del Gobierno en su conjunto ha seguido una tendencia claramente negativa, pues en octubre todos los ministros recibían un suspenso de los ciudadanos y con una nota inferior a 4 (lo que los situaba por debajo de la puntuación alcanzada por los ministros de Zapatero en su última etapa de gobierno). Por otra parte, casi 7 de cada 10 ciudadanos desaprobaban la gestión gubernamental. Una desaprobación que, sin duda, está ligada a la valoración que les merece a los ciudadanos la gestión de la crisis económica. De acuerdo con la serie de sondeos realizados por Metroscopia para *El País*, la inmensa mayoría de los ciudadanos ha considerado, casi desde el inicio de su mandato, que el Gobierno de Rajoy ha carecido de un plan coherente para hacer frente a la crisis[31]. El descontento de los ciudadanos con el Gobierno también ha quedado reflejado en una espiral creciente de movilizaciones sectoriales (funcionarios, profesorado, jueces, etc.) y en la convocatoria de dos huelgas generales (29 de marzo y 14 de noviembre de 2012).

3.2 Evolución de los apoyos electorales del PP

A lo largo de 2012 ha habido cinco convocatorias electorales: elecciones andaluzas y asturianas (celebradas el 25 de marzo), elecciones gallegas y vascas (21 de octubre) y elecciones catalanas (25 de noviembre). Pese al carácter autonómico de estos comicios, la lectura en clave nacional ha sido inevitable. El contexto de crisis, las impopulares medidas de ajuste aplicadas por el PP y el incumplimiento de sus principales compromisos electorales han convertido todos esos comicios en una prueba para el Gobierno de Rajoy.

En clave nacional, la lectura de los resultados no permite hablar de un contundente castigo electoral (Tabla 1). En las elecciones andaluzas, los populares no consiguieron la mayoría absoluta que, antes de su llegada al Gobierno, le auguraban los sondeos. La decisión por parte del Gobierno de Rajoy de retrasar la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2012, en los que se visualizarían los recortes sociales, hasta después de esos comicios no fue suficiente para que el PP lograra, por primera vez, gobernar en Andalucía.

Al electorado andaluz le pudieron pesar las primeras medidas adoptadas por el Gobierno de Rajoy que suponían un incumplimiento de su programa electoral, como fue la subida del IRPF o el abaratamiento del despido. No obstante, el PP podía "consolarse" con la idea de haber superado, por primera vez, en voto al PSOE en unas elecciones autonómicas y haber mejorado sus resultados respecto a las elecciones de 2008. Por otro lado, las elecciones asturianas, que se celebraron de forma anticipada el mismo día que las andaluzas, arrojaron un resultado aceptable para el PP, al haber visto incrementado su apoyo.

31 Ya en abril de 2012, la opinión mayoritaria de los ciudadanos era que el Gobierno no estaba sabiendo hacer frente a la crisis e improvisaba sobre la marcha, opinión que fue extendiéndose en los meses siguientes.

Siete meses después, en las elecciones gallegas, convocadas también anticipadamente, vendría el gran alivio para Rajoy, al volver a conseguir Alberto Núñez Feijóo la mayoría absoluta y hacerlo, además, con tres escaños más (aunque con menor porcentaje de voto que en las elecciones de 2009). La victoria gallega le permitió al PP dejar en un segundo plano los malos resultados obtenidos por su partido en el País Vasco. Y, apenas un mes después, en las elecciones catalanas celebradas el 25 de noviembre, Rajoy volvía a tomar aire. Por un lado, el PP lograba obtener un escaño más que en las elecciones catalanas de 2010, situándose con 19 asientos parlamentarios en el mejor resultado alcanzado por esta formación en unas elecciones autonómicas en Cataluña. Y, por otro, Rajoy podía respirar (más) tranquilo al comprobar que CiU había fracasado electoralmente al lanzar su órdago soberanista, pues este quedaba sancionado en las urnas con una pérdida de 12 escaños.

Pero, más allá de los resultados electorales y de la necesidad de relativizar las conclusiones que en clave nacional se pueden obtener de unos comicios que, al ser autonómicos, tienen sus propias particularidades, hay que tener en cuenta que todos los sondeos (CIS y medios de comunicación[32]) realizados a nivel nacional reflejan un acusado desgaste electoral del PP.

En las elecciones generales de 2011, el PP logró, con cerca de 11 millones de votos, el 44,63% del voto válido y sacar al PSOE una ventaja de casi 16 puntos porcentuales. De acuerdo con la serie de barómetros políticos del CIS (de carácter trimestral), el PP habría sufrido una pérdida progresiva de apoyos electorales a lo largo de su primer año de gobierno (Tabla 2).

Se pueden distinguir dos etapas: a) primer semestre de 2012, en el que la pérdida de apoyos potenciales del PP se situó en una horquilla de entre 2 y 4 puntos en voto estimado; y b) segundo semes-

Tabla 1

Resultados obtenidos por el PP en los comicios electorales celebrados en 2012.

Elecciones andaluzas: 25 de marzo de 2012				
	% de voto	Escaños	Variación del % de voto Aut. 2012-2008	Variación de escaños Aut. 2012-2008
PP	40,67	50	+2,22%	+3
Elecciones asturianas: 25 de marzo de 2012				
	% de voto	Escaños	Variación del % de voto Aut. 2012-2011	Variación de escaños Aut. 2012-2011
PP	21,53	10	+1,58%	=
Elecciones gallegas: 21 de octubre de 2012				
	% de voto	Escaños	Variación del % de voto Aut. 2012-2009	Variación de escaños Aut. 2012-2009
PP	45,79	41	-0,89%	+3
Elecciones vascas: 21 de octubre de 2012				
	% de voto	Escaños	Variación del % de voto Aut. 2012-2009	Variación de escaños Aut. 2012-2009
PP	11,75	10	-2,35%	-3
Elecciones catalanas: 25 de noviembre de 2012				
	% de voto	Escaños	Variación del % de voto Aut. 2012-2010	Variación de escaños Aut. 2012-2010
PP	12,97	19	+0,60%	+1

Fuente: Elaboración propia

32 Encuestas de *El País, El Mundo* y Cadena Ser.

Tabla 2

Evolución de los indicadores electorales para los partidos de ámbito nacional en 2012

	Resultados Gen. 2011	Enero de 2012	Abril de 2012	Julio de 2012	Octubre de 2012
Estimación de voto					
PP	44,63%[a]	42,7%	40,6%	36,6%	35,9%
PSOE	28,76%[a]	28,0%	29,6%	29,9%	28,6%
IU	6,92%[a]	7,9%	8,6%	8,6%	9,4%
UPyD	4,70%[a]	5,7%	5,1%	6,6%	7,3%
Intención directa de voto					
PP	30,37%[b]	30,5%	24,0%	18,2%	16,1%
PSOE	19,57%[b]	18,2%	20,8%	17,1%	17,6%
IU	4,71%[b]	5,9%	7,0%	6,2%	7,0%
UPyD	3,20%[b]	3,8%	2,8%	3,5%	4,4%
Voto + simpatía					
PP	-	31,9%	26,0%	21,1%	19,2%
PSOE	-	21,0%	23,8%	21,8%	22,8%
IU	-	6,4%	8,1%	7,1%	8,4%
UPyD	-	4,1%	3,3%	4,4%	5,2%

[a] Porcentaje de voto válido; [b] Porcentaje de voto sobre censo electoral.
Fuente: MIR y CIS

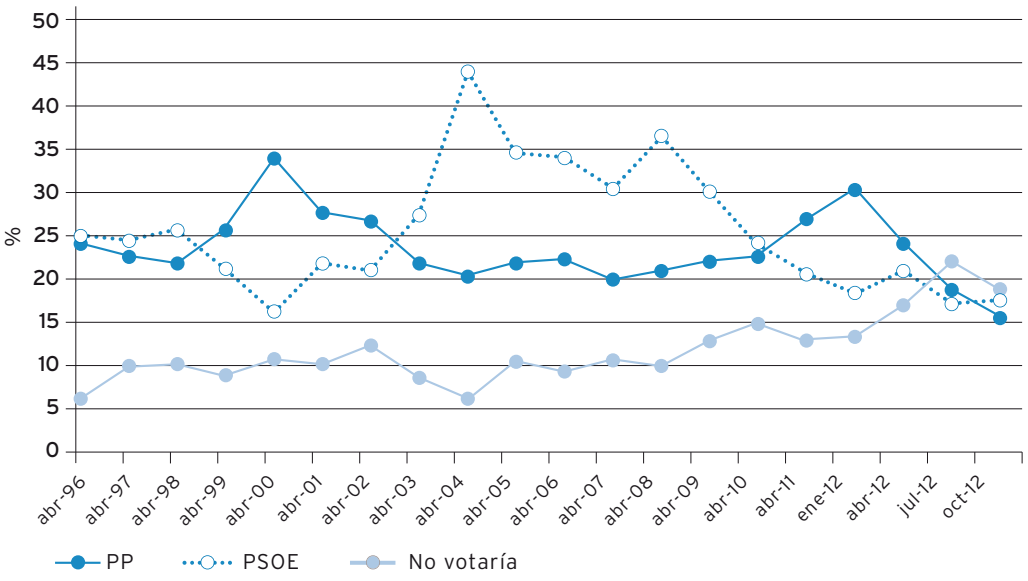
tre de 2012, en que el retroceso del PP se habría situado por encima de los 8 puntos. Al igual que para el Gobierno de Zapatero el anuncio del ajuste realizado en mayo de 2010 supuso un punto de inflexión negativo, para el PP podría haberlo supuesto la intervención de Bankia con la consiguiente petición de ayuda a la UE (y de ajustes).

Pero el retroceso del PP quedaría atemperado por el estancamiento de las expectativas electorales del PSOE, cuyo nivel de apoyo a lo largo de 2012 se habría situado por debajo del 30% en voto estimado. Esto haría que la ventaja del PP sobe el PSOE, aunque más reducida que en 2011, siguiera siendo amplia: de más de 7 puntos en octubre de 2012, si bien en intención directa de voto y en voto más simpatía el PSOE estaba a finales de 2012 por delante del PP. Por otra parte, frente al estancamiento del PSOE y el retroceso del PP, es llamativo el avance experimentado por IU y UPyD en el primer año de gobierno del PP.

Más preocupante para el PP es el hecho de que entre julio y octubre de 2012 el apoyo que recibe en intención directa de voto esté en su nivel más bajo de los últimos 16 años (Gráfico 4), aunque el nivel de apoyos del PSOE también se ha encontrado a lo largo de 2012 bajo mínimos históricos. De hecho, en julio y en octubre de 2012 el porcentaje de ciudadanos que respectivamente declaraban su intención de abstenerse ante unas hipotéticas elecciones generales era mayor que el porcentaje de electores que declaraban su intención de votar al PSOE o al PP. Algo que, de acuerdo con la serie de datos

Gráfico 4

Intención directa de voto (PP, PSOE y abstención)



Fuente: CIS (abril 1996-octubre 2012). Entre los años 1996 y 2011, la serie que hemos elaborado incluye los datos de intención de voto correspondientes al mes de abril. Para el año 2012 se incluyen los datos correspondientes a enero, abril, julio y octubre

del CIS que arranca en abril de 1996, no había pasado anteriormente.

La pérdida de apoyos potenciales del PP se materializa en el acusado descenso de la tasa de fidelidad de sus votantes. Frente a un partido que se caracteriza por tener un electorado altamente movilizado y fiel, resulta llamativo que los votantes que declaran haber optado por el PP en 2011 y estar dispuestos a volver a hacerlo hayan pasado del 85,2% en enero de 2012 al 57,6% en octubre.

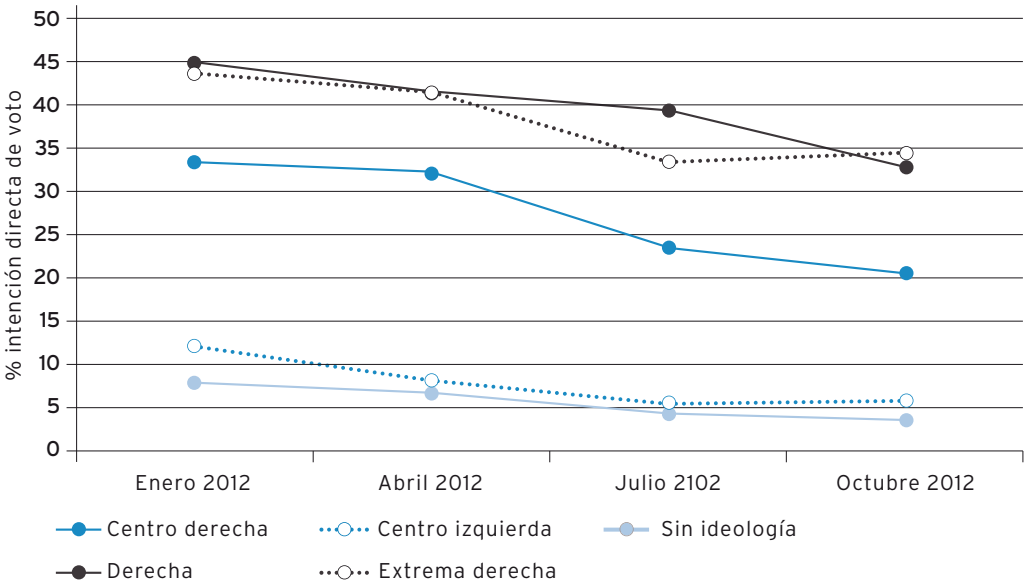
Si segmentamos al electorado por ideología, nos encontramos que el PP sufre un descenso generalizado en todos sus grupos estratégicos de apoyo, pero es en el centroizquierda y en los que no declaran ideología donde, en términos relativos, su descenso es más acusado (ya que en estos grupos su nivel de apoyo se ha reducido a la mitad entre enero y octubre de 2012).

Por otro lado, nos encontramos que si a principios de 2012 el PP tenía un nivel de apoyos superior en el electorado que se sitúa en la derecha frente al que se sitúa en la extrema derecha, a finales de 2012 es al revés (Gráfico 5). Un cambio que también se observa si analizamos la evolución de los apoyos electorales del PP por género. Así, si en enero de 2012 el PP recibía más apoyos entre los hombres (respecto a las mujeres), en octubre de 2012 la intención de votar al PP era ligeramente más alta entre las mujeres. En todo caso, en ambos grupos (masculino y femenino) la tendencia electoral del PP, a lo largo de 2012, ha sido negativa.

Por edad, el PP ha retrocedido en todos los grupos, aunque es en el electorado más joven (de 18 a 24 años) donde su retroceso ha sido mayor. Y el grupo donde el PP recibe más apoyos es en el de los que tie-

Gráfico 5

Intención directa de voto al PP en el electorado de extrema derecha, derecha, centro derecha, centro izquierda y sin ideología.



Fuente: Barómetros con indicadores políticos del CIS (enero-octubre 2012)

nen más de 64 años, algo que explicaría el énfasis puesto por los populares en el mensaje de que, en su primer año de legislatura, han subido las pensiones (aunque no las hayan revalorizado según el IPC).

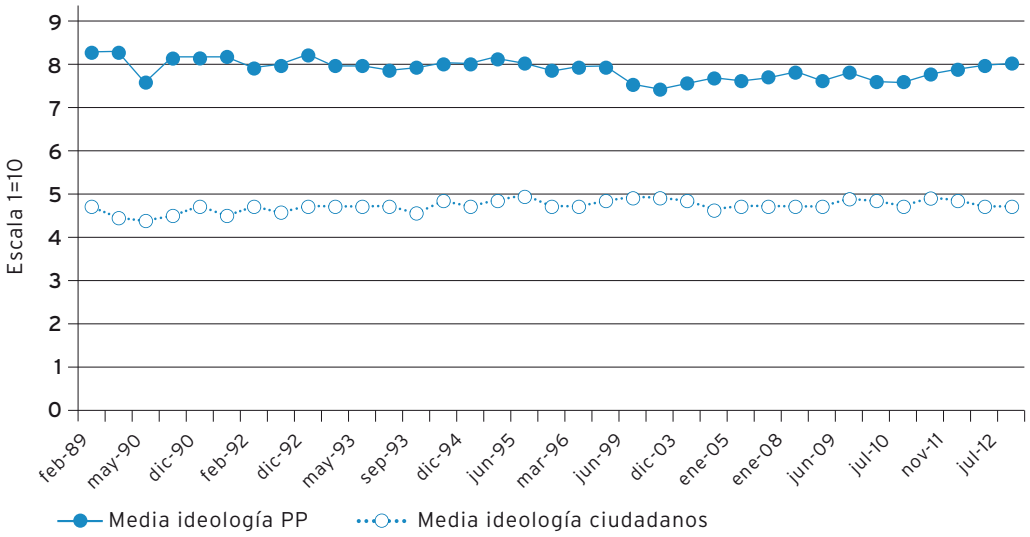
La estrategia electoral del PP siempre ha pasado por ser percibido como un partido moderado y situado en el centro de la escala ideológica. España es un país en el que la media ideológica de sus ciudadanos se sitúa en el centroizquierda (con posiciones por debajo del 5 en una escala de 1 a 10, donde 1 es extrema izquierda y 10 es extrema derecha). Cuando en el año 2000 el PP ganó, por mayoría absoluta, las elecciones generales, se produjo un cierto acercamiento ideológico entre el conjunto del electorado, que se desplazó hacia posiciones más centrales de la escala ideológica (4,9), y un PP al que se percibía como un partido más moderado (con una media situada en 7,4).

Pero ahora se observa una tendencia opuesta, ya que, desde que ganó las elecciones en 2011, los ciudadanos perciben que el PP se ha escorado hacia la derecha de la escala ideológica. Por primera vez desde junio de 1995, los ciudadanos han vuelto a colocar al PP por encima del 8 de la escala ideológica. Un escoramiento que contrasta con el afianzamiento del electorado en las posiciones de centroizquierda (Gráfico 6).

Los recortes realizados por el PP en materia social, así como algunas de las medidas que forman parte de su programa ideológico, como la reforma de la Ley del Aborto, han podido contribuir a acentuar la imagen del PP como un partido (más) escorado a la derecha.

Gráfico 6

Ubicación ideológica del PP y de los ciudadanos (Escala 1-10, 1=Extrema izquierda 10=Extrema derecha).



PP: Percepción que tienen los electores de la posición ideológica que ocupa este partido. Ciudadanos: autoubicación en la escala ideológica.
Fuente: CIS (febrero 1989-julio 2012)

Parece, por tanto, que habría muchos motivos que explicarían el descontento de los ciudadanos con el Gobierno de Rajoy. Pero es importante intentar identificar cuál ha sido la principal razón de ese descontento.

En los últimos cinco años, marcados por la crisis, hemos visto, dentro y fuera de España, cómo la mayoría de los partidos en el Gobierno han sido penalizados en las urnas por los ciudadanos. La crisis erosiona las principales señas de identidad de los partidos que gobiernan. En el caso del PSOE, más que por la mayoritaria percepción de que el Gobierno de Zapatero reaccionó tarde y mal ante la crisis, lo que le pasó factura fue el cambio de orientación de su política económica y social producido a partir de mayo de 2010. La crisis erosionó la seña de identidad social del PSOE, lo que conllevó una desconexión con su electorado.

La seña de identidad del PP es la imagen de competencia. La principal razón que esgrimen los electores que votan al PP es la de considerar a este partido como el más capacitado para gobernar. En las elecciones generales de 2011, casi el 34% de los que votaron al PP adujeron este motivo para hacerlo (de acuerdo con la encuesta postelectoral del CIS).

Por otro lado, la encuesta que hizo el CIS inmediatamente después de que el PP llegara al Gobierno reflejaba un clima de opinión caracterizado por las expectativas de que las cosas irían a mejor con Rajoy de lo que lo habían hecho con el Gobierno de Zapatero. Salvo en lo que a disposición al diálogo se refería, las opiniones eran predominantemente po-

sitivas sobre la iniciativa y capacidad que tendría el nuevo Gobierno de Rajoy para afrontar los problemas.

Prácticamente la mayoría de los ciudadanos pensaba que la política económica y social cambiaría con el nuevo Gobierno. Pero, mientras que los ciudadanos creían mayoritariamente que los cambios en política económica serían positivos, los ciudadanos se mostraban polarizados sobre los efectos (positivos o negativos) que tendrían los cambios en política social[33]. De este modo, los ciudadanos podían asumir que con el PP habría un retroceso social que sería compensado por la recuperación de la economía.

En este sentido, es probable que la principal razón del desgaste que ha sufrido el Gobierno de Rajoy en su primer año de legislatura no sean tanto los recortes sociales como el hecho de que la crisis económica (en su dimensión social) se haya agravado, poniéndose en evidencia su imagen de buenos gestores. La frustración de las expectativas creadas, en forma de decepción, ha sido el principal obstáculo al que se ha enfrentado el PP en su primer año de gobierno.

33 Del total de encuestados en enero de 2012 por el CIS que pensaban que la política social cambiaría con el Gobierno de Rajoy, un 47,5% opinaba que los cambios serían positivos, frente a un 46,7% que creía que estos iban a ser negativos.

Conclusiones

1 El primer año de gobierno de Rajoy se salda con una acusada frustración de las expectativas de cambio que había alimentado el PP en su etapa en la oposición:

a) Frente a la expectativa de inicio de la recuperación económica, la crisis se ha agravado y el principal logro del Ejecutivo de Rajoy ha sido conjurar el fantasma del rescate total de la economía, una vez que se vio obligado a solicitar un rescate parcial a la UE para sanear el sistema financiero.

b) Frente a la expectativa de un gobierno competente, se ha puesto de manifiesto que los populares carecían del plan coherente y acabado de medidas que, cuando estaban en la oposición, exigían al Gobierno de Zapatero.

c) Frente a la expectativa de un gobierno dialogante, moderado y transparente, el Ejecutivo ha recurrido al decreto para gobernar, al eufemismo para comunicar las medidas más impopulares y a la confrontación para llevar a cabo su programa ideológico.

d) Y frente a la expectativa de un gobierno con sensibilidad social, el Ejecutivo de Rajoy ha acometido un recorte sin precedentes del Estado de bienestar, dejando en una situación de vulnerabilidad a los sectores más débiles de la sociedad.

2 Desde el primer momento, el Gobierno de Rajoy ha hecho del reformismo su principal seña de identidad. Frente a la ausencia de resultados positivos en el empleo, el PP ha convertido las reformas en un objetivo en sí mismo de la acción de gobierno.

3 En su primer año de legislatura, el PP ha incumplido cinco de sus compromisos estrella: a) no aumentar la presión fiscal y recuperar la desgravación por vivienda; b) no abaratar el despido; c) no recortar en educación ni en sanidad; d) garantizar el poder adquisitivo de las pensiones; y e) situar como principal prioridad política la lucha contra el desempleo.

4 Pese a la apelación de los mensajes tecnocráticos de la responsabilidad y de "no hay alternativa", la ciudadanía ha percibido las medidas adoptadas por el Gobierno de Rajoy como un ataque a las conquistas sociales y un empobrecimiento de las clases medias.

5 Los resultados que ha obtenido el PP en los cinco comicios autonómicos celebrados a lo largo de 2012 son desiguales, pero en ningún caso permiten hablar de un desplome electoral. Sin embargo, las encuestas realizadas a nivel nacional reflejan un acusado desgaste del Gobierno del PP. Rajoy se ha convertido en el presidente del Gobierno peor valorado de la democracia, y sus ministros reciben una puntuación más baja que la que recibían los ministros de Zapatero antes de perder las elecciones. La ciudadanía percibe a un PP más escorado a la derecha, mientras que ha habido un afianzamiento ideológico del electorado en el centroizquierda.

6 El desgaste del Gobierno de Rajoy se traduce en una importante fuga de los votantes fieles del PP y, en especial, de los que se sitúan en el centro de la escala ideológica. Ahora bien, ese desgaste ha quedado atenuado por las dificultades del PSOE para recuperarse de su debacle electoral. Frente al descontento de los ciudadanos con los dos grandes partidos, han cotizado al alza los partidos minoritarios, como IU y UPyD.

7 En su primer año de gobierno, más que a los recortes sociales (dimensión social) o al incumplimiento de sus compromisos electorales, el desgaste del PP se ha debido a la falta de resultados económicos que avalen su gestión (dimensión de competencia). Dadas las malas perspectivas -reconocidas y asumidas por el propio gobierno de Rajoy-, que se ciernen sobre la evolución que seguirá el empleo a lo largo de la legislatura, los populares tendrán que seguir haciendo frente a la frustración de las expectativas ciudadanas. Y, en este sentido, no está claro que sea suficiente el argumento de que, si ellos no hubieran estado en el gobierno, la situación económica y social sería mucho peor. Hasta el momento, la principal baza con la que ha contado el PP es la falta de consolidación del PSOE como una alternativa (con un proyecto económico y político) creíble al Gobierno de Rajoy.

8 El deterioro de la situación social, como consecuencia de la crisis y de las políticas de austeridad aplicadas por el Gobierno de Rajoy, ha ido acompañado de un incremento de la conflictividad social, un aumento del pesimismo económico y de la insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia. También se ha producido, a nivel nacional y al calor de los mensajes sobre el despilfarro y las duplicidades que supone el Estado autonómico, un aumento de las preferencias de los ciudadanos por un Estado centralizado.

4

La convivencia entre la oposición tradicional y los nuevos movimientos sociales

1. Introducción

En noviembre de 2011, tras varias legislaturas de bipartidismo creciente, la concentración parlamentaria de los dos grandes partidos se redujo de forma significativa. De hecho, si echamos la vista atrás y analizamos los datos desde las primeras elecciones democráticas, la suma de escaños de PP y PSOE de los últimos comicios se sitúa entre las cinco más bajas. Este resultado tiene su explicación en la drástica reducción de apoyos electorales y de representación parlamentaria del Partido Socialista, que cosechó uno de sus peores resultados de toda la democracia.

La reducción del bipartidismo se ha traducido en un notable aumento de los partidos minoritarios. A excepción de Esquerra Republicana, Bloque Nacionalista Gallego, Coalición Canaria y Geroa Bai, el resto de formaciones ha visto cómo se incrementaban tanto sus votos como sus escaños. Por otra parte, se ha pasado de 10 partidos con representación parlamentaria a 13. Solo en dos ocasiones, 1979 y 1989, observamos un Congreso con una fragmentación similar (Urquizu, 2011:58).

Pero la oposición al Gobierno ha ido más allá de las organizaciones políticas. A lo largo de 2012, las iniciativas ciudadanas han gozado de gran protagonismo. Pocos días antes de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2011 surgió entre una parte de la población el denominado movimiento 15-M. En numerosas ciudades, los habitantes se echaron a la calle al grito de "no nos representan". Acamparon en las plazas, se reunieron en asambleas y dieron comienzo a movilizaciones multitudinarias. Detrás de este movimiento no hay dirigentes visibles y organizados, sino distintos colectivos que reclaman, entre otras cosas, regenerar la vida política española. De hecho, sus lemas resumen muy bien la crisis política por la que pasa la democracia en nuestro país: del "no nos representan" del 15-M de 2011 hemos pasado al "que se vayan todos" del 25-S de 2012.

Estas movilizaciones ciudadanas han llevado sus protestas más allá de la crítica al sistema político. También han tomado partido en problemas sociales de gran calado, como los desahucios. Producto de la burbuja inmobiliaria, numerosas familias acabaron endeudándose por encima de sus posibilidades. Ello fue posible por unos precios desorbitados en el mercado de la vivienda, la enorme laxitud en la concesión del crédito y una crisis económica que ha desembocado en seis millones de parados. Todo ello ha provocado un gran crecimiento de la morosidad en el mercado inmobiliario. El impago de la hipoteca en España significa perder la vivienda y, en numerosos casos, seguir adeudando al banco la diferencia entre la cantidad que se debía y el nuevo precio, una vez devaluado, del inmueble.

En definitiva, la oposición al Gobierno durante 2012 ha sido poliédrica. Junto con el principal partido de la oposición, han cobrado protagonismo los partidos minoritarios –tanto de ámbito nacional como nacionalistas– y, especialmente, los ciudadanos. Como veremos a continuación, cada uno de ellos ha desarrollado estrategias distintas en función a sus circunstancias, mostrando fortalezas y debilidades.

2. El PSOE

Tras siete años en el Gobierno, el Partido Socialista (PSOE) volvió a la oposición en noviembre de 2011. Además, su abandono del poder se ha producido en un escenario de enorme debilidad. No solo obtuvo uno de sus peores resultados electorales de toda la democracia, sino que, además, el grupo parlamentario ha menguado sustancialmente, con un hándicap añadido: entre los diputados elegidos permanecen muchos de los altos car-

gos de la anterior legislatura. La tarea de oposición de estos es muy complicada, ya que, a pesar de tener un gran conocimiento de las materias donde ejercieron la responsabilidad política, no pueden beneficiarse de esa experiencia, puesto que el actual Gobierno siempre les puede acusar de exigir algo que ellos no hicieron cuando ocupaban los ministerios. Por lo tanto, el PSOE se encuentra con un grupo parlamentario muy reducido que no puede utilizar todos sus activos.

El segundo elemento que ha mermado el trabajo de oposición del PSOE ha sido el cambio de liderazgo. Una vez que José Luis Rodríguez Zapatero decidió no volver a presentarse a las elecciones y renunció a continuar en la Secretaría General, se abrió dentro del PSOE un proceso democrático de sucesión. Dos fueron los candidatos: Alfredo Pérez Rubalcaba y Carme Chacón. Rubalcaba se presentó como el gestor de la "transición" del PSOE hacia una nueva etapa; su dilatada experiencia en las distintas generaciones de dirigentes socialistas le permitía contar con amplios apoyos tanto en el PSOE de los ochenta como entre algunos de los "zapateristas". En cambio, Chacón significaba una nueva versión de lo que representó el 35 Congreso del año 2000. Mucho más próxima, tanto por edad como en ideología, a lo que significó Zapatero, la candidata catalana logró sintonizar con parte de las generaciones más jóvenes del PSOE.

Finalmente, Rubalcaba se hizo con la Secretaría General en una votación muy ajustada: apenas 22 votos separaron a ambos aspirantes. Su victoria en el Congreso Federal de febrero se ha interpretado como una vuelta al modelo de partido y de políticas previas al 35 Congreso del año 2000. Dicho de otra forma, asistimos a una ruptura del PSOE con el "zapaterismo". Pero ¿a qué se debe esta ruptura?

Zapatero ha sido un líder político sujeto a una gran crítica tanto desde la derecha como desde una parte de la izquierda. Mientras que los conservadores siempre le vieron como un radical, una parte del socialismo, especialmente los dirigentes del PSOE en los ochenta, consideró el "zapaterismo" un proyecto político con escaso contenido sustantivo, siendo una mezcla de ingenuidad, adanismo y buenismo.

El relato de la última etapa del PSOE puso un especial énfasis en los derechos de ciudadanía y, amparado bajo el republicanismo, se presentó como una versión inspirada en la Tercera Vía de Tony Blair o el Nuevo Centro de Gerhard Schröeder[1]. Más allá de estas ideas, su proyecto económico fue su punto débil, y sus propuestas sobre el Estado del bienestar se limitaron a dar los primeros pasos en los servicios de dependencia. Es decir, las dos preocupaciones más relevantes de la socialdemocracia, redistribución y modernización económica, no tuvieron un protagonismo especial en el relato de esta etapa socialista.

Una vez aupado al liderazgo, la primera decisión importante a la que se ha

1 De hecho, cuando el grupo de jóvenes dirigente socialistas que encabezaba Rodríguez Zapatero comenzó a dar sus primeros pasos en el año 2000, se hicieron llamar Nueva Vía.

enfrentado Rubalcaba ha sido la relativa a qué tipo de oposición debía llevar a cabo. Siguiendo la estela de los primeros años de Zapatero, el actual líder socialista ha hecho suya la idea de oposición útil, sin especificar muy bien qué significa este concepto. Pero ¿en qué consistió esta estrategia en la legislatura 2000-2004? Se fundamentó en dos pilares.

Por un lado, el PSOE llegó a acuerdos en aquellas materias con escaso contenido ideológico en términos de izquierda y derecha. Así nació el Pacto por la Libertades y Contra el Terrorismo entre PP y PSOE, donde el partido liderado por Zapatero renunciaba a hacer oposición en esta materia, mientras que el Gobierno popular se comprometía a compartir las decisiones en lucha antiterrorista.

Por otro lado, el PSOE se mostró muy combativo en todas aquellas cuestiones que tenían un fácil encaje en el debate ideológico, como son la educación y la sanidad. Además, se puso al frente de numerosas protestas donde la posición de la ciudadanía contra el Gobierno de José María Aznar era unánime, como la Guerra de Iraq.

No obstante, pese a recuperar la estrategia de oposición útil, la población no la ha percibido como tal de una forma tan nítida como en la primera legislatura de Zapatero, y, en estos momentos, cuesta saber en qué consiste dicha estrategia de oposición.

La falta de definición ha llevado al PSOE a una fuerte desorientación y a una ausencia de perseverancia en su labor de oposición. Así, por ejemplo, a principios de julio de 2012, el PSOE pidió la dimisión de Fátima Báñez por un hecho muy grave: la filtración de los documentos del expediente de regulación de empleo (ERE) del PSOE a un medio de comunicación. Pero, tras unos días de declaraciones, tardó varias semanas en denunciar los hechos ante los tribunales. Una vez puesta la denuncia, no hemos vuelto a saber nada más del caso, más allá de que el Supremo ha decidido rechazar la querella[2]. Pero, al margen de las consecuencias judiciales, estamos ante un hecho político muy grave que implica el abuso de poder por parte de los responsables políticos del Ministerio. Nadie ha dimitido, ni siquiera la asesora que envío la información al medio de comunicación, y desde el PSOE no se ha seguido insistiendo en la denuncia de este abuso de poder.

Algo similar ocurrió con la comisión de investigación sobre la gestión de Bankia. En mayo de 2012, Rodrigo Rato dimitió como presidente de esta entidad financiera. El nuevo presidente, José Ignacio Gorigoilzarri, descubrió que Bankia tenía un agujero financiero de 23.000 millones de euros que iba a tener que ser cubierto con dinero público. Inicialmente, el líder socialista rechazó la creación de una comisión de investigación que analizara qué había ocurrido en los últimos años en las entidades financieras que forman Bankia. Pero la intervención de Chacón dentro del grupo parlamentario pidiendo una "comisión de la verdad", forzó a Rubalcaba a rectificar su estrategia de oposición. De nuevo, el PSOE no mos-

2 Véase *El País*, 22-11-2012.

tró un criterio claro y dio bandazos en su oposición a la gestión del PP.

Una segunda consecuencia se observa en el ejemplo de Bankia. El estilo de oposición del PSOE parece no ser receptivo a las demandas de los ciudadanos. Estos observan atónitos cómo, mientras a ellos se les piden sacrificios, sí que existe dinero público para rescatar bancos y cajas en apuros, producto de la mala gestión. Pero no solo eso, sino que, además, al PSOE le cuesta pedir comisiones de investigación que den transparencia a lo sucedido en las entidades financieras.

Además, una parte del PSOE también ha considerado que, en ocasiones, Rubalcaba se ha mostrado tibio y le ha costado reaccionar ante algunos episodios, como, por ejemplo, los escándalos de corrupción que se han ido conociendo a lo largo del año. Sus críticos consideraban que, o llegaba tarde, o no era lo suficientemente contundente.

En el fondo, el PSOE se ha enfrentado al clásico dilema que tiene todo partido en la oposición: ¿qué tipo de estrategia seguir? La disputa se produce entre aquellos que defienden nítidas posiciones ideológicas y un claro enfrentamiento con el Gobierno, frente a un modelo de oposición mucho más colaboracionista. El estilo de oposición útil parece resolver este dilema. Pero, como se ha señalado, cuesta definir la estrategia del PSOE en 2012. Aunque, en un primer momento, el PSOE pareció decantarse por el pacto, tras el verano la formación política optó por un mayor enfrentamiento, que conlleva la denuncia de las políticas de gobierno, dejando de lado los posibles acuerdos.

No solo se ha cuestionado su estilo de oposición, sino también su liderazgo. Una parte del PSOE, especialmente los que apoyaron a Chacón, ha insistido durante gran parte de 2012 en la necesidad de celebrar lo antes posible las primarias que elijan al candidato a presidente del Gobierno[3]. En el Congreso Federal de febrero, los representantes socialistas aprobaron la celebración de primarias abiertas. Unos meses antes, el Partido Socialista de Cataluña (PSC) también se había definido por una propuesta similar. Este modelo de primarias se importa desde el Partido Socialista francés, que, en octubre de 2011, eligió bajo esta fórmula a su candidato presidencial. La fórmula resultó todo un éxito, puesto que más de dos millones de franceses participaron en la elección del candidato. La idea principal es permitir la participación a todos aquellos ciudadanos que lo deseen, ampliando el ámbito de decisión más allá de la militancia. Gracias a ello, se espera que se produzca una gran movilización del electorado progresista y que tenga efectos positivos en los comicios.

Pero mientras se aprobaba esta propuesta en el Congreso Federal, al mismo tiempo se denegaba la posibilidad

3 Durante gran parte de 2012, han sido muy insistentes las declaraciones públicas de líderes socialistas, como Tomás Gómez, pidiendo primarias cuanto antes. De hecho, en el Comité Federal que se celebró en enero de 2013, defendió esta propuesta. Pero no ha sido el único. José Antonio Griñán, en una entrevista concedida a la Cadena SER en diciembre de 2012, instaba a Rubalcaba a "definirse ahora" y a presentarse a las primarias.

de que la militancia participase mediante voto directo y secreto en la elección del próximo secretario general del PSOE, lo que suponía mantener el actual sistema de congresos.

Aunque existe una fuerte demanda de mayor democracia interna dentro de las formaciones políticas, lo cierto es que no se ha producido un debate serio y riguroso sobre esta cuestión. Casi siempre las propuestas se han centrado en la celebración de primarias para la elección de los candidatos, cuando se trata de un mecanismo más propio de sistemas presidencialistas. Pero España es una democracia parlamentaria, donde nada impide que el candidato de un partido político no llegue a ser presidente del Gobierno si, por ejemplo, fruto de un acuerdo de coalición tiene que ser "sacrificado". En cambio, la distribución del poder orgánico está fuera de todo debate público, cuando es realmente el mecanismo que más influye en la selección de los cuadros de una formación política.

El último de los problemas a los que se ha enfrentado la izquierda mayoritaria es la elaboración de una alternativa socialdemócrata. Desde el comienzo de la crisis, la ciudadanía considera que los sacrificios no se están repartiendo de forma equitativa. Además, también perciben que gran parte de las medidas económicas tienen un gran déficit democrático. En primer lugar, se han decidido en instituciones sobre las que existe escaso control ciudadano. Segundo, los gobiernos están incumpliendo sistemáticamente las promesas con las que concurrieron a las elecciones, cuando, en muchas ocasiones, elaboraron sus programas electorales en medio de la crisis[4].

En este escenario, el PSOE también sale perjudicado. No solo tuvo la responsabilidad del Gobierno durante la pasada legislatura y también incumplió su programa electoral a partir de mayo de 2010, sino que acabó abrazando la austeridad y muchos de los ajustes que llevó a cabo fueron realizados a instancia de instituciones europeas con gran déficit democrático, hasta el punto de reformar la Constitución durante el mes de agosto, de forma exprés y sin debate previo.

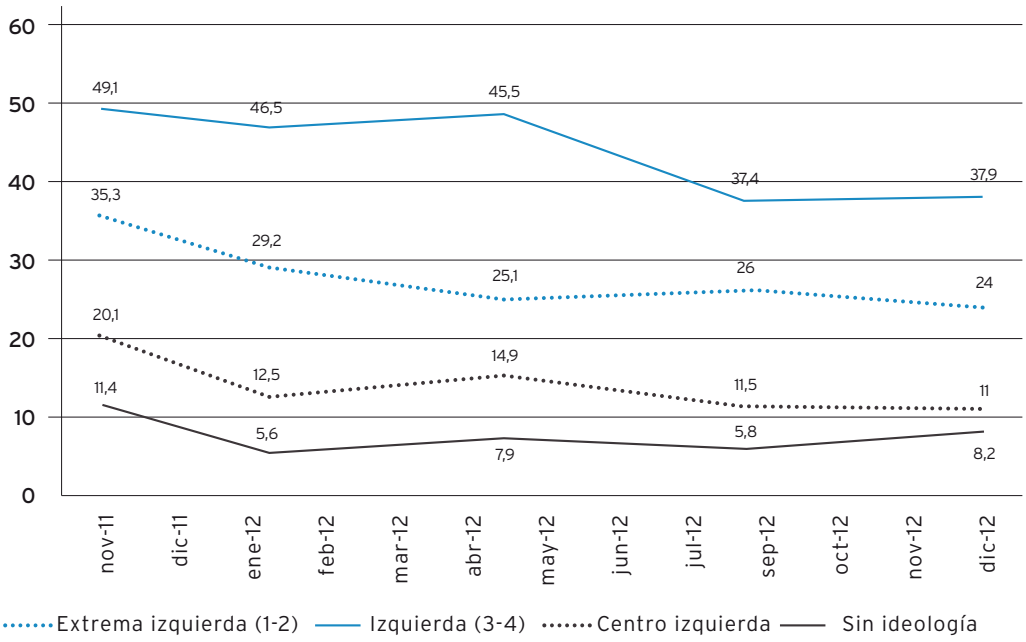
Todo ello ha generado la percepción de que no existe una respuesta desde la izquierda a la crisis económica y que, indistintamente de la ideología del Gobierno conservador, todos aplican las mismas recetas.

Todas estas circunstancias han tenido efectos en la evolución de la intención de voto socialista y en sus apoyos electorales. En noviembre de 2011, el PSOE obtuvo la confianza de casi siete millones de españoles, lo que representó un 19,6% sobre el total del censo. Esta cifra se aproxima mucho a la intención directa de voto

4 Un ejemplo de este comportamiento lo encontramos en Mariano Rajoy. En septiembre de 2012, el actual presidente del Gobierno concedió una entrevista a varios diarios europeos. Entonces declaró: "Quien me ha impedido cumplir mi programa electoral es la realidad" (*ABC, Corriere della Sera, Le journal du Dimanche y Bild am Sonntag*, publicada el 2 de septiembre de 2012). Pero, tras tres años denunciado la trágica situación económica de España, ¿qué realidad esperaba encontrarse?

Gráfico 1

Ideología e intención directa de voto del PSOE.



Fuente: Barómetros políticos del CIS

que se encontraba en la encuesta preelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Un año más tarde, en enero de 2013, la intención directa de voto socialista se sitúa en el 17%. Es decir, los apoyos electorales del PSOE parecen haber disminuido desde las pasadas elecciones generales.

Junto con este descenso observado, es necesario hacer una pequeña nota aclaratoria de carácter metodológico que puede implicar una mayor caída del voto socialista. Es cierto que por la forma de recoger los datos, las encuestas del CIS tienen un sesgo pro-PSOE más importante que otros sondeos. A diferencia de los institutos privados de opinión, el CIS sigue utilizando la forma presencial para realizar sus encuestas. En cambio, dado sus altos costes, las empresas privadas de sondeos han optado por las entrevistas telefónicas y a través de Internet. Esta diferencia significa que, mientras que el CIS es muy fiable a largo plazo, tiene más dificultades para detectar los cambios a corto plazo. Todo lo contrario de lo que sucede con las otras formas de realizar las entrevistas. Así, por ejemplo, mientras que en el barómetro del CIS de octubre de 2102 la intención directa de voto del PSOE era del 17,6%, en las mismas fechas, un estudio de Metroscopia reflejaba el 13,1%. En cambio, para el PP era prácticamente idéntico. En resumen, es posible que el desgaste del PSOE sea mayor que el que reflejan las encuestas del CIS.

Si analizamos la intención directa de voto por los distintos grupos ideológicos (Gráfico 1), observamos que la formación socialista ha perdido apoyos en

Tabla 1

Intención directa de voto por grupo de edad

	Noviembre de 2011	Octubre de 2012
Entre 18 y 29 años		
PP	32,1	9,9
PSOE	19,6	18,3
IU	5,7	9,3
Abstención	12,9	20,3
Indecisos	12,7	18,7
Entre 30 y 44 años		
PP	32,5	12,5
PSOE	19,0	14,3
IU	5,2	8,3
Abstención 1	0,5	20,0
Indecisos	12,9	15,4
Entre 45 y 60 años		
PP	31,1	16,4
PSOE	24,6	18,5
IU	5,6	6,8
Abstención	8,9	20,7
Indecisos	14,6	14,3
Más de 60 años		
PP	38,2	24,6
PSOE	27,0	20,3
IU	1,8	4,2
Abstención	6,8	14,6
Indecisos	17,1	18,9

Fuente: Encuesta Preelectoral y barómetro de octubre del CIS

todos ellos. Así, en su electorado más próximo, la izquierda, ha pasado del 49,1% de intención directa al 37,9%. Algo similar ha sucedido tanto en la extrema izquierda como en el centro, donde ha perdido 11,3 y 9,1 puntos porcentuales respectivamente.

También podemos analizar la evolución de los apoyos electorales al PSOE en los distintos grupos de edad (Tabla 1). Observamos que los más jóvenes son el único grupo en el que mantiene una intención directa de voto similar a la de noviembre de 2011, mientras que en el resto ha sufrido una brusca caída, especialmente entre los mayores de 60 años. No obstante, el PP solo mantiene una ligera ventaja sobre el PSOE entre las personas de más edad, mientras que en el resto de grupos, el PSOE tiene más apoyos, especialmente entre los menores de 30 años.

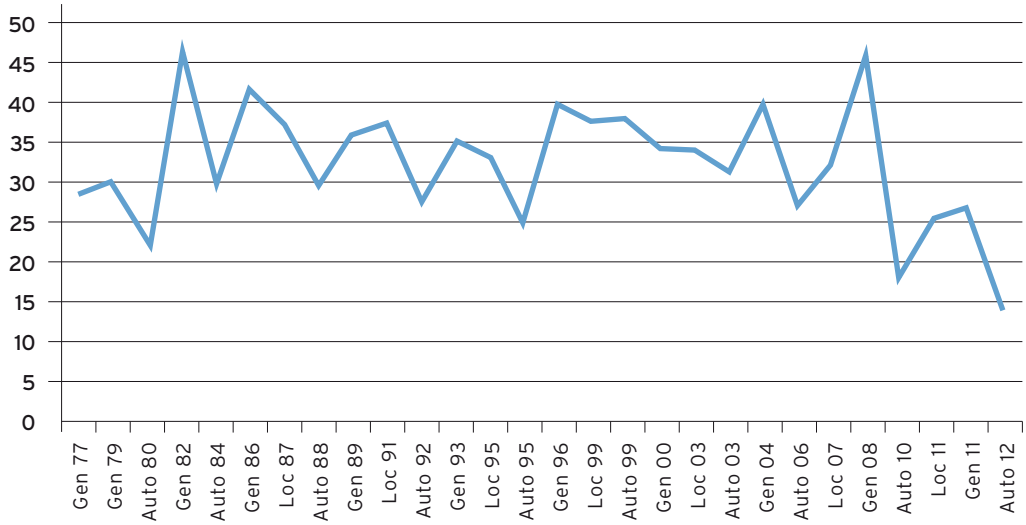
Este descenso en los apoyos electorales se puso claramente de manifiesto en las distintas elecciones autonómicas que se celebraron a lo largo de 2012. En todas ellas, el PSOE retrocedió electoralmente, perdiendo el poder en el País Vasco y quedando como tercera fuerza política en Cataluña. También es muy significativo lo que ocurrió en Galicia. A pesar de la impopularidad de todas las medidas que ha tomado el Gobierno de Mariano Rajoy, el PP gallego no solo no perdió la mayoría absoluta, sino que además la amplió. Como veremos en las siguientes secciones, los mayores beneficiarios del retroceso socialista han sido los partidos minoritarios[5].

De todos los comicios autonómicos, quizás lo más relevante para el PSOE ha sido lo ocurrido en Cataluña. Hasta ahora,

5 Podría argumentarse que, en el fondo, lo que estaba en cuestión en estas elecciones autonómicas eran las políticas de cada una de estas comunidades autónomas. Es cierto que en las regiones con amplio sentimiento nacionalista, el peso de la política autonómica pesa mucho en el comportamiento electoral. No obstante, esto no impide que también se produzca un efecto arrastre por el cual la política nacional también influye en la decisión de voto de las elecciones autonómicas (Aguilar y Sánchez-Cuenca, 2008).

Gráfico 2

Evolución electoral del PSC



Fuente: Ministerio del Interior y Generalitat de Cataluña

gran parte de la fortaleza electoral del PSOE a nivel nacional se explicaba gracias a los amplios apoyos que cosechaba el PSC en Cataluña. En las elecciones generales de 2008, cuando Zapatero consiguió su segunda victorial electoral, el PSC contribuyó con 1.689.911 votos y 25 escaños. Es decir, el 15% de la fuerza electoral y parlamentaria del PSOE estaba en Cataluña. Pero, en 2011, el PSC perdió más de 700.000 votos y 11 escaños respecto a 2008, y su contribución al total del voto socialista descendió al 13%. En las elecciones autonómicas de 2012, la situación empeoró de forma dramática. El Partido Socialista de Cataluña obtuvo sus peores resultados electorales de toda la democracia: el 14,4% de los votos (Gráfico 2) y se situó como tercera fuerza parlamentaria.

El porqué de este drástico descenso en los apoyos electorales del PSC se explica por la deriva soberanista que se ha producido en Cataluña. La Diada[6] de 2012 será recordada por la gran manifestación que se produjo en Barcelona. Ese día, cientos de miles de catalanes se echaron a la calle al grito de independencia. El clamor independentista cogió tal fuerza, que líderes aparentemente moderados, como Josep Antoni Durán i Lleida, se sumaron a la protesta.

Llevados por la ola independentista, Convergencia i Unió (CiU), partido que gobernaba entonces Cataluña, decidió convocar elecciones prácticamente a mitad de legislatura. Según declaró entonces, su objetivo era lograr una mayoría suficiente para comenzar una transición ha-

6 La Diada es la fiesta nacional de Cataluña. Se celebra todo 11 de septiembre y se conmemora la caída de Barcelona en 1714, cuando las tropas borbónicas consiguieron que se rindiera la ciudad. Supuso el fin de las instituciones catalanas tras la promulgación de los Decretos de Nueva Planta en 1716.

cia la independencia. Pero lo cierto es que los comicios no arrojaron los resultados esperados por CiU: perdió 90.000 votos y 12 escaños, muy lejos de la mayoría absoluta que ansiaba. En cambio, partidos minoritarios, como Esquerra Republicana, lograron situarse como segunda fuerza política, doblando su fuerza electoral y parlamentaria. Pero esta polarización también alimentó a los partidos que están más próximos al nacionalismo español en Cataluña. Así, el PP ganó 90.000 votos y un escaño, y Ciudatans casi triplicó su número de votos, multiplicando por tres su fuerza parlamentaria.

El debate soberanista ha "enfriado" la relación PSOE-PSC[7]. Es cierto que esta relación ya estaba enturbiada por el Congreso Federal de febrero. Entonces, el PSC apostó muy fuerte por la candidatura de Carme Chacón. Pero la tesitura a la que conducía el debate soberanista, donde las posiciones a favor del referéndum de autodeterminación son muy amplias entre los catalanes[8], llevaba a una nueva encrucijada a la relación PSOE-PSC.

Desde el principio, el PSC no ha tenido una posición muy claramente definida, lo que puede haber influido en la división interna que se ha producido dentro de sus filas. En un primer momento, una vez arrancó la legislatura, el primer secretario del PSC declaró que su partido siempre se abstendría cuando la votación estuviese relacionada con el derecho a decidir. Pero una vez llegó al Parlament la primera propuesta en esta dirección, el grupo parlamentario se dividió. Mientras que 15 diputados socialistas votaron en contra, cinco se abstuvieron.

En resumen, el PSOE se ha enfrentado a numerosos límites para realizar su tarea de oposición. Seguramente, todos estos problemas están detrás de su desgaste a lo largo de 2012.

En estas circunstancias tan adversas, el liderazgo de Alfredo Pérez Rubalcaba se ha resentido. El líder socialista se situó en octubre de 2012 en una valoración media del 3,7, una cifra superior a la que tenía Mariano Rajoy desde comienzos de 2009 y que solo superó un mes antes de las elecciones de 2011, según los sondeos del CIS. De hecho, el líder del PP ha logrado ser presidente del Gobierno tras ser el peor líder de la oposición de toda la democracia, según los ciudadanos[9].

Un segundo aspecto positivo para el líder socialista en su comparación con Mariano Rajoy es que le sigue superando en valoración media. Aunque tras las elecciones el líder del PP superó en una oca-

7 Es cierto que el PSC es la marca electoral del PSOE en Cataluña, pero esto no significa que sean el mismo partido político. De hecho, el PSC es autónomo respecto del PSOE: toma sus propias decisiones y no está sometido a la disciplina de todo lo que decide el PSOE.

8 Según los datos del Centro de Estudios de Opinión de Cataluña, casi el 80% de los catalanes se muestra a favor del derecho a decidir. Esta cifra es muy similar cuando se le pregunta solo a los votantes del PSC. Es decir, el propio electorado socialista catalán también apuesta de forma decidida por la consulta (véase el barómetro de opinión política, tercera ola de 2012).

9 Mariano Rajoy ha conseguido las peores valoraciones que ha tenido un líder de la oposición en toda la democracia.

sión a Alfredo Pérez Rubalcaba (Gráfico 3), el enorme desgaste de Mariano Rajoy en su primer año de gobierno le ha llevado a perder 1,65 puntos de valoración media, la mayor caída que ha tenido un presidente del Gobierno en sus primeros 12 meses[10].

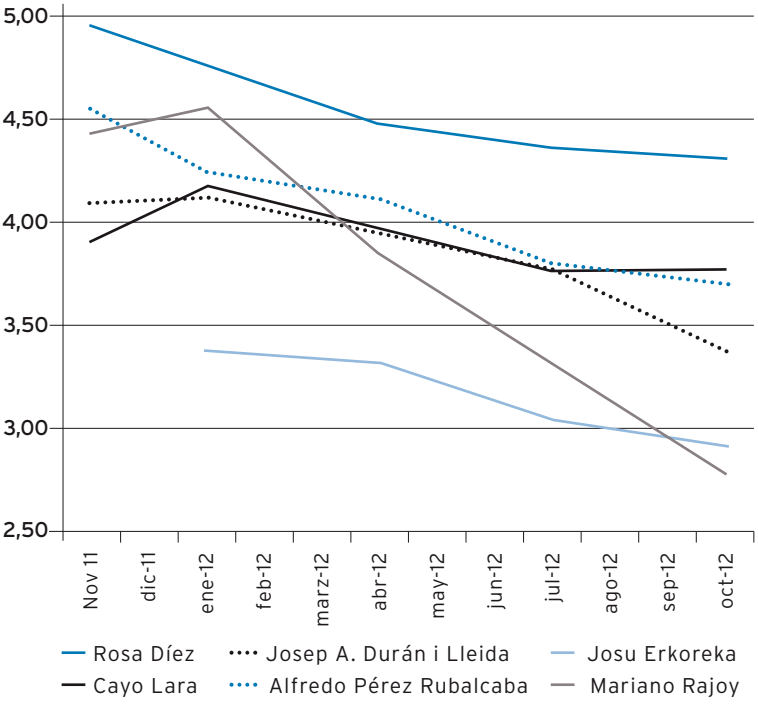
No obstante, también es cierto que, si comparamos estos datos con los que vienen publicándose por parte de las empresas privadas de opinión, vemos un cambio significativo. En encuestas como las de Metroscopia, el líder socialista aparece peor valorado que Mariano Rajoy. ¿Cómo explicamos esta divergencia? El sesgo pro-PSOE en las encuestas del CIS, que he explicado anteriormente, puede estar detrás de la diferencia entre los datos aquí presentados y lo que se publica en los medios de comunicación[11].

Si comparamos a Rubalcaba con el resto de líderes de la oposición (Gráfico 3), vemos que ha seguido una tendencia muy similar a estos: al igual que Cayo Lara, Rosa Díez o Josep Antoni Durán i Lleida, su valoración media ha descendido a lo largo de 2012. Seguramente, estos resultados son un reflejo de la crisis política por la que pasa nuestra democracia y, en especial, los partidos políticos, que son considerados desde hace un tiempo el tercer problema del país.

No obstante, hay dos datos que indican que Rubalcaba se ha desgastado mucho más que los demás. En primer lugar, de entre los líderes de la oposición, su va-

Gráfico 3

Valoración de los principales líderes de la oposición



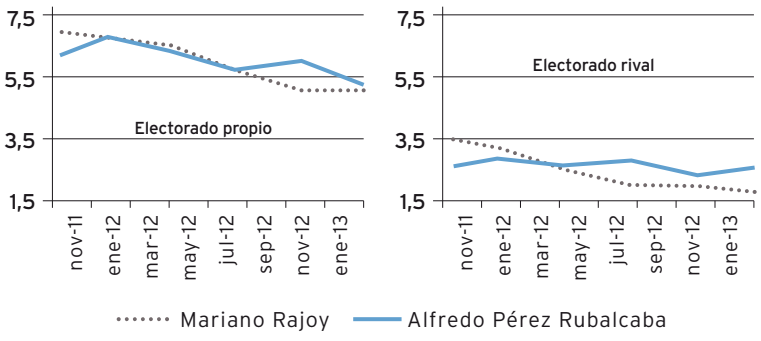
Fuente: Barómetros políticos del CIS

10 En 1996, la valoración media de José María Aznar cayó 0,3 puntos, mientras que en 2000 su descenso fue de 0,5. En 2004, Rodríguez Zapatero perdió 1,3 puntos en su primer año de gobierno, mientras que, en 2008, el descenso de su valoración media fue de 1 punto.

11 Un ejemplo de lo que se viene sosteniendo en este capítulo sobre el posible sesgo pro-PSOE a la hora de recoger los datos de forma presencial nos lo da el propio CIS. Como se observa en los datos aquí presentados, Alfredo Pérez Rubalcaba aparece mejor valorado que Mariano Rajoy en los barómetros políticos. En cambio, en la encuesta que realizó el CIS en febrero de 2013 para el Debate del Estado de la Nación, muy pocos ciudadanos valoraron de forma positiva al líder socialista. ¿Cómo es posible esta divergencia? A diferencia de los barómetros políticos, para la encuesta del Debate del Estado de la Nación se contrató a una empresa privada que recogió los datos de forma telefónica. De nuevo, la forma de realizar las entrevistas puede estar marcando la diferencia.

Gráfico 4

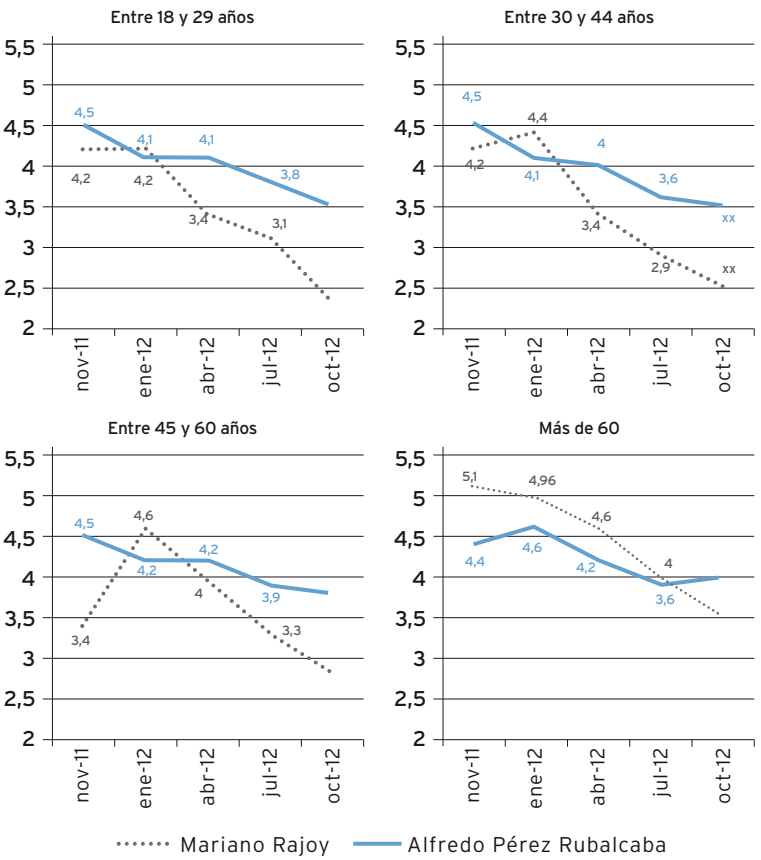
Evaluación de Mariano Rajoy y Alfredo Pérez Rubalcaba por votantes de PP y PSOE



Fuente: Encuesta preelectoral y barómetros políticos del CIS

Gráfico 5

Evaluación de Mariano Rajoy y Alfredo Pérez Rubalcaba por edad



Fuente: Preelectoral y barómetros políticos del CIS

loración media es la que más ha descendido desde noviembre de 2011: 0,84 puntos. Cayo Lara ha perdido 0,15, Rosa Díez 0,64, y la valoración media de Josep Antoni Durán i Lleida ha descendido 0,72 puntos. Es muy probable que el mayor desgaste del líder socialista esté relacionado directamente con el cuestionamiento que sufren los dos grandes partidos. La crisis política que se ha vivido en España a lo largo de 2012 ha afectado, especialmente, a los partidos tradicionales. Y una consecuencia de este cuestionamiento se refleja en las valoraciones del líder socialista. En segundo lugar, Cayo Lara ha logrado superarle a finales de 2012, dejando de ser el segundo político relevante en valoración media.

Si realizamos el análisis del liderazgo por grupos de votantes, vemos que, dentro del propio electorado, Rajoy y Rubalcaba son juzgados de forma muy similar por los votantes del PP y del PSOE, respectivamente (Gráfico 4, izquierda). En cambio, si la comparación se produce entre las valoraciones del electorado rival (votantes del PSOE evaluando a Rajoy y electorado del PP valorando a Rubalcaba), el líder del PSOE comenzó la legislatura siendo juzgado de forma mucho más severa, pero conforme ha avanzado el primer año obtiene mejores valoraciones dentro del electorado del PP que las que consigue el presidente del Gobierno entre los votantes del PSOE (Gráfico 4, derecha).

Finalmente, si comparamos las valoraciones de Rajoy y Rubalcaba por grupos de edad (Gráfico 5), observamos que el líder socialista supera al presidente del Gobierno en todas las franjas de edad. No

obstante, entre los mayores de 60 años solo ha conseguido situarse por delante a finales de 2012. Una segunda conclusión relevante de esta comparación es que ambos líderes siguen una trayectoria descendente, aunque la de Rajoy es mucho más pronunciada que la de Rubalcaba.

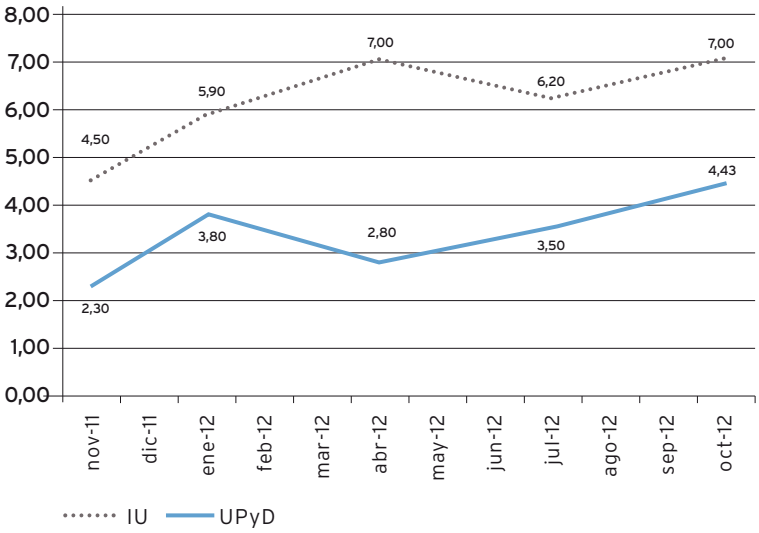
En definitiva, el secretario general del Partido Socialista se ha desgastado a lo largo de 2012. Esto se refleja en cualquier análisis y comparación que realicemos. Si verificamos su desgaste con el del presidente del Gobierno, el líder del PSOE ha resistido mucho mejor, pero, si el contraste se produce con el resto de líderes de la oposición, Rubalcaba sale mucho más perjudicado. Los datos de las encuestas muestran que el líder socialista se ha desgastado más que el resto de políticos de formaciones minoritarias, aunque seguramente su mayor deterioro se deba al cuestionamiento que sufren en estos momentos los dos grandes partidos.

3. Los partidos minoritarios: IU y UPyD

Como se ha señalado en la introducción, el desplome del PSOE tuvo su correlato en el aumento de los partidos minoritarios, especialmente Izquierda Unida (IU) y Unión Progreso y Democracia (UPyD). En las elecciones de 2011, IU ganó 716.094 votos y pasó de dos a nueve escaños, lo que supone un avance notable, si bien todavía queda lejos de los 2.639.774 votos y 21 escaños que logró en 1996. Por su lado, UPyD multiplicó casi por cuatro su número de votos, pasando de un escaño a cinco diputados. Por lo tanto, asistimos a un crecimiento espectacular.

Gráfico 6

Intención directa de voto de IU y UPyD



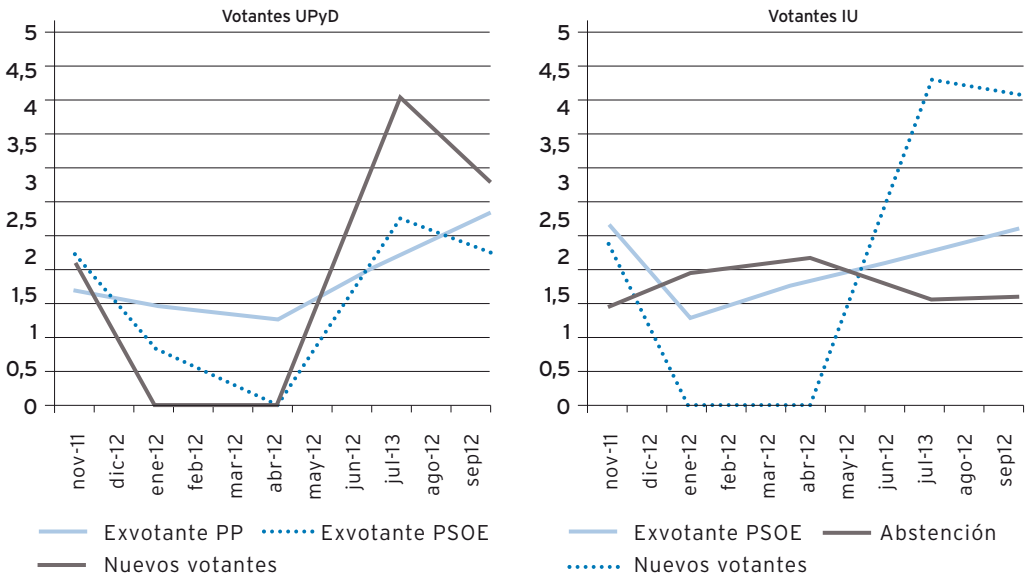
Fuente: Barómetros políticos del CIS

Este incremento ha dado un protagonismo especial a estas dos fuerzas minoritarias. Además, si le añadimos el gran desprestigio que sufren los dos grandes partidos, podemos entender mejor el Gráfico 6. En él se refleja la evolución de la intención directa de voto para IU y UPyD. Desde el comienzo de la legislatura no ha hecho más que incrementarse, y ambas formaciones casi han duplicando el porcentaje de personas que declaran estar dispuestas a votarles.

En este punto es necesario volver a introducir una pequeña nota metodológica. Como se ha señalado en la sección anterior, las encuestas del CIS son excelentes analizando a largo plazo, mientras que tienen más dificultades para detectar los cambios a corto plazo. En los institutos privados de opinión se viene

Gráfico 7

Procedencia de los nuevos votantes de UPyD e IU



Fuente: Barómetros políticos del CIS

observando un mayor aumento de los partidos minoritarios de lo que reflejan los datos del Gráfico 6. Así, por ejemplo, en el barómetro del CIS de octubre, IU tenía una intención directa de voto del 7% y UPyD del 4,4%. En cambio, la encuesta de Metroscopia de ese mes refleja una intención directa del 8,3 para IU y del 5,4 para el partido de Rosa Díez.

A pesar de estos incrementos, no podemos olvidar que, entre 1994 y 1996, IU disfrutó de una intención directa de voto de más de 10 puntos. Por lo tanto, a pesar de que IU tiene unas expectativas electorales más positivas que hace un año, todavía está lejos de sus mejores resultados.

¿De dónde vienen estos votos? El Gráfico 7 muestra la procedencia de los nuevos votantes de IU y UPyD. El primero gana electores, especialmente, entre aquellos que no tenían edad para votar en 2011, del Partido Socialista y de la abstención. Además, desde verano de 2012 se incrementa de forma significativa la aportación de los nuevos votantes y los procedentes del PSOE. En cambio, UPyD gana en un porcentaje muy similar del PP, del PSOE y de aquellos que no tenían edad para votar en las pasadas elecciones. A pesar del zigzag, producto del pequeño tamaño de la muestra de UPyD, se observa que las tres posibles bolsas de votos se encuentran siempre muy próximas entre sí. Por lo tanto, la erosión de las dos principales fuerzas políticas españolas, PP y PSOE, beneficia a IU y a UPyD. Dicho con otras palabras, los partidos minoritarios parecen ganar peso a costa del PP y del PSOE, especialmente de este último, puesto que cede votantes a ambas formaciones minoritarias.

Algunos analistas han comparado este escenario con lo ocurrido en Grecia, donde

la crisis económica se ha traducido en un profundo cambio del sistema de partidos. Así, un partido minoritario y de reciente creación, como Syriza, ha conseguido situarse como segunda fuerza política, desplazando al Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK). Pero ¿puede suceder esto también en España? ¿Las identificaciones partidistas de los españoles son más o menos profundas que las griegas?

Es cierto que algunas cosas que ocurrieron en Grecia entre 2008 y 2010 se asemejan mucho a lo que observamos en España en los últimos años. En primer lugar, el surgimiento de escándalos de corrupción afectó de forma muy negativa a la opinión pública griega. En 2008 se conocieron algunos casos relevantes, como las comisiones pagadas por Siemens para conseguir contratos con la Administración pública griega o el escándalo Vatopedi, donde tres ministros del Gobierno conservador tuvieron que dimitir por haber cometido un fraude en el intercambio con un monasterio de terrenos estatales de gran valor. No obstante, los indicadores internacionales muestran que la sociedad griega es mucho más corrupta que la española. En 2009, el 18% de los griegos admitía haber pagado algún tipo de soborno, una cifra muy superior a la española, donde solo era del 2% (Martín, 2010:4).

En segundo lugar, tanto Grecia como España han estado aplicando las recetas económicas de la austeridad, siguiendo las "recomendaciones" de las instituciones europeas. Esto se ha traducido en el empobrecimiento de sus ciudadanos, generando un gran descontento y numerosas protestas. No obstante, la crisis política griega es de mucho más calado que la española: en Grecia, los políticos han admitido haber engañado de forma sistemática a sus ciudadanos y a las instituciones europeas. A comienzos de 2010, Yorgos Papandreu (PASOK) admitió que las cuentas públicas no eran reales y que el déficit público era mucho mayor del declarado en los últimos años por parte del Gobierno conservador. Esto generó un clima de desconfianza enorme en Europa, en los mercados internacionales y entre los propios griegos. La situación económica se deterioró a gran velocidad y fue la deuda pública griega la primera deuda europea que adquirió la denominación de "bono basura".

Además, la opinión pública española es distinta de la griega. En España, el 40% se declara de izquierdas, mientras que en Grecia esta cifra es la mitad, el 20% (Cordero y Martín, 2011:26). Esto significa que el grado de competición entre PASOK y Syriza es mucho mayor que entre PSOE e IU, puesto que en Grecia los dos principales partidos progresistas compiten por un menor número de votantes que en España.

No obstante, que el escenario español sea distinto del griego no significa que el sistema de partidos no pueda implosionar. Es cierto que el sistema electoral es una gran barrera para los pequeños partidos, que tienen una gran dificultad a la hora de acceder al reparto de escaños en numerosas circunscripciones de pequeño tamaño. No obstante, la experiencia de 1982 muestra cómo un partido devorado por sus luchas internas, UCD, acabó convirtiéndose en una formación minoritaria y residual tras ser el partido del Gobierno.

Dicho esto, es muy precipitado hacer predicciones, puesto que en estos momentos estamos muy lejos de un posible sorpasso por parte de las formaciones minoritarias. Los resultados electorales de 2012 muestran que el optimismo electoral de IU y UPyD hay que mirarlo con prudencia. De las tres elecciones autonómicas celebradas, IU consiguió mejorar sus resultados electorales en Galicia y Cataluña, mientras que en el País Vasco perdió su representación parlamentaria fruto de las divisiones internas. No obstante, en el caso gallego IU se presentó bajo una nueva coalición electoral junto con ANOVA-Imandade Nacionalista, Equo y Espazo Ecosocialista Galego. Por lo tanto, su mejoría es fruto de la suma de votos con varias formaciones políticas.

El segundo factor que contribuyó a su incremento electoral fue la popularidad de su candidato, Xosé Manuel Beiras. En Cataluña, Iniciativa per Catalunya logró subir en 128.881 votos y tres escaños más, aunque pasó a ser la quinta fuerza política, cuando en las elecciones autonómicas de 2010 fue la cuarta. De hecho, en términos porcentuales, sus resultados fueron muy similares a los que obtuvo en las autonómicas de 2006 y 1995.

Los resultados de UPyD tampoco muestran el incremento esperado. En el País Vasco conservó su escaño, aunque perdió casi 700 votos. En Galicia no logró entrar en el Parlamento y también perdió 2.461 votos. Y en Cataluña siguió siendo un partido irrelevante: a pesar de ganar 9.196 votos, no logró representación parlamentaria. De hecho, el Partido Pirata o el Partido Animalista (PACMA) consiguieron más apoyos que UPyD en Cataluña. No obstante, también es necesario constatar que el partido de Rosa Díez llegó tarde a Cataluña, puesto que el espacio que intenta ocupar ya lo cubre Ciudatans. De hecho, la formación de Albert Rivera pasó de 106.154 votos a 257.007, incrementando su grupo parlamentario de tres a nueve diputados.

Seguramente, una posible interpretación sobre por qué los resultados de UPyD no aumentaron en las elecciones autonómicas de 2012 es porque su voto se localiza, principalmente, en tres comunidades autónomas: Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana. En las elecciones generales de 2011, más del 60% de sus votantes se ubicaban en estos tres territorios. Por lo tanto, quizás Cataluña, País Vasco y Galicia no sean los mejores lugares para medir la situación electoral del partido de Rosa Díez.

En definitiva, aunque los incrementos de IU y UPyD no son tan enormes como algunos esperaban, parte de la explicación a estos resultados se debe a las peculiaridades de cada uno de los territorios, como la división de IU en País Vasco o la presencia de Ciudatans en Cataluña. Además, lo ocurrido en Galicia con la coalición AGE debería ser un toque de atención para los dos grandes partidos. En cuestión de meses pasaron de ser una fuerza extraparlamentaria a ocupar la tercera posición.

4. Los partidos nacionalistas

Los partidos nacionalistas también han tenido su espacio particular como actores de oposición. Pero, a diferencia del resto

de protagonistas, para ellos, la cuestión nacional ha resultado más relevante que la económica. Es cierto que la crisis puede haber afectado a su creciente desapego hacia España, y puede que estemos ante dos fenómenos relacionados entre sí. Pero no solo la crisis está detrás de su huida hacia delante en busca de la independencia, especialmente en el caso catalán. Previamente a la crisis, la opinión pública catalana venía mostrando un creciente desapego hacia el resto de España, especialmente tras el proyecto frustrado del Estatut.

Como se ha señalado en la sección anterior, a lo largo de 2012 se han celebrado elecciones en las tres comunidades históricas: en octubre en el País Vasco y en Galicia, y en noviembre en Cataluña. El único cambio se ha producido en el País Vasco, donde los nacionalistas han recuperado el poder tras tres años de Gobierno socialista. En Cataluña ha continuado CiU como partido de gobierno, mientras que en Galicia el PP ha vuelto a revalidar su mayoría absoluta. No obstante, en los tres casos los tres principales partidos nacionalistas han perdido apoyos.

En Galicia, el Bloque Nacionalista Galego se ha dejado por el camino casi 125.000 votos y cinco escaños, pasando a ser la cuarta fuerza política cuando en 2009 fue la tercera. Cabe recordar que en las autonómicas de 1997 y de 2001 llegó a ser el segundo partido, cuando la encabezó Xosé Manuel Beiras. Pero el surgimiento de la coalición electoral AGE, liderada por el antiguo candidato del BNG, ha influido en su notable descenso.

En el País Vasco, el Partido Nacionalista Vasco perdió 14.834 votos y tres escaños respecto a los comicios de 2009. No obstante, este ligero descenso es poco relevante si lo comparamos con la aparición de EH Bildu en las instituciones. La izquierda abertzale logró el 25% de los votos y 21 escaños: sus mejores resultados en unas elecciones autonómicas y una cifra muy similar al apoyo que obtuvo a lo largo de 2011 en las elecciones locales y generales.

En Cataluña, como se ha señalado anteriormente, CiU perdió casi 90.000 votos y 12 escaños, muy lejos de la mayoría absoluta que perseguía cuando convocó las elecciones. En cambio, Esquerra Republicana ganó casi 280.000 votos y pasó de 10 a 21 diputados, situándose como segunda fuerza parlamentaria.

En los tres casos observamos un patrón muy similar: mientras que el principal partido nacionalista retrocede (BNG, PNV y CiU), las formaciones nacionalistas más radicales aumentan sus apoyos (AGE, Bildu y ERC). ¿Por qué se observan estos resultados tan similares? En el caso catalán no se puede descartar que la polarización del debate político y el posicionamiento a favor de la independencia por parte de CiU le hayan llevado a perder parte de su votante más moderado y, al mismo tiempo, alimentar las posiciones más extremistas.

Pero, al margen de la especificidad catalana, en Galicia, el País Vasco y Cataluña no ocurre nada distinto de lo que sucede en el resto de España: los partidos más tradicionales ven debilitadas sus posiciones electorales, mientras que los hasta ahora minoritarios e incluso los extraparlamentarios avanzan. De nuevo, no se puede des-

cartar que la crisis económica y la crisis política estén detrás de estos resultados. En el fondo, no dejaría de ser un cuestionamiento de los partidos mayoritarios dentro del nacionalismo.

5. La sociedad

Además de los partidos políticos, los ciudadanos también han tenido un gran protagonismo en la oposición a las políticas del Gobierno. Este protagonismo comenzó en la pasada legislatura y ha continuado a lo largo de 2012. De entre todos los movimientos sociales, el más conocido es el 15-M. Pero no ha sido el único. En oposición a los recortes de los servicios públicos han surgido un conjunto de "mareas" ciudadanas que se han identificado por distintos colores: verde (educación), blanca (sanidad), negra (funcionarios), morada (mujeres), naranja (servicios sociales) o amarilla (dependencia). Y, junto con ellos, también ha tenido un papel muy relevante la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Ante el drama social de los desahucios, numerosos ciudadanos no solo se han movilizado para detenerlos, sino que también han estado reivindicando la introducción de la dación en pago en nuestra legislación hipotecaria.

Todo comenzó el 15 de mayo de 2011, cuando cientos de miles de personas se echaron a la calle bajo lemas muy diversos como "no nos representan" o "democracia real ya". Esta movilización tenía algunos precedentes. Durante los meses anteriores, numerosos jóvenes se habían estado movilizando reivindicando un futuro mejor, oponiéndose al Plan Bolonia o protestando contra la Ley Sinde. Además, la publicación del libro *¡Indignaos!*, de Stéphane Hessel, sirvió de inspiración para este movimiento. De hecho, los participantes del 15-M también han sido conocidos popularmente como *los indignados*.

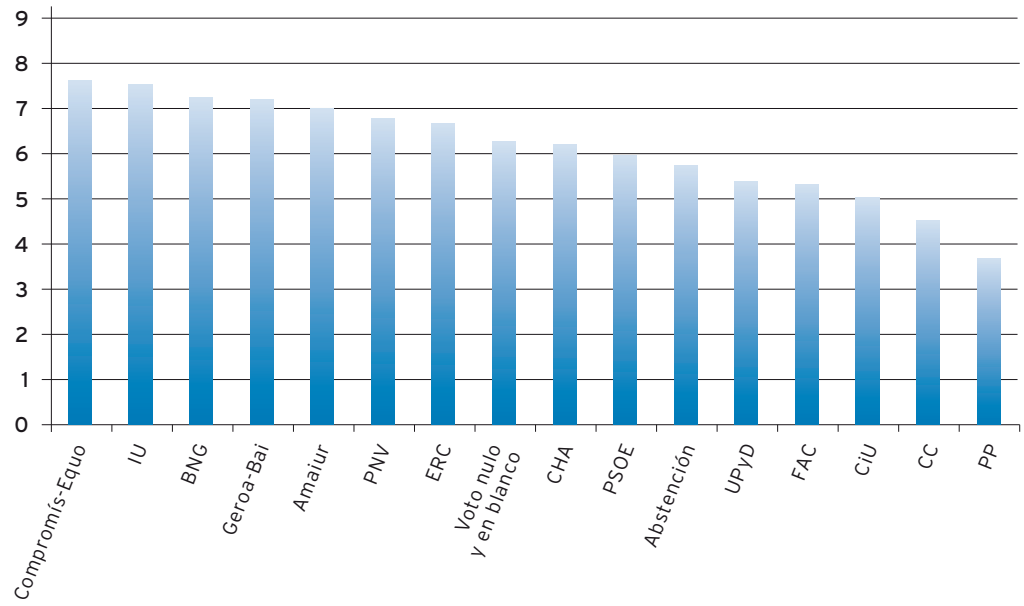
Al día siguiente de esta gran movilización, sus participantes se dieron cita en la Puerta del Sol de Madrid y, tras permanecer varias horas, decidieron acampar en ella. Las imágenes recorrieron todo el mundo. Decenas de miles de españoles, mayoritariamente jóvenes, se concentraron en las plazas de pueblos y ciudades. Allí plantaron sus tiendas de campaña y permanecieron días y días, hasta que fueron desalojados meses después.

El perfil de los participantes en las movilizaciones del 15-M es el de un joven, de izquierdas y con estudios universitarios. Los escasos estudios realizados en algunas ciudades de España muestran que el 80% de sus participantes tenía menos de 30 años, el 70% había cursado o cursaba estudios en la universidad y el 80% se definía a sí mismo de izquierdas (Calvo *et al.*, 2011:7-8). Estos datos coinciden con las encuestas realizadas en las movilizaciones de Madrid: el 67% tenía entre 20 y 35 años, el 66% tenía o estaba realizando estudios superiores y, si algo les unía a todos ellos, era el miedo al futuro, especialmente al desempleo (Likki, 2012:4). Estamos, por lo tanto, ante un perfil muy alejado de los antisistema.

El 15-M fue capaz de ganarse la simpatía de la mayoría de los españoles. Según el CIS, en junio de 2011, el 70% lo

Gráfico 8

Simpatía por el 15-M entre los votantes



Fuente: Encuesta postelectoral CIS

valoraba positivamente[12]. Por esas mismas fechas, el 66% de los ciudadanos declaraba simpatizar con este movimiento. Incluso en un electorado tan alejado de este tipo de protesta como son los votantes el PP, el 46% de sus electores también sentía simpatía[13].

En los meses previos a las elecciones de 2011, la simpatía por este movimiento había descendido ligeramente y la valoración positiva de los españoles por este movimiento se situaba en alrededor del 50%[14]. Si analizamos la proximidad al movimiento por votantes (Gráfico 8), observamos que los electores de partidos minoritarios de izquierdas (Compromís, IU y BNG) son quienes sentían una mayor simpatía, mientras que los que están más alejados son los de formaciones conservadoras (PP, CC y CiU). Una segunda conclusión relevante es que este movimiento no se asocia con la abstención o el voto protesta (en blanco o nulo). Se puede ver que quienes optaron por estas opciones en las elecciones no son los que sienten más simpatía por el 15-M.

Si se cruzan estos datos con los porcentajes de participación en las movilizaciones[15], el orden de los votantes es prácticamente el mismo, excepto para un par-

12 Estudio del CIS 2905.

13 Fuente: Metroscopia, http://blogs.elpais.com/metroscopia/2012/05/15m.html.

14 Postelectoral del CIS, estudio del CIS 7711.

15 En la encuesta Postelectoral del CIS, además de preguntar por la simpatía hacia el movimiento, también se interrogaba por la participación en este.

tido: UPyD. Más del 20% de sus electores declaró haber participado en el 15-M, el doble que el conjunto de la población y entre los votantes más participativos (Martín y Urquizu, 2012). En cambio, su simpatía hacia el movimiento no es de las más elevadas.

El 15-M ha seguido movilizándose a lo largo de 2012, aunque ya no con el mismo protagonismo. Quizás, el día que más gente volvió a congregar fue cuando cumplió un año el movimiento. Además, el Gobierno había prohibido esta concentración por el aniversario más allá de las 10 de la noche y los ciudadanos, en un claro desafío contra las autoridades, decidieron permanecer hasta altas horas de la madrugada.

De entre todas las movilizaciones del 15-M a lo largo de 2012, quizás la del 25-S supuso un punto de inflexión en este movimiento. Entonces el lema ya no era "no nos representan", sino que pasó a ser "que se vayan todos". Ese día, decenas de miles de ciudadanos rodearon el Congreso de los Diputados y, desde entonces, la madrileña Carrera de San Jerónimo es un fortín. Lo preocupante es la deriva del movimiento, que no deja de ser un reflejo de la crisis política que hay en España, donde la brecha entre representantes y representados es muy profunda.

El testigo de las protestas ha sido recogido por las distintas plataformas citadas. En ellas, los diferentes sectores implicados en estos servicios públicos, acompañados por ciudadanos comunes usuarios de estos, han expresado sus protestas ante los recortes. Quizá el ejemplo más potente sea el de la sanidad madrileña, donde los médicos iniciaron en noviembre pasado una huelga indefinida, realizando paros diarios, que duró cinco semanas. Por esas mismas fechas, 118 directores de centros de salud madrileños dimitieron en protesta por la privatización de 27 centros.

Dentro de las mareas, la "marcha negra" fue otra movilización que obtuvo una gran visibilidad. En los meses de junio y julio, mineros de toda España iniciaron una marcha hacia Madrid, en protesta por la reducción de la producción del carbón nacional que establece el Ministerio de Industria. Tras 19 jornadas andando, fueron recibidos por miles de personas en la capital de España. Además, en varios pozos mineros se encerraron sus trabajadores en señal de protesta[16].

Pero conforme ha avanzado el año y a finales de 2012, la lucha contra los desahucios por parte de la PAH ha asumido el liderazgo de las protestas ciudadanas. Además, junto con el propio drama de los desahucios, se ha añadido que varias personas se han quitado la vida en el momento que iban a ser expulsadas de su vivienda.

Esta plataforma nació en Barcelona en febrero de 2009 y ha formado parte del movimiento 15-M. Este conjunto de ciudadanos se plantea varios objetivos. El más importante es detener todos los desahucios ejecutados por los bancos. Así, cuando alguna persona advierte que va a ser expulsada de su vivienda, los

16 Véase *El País*, 11-7-2012.

miembros de la plataforma se personan en el domicilio y tratan de impedirla. Además, puesto que en muchos casos las personas que han perdido su vivienda continúan teniendo pendiente una deuda con las entidades financieras, la PAH ha iniciado una lucha en favor de la dación en pago. Han solicitado la modificación de la legislación hipotecaria para que cuando una persona pierda su piso por falta de pago, si este domicilio es su vivienda habitual y también concurre la buena fe, toda deuda con la entidad financiera quede finiquitada[17]. Esta reivindicación de la dación en pago se materializó en la recogida de firmas para la presentación de una iniciativa legislativa popular, que ha obtenido el apoyo de más de 1.400.000 españoles. Dada la presión popular, el PP facilitó su admisión a trámite en el Congreso a principios de 2013.

Junto con estas plataformas ciudadanas, los sindicatos también han sido un puntal importante en la oposición al Gobierno. Varias han sido sus acciones de protesta. Una de las más importantes fue el 15 de septiembre, cuando lograron reunir a decenas de miles de personas en la capital de España. En esta "marcha" sobre Madrid se congregaron las diferentes mareas ciudadanas y se solicitó un referéndum sobre los recortes del gasto público. Esta última reivindicación fue recogida por algunos partidos, como, por ejemplo, IU, y generó un intenso debate en el seno del PSOE.

Las acciones de los sindicatos tuvieron su momento de máxima movilización con dos huelgas generales: 29 de marzo y 14 de noviembre. El seguimiento de estas fue desigual. Los datos de consumo eléctrico indican que la primera tuvo más éxito que la segunda. De hecho, de todas las huelgas generales celebradas en España, los datos de energía indican que la de noviembre de 2012 fue la que contó con menos seguimiento de nuestra democracia[18]. No obstante, el relativo éxito de una huelga no significa que la gente esté en contra de ella. Como mostró José Fernández-Albertos, en la huelga de marzo de 2012 solo actuaron motivados por sus convicciones los huelguistas. Aquellos que tenían un trabajo temporal fueron a trabajar mayoritariamente por obligación. De hecho, fue el único colectivo que no pudo seguir sus convicciones y hacer huelga[19].

Todas estas movilizaciones sociales han tenido un claro reflejo en las manifestaciones que se han celebrado a lo largo de 2012. El Gráfico 9 muestra el número de expedientes que se han realizado en España solicitando reuniones

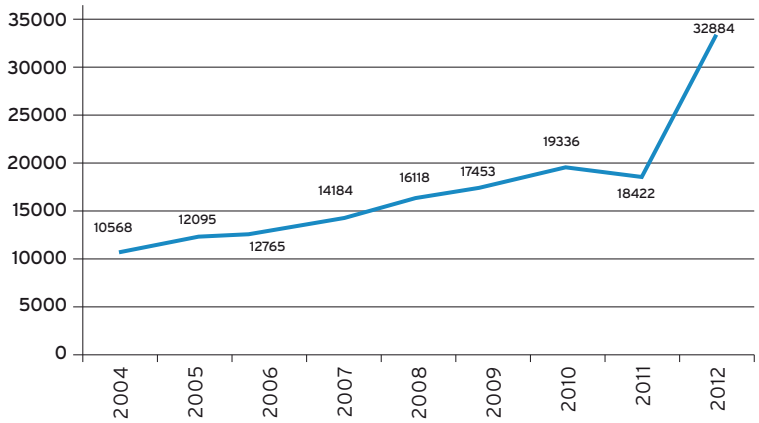
17 En estos momentos, una persona que deja de pagar su hipoteca, además de perder la vivienda, sigue debiendo al banco la diferencia entre la deuda pendiente de pagar y el valor del piso en el momento que lo pierde. Producto de la burbuja inmobiliaria, existía una sobrevaloración de la vivienda en España. Pero ahora, con la crisis económica, se han depreciado los activos inmobiliarios.

18 http://politikon.es/14N/.

19 http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/huelga_general-datos_de_encuesta_6_68653136.html .

Gráfico 9

Número de manifestaciones



Fuente: Informe de Evaluación sobre el funcionamiento de los servicios de la Administración Periférica del Estado en 2011, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No se incluye el País Vasco y Cataluña. Los datos de 2012 fueron facilitados por el Ministerio del Interior ante una pregunta de Izquierda Plural, aunque son datos hasta octubre de ese año [21]

y manifestaciones. Podemos ver que el año 2012 es realmente excepcional. Así, mientras que en 2011 se realizaron 18.422 expedientes solicitando reuniones y manifestaciones, en octubre de 2012 esta cifra se aproximaba a los 33.000. Es la cifra más elevada desde 2004 y triplica la de hace 8 años. Sin contar Cataluña y País Vasco y sin poder tener todavía los datos completos, se realizaron a lo largo del último año casi 90 manifestaciones diarias. Madrid aparece como la provincia con más protestas (2.846), seguida de Sevilla (2.842), Cádiz (1.543) y Valencia (1.485)[20].

En definitiva, el año 2012 será recordado, entre otras cosas, por el que una parte importante de la oposición al Gobierno se hizo desde la sociedad, organizándose al margen de los partidos tradicionales. Los ciudadanos han vuelto a tomar la calle, como hicieron en otros momentos de nuestra democracia.

Este gran caudal de movilizaciones puede tener también consecuencias electorales. Desde julio de 2012, uno de cada dos ciudadanos no sabe a quién votar o se declara abstencionista. Además, la abstención es la primera opción de los españoles. Nunca antes se había producido esta situación en los sondeos del CIS. Es cierto que las motivaciones que hay detrás de las abstención son muy variadas. No obstante, resulta significativo que si hasta el verano de 2012 el porcentaje de personas que declaraban no votar se situaba en torno al 10%, desde entonces esta cifra se ha elevado al 20%. Es muy posible que una parte del descontento ciudadano se esté traduciendo en desmovilización electoral, afectando especialmente a los dos grandes partidos.

20 Fuente: Agencia Europa Press, 12-1-2013.

21 Un gráfico similar fue publicado en http://www.eldiario.es/agendapublica/Crisis-sociedad-movimientos-sociales-expectativas_6_103999602.html.

Conclusiones

1 Durante el año 2012, la oposición al Gobierno ha ido más allá de los partidos políticos. La sociedad ha tenido un gran protagonismo a través de distintos movimientos sociales, corporativos o transversales, y a través de los sindicatos, que han convocado numerosísimas acciones, huelgas y movilizaciones, que han sido la punta de lanza frente a las políticas de recortes y reformas regresivas del Gobierno del PP.

2 Junto con los ciudadanos, los partidos minoritarios también han encontrado un hueco importante para hacer oposición. Sus expectativas electorales han ido en aumento. A ello han podido contribuir los malos momentos por los que atraviesa el PSOE, hasta ahora la principal formación opositora. Además, en la medida que no han sido nunca partidos de gobierno, estas formaciones pueden realizar propuestas mucho más "rompedoras" y, en ocasiones, populistas. Así, por ejemplo, el día del 25-S, mientras que los ciudadanos rodeaban el Congreso al grito de "¡Que se vayan todos!", los diputados de UPyD e IU aprovecharon para unirse a los manifestantes como si ellos no fuesen también representantes políticos. No obstante, los resultados electorales de 2012 en Cataluña, País Vasco y Galicia indican que un excesivo optimismo por parte de IU y UPyD puede ser equivocado.

3 La situación más delicada entre los actores de la oposición se encuentra en el PSOE. Las circunstancias bajo las que ha tenido que realizar su labor de oposición no han sido nada sencillas, y ha perdido apoyos en todos los grupos ideológicos y en casi todos los grupos de edad. Además, la imagen de su líder, Pérez Rubalcaba, se ha deteriorado mucho, sobre todo en relación con los demás líderes de la oposición.

4 Como consecuencia de todo ello, desde julio de 2012, uno de cada dos ciudadanos no sabe a quién votar o se declara abstencionista, según indican diversos sondeos. La abstención es la primera opción de los españoles.

5 Tras varias legislaciones de bipartidismo imperfecto, pero creciente, la concentración parlamentaria de los dos grandes partidos se ha reducido de forma significativa, y parece que la tendencia indica que en el futuro inmediato ello se puede reducir más. En estos momentos, en el congreso de los Diputados están presentes 18 partidos.

Bibliografía

Aguilar, Paloma, y Sánchez-Cuenca Ignacio (2008), Performance or representation? The determinants of voting in complex political context en José María Maravall e Ignacio Sánchez-Cuenca (eds.) *Controlling governments: Voting, Institutions and Accountability*. New York: Cambridge University Press.

Calvo, Kerman, Gómez-Pastrana, Teresa, y Mena, Luis (2011), El movimiento 15-M: ¿quiénes son y qué reivindican?, *Zoom Político* 4. Laboratorio de la Fundación Alternativas.

Cordero, Guillermo, y Martín, Irene (2011), Quiénes son y cómo votan los españoles de izquierdas. Madrid: Catarata y Fundación Alternativas.

Likki, Tiina (2012), 15-M Revisited: A diverse movement united for change, *Zoom Político* 11. Laboratorio de la Fundación Alternativas.

Marín, Irene (2010), Grecia, un análisis más allá de la crisis económica. *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 91/2010.

Martín, Irene, y Urquizu, Ignacio (2012), The 2011 General Election in Spain: The collapse of Socialist Party. *South European Society & Politics* 17(2/3).

Urquizu, Ignacio (2011) Las elecciones generales del 20-N. *Claves de la Razón Práctica* 218.

5

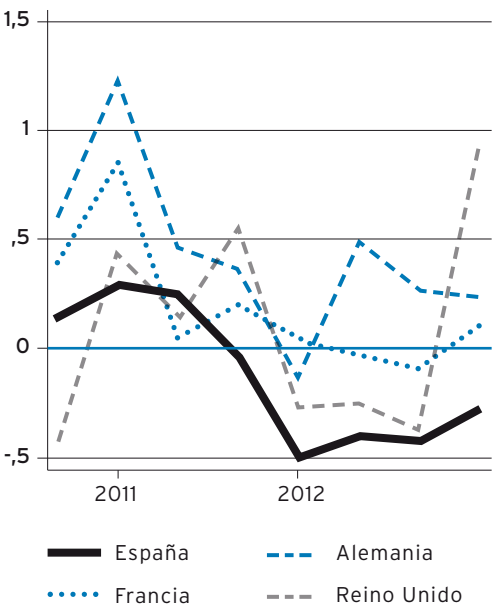
Las formas "poco democráticas" de la política económica

1. El agravamiento de la crisis económica en 2012

Cuando Mariano Rajoy tomó posesión del cargo de presidente del Gobierno en diciembre de 2011, la economía española estaba ya sufriendo las consecuencias de un nuevo agravamiento de la crisis económica iniciada en 2008. Este proceso no se frenó durante su primer año de mandato. Como muestra el Gráfico 1, el PIB de España volvió a decrecer en el último trimestre de 2011 y siguió haciéndolo a un ritmo similar durante todo al año 2012, a diferencia de las economías centrales europeas, que se recuperaban ligeramente durante la segunda mitad del año. Según todas las previsiones, esta nueva fase de decrecimiento de la economía española persistirá, al menos, durante la mayor parte de 2013.

Gráfico 1

Crecimiento trimestral ajustado estacionalmente



Fuente: OECD National Accounts

Aunque los determinantes estructurales del *double dip* (el segundo hundimiento del crecimiento desde el inicio de la crisis) siguen siendo sujeto de un encendido debate académico, cada vez parece menos discutible que dos factores fundamentales contribuyeron a este estancamiento de la recuperación en las economías europeas. En primer lugar, las políticas de consolidación fiscal, conocidas popularmente como "de austeridad", con las que las economías europeas respondieron al rápido deterioro de sus finanzas públicas como consecuencia del primer impacto de la crisis, continuaron ejerciendo poderosos efectos contractivos. Como cada vez más evidencia parece mostrar, estos efectos fueron más dañinos de lo que los gobiernos y los organismos internacionales habían originalmente estimado[1]. Aunque era evidente que al menos en el corto plazo las reducciones de gasto público y aumentos de presión fiscal tendrían como resultado una ralentización de la actividad económica, el que esta consolidación, además, sucediera de modo simultáneo en todo el continente magnificó estos efectos contractivos: los sectores exteriores, únicos capaces de impulsar la actividad económica cuando tanto el consumo privado como el público están en un fuerte proceso de ajuste, tienen limitada su capacidad expansiva si los principales socios comerciales también están conte-

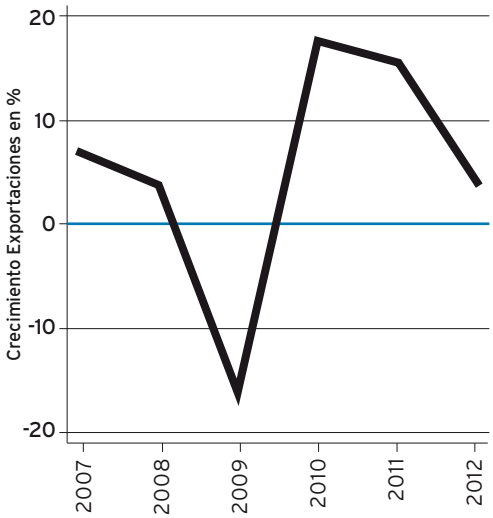
1 Blanchard y Leigh (2013) muestran, en una extensión al trabajo que hicieron para el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (FMI), que existe una relación negativa entre la consolidación fiscal prevista por este organismo (esto es, el tamaño de la reducción del déficit público) y la magnitud del error de las previsiones de crecimiento económico. Los países con mayores ajustes fiscales fueron aquellos en los que el crecimiento real fue mucho peor que el esperado. Esto parece indicar que los multiplicadores fiscales (cuánto una expansión o contracción fiscal del sector público se traduce en una expansión o contracción de la economía) implícitos en los modelos que el FMI usa para hacer previsiones eran menores de los reales. O, dicho de otra forma, las consecuencias contractivas de los ajustes fiscales eran excesivamente optimistas cuando se diseñaron estos programas de consolidación fiscal. La discusión sobre el tamaño de este multiplicador fiscal es crucial, pero las estimaciones que se han hecho sobre su tamaño varían mucho en función del contexto (véase, por ejemplo, Mendoza *et al.*, 2009). En un contexto como el europeo (recesivo y sin la posibilidad de interferir en el tipo de cambio), las estimaciones de estos multiplicadores tienden a ser mayores.

niendo su demanda[2]. El Gráfico 2 muestra, de hecho, cómo durante 2012 el crecimiento del sector exterior español se frenó en seco, volviendo a ritmos de la época precrisis. Solo la caída brutal de nuestras importaciones, producida por la debilidad de nuestra demanda interna, hace que se hayan seguido corrigiendo nuestros desequilibrios en la balanza comercial.

En segundo lugar, las incertidumbres asociadas a la sostenibilidad de la moneda única siguieron alimentando las tensiones en los mercados de deuda pública de los países de la eurozona. Los altos costes de la financiación de algunos países se trasladaron al sector privado, provocando una segmentación de los mercados financieros nacionales desconocida desde la puesta en funcionamiento del euro en 1999. Las dudas sobre el futuro del euro alcanzaron su punto álgido en julio de 2012, cuando el coste del bono español superó el 7,5% de interés en los mercados secundarios, y solo se calmaron parcialmente cuando el gobernador del Banco Central Europeo (BCE), Mario Draghi, anunció su firme compromiso de no dejar caer el euro[3]. En un contexto de fuerte desendeudamiento del sector privado en general, y en el caso español especialmente de la banca, sometida a planes de saneamiento, la depresión de la demanda y la cada vez mayor restricción al crédito continuó asfixiando las economías de la periferia europea.

Gráfico 2

Crecimiento anual de las exportaciones



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

España era uno de los países donde estas dos fuerzas –los efectos contractivos de la consolidación fiscal y la falta de financiación vinculada a las incertidumbres sobre el futuro del euro que provocaban un encarecimiento de la financiación– operaron con mayor virulencia. Las razones son varias: primero, el hecho de ser una economía grande (al menos en relación con las demás economías periféricas) y, por tanto, menos dependiente del exterior, hacía

2 El FMI ha sido particularmente insistente en proponer en los últimos tiempos que la consolidación fiscal no proceda de manera uniforme, y que aquellos países con cuentas públicas más saneadas y menos problemas de financiación (en esencia, Alemania) suavicen su ajuste con tal de limitar las consecuencias contractivas que los ajustes de los sectores públicos de los países de la periferia tienen en sus economías. Hasta la fecha, estas recomendaciones han caído en saco roto.

3 Las palabras exactas del gobernador que sirvieron para calmar a los mercados fueron pronunciadas el 25 de julio: "Dentro de nuestro mandato, el BCE hará lo que haga falta para preservar el euro. Y créanme, será suficiente."

que la depresión causada por un deterioro de las condiciones domésticas fuera mayor. En segundo lugar, como es bien sabido, el período de expansión económica tomó la forma en España de gigantesca burbuja inmobiliaria. Ello provocó que, al explotar esta burbuja, los ingresos públicos se vieran mucho más dañados que en otros países de nuestro entorno. Ante un empeoramiento tan radical de las cuentas públicas, la austeridad requerida para detener este empeoramiento era cada vez mayor, lo que provocaba sucesivas rondas de contracción de la actividad económica. Por último, la explosión de la burbuja también derivó en problemas de solvencia para una buena parte del sistema financiero, cuyo saneamiento requirió, en última instancia, el acceso a fondos europeos (el famoso "rescate"), que impusieron aún más disciplina en las entidades financiares nacionales (intervenidas o no), dificultando más el crédito a empresas y familias.

2. Las políticas de consolidación fiscal. Continuidades y cambios

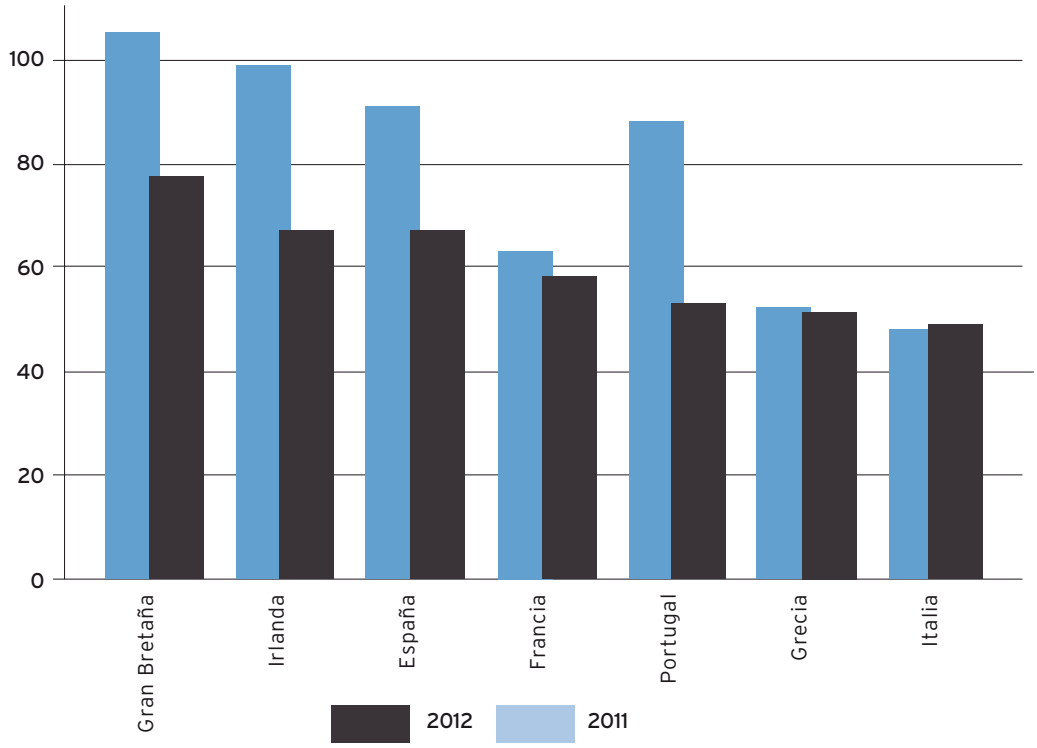
Durante la campaña electoral, e incluso antes, Rajoy nunca fue muy preciso sobre el tipo de medidas económicas que adoptaría una vez en el gobierno. Detrás de ideas generales como la disciplina presupuestaria, la restauración de la confianza en la economía o la priorización la lucha contra el desempleo, había una carencia casi total de medidas concretas. Durante la campaña, el Partido Popular (PP) criticó con dureza las medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno socialista, como la subida del IVA, el recorte salarial a los funcionarios o la congelación de las pensiones. La situación deficitaria de las finanzas públicas, según el relato del PP en la oposición, se debía a una estructura del Estado ineficiente y era, por tanto, posible recuperar el equilibrio presupuestario reduciendo duplicidades, recortando gasto superfluo en todos los niveles de gobierno, e incluso estimulando la actividad económica a través de reducciones de impuestos. Los ajustes fiscales tendrían, en todo caso, unas claras líneas rojas que Mariano Rajoy repetiría machaconamente durante la campaña: no afectarían ni a las pensiones, ni a la sanidad, ni a la educación.

A pesar de la ambigüedad de las promesas, es casi imposible encontrar algún paralelismo entre lo que el PP dijo durante la campaña y la acción de gobierno posterior. En el primer Consejo de Ministros, celebrado justo antes de que acabara 2011, se aprobó una serie de medidas extraordinarias de recortes de gasto, acompañadas de un aumento progresivo del IRPF, una medida recaudatoria que resultó imprescindible adoptar, según el Gobierno, dada la gravedad del estado de las cuentas públicas en aquel momento. El impopular IVA, contra el cual el PP había hecho tanta campaña mientras estaba en la oposición, tardó más tiempo en ser modificado, pero acabó siendo también una pieza fundamental de la estrategia de consolidación fiscal del nuevo gobierno.

Paradójicamente, fue la llegada de un gobierno conservador lo que equilibró las medidas de ajuste fiscal, que durante la etapa del gobierno socialista habían descan-

Gráfico 3

Proporción del ajuste fiscal realizada vía reducción de gasto (frente a aumentos de ingresos) en 2011 y 2012, para una selección de países europeos



Fuente: OECD Economic Outlook Diciembre 2011 y OECD Restoring Public Finances 2012 Update

sado casi exclusivamente en reducciones del gasto público. El Gráfico 3 muestra la proporción de ajuste realizado vía reducción de gasto (frente a aumento de ingresos) para una serie de países europeos, de acuerdo con sus planes de consolidación fiscal, evaluados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2011 y 2012[4].

Gracias a las subidas de ingresos de 2012, el plan de consolidación fiscal español aparece como más equilibrado respecto al de 2011. Era, de hecho, enormemente sorprendente la situación anterior, toda vez que fue el desplome de ingresos, y no tanto el aumento de gastos, el responsable del empeoramiento del déficit público español desde 2009. El Gráfico muestra también que España no es, en absoluto, excepcional en este reequilibrio de la carga del ajuste hacia un mayor peso de las medidas recaudatorias:

4 El informe de la OCDE del que el Gráfico toma los datos para 2012 toma en consideración los ajustes realizados en diciembre de 2011 (incluyendo la subida en IRPF), pero no algunas reformas fiscales adoptadas entrado el año 2012, entre las cuales hay tanto medidas de aumento de los ingresos (como la subida del IVA) como de contención de gasto (la supresión de la paga extra a los funcionarios o la congelación de las pensiones).

los planes de ajuste presupuestario del Reino Unido, de Irlanda y de Portugal también giraron significativamente en 2012 en esa misma dirección.

Así y todo, como también muestra el Gráfico, las nuevas medidas recaudatorias (a las que se sumaría, tras no poca dilación y controversia, la subida y homogenización de tipos del IVA, o el incremento del tipo efectivo de Sociedades a través de la reducción de deducciones, entre otras[5]) no eran suficientes para cumplir con los compromisos de reducción del déficit negociados con Bruselas, y se imponía una fuerte restricción adicional de gastos. Algunas medidas las podía adoptar el Gobierno de manera unilateral (las inversiones realizadas por la Administración central, la reducción de los subsidios de desempleo o la no revalorización de las pensiones), pero otras requerían el concurso o la colaboración de las administraciones autonómicas, responsables aproximadamente del 40% del gasto público total. Dentro de este 40% entraban, además, algunas de las partidas de gasto público más grandes en términos económicos, y más sensibles políticamente, como la educación o la sanidad.

Es quizá en este contexto en el que haya que entender la voluntad del Gobierno de Rajoy de retrasar la aprobación del inevitablemente impopular presupuesto hasta después de las elecciones andaluzas, previstas para el mes de marzo de 2012. A los ojos del Gobierno, resultaba particularmente importante desactivar potenciales focos de oposición a la estrategia de ajuste en el seno de los gobiernos autonómicos. En mayo de 2011, unos meses antes de la llegada a La Moncloa de Rajoy, el PP ganó holgadamente las elecciones autonómicas, arrebatando a los socialistas feudos tradicionales como Aragón, Extremadura o Castilla-La Mancha. Los socialistas lograrían luego entrar en los gobiernos de Canarias y Navarra gracias a alianzas con Coalición Canaria y Unión del Pueblo Navarro. Pero, con la excepción del País Vasco, donde un gobierno en minoría del socialista Patxi López tenía los días contados según las encuestas, Andalucía era la única comunidad donde el PSOE gobernaba en solitario. Las encuestas ofrecían una fenomenal ventana de oportunidad para el PP: era posible ocupar también el Gobierno andaluz. Arrebatar el último bastión autonómico al PSOE no era, por tanto, únicamente un "capricho" electoral de los populares. Era también una forma de desactivar un seguro foco de conflicto a la hora de aplicar una estrategia de ajuste que requería la colaboración (o al menos la no confrontación) de los gobiernos autonómicos. La estrategia, sin embargo, no resultó, en última instancia, exitosa. En parte por la impopularidad de los primeros recortes del nuevo Gobierno, en parte por el poco atractivo electoral de su candidato, Javier Arenas, el PP se quedó muy lejos de la mayoría absoluta en

5 Particularmente errático fue el tratamiento fiscal dado a la compra de vivienda habitual: en las medidas urgentes de diciembre de 2011 se reinstauró la deducción por compra de vivienda, eliminada por el Gobierno socialista anterior. Pero la deducción duraría solo 12 meses, al ser eliminada posteriormente.

Andalucía, y el PSOE pudo continuar en el poder, esta vez gracias a un gobierno de coalición con Izquierda Unida[6].

¿Hasta qué punto era importante el control de los gobiernos autonómicos? ¿Importa la ideología a la hora de afrontar la estrategia de ajuste fiscal? Existen razones para ser escépticos acerca del margen de maniobra de los gobiernos autonómicos en estas circunstancias. Primero, porque las exigencias de reducción del déficit vienen dictadas de forma unilateral por el Gobierno central, que, como es lógico, aprovecha esta capacidad discrecional para "externalizar" la mayor parte posible del ajuste hacia los gobiernos subnacionales[7]. Y, segundo, porque el margen de maniobra del que gozan las comunidades autónomas para modificar sus ingresos y gastos es muy limitado. Desde el lado de los gastos, porque los servicios que deben prestar vienen en gran medida regulados y definidos desde el Gobierno central, y las grandes partidas de gasto (sanidad y educación) son enormemente rígidas, especialmente en el corto plazo. Y, desde el lado de los ingresos, porque el grado de discrecionalidad fiscal del que disponen las comunidades autónomas (el grado de tributos que pueden modificar) es bastante limitado.

Así pues, las comunidades autónomas fueron obligadas a presentar planes de consolidación presupuestaria para que el conjunto de las Administraciones públicas españolas cumpliera con los objetivos de déficit fijados por el Gobierno central. ¿Podemos detectar diferencias sustanciales entre los planes de consolidación aprobados por diferentes tipos de gobiernos? Antes de presentar los gráficos y resultados, es preciso hacer notar que, al tratarse de un análisis basado solo en 17 casos, las diferencias aquí mostradas hay que tomarlas con un cierto grado de precaución[8].

El Gráfico 4 resume el tamaño de los planes económico-financieros presentados por las comunidades autónomas y aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)[9] en sus dos dimensiones clave: aumentos de los ingresos (en el eje horizontal) y reducción del gasto (en el eje vertical), ambos medidos

6 El objetivo de obtener la hegemonía autonómica quedó aún más truncado por el hecho de que el PSOE retomó en marzo el control del Gobierno de Asturias en las elecciones anticipadas convocadas por el exministro popular Álvarez Cascos, que hasta entonces gobernaba la Comunidad.

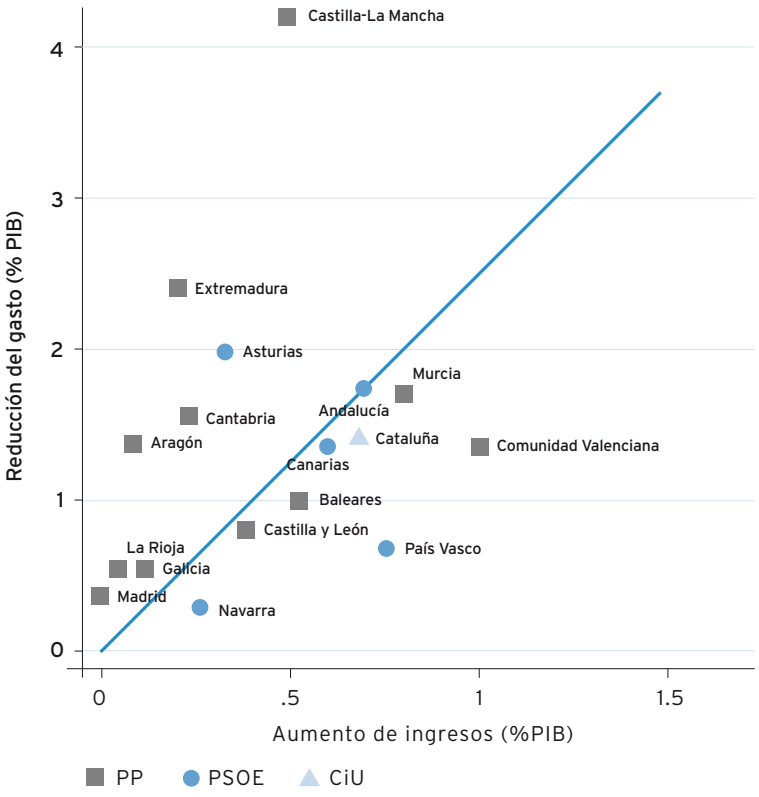
7 En el IDE-2012 ya se mostraba que, contra la opinión muy extendida, el grueso de la deuda y del aumento del déficit público durante la crisis correspondía a la Administración central del Estado, y no a las comunidades autónomas, a pesar de que estas sean responsables de casi la mitad del gasto público total.

8 Conde-Ruiz *et al.* (2012) muestran, además, que hay motivos para cuestionar el grado de cumplimiento de estos planes. En cualquier caso, para el ejercicio que se propone a continuación, con relativa independencia de su cumplimiento posterior, los planes en sí ya muestran una voluntad política de preferir unas estrategias de ajuste fiscal frente a otras.

9 Estos planes están disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda: http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/20120621_PEF_CCAA.aspx.

Gráfico 4

Ajustes fiscales de las comunidades autónomas



Fuente: Conde-Ruiz *et al.*, 2012

en porcentaje sobre el producto interior bruto (PIB) autonómico. Para el conjunto de comunidades autónomas, por cada punto porcentual del PIB de aumento de los ingresos, el gasto se reduce en 2,6 puntos porcentuales. Esa relación media entre el tamaño del ajuste vía ingresos y vía gasto está representada en el Gráfico por la diagonal. Así, aquellas comunidades situadas por encima de la línea son comunidades en las que el ajuste se hace, en relación con la media, más a través de la reducción del gastos, mientras que en aquellas situadas por debajo el ajuste es, de nuevo en relación con la media, más a través de subidas de impuestos. Es interesante observar cómo, con la excepción de Asturias[10], todas las comunidades autónomas del primer grupo están gobernadas por el PP, mientras que en el segundo son, de hecho, minoría las comunidades gobernadas por este partido[11].

El Gráfico 5 presenta la proporción de ajuste realizada vía reducciones de gasto para cada comunidad autónoma, ordenadas por el tipo de gobierno de cada una, e incluyendo una línea horizontal que representa la media para el conjunto de todas ellas. Es posible observar que la media para las comunidades gobernadas por el PP está seis puntos por encima de la media nacional, mientras que la media para las comunidades gobernadas por el

10 El caso de Asturias es, en cierto sentido, excepcional, al sufrir un cambio de gobierno durante el periíodo de elaboración y presentación de los planes. El plan presentado por el gobierno saliente de Álvarez-Cascos fue rechazado por el CPFF en mayo, y el nuevo presentado de manera urgente por el recién investido Gobierno socialista fue aprobado dos meses después.

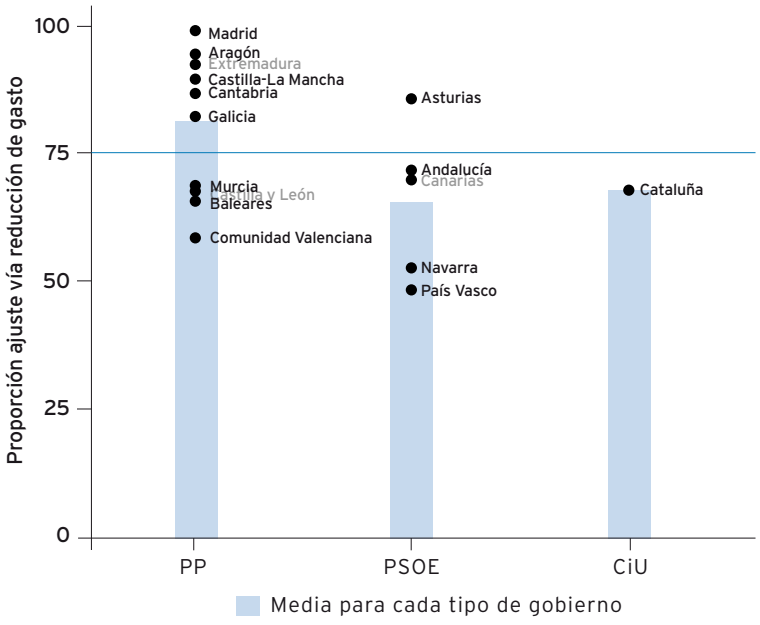
11 Para todo el análisis, forman parte del mismo grupo de comunidades autónomas todas aquellas en las que el PSOE está presente en el Gobierno, con independencia de la posición que el PSOE ocupe en el Ejecutivo (en Canarias y Navarra, como se mencionaba anteriormente, el PSOE era el socio de menor peso dentro del Gobierno de coalición; en Navarra, el PSOE dejó de formar parte del Gobierno en junio de 2012, después de que estos planes hubieran sido presentados en el CPFF). Las conclusiones no cambian sustancialmente si se analizan de forma separada estas comunidades autónomas.

PSOE está más de 10 puntos por debajo. Cataluña, la única comunidad autónoma en la que ninguno de los dos grandes partidos tenía presencia en el gobierno en 2012, también realiza una proporción de gasto vía reducción de gasto menor que la media. En resumen, las comunidades autónomas en las que el PP no está en el gobierno hacen recaer el ajuste en la reducción del gasto en más de 16 puntos porcentuales *menos* que en el conjunto de comunidades autónomas gobernadas por el PP.

Como se afirmaba anteriormente, el número limitado de casos dificulta un análisis sofisticado sobre los determinantes de esta variación, pero es posible hacer un análisis exploratorio de los determinantes de la variación en las formas de realizar el ajuste presentada en los Gráficos 4 y 5. Podría ser que las comunidades autónomas con déficits previstos para 2012 mayores –y, por tanto, con una mayor necesidad de consolidación– tiendan a presentar planes de ajuste de un determinado tipo, o que aquellas cuyos planes de ajuste descansan en mayor medida en el uso de medidas coyunturales *(one-off)* sean aquellas que carguen más el ajuste del lado de la reducción del gasto. Si así fuera, podría ser que la diferencia observada entre comunidades autónomas gobernadas por el PP y el resto se debería no a la ideología, sino a que unas comunidades y otras fueran diferentes en estas otras características. En el apéndice al capítulo se muestran los resultados de una serie de regresiones simples por mínimos cuadrados ordinarios en los que se estima el efecto de estas variables junto con las variables ideológicas. Los resultados sustantivos de estos análisis se presentan en la Tabla 1.

Gráfico 5

Proporción de ajuste vía reducción del gasto en las comunidades autónomas según tipo de gobierno



Fuente: Planes autonómicos presentados al Consejo de Política Fiscal y Financiera

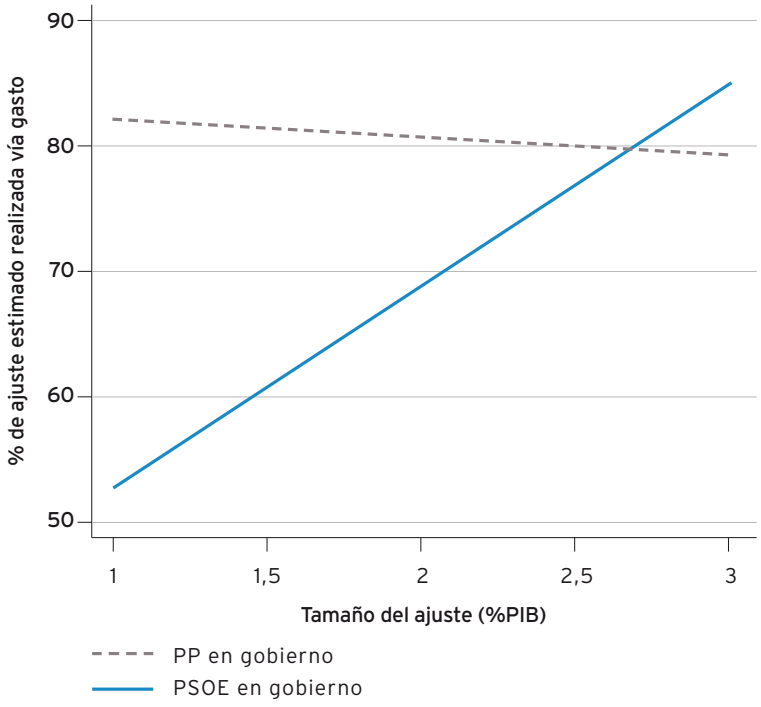
Tabla 1

Resumen de los resultados de los modelos explicativos de la proporción del ajuste realizado vía reducción de gasto (resultados completos en el apéndice)

Variable	Efecto en la proporción de ajuste realizado vía reducción de gasto
Gobierno con presencia del PSOE	Menos % ajuste vía reducción de gasto
Tamaño del deficit/ajuste	No hay efecto
Tamaño del ajuste realizado con medidas coyunturales *(one-off)*	No hay efecto
Tamaño del ajuste en función del tipo de gobierno	Menos % de ajuste vía reducción de gastocuando el tamaño total del ajuste es pequeño si el PSOE está en el gobierno

Gráfico 6

Efectos estimados del % de ajuste realizado vía reducción de gastos por tipo de gobierno y tamaño del ajuste



Fuente: Estimaciones realizadas a partir de los coeficientes del modelo (3) del Apéndice

Ni el tamaño del ajuste, ni el peso relativo de las medidas coyunturales en el plan de ajuste tienen efecto significativo alguno en la proporción del ajuste realizado vía reducción del gasto o vía aumento de los ingresos. Sin embargo, el color del gobierno sigue siendo estadísticamente significativo incluso después de tener en cuenta el efecto de estas dos variables: los gobiernos que incorporan al PSOE hacen recaer en las subidas de ingresos una proporción mayor de la consolidación fiscal a nivel autonómico. Resulta también muy interesante el resultado presentado en la última fila de la tabla 1. De nuevo, con todas las precauciones que impone disponer de un número tan pequeño de casos, los datos parecen sugerir que el peso de la ideología del gobierno es mayor cuanto más pequeño es el tamaño del ajuste. El Gráfico 6 presenta los valores estimados de la proporción de ajuste realizado vía gastos para diferentes tipos de gobierno y diferentes magnitudes de la consolidación fiscal a partir de los resultados del último de los modelos de regresión incluidos en el apéndice al capítulo. Cuando el ajuste fiscal requerido es grande, no hay diferencias significativas entre tipos de gobierno, pero, cuando es pequeño, sí que las hay: es entonces cuando los gobiernos que incluyen al PSOE prefieren hacer recaer, en menor medida, el ajuste en reducciones de gasto público.

Estos hallazgos sugieren que las adscripciones ideológicas de los gobiernos, incluso cuando el margen de maniobra del que disponen es muy limitado, no son irrelevantes a la hora de explicar las políticas económicas que estos gobiernos aplican. Esto es perfectamente consistente con una larga literatura en ciencia política y economía política que muestra que la composición ideológica de los gobiernos tiene consecuencias para el diseño de las políticas económicas. Existen muchas razones por las cuales esto puede ser así, pero una de las explicaciones más sencillas es que no todos los partidos tienen los mismos incentivos para responder a las demandas distributivas de diferentes grupos de población. Y sabemos que, por ejemplo, la decisión de reducir el déficit vía aumentos de ingresos públicos o vía reducción del gasto no tiene las mismas con-

secuencias para todos. Como muestra un reciente informe de la OCDE (Rawdanowicz *et al.*, 2013), una hipotética consolidación fiscal del 3% realizada exclusivamente vía reducción de gasto público tendría consecuencias regresivas (es decir, agudizaría las diferencias de ingreso entre ricos y pobres) en todos los países de la OCDE, mientras que un ajuste del mismo tamaño, pero basado exclusivamente en aumentos de impuestos, tendría consecuencias progresivas (esto es, haría que la distribución del ingreso se hiciera más igualitaria) también en todos los países, con la excepción de Suiza. Por supuesto, el hecho de que los sistemas impositivos y los programas de gasto público de cada país difieran notablemente en su diseño hace que los efectos regresivos o progresivos varíen considerablemente en función del país, pero en la muestra conjunta de países, los autores detectan que, en términos absolutos, el efecto regresivo de la reducción del gasto es aproximadamente el doble que el efecto progresivo del aumento de impuestos[12].

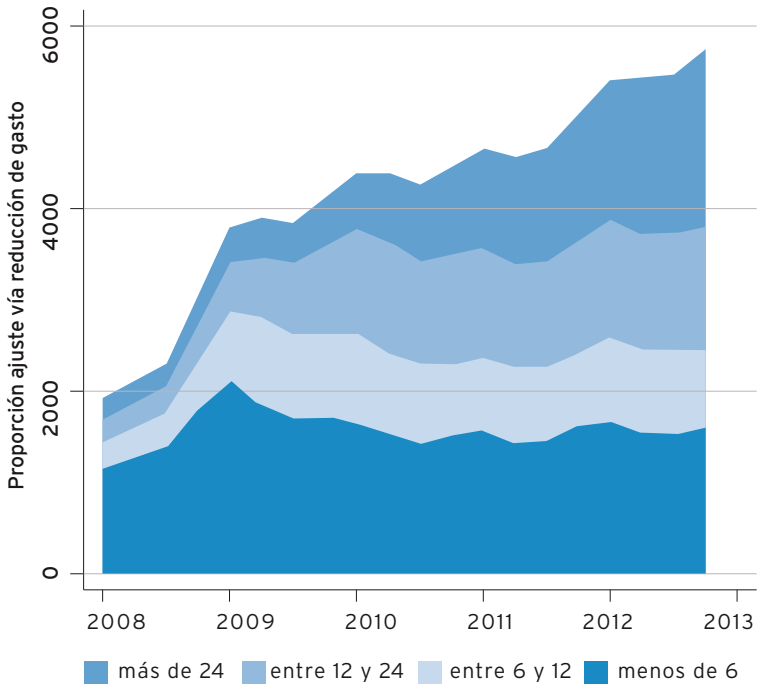
A la luz de estos resultados, resulta paradójico lo encontrado en el capítulo *Economía global y democracia* del IDE-2012, a saber, que el plan de ajuste diseñado por el Gobierno socialista con el inicio de las políticas de austeridad en mayo de 2010 se centraba casi exclusivamente en la reducción del gasto, en unas proporciones incluso mayores que las de los planes de ajuste de la práctica totalidad de nuestros socios europeos. ¿Por qué el Gobierno socialista que controlaba la Administración central en 2010 y 2011 decidió que la austeridad significaba, fundamentalmente, reducir gastos, pero los gobiernos socialistas en las administraciones autonómicas en 2012 decidieron (en términos relativos) aumentar los ingresos?

Aquí proponemos dos posibles explicaciones. Una primera tiene que ver con el paso del tiempo. Cuando en mayo de 2010 se aprobaron las primeras medidas de consolidación fiscal, seguramente los decisores políticos no estaban pensando en una sucesión de planes de ajuste que iban a durar varios años. El objetivo era frenar el explosivo aumento del déficit durante 2009, mandar una señal a los mercados de que las cuentas públicas estaban bajo control, y confiar en que esta señal se tradujera en un abaratamiento de la financiación que permitiera iniciar una senda hacia la estabilidad presupuestaria que no requiriera mayores ajustes en el futuro. Visto así, era quizás más atractivo desde el punto de vista político cargar el ajuste por el lado de los gastos, donde había partidas relativamente menos sensibles (el fin del "cheque bebé", la paralización de determinadas inversiones...) que sobre aumentos de ingresos, que afectarían de manera más clara a la ciudadanía en general. A medida que los recortes son cada vez mayores y van afectando a partidas políticamente más sensibles, esta "tolerancia" de los gobiernos de izquierda para con los ajustes vía gasto se iría deteriorando. Esta interpretación, además,

12 Esto es coherente con el hecho de que los programas de gasto tengan efectos más redistributivos que la progresividad fiscal.

Gráfico 7

Evolución del número de desempleados por duración de la búsqueda de empleo en meses



Fuente: Encuesta de Población Activa

encajaría con el hallazgo mostrado anteriormente de que, conforme avanza la crisis, los planes de consolidación fiscal tienden en casi todos los países a recaer más en aumentos de ingresos.

Una segunda explicación tendría que ver no con el momento del ajuste, sino con el tipo de políticas que, en el contexto español, gestiona cada nivel de gobierno. Podría ser, por ejemplo, que la naturaleza de ciertas partidas de gasto gestionadas por el Gobierno central (salarios de funcionarios, inversiones públicas...) sean distributivamente menos "sensibles" que las gestionadas por las comunidades autónomas (sanidad y educación absorben tres cuartas partes del gasto público autonómico). Si así fuera, ello podría explicar la diferente posición respecto al reparto del ajuste entre gastos e ingresos de los gobiernos socialistas autonómicos respecto de la del gobierno socialista en la Administración central.

3. Las consecuencias sociales de los nuevos ajustes

Los cambios en política fiscal del Gobierno durante 2012 y resumidos en el Gráfico 2 mostrado anteriormente no permiten establecer conclusiones claras sobre los efectos distributivos de estos cambios. Por un lado, las subidas de ingresos (en particular, la subida progresiva del IRPF y la subida de los tipos efectivos en el Impuesto de Sociedades) y el que algunas reducciones de gasto público traten de afectar de manera desproporcionada a los sectores de población de mayores ingresos, debería tener consecuencias progresivas. Sin embargo, las reducciones de gasto (que, a pesar del reequilibrio, siguen soportando la mayor parte del ajuste) tienden a ser regresivas. Y, de hecho, algunos de los recortes se han centrado en partidas particularmente progresivas en el caso español, como las prestaciones de desempleo.

La cuestión del desempleo nos recuerda que la política fiscal no es la única forma que tiene el Gobierno de incidir en la distribución de la renta, y que, de hecho, buena parte de los cambios en los niveles de rentas de los individuos ocurren *antes* de que el Estado recaude impuestos, provea bienes y transfiera recursos. En un contexto como el actual, las enormes consecuencias distributivas de lo que ocurre en el mercado de

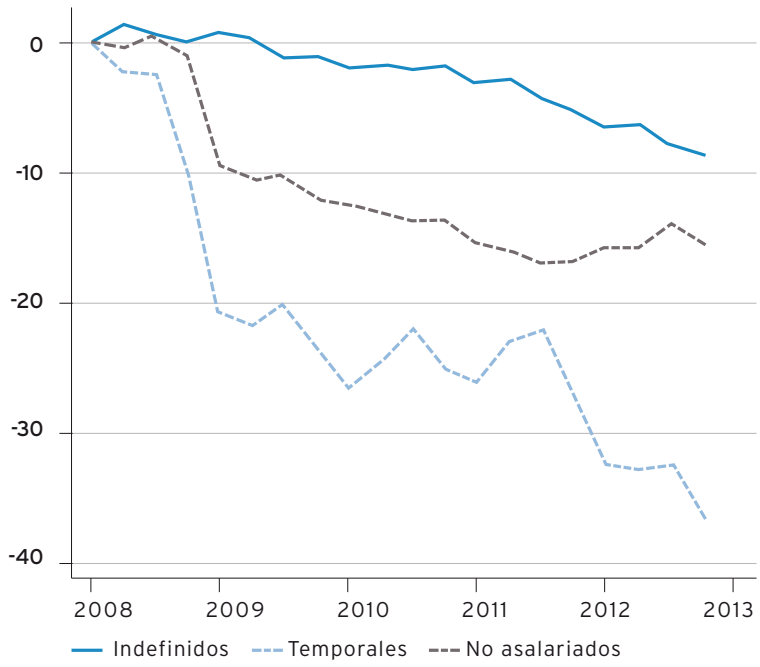
trabajo hacen empequeñecer la incidencia de las políticas redistributivas de gastos e ingresos que puedan realizar los gobiernos[13].

Durante 2012, el mercado de trabajo español destruyó 850.000 empleos y la tasa de desempleo superó el 26% de la población activa. El Gráfico 7 ofrece la evolución del número absoluto de desempleados desde el inicio de la crisis.

Estas cifras agregadas de paro esconden una realidad, si cabe, aún más preocupante. En cinco años se ha multiplicado por tres el número de parados, pero tanto o más importante es que el alargamiento de la crisis ha provocado que los parados sean ahora muy diferentes de como lo eran en el pasado. Si en 2008 más de la mitad de los que estaban parados llevaban menos de seis meses buscando trabajo, hoy son mayoría los que llevan buscando trabajo durante más de un año, y un tercio de ellos, casi dos millones, llevan dos años sin empleo. Estas cifras son particularmente alarmantes, porque sabemos que el desempleo tiende a cronificarse. Los trabajadores que permanecen largos períodos fuera del empleo pierden sus conexiones en el mercado de trabajo, sus cualificaciones se hacen obsoletas y su experiencia laboral es cada vez más irrelevante a la hora de encontrar un nuevo empleo. De hecho, una de las explicaciones dominantes del alto desempleo español incluso en épocas de bonanza es la de la sombra del alto desempleo generado durante la crisis de los setenta y ochenta. Los escandalosos datos de desempleo de larga duración sugieren que la crisis actual puede estar provocando efectos similares para el mercado laboral español de los próximos años o incluso décadas.

Gráfico 8

Evolución del empleo (en % respecto al primer trimestre de 2008) por tipo de contrato



Fuente: Encuesta de Población Activa

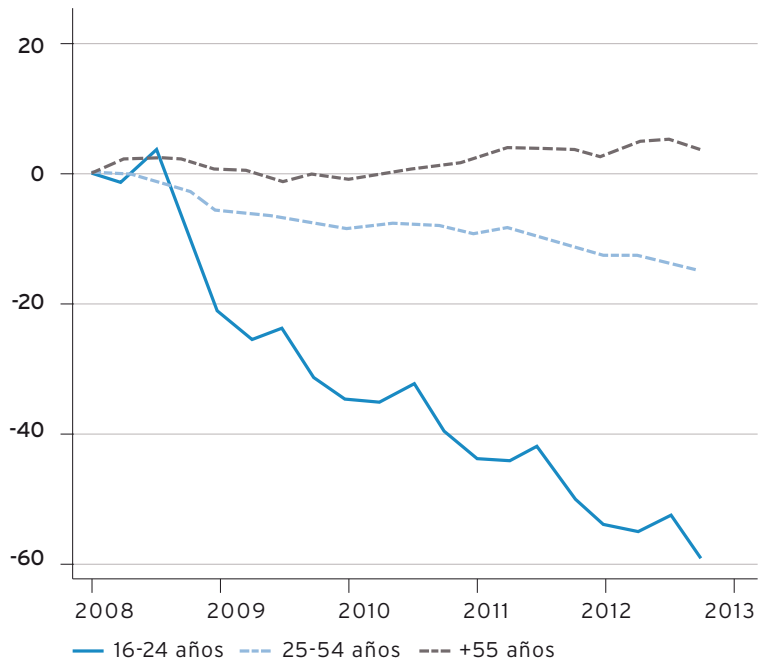
¿Qué grupos se han visto más afectados por esta destrucción de empleo? Los Gráficos 8 y 9 examinan cómo la crisis ha alterado el número de empleos por el tipo de relación laboral (Gráfico 8) y por la edad de la persona empleada (Gráfico 9).

Los Gráficos muestran que la destrucción de empleo durante la crisis no ha sido

13 Es en este contexto en el que ha florecido la idea de "predistribución", que engloba a todas aquellas intervenciones del Estado que tratan no de compensar las diferencias de rentas producidas en el mercado (la "redistribución"), sino de lograr que el propio mercado genere resultados más equitativos. Véase, por ejemplo, O'Neill y Williamson (2012) o Fernández-Albertos (2012b).

Gráfico 9

Evolución del empleo (en %) por edades desde 2008



Fuente: Encuesta de Población Activa

uniforme ni por tipos de empleo, ni por tipos de empleado, y que 2012 no ha sido ninguna excepción en este sentido. A finales de 2012, hay casi un 40% menos de empleos temporales respecto a principios de 2008 (lo que corrobora la idea de que las empresas recurren a este tipo de contratos para ajustarse al ciclo económico), un 10% menos de empleos fijos y un 15% menos de no asalariados, aunque esta última categoría ha sufrido, de hecho, un pequeño incremento en este último año. Si nos fijamos en la destrucción de empleo por grupo de edad (Gráfico 9), se puede observar que los particularmente perjudicados han sido los más jóvenes, que no casualmente eran también los que más empleados estaban mediante contratos temporales. Llama la atención que dentro del grupo de trabajadores de más edad (más de 55 años) haya hoy más empleados que hace cinco años.

Es curioso ver también cómo este último agravamiento de la crisis en 2012 ha coincidido con un abandono no ya del empleo, sino del mercado de trabajo entre los más jóvenes (Gráfico 10). Mientras que el paro *registrado* sigue subiendo entre los trabajadores de más de 25 años, la tasa de crecimiento para los jóvenes decreció progresivamente durante 2012, y a finales de año el número de menores de 25 años inscritos en el Servicio de Empleo era similar al que había un año antes.

En el ámbito del mercado de trabajo, la política central del Gobierno en 2012 fue la reforma laboral aprobada en el mes de junio, con la que se trataba de flexibilizar la negociación colectiva con el fin de facilitar el ajuste en las empresas vía salarios (y no vía empleo) y reducir la dualidad en el mercado de trabajo, al abaratar el despido de los trabajadores indefinidos y acercar así la brecha entre las condiciones de contratación de estos y las de los trabajadores temporales. Se creaba, igualmente, un nuevo contrato indefinido para emprendedores, que permitía a pequeñas empresas contratar "indefinidamente" a trabajadores menores de 30 años, pero con un período de prueba de un año[14].

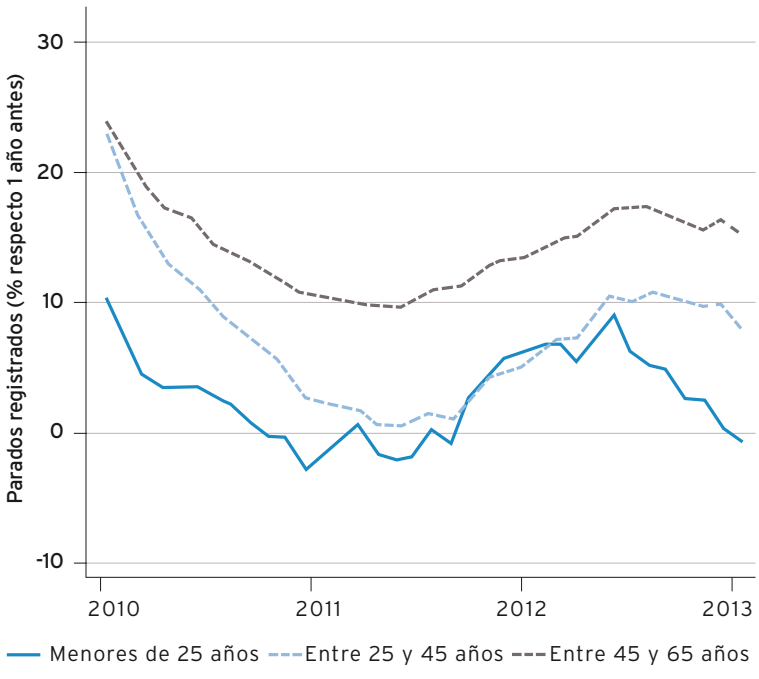
14 El hecho de que, pese a su nombre, a efectos prácticos este contrato funcione como un contrato temporal (los costes de despido son inexistentes durante el primer año) puede "contaminar" la estadísticas de tipos de contrato. Aún no disponemos de ningún estudio respecto el uso de este nuevo tipo de contrato.

El Gráfico 11 muestra que el número mensual de contratos sí creció anormalmente en el mes en el que entró en vigor la nueva reforma laboral, pero los datos hasta diciembre parecen indicar que el efecto de la reforma, al menos en este sentido, estuvo circunscrito a este mes. A final del año, el número de contratos indefinidos firmados retornó a su nivel normal, y la proporción de contratos indefinidos sobre el total de contratos de trabajo firmados en el mes volvió a tasas por debajo del 10%. No parece que el fenómeno de la dualidad se haya visto particularmente afectado por esta reforma, al menos con los datos de que disponemos hasta ahora.

El diferente impacto de la crisis por generaciones que hemos visto en los Gráficos anteriores no se circunscribe al ámbito laboral. Junto con esta situación en el mercado de trabajo, las políticas de bienestar y los planes de ajuste no se reorientaron hacia una mayor protección de los más jóvenes, sino que parecieron mantener su tradicional orientación hacia la protección de los sectores más envejecidos de la sociedad[15]. La consecuencia ha sido un empobrecimiento relativo de los sectores más jóvenes, claramente visible en el Gráfico 12, que muestra el porcentaje de la población para cada grupo de edad en riesgo de exclusión social, según los criterios de la Agenda 2020 de la Unión Europea.

Gráfico 10

Tasa anual de crecimiento del paro registrado para diferentes grupos de edad



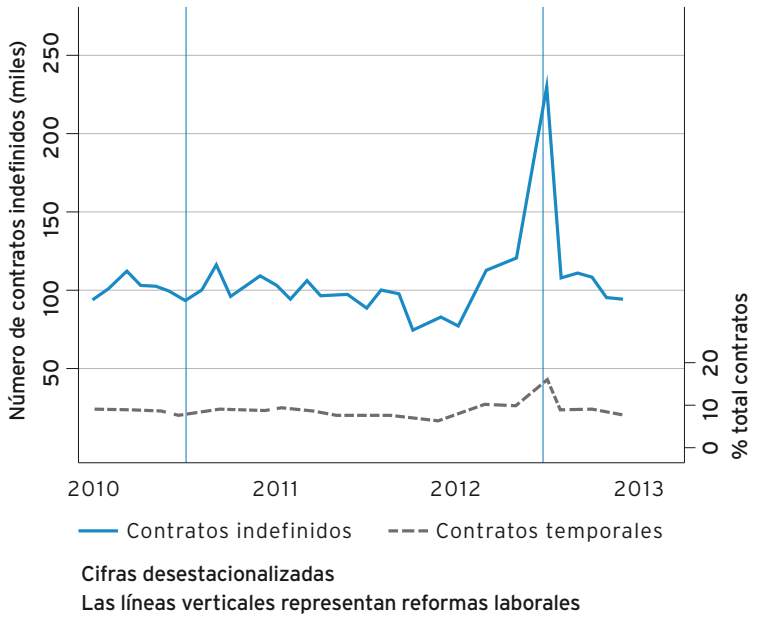
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Es llamativo el vuelco que ha dado el perfil de la pobreza en España en menos de una década. Mientras que los más ancianos eran los más vulnerables en 2004, en 2012 son los menores de 16 años el grupo de edad con un mayor porcentaje de sus miembros en peligro de exclusión, en torno al 30%. El Gráfico 13 compara la tasa de pobreza española para estos diferentes grupos de edad con la me-

15 El debate sobre las pensiones es bastante ilustrativo a este respecto. Quizá una de las decisiones de gasto más postergadas y que más pareció tener un mayor coste político para al Ejecutivo de Rajoy fue la de no revalorizar las pensiones ante la subida del IPC, decidida en el mes de noviembre. En una entrevista realizada sobre la situación económica en el mes de septiembre en TVE, Rajoy declaraba: "La primera prioridad es tratar a los pensionistas de la mejor manera posible. Esa es la instrucción que le he dado al ministro de Hacienda de cara a los Presupuestos".

Gráfico 11

Número de contratos indefinidos por mes y porcentaje decontratos indefinidos sobre el total de contratos firmados en el mes



Cifras desestacionalizadas
Las líneas verticales representan reformas laborales

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

dia para los países miembros de la Unión Europea[16], y muestra que la pobreza está hoy más concentrada en los grupos de menor edad. Esta infantilización de la pobreza es particularmente aguda en el caso español: mientras que España tiene tasas de pobreza entre los mayores de 65 años perfectamente homologables a las europeas, las tasas de pobreza infantil española son sustancialmente mayores a la media de los países de nuestro entorno.

El alargamiento de la crisis, por tanto, no parece que tenga efectos distributivamente neutrales: el empeoramiento de las condiciones en el mercado de trabajo, y la elección de las políticas de ajuste centradas en la reducción del gasto público y no tanto en el aumento de los ingresos apuntan a un previsible aumento de las desigualdades. Estas desigualdades, además, tienen un componente generacional muy fuerte, originado también por las instituciones del mercado laboral, que castigan a los sectores más jóvenes en épocas de crisis de forma desproporcionada, y por las políticas de protección social, que también dan prioridad al bienestar de los grupos de población de edad más avanzada. ¿Cómo gestionarán los gobiernos los dilemas distributivos que estos problemas les plantean, en un contexto, además, en el que su margen de maniobra es relativamente limitado?

4. Gobierno y democracia durante el ajuste permanente

En el capítulo sobre *Economía global y democracia* del IDE-2012 se cuestionaba la compatibilidad de la forma de hacer política asociada a los tiempos de crisis con las nociones tradicionales básicas de democracia y autogobierno con las que la

16 Entran dentro de la categoría "en riesgo de exclusión social", de acuerdo con la definición de la estrategia 2020 y que es la usada por el INE en la Encuesta de Condiciones de Vida, los que cumplan alguna o varias de estas características: a) ingresos por debajo del 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo; b) carencia material grave, o c) hogares sin empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo). En la tasa de pobreza reflejada en el Gráfico 13 solo figuran los que cumplen con la primera de estas tres características.

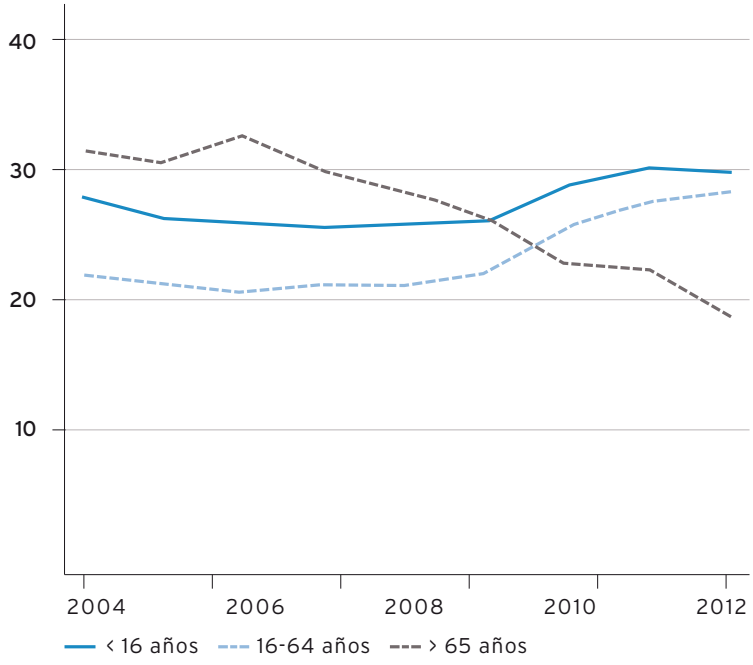
ciudadanía se había acostumbrado a gobernar nuestras sociedades en democracia. El hecho de que los gobernantes perciban como ineludible la adopción de determinadas políticas tremendamente impopulares lleva a los gobiernos a no debatir públicamente sobre qué políticas son más o menos deseables, a tomar decisiones con fuertes consecuencias distributivas de espaldas a la ciudadanía, y a delegar en tecnócratas o en organismos supranacionales la adopción de medidas de políticas económicas[17]. ¿Hasta qué punto esta pérdida en la calidad de la democracia iba a resultar aceptable para la ciudadanía?

Conforme ha ido avanzando y agudizándose la crisis, hemos ido aprendiendo algunas cosas sobre esta cuestión. En primer lugar, que el grado de tolerancia de al menos una parte de la ciudadanía hacia este orden de cosas no es pequeño. Podemos solo especular sobre las causas de esta tolerancia: el miedo al descalabro económico que podría suponer un cambio radical de rumbo en las políticas de ajuste, la pérdida de poder político para determinados grupos, que iría asociada a una mayor democratización de la política económica, o el hecho de que las políticas de austeridad podrían estar dañando a sectores políticamente más débiles que los potencialmente dañados por su cuestionamiento... Pero el hecho indiscutible es que las sociedades europeas, al menos mientras perciban que sus economías están en una situación crítica, pa-

17 El argumento se desarrolla de manera más extensa en Fernández-Albertos (2012a).

Gráfico 12

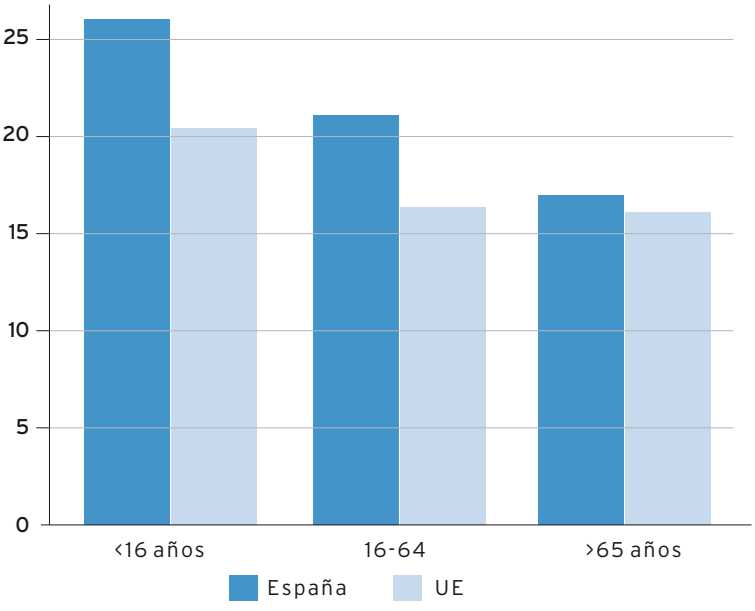
Riesgo de exclusión social (estrategia 20-20 Unión Europea)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística

Gráfico 13

Pobreza por grupos de edad en España (2012) y Unión Europea-27 (2011)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística y Eurostat

recen dispuestas a tolerar dosis mucho mayores de políticas impopulares y formas impopulares de hacer política por parte de sus gobiernos que las que imaginábamos hace solo unos años. Sin embargo, que esto sea así en la actualidad no implica que vaya a ser así para siempre, y podemos imaginar dos mecanismos por los cuales la adopción de políticas impopulares deje de ser democráticamente sostenible en el medio plazo. Primero, en estos años de crisis hemos podido comprobar cómo los grupos de "perdedores" de la austeridad y de "ganadores" del ajuste no son, en absoluto, fijos. Un mayor alargamiento de la crisis podría provocar cambios importantes en la relación de fuerzas de ambos grupos, con consecuencias poco previsibles.

Un segundo canal por el cual podríamos pensar que el orden económico-político actual es más frágil de lo que pueda parecer es que el cuestionamiento de esta forma de hacer política es previsible que reaparezca cuando las condiciones económicas mejoren. Dicho de otra forma, si lo que hace a las sociedades tolerar el orden actual de las cosas (depresión económica, carencia de alternativas, políticas impopulares, reparto de los costes del ajuste percibido como injusto, etc.) es solo el miedo a las consecuencias catastróficas que en la situación actual tendrían las políticas que podrían cuestionarlo, podríamos pensar que, cuando este miedo desaparezca –porque el ciclo económico se haya revertido–, las demandas por un mayor control democrático de las decisiones económicas reaparecerán de una forma o de otra.

Por otra parte, en este capítulo hemos aprendido que los gobiernos, a pesar de que siguen explotando de cara a sus votantes la idea de que su margen de maniobra es muy limitado, paradójicamente siguen siendo enormemente celosos a la hora de salvaguardar las pequeñas parcelas de discrecionalidad que aún poseen. En España hemos presenciado, por ejemplo, durante el año 2012 cómo el Gobierno ha resistido enormes presiones de todo tipo para acordar con las instituciones europeas un "rescate" que, por un lado, hubiese aliviado la situación económica en el corto plazo, pero que hubiese supuesto una pérdida de control político enorme para el Ejecutivo[18]. En el capítulo también hemos visto cómo los Gobiernos autonómicos, aun con la limitada capacidad de decisión sobre política fiscal que tienen en el contexto español actual, sí parecen tener cierta influencia en la forma con-

18 Es cierto, en todo caso, que la inyección de fondos de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) requirió la firma de un "Memorándum de entendimiento", que, aunque limitado al sector financiero, imponía una cierta condicionalidad indirecta en las cuentas públicas, al incluirse en este Memorándum el compromiso del Gobierno español de cumplimiento de los objetivos de déficit negociados con la Comisión Europea. Visto en perspectiva, y aunque permanezcan muchas dudas en el horizonte, este "pseudorrescate" contribuyó a calmar el temor ante las necesidades de capitalización del sistema financiero español y, en comparación con otros rescates similares producidos en el contexto europeo, limitó en mucha menor medida la discrecionalidad de la política económica del Gobierno.

creta en las que el ajuste presupuestario se realiza en sus respectivas comunidades autónomas, y que el ejercicio de esa discrecionalidad tiene explicaciones relativamente sencillas desde el punto de vista de los incentivos electorales que tiene cada gobierno. Por último, parece también que la forma concreta que toman algunas reformas (por ejemplo, el muy limitado ataque a la dualidad en el mercado de trabajo, por ejemplo) o políticas (por ejemplo, el sesgo generacional de las políticas de protección social) también responde a cálculos electorales de los gobernantes. En definitiva, los gobiernos son conscientes de que necesitan explotar el margen de maniobra política para poder responder ante sus votantes.

El problema es que, para muchos ciudadanos, este pequeño margen de maniobra no les parece suficiente. Las percepciones de que la acción del Gobierno no responde a las demandas de la ciudadanía son cada vez mayores, y el alejamiento de los ciudadanos respecto de la política institucional (pero no así del interés por la política) aumenta. En el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de enero de 2013, por primera vez en la serie histórica, más de dos de cada tres encuestados no declaraba una intención directa de voto para ninguno de los dos principales partidos. ¿No son entonces los ciudadanos conscientes de estos esfuerzos que hacen los gobernantes por explotar los pequeños resquicios de discrecionalidad que aún tienen para responder a sus demandas? Puede que los ciudadanos juzguen estas respuestas insuficientes, o que, en un contexto de permanente ajuste, las decisiones distributivas de los gobiernos siempre tenderán a ser percibidas como agravios por parte de casi todos los grupos sociales. En cualquier caso, sigue pareciendo poco sostenible en el tiempo una situación en la que los gobiernos elegidos de forma democrática sean sistemáticamente incapaces de responder a las demandas mayoritarias de la ciudadanía.

Conclusiones

1 España entró en 2012 en una nueva fase económica recesiva. Las incertidumbres sobre el euro (que continuaron dificultando el acceso a la financiación exterior) y el nuevo impulso a las políticas de ajuste (tanto en España como en nuestros vecinos) provocaron los esperables efectos contractivos sobre la actividad económica europea, en general, y española, en particular.

2 Tras su llegada al poder en diciembre de 2011, el nuevo Gobierno del PP intensificó las políticas de austeridad, aunque las equilibró, igual que la mayoría de los socios europeos, hacia un mayor peso de las medidas recaudatorias. Así y todo, la mayor parte del ajuste siguió recayendo en las reducciones de gastos, que cada vez más afectaron a partidas socialmente más sensibles.

3 Un análisis de las estrategias de ajuste seguidas por los diferentes gobiernos autonómicos indica que la ideología de los gobiernos explica el diferente peso que cada gobierno dio a las medidas de reducción de gasto y a los aumentos de ingresos: los gobiernos del PP tendieron a cargar más el peso del ajuste en los recortes de gasto, mientras que los gobiernos del PSOE prefirieron hacerlo, en términos comparados, más por la vía de aumentos de ingresos. Esta diferencia entre partidos de diferente orientación ideológica parece mayor en las comunidades autónomas donde menor era la necesidad de ajuste.

4 La crisis, ya en su quinto año, siguió desplegando poderosos efectos distributivos. Un análisis de la evolución del empleo y de las desigualdades indica que los sectores más vulnerables del mercado de trabajo (jóvenes y trabajadores precarios) y los grupos de menor edad han sufrido la crisis económica de forma más aguda. La dualización del mercado de trabajo español y un particular diseño de las políticas sociales (que protegen de forma desigual a diferentes grupos sociales) parecen responsables de estos resultados.

5 El descontento popular con las políticas de austeridad y con el orden político que las sostiene siguió en aumento, pero no parece suficiente para alterar de forma notable ni el contenido de estas políticas, ni las formas "poco democráticas" con las que se han seguido imponiendo. En el capítulo se exploran algunas las causas de la inusual "resistencia" de las políticas de austeridad pese a su impopularidad, pero se siguen mostrando dudas sobre su sostenibilidad política en el medio y largo plazo.

Bibliografía

Blanchard, O. y Leigh, D. (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. International Monetary Fund, Working Paper.

Conde-Ruiz, J. I., Rubio-Ramírez, J., Marín, C., y Montalbán, J. (2012), Observatorio Fiscal y Financiero de las Comunidades Autónomas. Tercer Informe. Madrid, Fedea.

Fernández-Albertos, J. (2012a), Democracia intervenida. Políticas económicas en la Gran Recesión. Madrid: Catarata-Alternativas.

Fernández-Albertos, J. (2012b), Redistribución y predistribución, Eldiario.es 23/10/2012. Disponible en http://www.eldiario.es/agendapublica/Redistribucion-Predistribucion-Parte_6_60953927.html.

Fundación Alternativas (2012), Informe sobre la Democracia en España 2012. Madrid: Alternativas.

International Monetary Fund (2012), World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth (Washington: International Monetary Fund, October).

Mendoza, E., Vegh, C., e Itzezki, E. (2009). How big are fiscal multipliers? New evidence from new data. VoxEU http://www.voxeu.org/article/determining-size-fiscal-multiplier.

OCDE (2012), Restoring Public Finances. 2012 Update. París: OCDE.

O'Neill, M., y Williamson, T. (2012), The promise of pre-distribution. Policy Network. http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4262&title=The-promise-of-pre-distribution.

Rawdanowicz, L., Wurzel, E., y Christensen, K. (2013), The Equity Implications of Fiscal Consolidation. OECD Economics Department, Working Paper 1013.

Anexo

Apéndice

Determinantes de la proporción de ajuste realizado vía reducción de gasto según los planes de las comunidades autónomas. Modelos de regresión simple por mínimos cuadrados ordinarios. Categoría de referencia: Gobiernos del PP

	(1)	(2)	(3)
PSOE en el gobierno	-16,220[a]	-16,330[a]	-47,020[b]
	(7,885)	(8,570)	(18,760)
CiU en el gobierno	-14,100	-14,320	-13,660
	(15,270)	(16,490)	(14,650)
Tamaño del ajuste		0,675	-1,410
		(4,232)	(3,575)
Ajuste *one-off*		1,278	
		(9,688)	
PSOE[a] Ajuste			17,570[a]
			(9,788)
Constante	81,020[b]	79,300[b]	83,550[b]
	(4,408)	(8,249)	(7,693)
N	17	17	17
R^2	0,247	0,252	0,410

Errores típicos entre paréntesis. [a] Significativo al 10%, [b] significativo al 5%.

6

Cómo conseguir que España sea el país más desigual de Europa

1. Introducción

El cambio de ciclo económico iniciado en 2007 ha supuesto una de las experiencias recesivas más duras a las que se ha enfrentado la economía española. La sucesión de varios ejercicios económicos con tasas negativas de crecimiento o estancamiento, el hundimiento de algunos sectores productivos y, sobre todo, el profundo deterioro del mercado de trabajo, con una tasa de desempleo que alcanza máximos históricos, no tienen parangón en la evolución de nuestra sociedad a lo largo de las últimas décadas. La gravedad de la crisis se manifiesta también en su carácter diferencial respecto al entorno europeo, con una caída de los niveles de bienestar significativamente más intensa en España que en la mayoría de los países que forman la Unión Europea.

Los efectos de la crisis económica sobre el bienestar de los ciudadanos españoles son múltiples. Por un lado, las expectativas sociales se han derrumbado, afectadas por la escasa esperanza de cambios en la tendencia de la economía (y también por la sucesión de múltiples casos de corrupción). El bienestar psicológico de los hogares ha tocado mínimos, visualizándose también ese desaliento en los indicadores de felicidad, cada vez más utilizados para conocer la situación emocional de los ciudadanos. Muchos hogares sufren carencias en sus niveles de equipamiento y en sus condiciones de vida, obligados de manera progresiva a adoptar estrategias de acomodación ante las crecientes restricciones en sus pautas de consumo. Pero, sobre todo, la crisis ha ampliado las diferencias de renta entre los ciudadanos españoles de manera acelerada, rompiendo en un margen temporal muy breve la tendencia a su moderación que se había producido durante la mayor parte de la etapa democrática.

Frente a algunos juicios políticos y a la idea que se ha tratado de transmitir de que la envergadura de la crisis ha sido tal que sus efectos se han extendido de manera generalizada a todas las capas sociales, los datos son contundentes en sentido contrario: mientras que se han hundido las rentas más bajas, las más altas han seguido creciendo, haciéndolo, además, a mayor ritmo que cualquier otro grupo de renta. Esta gran recesión, por tanto, no solo ha sido devastadora en términos de empleo, sino también por lo que se refiere a los estándares de desigualdad de la sociedad española.

Según los datos disponibles, durante los años anteriores a la crisis ya se estaba produciendo un cambio en el patrón distributivo, poniendo de manifiesto algunas diferencias estructurales respecto al modelo de redistribución consolidado desde los pactos económicos y sociales de la transición democrática. Tal modelo había producido en pocas décadas una importante disminución de las diferencias económicas entre los hogares españoles, dando lugar a reducciones de la desigualdad incluso en el período de crisis económica de los años setenta. En esa década, la intensa destrucción de empleo estuvo parcialmente compensada por el crecimiento de los salarios y, sobre todo, por el desarrollo, retrasado respecto a otros países europeos, de algunos de los instrumentos básicos del Estado de bienestar, incluyendo la tributación progresiva sobre las rentas de los hogares. En la década de los años ochenta, esas mejoras se consolidaron, generando la mayor reducción de la desigualdad de las últimas cuatro décadas. La recuperación económica en la segunda mitad de esa década y, sobre todo, el aumento del gasto social redistributivo alimentaron un proceso de disminución de la desigualdad, mientras la mayoría de los países industrializados, especialmente los anglosajones y los nórdicos, recorrían el camino opuesto.

La recesión de los primeros años noventa dio lugar a un cierto cambio de tendencia, con un moderado incremento de la desigualdad, como consecuencia del intenso aumento del desempleo. El principal punto de ruptura con las tendencias distributivas previas fue, sin embargo,

la ausencia de cambios significativos en la distribución de la renta durante la ola expansiva posterior, que se prolongaría hasta el inicio de la actual crisis. Los indicadores de desigualdad y pobreza no volvieron a los niveles anteriores a aquel episodio recesivo, pese al importante ritmo de crecimiento de la actividad económica y, sobre todo, del empleo.

Ya antes de la crisis, por tanto, se fue consolidando un modelo de bienestar en el que las altas tasas de crecimiento económico eran incapaces de rebajar de forma significativa los niveles de desigualdad de la sociedad española, todavía elevados en el contexto comparado. Paradójicamente, varios de los países de la Unión Europea que a mediados de los años noventa presentaban indicadores similares o incluso superiores a los españoles, como el Reino Unido o Italia, consiguieron moderar el crecimiento de la desigualdad. Aunque puede haber otros motivos, a nuestro juicio, la razón fundamental que explica la falta de efectos del aumento de la producción y el empleo sobre la desigualdad de ingresos fue la menor intensidad de las políticas redistributivas en ese período, a diferencia de lo sucedido en ciclos expansivos anteriores, cuando, a la recuperación de las rentas propiciada por la reactivación del mercado de trabajo, se sumó la mayor inversión de recursos públicos para financiar servicios que generaban mejoras en la distribución de los ingresos.

Se desaprovechó, por tanto, en la etapa expansiva previa a la crisis, la ocasión de avanzar en la consolidación del Estado de bienestar, aproximando el gasto social al nivel existente en los países europeos y reduciendo así la desigualdad. En el ámbito de la protección social, probablemente lo que hicimos fue "vivir por debajo de nuestras posibilidades" en la etapa de bonanza anterior a la crisis. A ello habría que añadir el efecto producido por las estrategias de las reformas tributarias aplicadas, que, sin reducir de forma notable la progresividad general del sistema, apostaron por la caída de los tipos impositivos, limitando así las posibilidades de recaudación del sistema y, con ello, su capacidad redistributiva a través de la financiación de gasto social.

Este énfasis en las limitaciones de la intervención pública no puede dejar al margen otros factores explicativos, como la presencia de tensiones distributivas en el ámbito laboral. A pesar de la pronunciada caída de la tasa de desempleo, aumentó a un ritmo importante el porcentaje de trabajadores con salarios bajos, aunque no parece que ello implicara un claro empeoramiento de la desigualdad salarial en ese período. Por el contrario, parece que la desigualdad de los salarios incluso se moderó, debido, principalmente, al efecto de los cambios en la composición del empleo, con un aumento significativo de algunos salarios bajos, ligado al auge de la construcción, y a la reducción de las diferencias entre los salarios más bajos y lo salarios medios, impulsada, fundamentalmente, por ese cambio en la estructura ocupacional.

Este impulso de las rentas más bajas, compatible con el intenso crecimiento de las rentas más altas, moderaba el aumento de la desigualdad, aunque no evitó que un

número importante de hogares con pocos recursos y bajos ingresos se mantuviera en niveles de renta muy cercanos al umbral de pobreza. En otros términos, la expansión mejoró la situación de estos hogares, pero no fue suficiente para reducir sustancialmente su riesgo de pobreza o vulnerabilidad frente a los posibles cambios del ciclo económico. Una vez iniciada la crisis, estas rentas, muy ligadas a la construcción y a los servicios asociados, se hundieron. El frenazo brusco en la senda de crecimiento económico transformó buena parte de estas situaciones en pobreza, ampliándose muy rápidamente la brecha entre los hogares más ricos y los que disponían de menos recursos.

2. El crecimiento de la desigualdad y la pobreza en la crisis

Los cambios en la renta de los hogares sucedidos desde que en el año 2007 se inició la Gran Recesión han causado, en varios países, modificaciones importantes en el patrón distributivo. *A priori*, la experiencia de crisis anteriores invitaba a pensar que se producirían mayores aumentos de la desigualdad cuanto más drástica fuera la caída de la ocupación. Las pérdidas de empleo dañan más a los hogares en la parte inferior de la distribución de la renta que a los situados en los estratos medios o altos de la escala de ingresos. No obstante, mientras que en algunos países la recuperación del empleo tras los episodios de crisis parece haber sido suficiente para rebajar los niveles de desigualdad, en otros, los aumentos de desigualdad producidos durante las crisis se convirtieron en estructurales. Es difícil inferir, en cualquier caso, procesos similares, de uno u otro signo, en la actual crisis, dado que tales cambios tuvieron lugar como consecuencia de episodios recesivos de menor magnitud que la prolongada disminución de la actividad económica que muchos países arrastran desde 2007.

Hay que destacar, además, que la crisis actual incorpora dos componentes que no se dieron en crisis anteriores y que pueden, en consecuencia, generar un impacto diferente; nos referimos a la coincidencia de una importante crisis financiera con una profunda disminución de la actividad y el empleo. En términos generales, el impacto de la caída del precio de los activos financieros podría afectar más a los hogares más ricos, que son los que concentran este tipo de activos, mientras que una recesión prolongada de la actividad económica real perjudica más a los hogares más pobres. El alcance de ambos procesos dependerá, en cada país, de diferentes factores, como el nivel de endeudamiento de los hogares, la política económica del sector público –muy condicionada, en el entorno europeo, por la exigencia de aplicar severas políticas de consolidación fiscal– y, sobre todo, la capacidad amortiguadora de los efectos de la crisis que tenga la intervención pública redistributiva.

La limitada evidencia empírica disponible hasta la fecha sobre los cambios en la desigualdad en la Gran Recesión, en los países de la Organización para la Co-

operación y el Desarrollo Económicos (OCDE), parece indicar que estos han sido, en general, limitados. Tal resultado es especialmente oportuno para comprobar el papel que puede tener el sector público en la contención de los efectos de la crisis, incluso en países donde la caída de la actividad ha sido muy intensa. La estabilización de la distribución de la renta en contextos de turbulencias macroeconómicas puede ser, por tanto, un objetivo factible para las políticas públicas y no implicar grandes costes en términos de desigualdad. Los países en los que menos ha cambiado la distribución de la renta son los que contaban con sistemas de protección social más consolidados al comenzar la crisis.

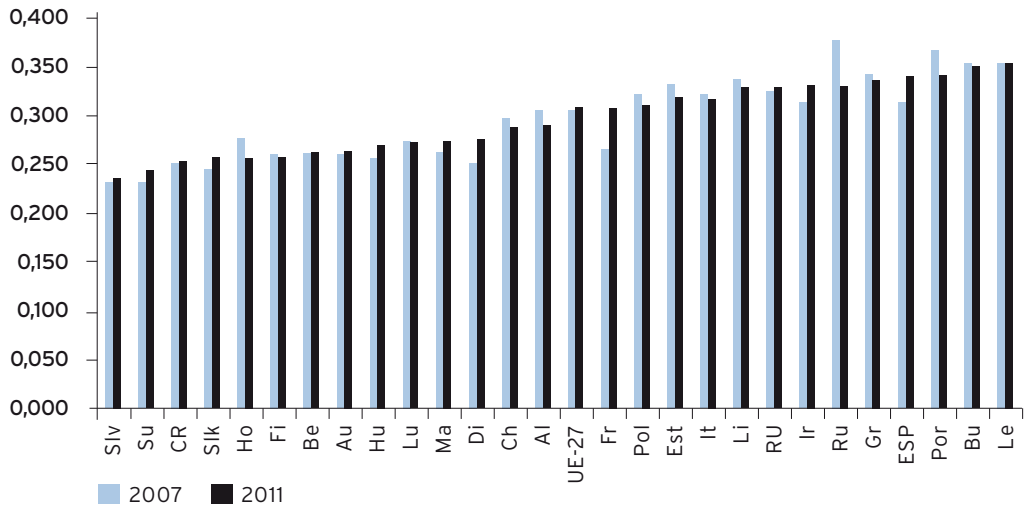
La ya mencionada mayor debilidad del sistema de protección social y la limitación de la recaudación de ingresos que implicaba la apuesta por la bajada de tipos impositivos hicieron que España no fuera uno de esos países. Ese menor colchón, junto con el dramático ascenso del desempleo y el hundimiento de los sectores que más habían estimulado el crecimiento de los salarios recibidos por los integrantes de los hogares de rentas bajas, han generado uno de los mayores incrementos de la desigualdad que se conoce desde que se dispone de información consistente sobre los ingresos de los hogares españoles. La prolongación agravada de la crisis en España ha incrementado gravemente las dificultades de muchos hogares, que han visto empeorar su posición en la distribución de la renta. Tal crecimiento de la desigualdad, unido al estancamiento de la actividad económica y a la falta de perspectivas, está llevando a la sociedad a una situación de tensión que puede desembocar en la aparición de graves conflictos sociales. Desde múltiples planos útiles para valorar el bienestar de la sociedad española –desigualdad, pobreza, exclusión social–, se registran indicadores muy negativos, sin que existan, por otra parte, claras perspectivas de mejora en el corto o medio plazo.

Los datos comparados nos advierten de que España se ha convertido en uno de los países más desiguales de los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Según Eurostat, España era en 2011, junto con Portugal, Bulgaria y Letonia, países estos últimos muy alejados de nuestro nivel de renta, el país más desigual de la Unión Europea en términos del indicador estándar de desigualdad, que es el índice de Gini (Gráfico 1). Antes de la crisis, la posición española, aunque por encima de los indicadores medios del promedio de países de la Unión Europea, no era tan desfavorable, si tenemos en cuenta que al menos 10 países tenían índices superiores. Se trataba, fundamentalmente, de los anglosajones, los situados en el sur de Europa y los países bálticos. Con el desarrollo de la crisis, la desigualdad ha crecido en España a un ritmo sensiblemente superior incluso al de países donde los efectos del deterioro económico han sido más graves, como Grecia y Portugal.

Como se señala más arriba, la estabilidad de los indicadores de desigualdad en la etapa de expansión y su aumento desde el comienzo de la crisis se explican, fundamentalmente, por el aumento de la desigualdad en las renta de mercado –salarios

Gráfico 1

Evolución del índice de Gini



Fuente: Eurostat

y rentas de la propiedad– y por la capacidad decreciente de las políticas públicas (impuestos y prestaciones públicas) para conseguir redistribuir esas rentas. Hay, además, algunos rasgos de la estructura de rentas en España que también han contribuido al intenso aumento de la desigualdad registrado desde el inicio de la crisis económica. Aunque, inicialmente, la caída de la renta disponible media afectó a casi todos los sectores de población, incluyendo a las decilas superiores de la distribución de la renta, los individuos y hogares con recursos más altos (y más diversificados) demostraron pronto tener mayor capacidad que otros grupos para defenderse de los efectos de la crisis. El fenómeno de la intensa acumulación de renta por parte de las últimas centilas de la población, por otra parte, es algo que viene del proceso de crecimiento económico anterior, que afecta a muchos países, que ha sido objeto de especial consideración por la literatura especializada y que ayuda a entender, en el caso español, el crecimiento de las distancias entre las rentas de los más ricos y los más pobres.

En contraste con la mejor defensa y recuperación de los grupos con mayor capacidad económica, se sitúa el deterioro de la situación económica y las condiciones de vida de la población española situada en las decilas inferiores de la distribución de la renta, lo que justifica su análisis más pormenorizado. ¿Puede calificarse la recesión de antipobre? Una forma muy sencilla de dar respuesta a esta pregunta es observar la diferente variación de las rentas de los hogares ubicados en distintas zonas (percentiles) de la distribución de ingresos (Gráfico 2).

La experiencia española en el período de recesión ofrece un claro ejemplo de una evolución regresiva de la renta de los hogares. Mientras que entre 2006 y 2011 los ingresos de la población con ren-

tas más bajas han caído cerca de un 5% en términos reales cada año, el crecimiento correspondiente a los hogares más ricos ha sido el mayor de toda la población. Además de desmentir la tesis de que los costes de la crisis se han generalizado entre todas las capas sociales de manera uniforme, el hundimiento de las rentas más bajas ha llevado a una proporción creciente de la población a niveles de vulnerabilidad muy altos. Las tasas de pobreza más grave han crecido a un ritmo muy importante.

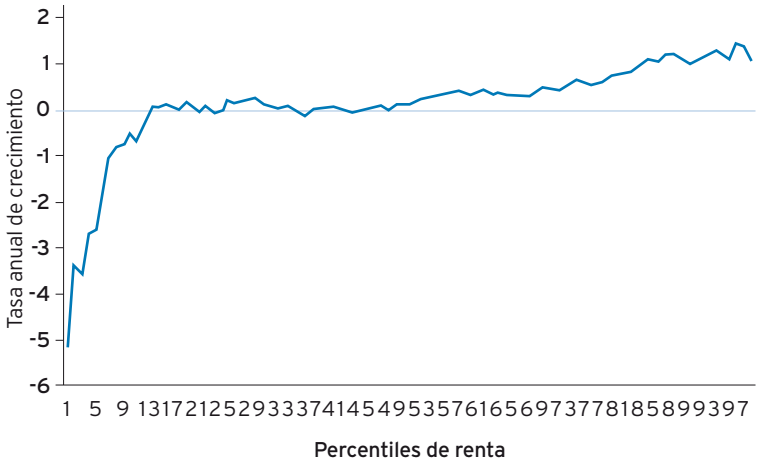
La pobreza, además, se ha hecho muy intensa, y el porcentaje de hogares sin ingresos ha alcanzado su nivel máximo de los últimos 25 años, como muestran los datos sobre hogares que no reciben remuneraciones del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social. La evolución de este indicador desde la crisis revela un recrudecimiento sin precedentes de las situaciones de carencia de ingresos. Desde unos valores cercanos al 2% antes del inicio de la crisis, se pasó a finales de 2012 al máximo histórico del 3,7% del total. En términos del número de hogares afectados, la cifra creció desde algo más de 300.000 a mediados de 2007 a más de 630.000 en 2012.

3. Consecuencias de la crisis sobre la pobreza y la privación material

La crisis, el estancamiento de la producción y, especialmente, el crecimiento del desempleo, que superó en 2012 el 26% de la población activa, han afectado con especial intensidad a los hogares situados en los escalones inferiores de la distribución de la renta, aumentando la extensión y la intensidad de la pobreza y empeorando de forma clara las condiciones de vida de las familias más vulnerables. La Tabla 1 ofrece información sobre las tendencias de la pobreza a lo largo de los últimos años, a partir del umbral convencional (el 60% de la renta mediana equivalente). Tal como refleja la primera columna de la Tabla, se puede apreciar que la población en riesgo de pobreza creció en el período estudiado un 10,7%, aunque dicho aumento se concentró en los dos últimos años de la serie. Aunque es complicado efectuar comparaciones con otros períodos históricos, habría que regresar a los años ochenta para encontrar tasas similares de pobreza (si bien en ningún otro período se registraron variaciones interanuales de la pobreza tan elevadas como en esta crisis, al menos desde que existen datos anuales).

Gráfico 2

Tasa de variación anual real de la renta por percentiles (2006-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Encuestas de Condiciones de Vida (INE)

Tabla 1

Evolución del riesgo de pobreza (2004-2011) (umbral = 60% de la renta mediana equivalente)

	Extensión (H, %)	Intensidad (I, %)	*Poverty gap ratio* (HI, %)
2004	19,9	31,0	6,1
2005	19,7	31,6	6,2
2006	19,9	31,9	6,4
2007	19,7	31,3	6,2
2008	19,6	34,6	6,8
2009	19,5	40,8	7,9
2010	20,7	43,6	9,0
2011	21,8	40,8	8,9
% 2008-2011	+10,7	+18,0	+30,7

Nota: H: cociente entre la población en riesgo de pobreza y la población total; I: cociente entre la renta media de las personas pobres y el umbral de pobreza; HI: producto de las dos medidas anteriores. La renta utilizada cada año es la obtenida por el hogar durante el año natural previo a la encuesta.
Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

La segunda columna es aún más expresiva del empeoramiento de la situación de los hogares ubicados en las primeras decilas de la distribución. El aumento de la intensidad de la pobreza –entendida como la distancia de la renta media de la población considerada pobre respecto al umbral de pobreza– ha sido de un 18%, y los datos reflejan la concentración de dicho empeoramiento en los años 2008 a 2011. El tercer indicador recogido en la Tabla (la *poverty gap ratio*), que combina los resultados de las dos medidas anteriores, también aumentó considerablemente (30,7%) entre 2008 y 2011.

El intenso crecimiento del indicador de intensidad de la pobreza refleja un mayor empeoramiento de quienes se encuentran en el extremo inferior de la distribución. Esta conclusión se ve reafirmada cuando se utiliza un umbral más bajo, como el definido por el 40% de la renta mediana ajustada, a veces denominado umbral de riesgo de pobreza grave: como muestra el Gráfico 3, la crisis ha supuesto un crecimiento acelerado del porcentaje de hogares bajo esta línea de pobreza. La pobreza, por tanto, se ha hecho simultáneamente más extensa, y más grave o intensa.

Para valorar adecuadamente el impacto sobre las condiciones de vida en España de la anterior evolución, es preciso tener en cuenta otro elemento, y es la caída del propio umbral de pobreza como consecuencia de la crisis, debido a su naturaleza relativa. Como es bien conocido, los umbrales relativos crecen en las etapas expansivas y se reducen en las recesivas, lo que dificulta, salvo que se den cambios importantes en la distribución de la renta, la reducción de la pobreza en los períodos de bonanza, mientras que suaviza su aumento en las crisis[1]. En el caso de la economía española, la caída de las rentas de los hogares ha hecho que el umbral definido por el 60% de la mediana descienda desde los casi 8.000 euros para una persona sola en 2009 a algo más de 7.300 en 2012, en términos nominales, lo que estaría indicando un empobrecimiento medio de la sociedad. Para paliar este problema, Eurostat ofrece también, desde hace años, información

1 La mayoría de los países de la OCDE calcula los índices de pobreza utilizando líneas relativas, en lugar de utilizar umbrales absolutos ligados a mínimos de subsistencia. Una desventaja de esta forma de medida es, precisamente, la dificultad para interpretar los efectos del ciclo económico sobre la pobreza, dado que el umbral puede variar sensiblemente –en términos absolutos– de un año a otro.

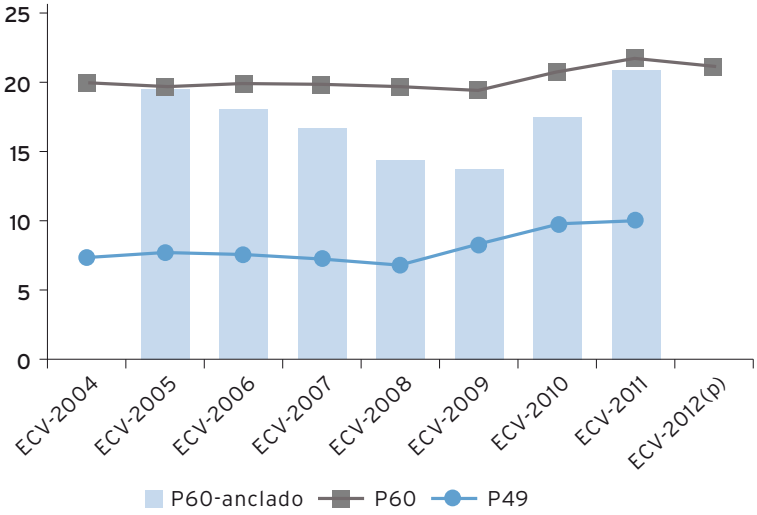
sobre las tendencias de la pobreza en relación con el umbral del año 2005, mantenido constante en términos reales en los años sucesivos (umbral "anclado"). Si se utiliza este baremo, el índice de riesgo de pobreza habría pasado del 20% al 14% entre 2005 y 2009, para elevarse después hasta el 21% entre 2009 y 2011, lo que pone de manifiesto, de nuevo, el efecto de la crisis sobre los hogares con mayores dificultades (Gráfico 3).

La disminución de la renta disponible que se ha producido en España desde el comienzo de la crisis económica ha afectado de una forma u otra a la mayoría de los hogares, aunque con rasgos diferenciales según su localización en la distribución de la renta. En todo caso, la pérdida de fuentes de ingresos ha tenido para muchas familias un impacto negativo apreciable sobre las condiciones de vida, más allá de las tasas de pobreza monetaria.

En términos agregados, el índice de carencia material que elabora el Instituo Nacional de Estadística (INE) a partir de una lista de seis indicadores de dificultad económica refleja un crecimiento significativo de estos problemas a lo largo de los últimos años. Según estos datos, un 16,4% de las personas pertenecía en 2011 a hogares con tres o más *situaciones de carencia*, casi seis puntos por encima del valor alcanzado en 2008 (Gráfico 4). Si se concentra la atención en el grupo más reducido de los que sufren *privación o carencia material grave* (cuatro o más problemas de los seis que conforman la lista), se aprecia la misma evolución, aunque los cambios parecen mostrar una menor intensidad, tanto antes como después

Gráfico 3

Evolución del riesgo de pobreza según la renta monetaria de los hogares (2004-2012)



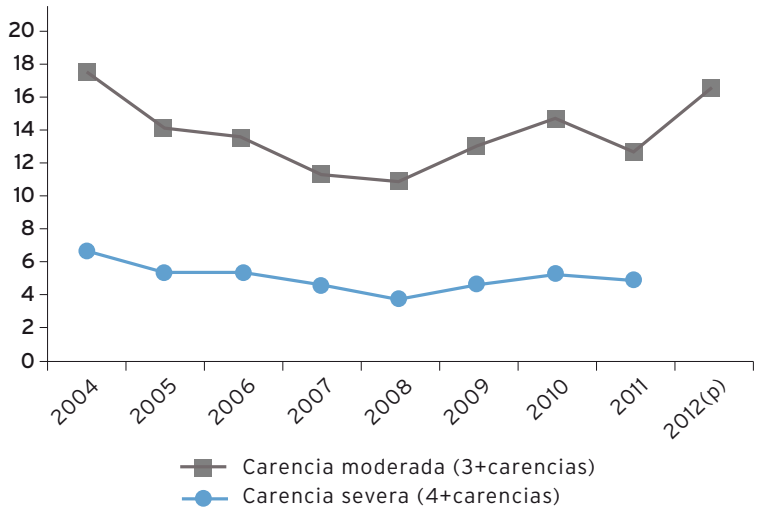
Nota: P60: % de personas en hogares con ingresos anuales por unidad de consumo inferiores al 60% de la mediana de la renta disponible por unidad de consumo; P40: % de personas en hogares con ingresos anuales por unidad de consumo inferiores al 40% de la mediana de la renta disponible por unidad de consumo; P60 anclado: % de personas en hogares con ingresos anuales por unidad de consumo inferiores a U60 evaluado con datos de la ECV-2005, y mantenido constante en términos reales en los años sucesivos. La renta utilizada cada año es la obtenida por el hogar durante el año natural previo a la encuesta.
Fuente: ECV 2004-2011 y elaboración propia, INE, 2012 (dato año 2012) y EU-SILC (tasas de pobreza con umbral anclado en año 2005).

del inicio de la crisis. Ha de tenerse en cuenta que este indicador captura en España solo a un pequeño porcentaje de las personas con dificultades económicas, en torno al 5% de la población.

Resulta interesante observar la distinta extensión de cada tipo de carencia (Tabla 2). En general, desde el año 2009 en adelante se advierte un empeoramiento de la mayoría de las condiciones que forman parte del indicador de privación. Aunque la relevancia de cada condición es dispar y alguna de ellas tiene un valor relativo, ante el peso de tendencias socioculturales (como ocurre en el caso del ordenador) y el hecho de referirse a universos de población muy pequeños,

Gráfico 4

Porcentaje de población que sufre carencia material en España (2004-2012)



Nota: (p) Dato provisional. La definición de los índices de carencia material moderada y grave se recoge en la Tabla 2.
Fuente: años 2004-2011: elaboración propia a partir de los microdatos contenidos en los ficheros de usuario de la Encuesta de Condiciones de Vida, años 2004-2011; año 2012: INE, 2012: Encuesta de Condiciones de Vida 2012. Resultados provisionales. http://www.ine.es

pueden destacarse tres ítems específicos por su claro empeoramiento en el transcurso de la crisis. Se trata, en primer lugar, de la posibilidad de "irse de vacaciones", que obtiene un porcentaje de respuestas negativas próximo a la mitad de la población encuestada en 2012, y en donde se observa una especial incidencia desde 2009. El segundo ítem es el que se refiere a la incapacidad para afrontar gastos imprevistos (más del 40% en 2012), mientras que en uno de los ámbitos en los que la percepción social de la crisis es más notable, como el retraso en pagos asociados a la vivienda principal, la problemática afecta a un 8,6% de los hogares en el último año con información disponible.

En términos agregados, por tanto, la crisis ha rebajado el nivel de vida medio, aumentando la desigualdad e incrementado el riesgo de pobreza, según todos los indicadores analizados. Los efectos negativos mencionados han sido, sin embargo, muy desiguales entre las diferentes categorías de la población. Una tendencia común a muchos países, que se observa también en España, es la mejora de la posición relativa de los pensionistas, menos directamente afectados por la crisis que los adultos en edad activa. Ello no implica, en todo caso, que las personas mayores hayan permanecido inmunes a la crisis, dado que, a los efectos directos de los recortes en materia de protección social (muchos de ellos en políticas importantes para la población mayor edad, como es el caso de la sanidad), se suman, en muchos casos, los efectos indirectos derivados de que los hogares cuyo sustentador principal es un pensionista han debido asumir el mantenimiento económico de los hijos adultos u otros familiares expulsados del mercado de trabajo.

En todo caso, son las familias en las que se pierden empleos las principales afectadas por la recesión, muy especialmente cuando el paro afecta al perceptor principal de ingresos. La Tabla 3 permite estudiar estos efectos diferenciales, a partir de la consideración de tres grandes grupos de población, clasificados en función de la situación laboral actual del sustentador principal del hogar. La primera observación que puede derivarse de estos datos es el importante crecimiento de los hogares sustentados por personas desempleadas. Llama la atención, especialmente, el brusco salto que se produjo entre 2008 y 2009, al multiplicarse casi por dos el peso de ese tipo de hogares.

Tabla 2

Evolución de la carencia material de los hogares (2004-2012)

Indicadores de carencia material	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(p)
No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	43,7	40,8	38,5	35,9	34,1	39,5	40,8	39,4	45,3
No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	38,0	33,2	30,0	29,0	27,3	33,4	36,3	35,4	40,1
No puede permitirse disponer de un ordenador personal	13,9	11,2	10,0	7,9	7,2	6,6	6,3	4,5	-
No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada	9,1	8,6	8,9	7,2	4,9	6,2	7,0	5,9	-
Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses	6,3	5,1	4,6	5,8	6,1	8,3	9,0	6,9	8,6
No puede permitirse disponer de un automóvil	5,9	5,5	4,6	4,1	4,6	4,4	4,7	4,5	-
No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	2,1	2,3	3,8	2,1	1,9	1,6	2,4	3,0	-
En situación de carencia material (tres o más de los siete indicadores anteriores)	**17,4**	**14,0**	**13,3**	**11,3 1**	**0,8**	**12,9**	**14,5**	**12,6**	**16,4**
En situación de carencia material grave (cuatro o más de los siete indicadores anteriores)	**6,6**	**5,3**	**5,4**	**4,6**	**3,8**	**4,6**	**5,3**	**5,0**	-

Nota: (p) dato provisional; (–) dato no disponible
Fuente: Años 2004-2011: elaboración propia a partir de Encuesta de condiciones de vida (INE)

También se observa el aumento de los hogares sustentados por inactivos, bien como consecuencia de sustentadores que abandonan el mercado de trabajo, o bien porque, como antes se apuntaba, los pensionistas pasan a convertirse en sustentadores principales en algunos hogares.

Respecto a la evolución de la pobreza y la privación en el caso de los ocupados, desempleados e inactivos, frente a la situación de cierta estabilidad en el primer grupo se observan cambios significativos en los dos últimos , especialmente, en aquel cuyo sustentador principal es una persona desempleada. En los hogares sustentados por ocupados se ha producido un cierto aumento de las tasas de pobreza, especialmente si la atención se concentra en los indicadores de pobreza anclada y, sobre todo, en la pobreza grave –umbral del 40%–, indicador que creció un 60% entre 2008 y 2011. Puede suponerse que se trata de familias cuyo sustentador principal trabaja, pero percibiendo salarios inferiores al correspondiente al umbral, es decir, lo que la literatura ha denominado "salarios de pobreza". En esa situación se encontraba en 2011 un 8% de las familias cuyo sustentador principal estaba ocupado. Por otro lado, se detiene (e incluso se invierte en los primeros años de la crisis) la mejora de los indicadores de privación material lograda en los años anteriores a la crisis.

Tabla 3

Evolución de diversos indicadores de pobreza y privación material según la situación laboral del sustentador principal (2004-2011)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Cambio 2008-11
DISTRIBUCIÓN DEMOGRÁFICA									
% de población en hogares sustentados por:									
Ocupado	67	72	71	73	72	68	66	65	-10
Desempleado	5	4	4	4	5	9	9	9	80
Inactivo	28	24	25	23	23	23	24	26	13
ÍNDICES DE POBREZA Y PRIVACIÓN MATERIAL									
Sustentador ocupado									
Pobreza (U60)	14	14	14	15	15	13	15	16	7
Pobreza (U40)	5	6	5	5	5	6	8	8	60
Pobreza (U60 anclado)	14	14	13	12	12	10	13	16	33
Carencia material moderada	15	12	11	9	9	10	12	9	0
Carencia material grave	5	5	5	4	3	3	4	3	0
Sustentador desempleado									
Pobreza (U60)	40	39	37	38	36	39	43	48	33
Pobreza (U40)	23	21	22	25	18	20	26	30	67
Pobreza (U60 anclado)	39	39	34	36	34	34	40	47	38
Carencia material moderada	39	38	32	30	31	38	37	40	29
Carencia material grave	22	16	15	19	13	18	17	21	62
Sustentador inactivo									
Pobreza (U60)	30	34	34	33	32	30	27	27	-16
Pobreza (U40)	10	11	12	11	10	10	10	9	-10
Pobreza (U60 anclado)	28	34	31	28	25	22	23	26	4
Carencia material moderada	20	15	16	14	11	11	13	12	9
Carencia material grave	7	6	6	6	4	4	4	4	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, años 2004-2011

Por lo que se refiere a las familias cuyo sustentador es una persona inactiva, normalmente un pensionista, es interesante destacar cómo los índices de pobreza relativa, comparativamente elevados en el período previo a la crisis, disminuyen desde el comienzo de esta, debido a que, en términos relativos, su situación mejora en relación con el conjunto, singularmente debido al empeoramiento relativo de los sustentadores principales desempleados. Salvo pequeñas variaciones, no se observa en este colectivo un empeoramiento significativo de los indicadores de privación.

Donde se concentran los problemas principales, como se viene señalando, es entre los hogares sustentados por desempleados, cuyo número ha aumentado rápidamente durante la crisis. Los datos de la Tabla 3 muestran el grave empeoramiento de sus indicadores de pobreza y de privación. Para estos hogares, han crecido significativamente los tres índices de pobreza analizados, especialmente el de pobreza grave, y lo han hecho también los indicadores de privación, en especial, el denominado de "privación o carencia material gra-

ve". En definitiva, esta información pone de manifiesto que la pobreza está creciendo notablemente, que afecta a más hogares, y que los indicadores de intensidad (pobreza grave, carencia material grave) de la pobreza han tendido a incrementarse durante los años de la crisis.

La gravedad de estas tendencias obliga a reflexionar sobre la insuficiencia de las redes de protección para responder al drástico incremento de las necesidades sociales. Una de las razones del aumento del riesgo de pobreza es la limitada capacidad del sistema de garantía de ingresos. Si bien el crecimiento del número de prestaciones ha sido muy importante y el volumen de beneficiarios alcanza un máximo histórico, la cobertura proporcionada ha sido insuficiente para poder contener el crecimiento de las situaciones de insuficiencia de ingresos derivadas del incremento del desempleo. Difícilmente podía haber sido de otra forma, dada la debilidad con la que el sistema llegó a la crisis. Además, el recorte de algunas prestaciones, en un contexto en el que las previsiones no apuntan a la reducción del desempleo, introduce todavía mayores limitaciones a la capacidad compensadora de las necesidades sociales de nuestro sistema de garantía de ingresos. Una situación tan dura como la reflejada, que afecta a un número creciente de familias, explica que se haya decidido prorrogar, aunque con condiciones de acceso más restrictivas, las ayudas extraordinarias para los parados que han agotado el subsidio de desempleo.

4. ¿Por qué han aumentado más en España la desigualdad y la pobreza en la crisis?

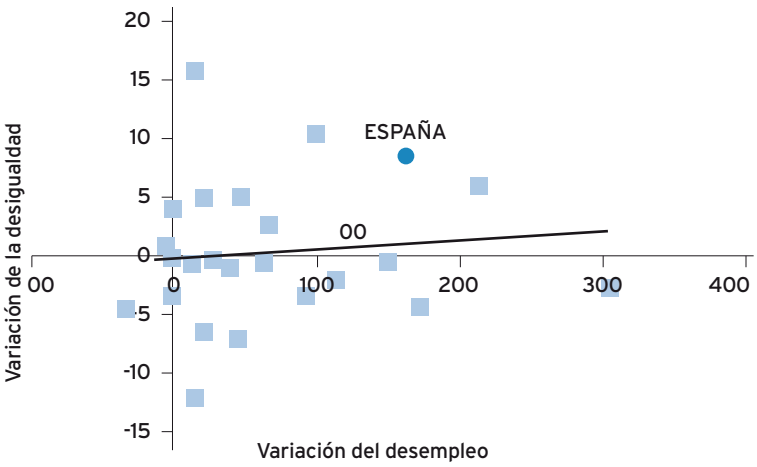
Los datos anteriores dejan pocas dudas del carácter diferencial de la crisis en España en cuanto a los efectos sobre la distribución de la renta. Se trata de uno de los países de la Unión Europea donde más ha aumentado la desigualdad durante la gran fase recesiva iniciada en 2012, y donde más han crecido también la incidencia y la intensidad de la pobreza. El cuadro de posibles factores explicativos de este comportamiento no es, sin embargo, tan claro, dada la simultaneidad de diferentes fuerzas de cambio. Una relevante, sin duda, es la diferente magnitud del impacto de la crisis en el mercado de trabajo en España, con una dramática destrucción de empleo y cambios muy relevantes en la estructura salarial.

El extraordinario aumento del desempleo en España, que ha pasado de una tasa del 8% al inicio de la crisis a otra superior al 26% en 2012, ha podido tener, sin duda, consecuencias importantes sobre la distribución de la renta.

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 5, aunque no parece haber una relación directa entre los cambios en la desigualdad y las variaciones del desempleo en la Unión Europea, España es uno de los países donde más aumentó el índice de Gini y donde más aumentó la tasa de paro. Un crecimiento de tal magnitud del desempleo anticipa, además, una intensa reducción de las rentas de los hogares en la parte baja de

Gráfico 5

Evolución de la desigualdad y el desempleo en la crisis



Fuente: Eurostat

la distribución de la renta, al disponer de menores recursos formativos, tener menor probabilidad de empleo y un acceso más limitado a otras fuentes de renta.

Aunque resulta difícil identificar el efecto preciso que ha tenido el crecimiento del desempleo en la distribución de la renta en la crisis, existen elementos cualitativos que permiten anticipar un mayor impacto que en otras recesiones. En anteriores episodios recesivos, uno de los elementos que evitó una traducción directa del desempleo en mayor desigualdad fue el menor crecimiento del desempleo en los sustentadores principales. La distribución del desempleo dentro del hogar o, más directamente, el empleo de la persona principal del hogar, tal como la define la Encuesta de Población Activa, actuó como elemento amortiguador de las crisis. En la recesión actual, sin embargo, a diferencia de lo que sucedió con el aumento del paro en la década de los ochenta o en la fase recesiva de los primeros años noventa, la tasa de desempleo de los sustentadores principales ha alcanzado su nivel máximo histórico, con aumentos incluso superiores a los de la tasa agregada de desempleo (Gráfico 6). Durante la prolongada fase de expansión económica anterior a la crisis, esta tasa se había mantenido en valores muy bajos, situándose en vísperas del cambio de ciclo económico por debajo del 6%. Desde entonces, el crecimiento ha sido muy importante, más que triplicándose, superando en 2012 su máximo histórico, al alcanzar el 21,4%.

Además de afectar de forma drástica a los niveles de empleo, el mayor impacto de la crisis en determinados sectores productivos ha dado origen también a cambios importantes en la estructura salarial. Aunque los datos para valorar la evolución de la distribución salarial son limitados, la información procedente de los registros administrativos y de las propias encuestas a los hogares revela que, a diferencia de lo que sucedió en el anterior período de bonanza, las distancias entre los asalariados con rentas más altas y más bajas aumentó considerablemente durante el período de crisis. Especialmente destacada ha sido la ampliación de las diferencias en la parte baja de la distribución salarial, cuya compresión en la etapa previa contuvo el aumento de las diferencias salariales cuando en otros países estaban creciendo a un alto ritmo. Dado que los salarios de los trabajadores de la

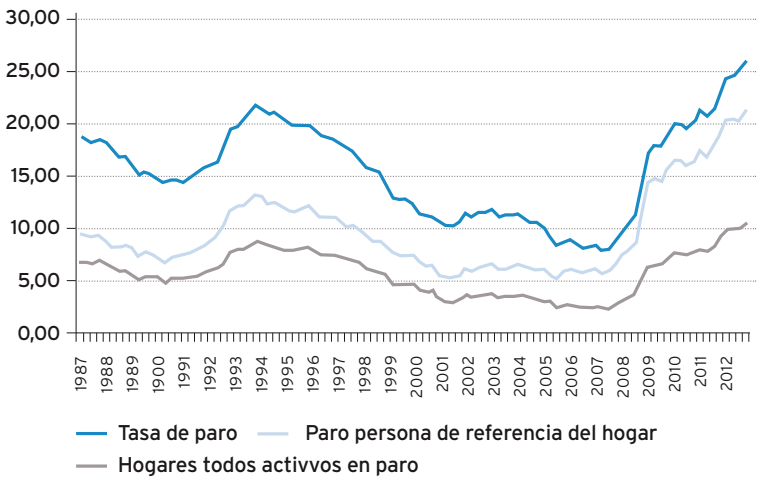
construcción pertenecen mayoritariamente a las decilas más bajas de la distribución salarial, mientras que en la etapa expansiva el aumento del empleo y los salarios en ese sector contribuyó a la reducción de la desigualdad salarial, el hundimiento del sector en la crisis ha tenido el efecto contrario.

También algunas decisiones políticas han podido afectar a la distribución salarial en el período reciente. Después de los importantes aumentos del salario mínimo en el período previo a la crisis e incluso al inicio de esta, sobre todo en relación con la evolución del IPC, su crecimiento ha ido moderándose desde 2010. El gobierno actual decretó para 2012 un crecimiento nulo de esta variable, lo que contrasta con una subida de los precios de casi dos puntos y medio. Este debilitamiento del valor de referencia de los salarios más bajos debe contemplarse como un elemento más de presión sobre el mencionado aumento de las desigualdades salariales desde el comienzo de la crisis. A pesar de la salida del mercado de trabajo de un colectivo muy importante de trabajadores con salarios muy bajos, las diferencias en la parte baja de la distribución de las rentas salariales se han ensanchado en este período, produciéndose un alejamiento progresivo del salario medio por parte de los trabajadores con remuneraciones más bajas.

La otra dimensión desde la que es posible interpretar el mayor crecimiento de la desigualdad y la pobreza en España en la crisis es la reducida capacidad del sistema de impuestos y prestaciones, si se compara con el de otros países europeos, para combatir el aumento de la desigualdad de las rentas primarias. Si bien los datos disponibles no reflejan una disminución de la capacidad redistributiva de los ingresos y gastos públicos hasta 2010, cuando se pusieron en marcha las primeras medidas de austeridad, su menor incidencia sobre la renta de los hogares españoles es una de las razones del carácter diferencial de los efectos de la crisis en el contexto comparado. Esa capacidad reductora de la desigualdad es casi la mitad de la de alguno de los países nórdicos y queda lejos todavía de la observada en los principales países centroeuropeos. Los datos disponibles no recogen aún los efectos de las medidas más drásticas de ajuste introducidas posteriormente, que, con toda probabilidad, habrán limitado gravemente el efecto compensador de la desigualdad que ejercen las políticas públicas.

Gráfico 6

Tasa de paro del hogar (1987-2012)



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE)

5. ¿Qué futuro nos espera en términos de pobreza y desigualdad?

Los datos sobre la evolución reciente de la renta de los hogares ponen de manifiesto que los efectos de la crisis económica, que está afectando a los hogares españoles de una manera clara, pueden perdurar en el tiempo. Los datos sobre la renta por habitante del INE –renta nacional disponible a precios de mercado– revelan que las cifras actuales son, en términos reales, muy similares a las que existían hace más de 10 años, lo que invita a pensar en más de una década perdida en términos de renta media. Los datos disponibles sobre el consumo de los hogares, recogidos en las Encuestas de Presupuestos Familiares, reflejan, asimismo, una disminución notable del gasto realizado. Según los datos del INE, la caída del consumo real alcanzó un 18% en los últimos tres años. Tales cifras, así como la evolución del nivel y composición del desempleo, son claros exponentes de la extensión y gravedad de la crisis, que parece afectar a la gran mayoría de los ciudadanos, aunque recae con especial intensidad sobre las familias de ingresos bajos y, muy especialmente, sobre los hogares encabezados por desempleados.

A pesar de los tímidos intentos del Gobierno para transmitir a la población que seguramente este año será el último de la crisis, los organismos internacionales insisten en señalar que 2013 puede ser un año al menos tan duro como 2012 para la economía española y apuntan al mantenimiento de la situación de recesión, con unas estimaciones de decrecimiento del PIB situadas entre el 1,5% y 2%. Ante tales perspectivas económicas, cabe abrigar pocas esperanzas en la recuperación, y menos en cuanto a la solución de los problemas apuntados en este trabajo. A pesar de los esfuerzos para conseguir aumentar la recaudación, los datos disponibles no son tampoco muy esperanzadores, mientras que las políticas de mantenimiento de rentas están en mínimos, los servicios públicos sometidos a procesos de privatización, cuando no de desmantelamiento, y las medidas de reforma del mercado laboral no van sino a agravar, al menos en el corto plazo, algunos de los resultados económicos y sociales de los últimos años.

A todo ello hay que sumar la inercia que acompaña a todo proceso de distribución de rentas, que hace muy improbable una mejora sensible de la situación y, por el contrario, incrementa el riesgo de inestabilidad y de una grave quiebra social. La experiencia de los cambios de ciclo anteriores, como el de los primeros años noventa, hace temer, además, que el aumento de las diferencias de renta en la actual crisis acabe consolidándose en unos niveles de desigualdad y pobreza superiores a los de las últimas décadas, incluso una vez finalizada la crisis.

La magnitud de los procesos descritos exigiría, por tanto, revisar no solo las actuaciones que podrían dar respuesta a las necesidades impuestas por la crisis, sino también aquellas que podríamos calificar como estructurales en nuestro modelo social. La austeridad presupuestaria no reduce la pobreza y crea más desigualdad,

especialmente si la reducción de servicios o la pérdida de intensidad protectora afectan, especialmente, a las actuaciones públicas más relacionadas con el bienestar de los hogares. La gravedad de las nuevas formas de pobreza haría necesario no solo mantener lo que había antes de la crisis, ahora insuficiente, sino aumentar los niveles de gasto.

El énfasis en las políticas de consolidación fiscal impone, además, otros costes a la sociedad española. Se trata de los relacionados con la ruptura del pacto social. Nuestro actual sistema de protección social es el resultado de diferentes acuerdos sociales, y los derechos asociados pueden interpretarse como conquistas sociales. Mientras en varios servicios se está limitando su carácter universal, con condiciones de acceso cada vez más restrictivas y programas de bienestar cuestionados, algunas políticas sociales se vuelven cada vez más estigmatizantes. No se trata solamente de que los recortes estén alejando esos servicios del tamaño óptimo necesario para contribuir a mejorar los niveles de bienestar de la sociedad española, sino que se están produciendo devaluaciones difícilmente reparables en el principio de ciudadanía, característico del Estado de bienestar en Europa, en relación con el diseño de estos servicios.

Ante el riesgo de una sociedad cada vez más fragmentada, parece imprescindible que las medidas de control del déficit se acompañen de políticas que pongan el énfasis en el criterio de equidad. Es imposible pensar en mejoras sustanciales de la desigualdad sin aumentar el gasto redistributivo, acercándolo a los niveles que corresponden a nuestra estructura demográfica y nivel de renta. Es imprescindible, también, desarrollar actuaciones que cubran algunos de nuestros déficits más importantes, como las dirigidas a los jóvenes sin formación y la redefinición de los sistemas de garantía de rentas, carentes en la actualidad de una red de seguridad económica coherente. Del éxito y la ambición de las posibles políticas dependerá, más que del propio crecimiento económico, las posibilidades de invertir las actuales tendencias y de evitar la progresiva transformación de nuestro país en una sociedad cada vez más dual.

Conclusiones

1 El cambio de ciclo producido en los últimos años ha generado una recesión de gran intensidad en España, con importantes repercusiones en el bienestar de los ciudadanos. El extraordinario crecimiento del paro, unido a una extensa precariedad previa en el mercado de trabajo y a las limitaciones de las políticas sociales, han dado lugar a un significativo aumento de la desigualdad, así como de los indicadores de pobreza y privación, que se han visto, además, agravados por la prolongación de la crisis.

2 Aunque es cierto que la crisis ha implicado una disminución de la renta disponible media de los hogares, lo que implica el empobrecimiento general de la sociedad, no puede defenderse que los problemas de la recesión han afectado por igual a los distintos colectivos sociales. Pese a la presencia simultánea de una crisis financiera y una caída de la actividad económica real, los datos disponibles confirman que los sectores de población con mayor capacidad económica se han recuperado de las primeras consecuencias de la crisis, e incluso han retomado la senda de crecimiento de sus ingresos.

3 Se puede afirmar, por el contrario, que la crisis ha castigado con especial dureza a quienes tenían niveles de ingresos más bajos. En ese sentido, los indicadores de extensión e intensidad de la pobreza han crecido significativamente desde el año 2008 y, según las últimas informaciones, 630.000 hogares carecen de ingreso alguno procedente de los salarios, las prestaciones de desempleo o las provenientes del sistema de Seguridad Social. Y algo similar puede afirmarse respecto a los indicadores de privación, que muestran una intensificación de los problemas de los hogares, especialmente respecto a la posibilidad de afrontar gastos imprevistos o cumplir con los pagos asociados a la vivienda principal.

4 Respecto a los grupos especialmente castigados por la recesión, frente a una mejora relativa de los hogares encabezados por pensionistas (aunque el número de estos hogares se incrementa, bien por el abandono del mercado de trabajo, o bien por convertirse en sustentadores principales de hogares sin trabajo), son los hogares cuyo sustentador principal está desempleado (cuyo número crece intensamente) los más afectados por la crisis y entre los que más se elevan los indicadores de pobreza y privación material.

5 En el contexto internacional, España es uno de los países en los que aumentan más, de forma simultánea, el paro y la desigualdad. ¿Qué razones pueden explicar la mayor intensidad de los efectos negativos de la crisis en España? Seguramente, se trata de un conjunto de causas: por un lado, el crecimiento in-

tenso, por primera vez en España, del paro de los perceptores principales de ingresos en los hogares; por otro, los cambios en la estructura salarial, muy afectada por la crisis del sector de la construcción y el aumento de las diferencias en la parte baja de la distribución de la renta; y, por último, los efectos de los cambios de la regulación (estancamiento del salario mínimo, cambios de la normativa laboral, etc.) y de las políticas públicas con efectos redistributivos, en especial las que afectan a los sectores de pensiones, educación y sanidad, especialmente desde el año 2010.

6 La situación creada en el mercado de trabajo y el empeoramiento de los indicadores de desigualdad, pobreza y privación material, en un contexto de profunda crisis y sin expectativas de salida a corto plazo, plantean un horizonte muy sombrío para una sociedad cada vez más dividida y dual. En las condiciones actuales, la estabilidad social parece difícil de asegurar, y se crea un clima en el que parece poco viable tratar de mantener por más tiempo las políticas de austeridad sin adoptar paralelamente medidas orientadas a reducir las brechas sociales y combatir de forma efectiva la pobreza y la privación de los ciudadanos más vulnerables.

7

La aguda merma de confianza en todas las instituciones

1. Introducción

La importancia que tiene el prestigio de las instituciones para el buen funcionamiento de la democracia ha sido repetidamente subrayada, porque la democracia no trata solo de unas elecciones, sino también de la manera en que se relaciona el Estado con los ciudadanos. Y para que esa relación sea correcta, es necesario que exista un extenso sistema de rendición de cuentas *(accountability)* que conceda al ejercicio del poder político no solo legitimidad de origen, sino también de funcionamiento. La existencia de controles internos en las instituciones es uno de los elementos necesarios para esa legitimidad democrática continuada, al igual que la transparencia en su funcionamiento y la motivación explícita de su toma de decisiones. Unas instituciones prestigiadas y transparentes actúan como freno y autolimitación del poder político y, junto con lo que se puede llamar "comprensión informada", que deben facilitar unos medios de comunicación plurales, da a los ciudadanos la oportunidad de conocer y decidir qué decisiones están siendo las más correctas desde el punto de vista de sus intereses.

El hecho de que diferentes estudios que reflejan el estado de la opinión pública española hayan venido recogiendo de manera consistente y creciente la merma de la confianza de los ciudadanos respecto al funcionamiento y al valor de las instituciones nacidas del proceso de transición y plasmadas en la Constitución de 1978, es así especialmente inquietante. Prácticamente todas las instituciones democráticas han sufrido una pérdida de valor, desde los políticos –que, según el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de noviembre de 2012, se colocan en el tercer puesto de las mayores preocupaciones de los españoles, detrás del paro y los problema económicos– hasta la monarquía, que en octubre de 2011 obtiene ya (por primera vez) una votación negativa, inferior al 5.

Es cierto que las notas sobre la confianza en las instituciones no han sido tradicionalmente muy altas y que difícilmente han llegado a superar un 7 sobre 10, solo algunas de ellas y en sus mejores momentos, pero, aun así, el bajón experimentado no ya solo respecto a los primeros años de la Transición, sino respecto a barómetros del CIS de hace 10 años, es reseñable.

Es verdad que el debate sobre el estado actual de la democracia parlamentaria como sistema de representación política no es exclusivo de España, ni mucho menos. Ulrich Beck ha escrito que la democracia corre peligro de degenerar hacia una "categoría zombi", es decir, convertirse en una institución y una idea extinta, pero que continúa dominando nuestro pensamiento.

Sin llegar a compartir ese diagnóstico, sí parece evidente que en España las instituciones democráticas, en torno a las cuales se sigue organizando el sistema entero, están en realidad muy alejadas de la vida de los ciudadanos y son crecientemente percibidas por estos como instrumentos al servicio de intereses particulares. O, como diría Beck, los ciudadanos perciben que el debate público está controlado por grupos de presión económicos o por grandes grupos de "expertos", de manera que sus propias voces no llegan apenas a la esfera común.

En el caso particular español, se puede estimar que el deterioro de las instituciones no es solo consecuencia de la formidable crisis económica que estalló en 2008 (aunque es indudable que ha tenido una fuerte repercusión), sino que ese destrozo institucional se había venido produciendo desde antes, que se agudizó precisamente en los periodos de bonanza económica y que es precisamente esa circunstancia la que ha empeorado los efectos de la crisis económica, y no al contrario.

Siguiendo las claves para comprender la prosperidad y la riqueza de Daron Acemoglu y James A. Robinson (*Por qué fracasan los países*, Editorial Deusto), se podría quizás avanzar que han sido unas instituciones políticas más extractivas que inclusivas las que han permitido la proliferación de instituciones económicas también más extractivas que inclusivas. El modelo sería aplicable al *boom* o burbuja inmobiliaria, en la que las necesidades de financiación de algunas instituciones políticas, como los propios partidos, y, sobre todo, y en todavía mucha mayor me-

dida, los ayuntamientos, alentó o permitió la proliferación de modelos económicos extractivos, especialmente en el mundo financiero e inmobiliario, y alentó un sistema político de progresiva relajación de controles y de total falta de transparencia que, finalmente, llevó a no tener casi instrumentos adecuados para hacer frente al impacto político de la crisis económica de 2008 en la opinión pública.

Los sondeos más recientes en España retratan a los políticos (y se podría decir que a los partidos políticos, puesto que en España la Constitución convierte a los partidos en instituciones a las que se confía en exclusiva cualquier actividad política representativa) como el centro del deterioro institucional, y ese debería ser realmente el primer objeto de análisis. ¿Han sido realmente los partidos políticos los principales agentes de ese deterioro? Seguramente cualquier fenómeno social complejo tiene causas variadas y no es posible atribuir a un solo elemento la totalidad de los problemas que afronta la democracia española. Aun así, el enojo que han suscitado los partidos y la evidencia de la desafección ciudadana que experimentan aconsejaría un futuro estudio más detallado sobre el papel que han desempeñado en el prestigio de las demás instituciones.

La primera recriminación que habría que analizar es si los dos grandes partidos con voluntad y expectativas de alcanzar el gobierno nacional, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), son responsables de la apropiación, o por decirlo más suavemente, la "patrimonialización" del resto de las instituciones o de una parte considerable de ellas.

Si atendemos a la formación de los organismos de control de la mayoría de esas instituciones y de los propios organismos reguladores, no caben muchas dudas de que la apropiación se ha producido efectivamente, mediante la atribución de "cuotas", que se escenificaban en el Parlamento, pero que los ciudadanos han llegado a percibir como un simple "reparto" negociado extramuros y, en ocasiones, incluso en bloque, es decir, intercambiando nombres para varias instituciones al tiempo.

Los medios de comunicación han colaborado ampliamente en la extensión de esa imagen de prorrateo, publicando en numerosas ocasiones, y durante muchos años, las negociaciones secretas que se llevaban a cabo entre las burocracias de los dos grandes partidos para distribuirse el poder y el control en las más variadas instituciones. El caso más espectacular ha sido el del Tribunal Constitucional (TC), donde no fue posible durante cuatro años efectuar el relevo ordenado de sus miembros por discrepancias partidistas, pero también ocuparon grandes espacios los repartos en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) o entidades financieras, como las cajas de ahorro, protagonistas posteriormente de un sonoro y devastador crac.

Parece lógico y democrático que las instituciones de un país reflejen de alguna manera la voluntad democrática de sus ciudadanos, en el sentido de que las nuevas mayorías influyan en la orientación de esos organismos, aun respetando su independencia y su libertad de criterio y de decisión. Una voluntad democrática progresista o conservadora

expresada en unas elecciones generales debe ser capaz de influir en la orientación genérica de instituciones de las que dependen muchos aspectos de la vida de esos ciudadanos.

Nadie discute, por ejemplo, que los presidentes norteamericanos propongan nombramientos en la Corte Suprema de Estados Unidos que se aproximen a su propia sensibilidad, progresista o conservadora. Pero una cosa es eso, y otra, lo que ha venido sucediendo en España, donde los nombramientos en los órganos de control de esas instituciones no han respondido a la voluntad de reflejar esas nuevas sensibilidades, sino directamente una nueva dependencia, de manera que los órganos de control pasaran a estar controlados por las burocracias de esos partidos mayoritarios. El resultado de esas políticas, y de la percepción ciudadana de esas políticas, ha llevado a un progresivo deterioro de la reputación o prestigio de muchas de esas instituciones, con la aparición de una natural desconfianza, que ha ido quedando reflejada en los sondeos de opinión.

"La independencia del ente regulador no está reñida con el nombramiento por el Gobierno", asegura el catedrático de Derecho administrativo Meilán Gil. "El problema radica en la insuficiencia de la cultura democrática que se percibe en el comportamiento de un generalizado reparto de cargos asociado a la alternancia política y el de los partidos políticos, y en una insuficiente reacción social. La presión ejercida sobre el TC, con la adscripción pública de progresismo y conservadurismo de sus miembros y el entendimiento de la lealtad constitucional como disciplina ideológica partidaria, constituyen una muestra cercana".

En 2012 se acabó el bloqueo que los dos grandes partidos habían provocado, en mayor o menor grado, a lo largo de cuatro años y por el que resultaba imposible proveer las plazas que debían haber quedado vacantes en varias instituciones, como el TC, el CGPJ, el Tribunal de Cuentas, el defensor del pueblo y la Junta Electoral. Ese momentáneo acuerdo bipartidista no soluciona el problema de fondo, porque es difícil creer en un real cambio de cultura de los dos grandes partidos respecto a su derecho a "repartirse" las instituciones.

Un TC y unos órganos encargados de vigilar y de regular equilibradamente los mercados, percibidos como instituciones verdaderamente independientes, quizás no habrían evitado la crisis con el nacionalismo catalán o la desconfianza respecto a los partidos, pero habrían contribuido, seguramente, a atenuar sus efectos, como sucede en otros países con mayor tradición institucional. El desprestigio de las instituciones que deberían garantizar esos aspectos básicos del funcionamiento democrático (es decir, el TC, los órganos de la justicia, la existencia de medios públicos de información prestigiados, partidos políticos de funcionamiento democrático, no sometidos a dictado de sus pequeñas burocracias, y unas instituciones europeas que no se perciban como órganos de decisión que no se someten a rendición de cuentas) ha sido esencial en la desafección política.

Esa desafección política se ha agravado, además, al conocerse en los últimos tres años un gran número de casos de co-

rrupción que salpican la vida de varios partidos (PP, PSOE, CiU, Unió Malloquina...) y, muy especialmente, la llamada "trama Gürtel", que implica en una amplia red de deshonestidades y posibles delitos a personalidades y dirigentes del partido en el gobierno. Efectos igualmente demoledores en la confianza de los ciudadanos tiene la quiebra de entidades bancarias y financieras, sobre la que siguen sin dilucidarse responsabilidades penales.

La judicialización de buena parte de estos excesos y delitos va a someter la imagen de los tribunales de justicia en los próximos meses a una dura prueba, sobre todo teniendo en cuenta que, según el CIS (sondeo de febrero de 2011), ya existe un 24,8% de ciudadanos que confía nada o poco en ellos, frente a un 19,2% que lo hace mucho o bastante. El 47,8% de los encuestados les atribuye una nota de entre 4 y 6 sobre 10. Una dilación exagerada en la resolución de esos casos puede terminar por confundirse con una sensación de impunidad que arrasaría la imagen de la justicia.

2. La transparencia

Un problema general que ha contribuido a la pérdida de prestigio de las instituciones en España ha sido su funcionamiento considerablemente opaco. La falta de transparencia política y económica ha dificultado la lucha contra la corrupción y ha disminuido la confianza en el correcto funcionamiento de la mayoría de las instituciones, desde los partidos políticos hasta el Parlamento.

La exigencia de que el Congreso aprobase una ley semejante a las *Freedom Information Acts* que funcionan en otros países europeos viene siendo formulada por asociaciones ciudadanas en defensa del buen gobierno desde hace años, sin resultado alguno ni en los períodos socialistas ni en los populares. El PSOE incluyó en el programa electoral que acompañó la victoria de José Luis Rodríguez Zapatero el compromiso de aprobar una ley de transparencia, pero el correspondiente proyecto no fue presentado hasta que faltaban pocos días para la disolución de las Cortes y la convocatoria de las últimas elecciones. El PP anunció a los pocos meses de su llegada a La Moncloa la tramitación urgente de una ley de transparencia y buen gobierno que afectaría a buena parte del sector público español.

El borrador hecho público inicialmente provocó las protestas de la asociación Transparencia Internacional, entre otras cosas porque "no contempla ningún tipo de infracciones ni de sanciones a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas de transparencia". Tampoco suscitó acuerdo el régimen de "silencio administrativo" o la limitación de acceso a la información en demasiadas excepciones abstractas, desde cuestiones que "puedan perjudicar la política económica y monetaria" o el medio ambiente hasta la exclusión de la Casa Real y los propios partidos políticos. En términos generales, el borrador, al que el Gobierno anunció posteriormente algunas modificaciones para que pudiera ser aplicado también a los partidos, no garantiza correctamente la operatividad del procedi-

miento y suscita muchas dudas sobre su efectividad.

Transparencia Internacional propuso añadir la obligación de publicar el patrimonio que posee cada una de las entidades públicas, una mejora en el sistema de almacenamiento de decisiones, una simplificación de normas, la garantía de agilidad en la provisión de información, un sistema de incentivos al cumplimiento y de sanciones en caso contrario, la formación de funcionarios, un órgano independiente de gestión del sistema y una estructura organizativa y técnica que permita la fácil implementación y acceso a la información. A raíz de los últimos ejemplos de corrupción denunciados, y especialmente del caso Bárcenas, las asociaciones especializadas han incidido en la necesaria transparencia de las cuentas de los partidos políticos, incluyendo el detalle de sus gastos e ingresos.

España es el único país de la Unión Europea que no tiene una ley reguladora del derecho al acceso a la información y que no somete a reglas de transparencia a su sector público. Más de 400 entes públicos de ámbito estatal, 2.000 autonómicos y casi 19.000 de ámbito local, según datos de Transparencia Internacional, continúan esquivando sus obligaciones de control y vigilancia.

3. El Tribunal Constitucional

Javier Pradera escribió en enero de 2011: "Si los actores de la vida pública fuesen mínimamente responsables de sus actos, la claridad, precisión, veracidad y dureza de las críticas expresadas por Emilia Casas durante su despedida como presidenta del TC habría provocado una crisis de Estado". Casas recordó los tres años de retrasos, "el mayor en la historia de este Tribunal", en la renovación por el Senado del alto tribunal, y mencionó la demora del Congreso para cubrir la plaza dejada vacante por el fallecimiento del magistrado García Calvo en mayo de 2008. "El quebrantamiento de esos plazos implica un incumplimiento grave de la Constitución y perjudica la calidad de nuestra democracia", advirtió. "La legitimidad de origen de los ocho magistrados del TC elegidos por los diputados y senadores resulta empañada si las designaciones no se realizan en el momento previsto". De esa forma, "quedan embarradas por todo tipo de cábalas y supuestas negociaciones políticas llevadas a cabo al margen del Parlamento".

Pradera recordaba que "la mayoría cualificada de 3/5 de cada cámara exigida para designar a los magistrados del TC implica una garantía frente a las tentaciones de mayorías políticas coyunturales, deseosas de secuestrar al alto tribunal. Ese quórum reforzado es, además, un mandato constitucional dirigido a los grupos parlamentarios para que busquen el consenso sobre todos y cada uno de los futuros magistrados, que deberán ser juristas de reconocido prestigio, elevada cualificación técnica e independencia de criterio".

Ha sido la renuncia a buscar ese consenso sobre "todos" los magistrados, atendiendo a esos requisitos, lo que ha embarrado el prestigio de la institución. Las burocracias de los partidos interpretaron que bastaba con que cada uno se

"apropiase" de su respectiva cuota sobre la que podían decidir sin interferencias ni negociaciones, y esa decisión produjo daños formidables en el alto tribunal.

Las tensiones partidistas dentro del TC llevaron a discutidas decisiones sobre recusaciones de algunos de sus miembros en el debate de asuntos de gran importancia (caso Pérez Tremps), que ayudaron aún más a debilitar la posición de la institución ante un recurso tan decisivo y discutible como el interpuesto por el PP contra el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por el Congreso de los Diputados y refrendado ya en la propia Cataluña.

Un problema secundario, pero no menos perjudicial para la imagen de la institución, es el hecho de que el TC ha sido utilizado por los partidos políticos como una especie de tercera cámara legislativa, con lo que ello supone de evidente implicación en batallas estrictamente políticas. Fueron sonados en su momento el ya mencionado recurso contra el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, pero también los presentados contra la Ley de Matrimonio Homosexual o contra la creación de la asignatura educación para la ciudadanía.

Solo en 2012, el Tribunal fue emplazado a resolver sobre las decisiones de no actualizar las pensiones, imponer unas tasas judiciales inusitadamente altas, el famoso copago farmacéutico (un euro por receta) o la restricción de acceso a la sanidad pública de inmigrantes en situación irregular (los llamados "sin papeles"). La reforma laboral, la amnistía fiscal y los cambios en la legislación para la elección de presidente del organismo RTVE (Radio Televisión Española) han sido también objeto de sendos recursos ante el TC. Teniendo en cuenta que el TC ha llegado a acumular un retraso de hasta 13 años en la resolución de algunos recursos presentados contra otras leyes polémicas, queda claro que el prestigio de la institución está sometido a serias tensiones.

4. El Consejo General del Poder Judicial

La misma lucha por conseguir o impedir mayorías en CGPJ ha sido origen de penosos espectáculos ante la opinión pública. El CGPJ, que tiene la delicada función de encargarse del gobierno de los jueces, ha tenido problemas para su funcionamiento prácticamente desde su creación, pero no solo por problemas de organización interna, sino por su ineficacia en la labor encomendada. El CGPJ es la institución que garantiza la independencia de los jueces y la que se debe preocupar por que tengan los medios necesarios para ejercer su función, pero, desde su puesta en marcha por la Ley Orgánica de 10 de enero de 1980, todavía no ha conseguido, por ejemplo, dotarse de un sistema informático equiparable al que utilizan Hacienda o la Seguridad Social.

Los problemas de organización de la justicia española son bien conocidos. En total hay 4.604 jueces (para una población de más de 45 millones de habitantes), pero un 4% está en situación de excedencia y en torno a 500, según datos del propio Consejo, desarrolla servicios especiales en

otras administraciones. Un número insuficiente de jueces significa una carga de trabajo desproporcionada y una ralentización de su funcionamiento, que, en algunos casos, llega al esperpento o produce resultados injustos.

La elección de los vocales (20) responsables de todo ese sistema responde a una lógica partidista y los candidatos se buscan más atendiendo a su fidelidad política que a su competencia profesional reconocida, como ha señalado el magistrado Diego Íñiguez en repetidos artículos, y la opinión pública es perfectamente consciente de ello. "Los 20 miembros del Consejo deben elegir al presidente y al vicepresidente en su primera sesión. Pero se sabe antes quiénes van a ser; los vocales han sido designados con la indicación, con la condición, de que deben votar a unos determinados y lo hacen dócilmente. El presidente forma parte de la mayoría y el vicepresidente, de la minoría. Que se sepa ya antes de la primera reunión, que los medios de comunicación lo publiquen siempre antes y que acierten invariablemente, deslegitima a cada nueva formación del Consejo desde el primer día de su mandato", escribe Bonifacio de la Cuadra.

Para colmo, el CGPJ se colocó en una posición insostenible el año pasado al desvelarse su jornada de trabajo ("semana caribeña") y, muy especialmente, al comprobarse la escasa justificación de los viajes y gastos realizados por su presidente, el magistrado Carlos Dívar, que había sido nombrado por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, con el apoyo entusiasta del PP, y que usó aparentemente dinero público en gastos privados.

5. El Parlamento

El problema que suscita el fuerte desprestigio que experimentan el Parlamento y los partidos políticos es distinto. Las manifestaciones en torno al Congreso de los Diputados ("No nos representan") encendieron las luces de alarma en buena parte de la clase política, que se declara consciente de la importancia de ese alejamiento entre los ciudadanos y sus órganos de presentación política, pero que no ha hecho, de momento, nada realmente efectivo para cambiar esa situación.

Al referirnos al progresivo desprestigio del Parlamento y del efecto demoledor que ha tenido la crisis en su imagen, habría que aclarar que se trata del Congreso de los Diputados, porque el Senado ha sido presentado desde muy pronto a la opinión pública como un órgano relativamente inútil, tanto por los propios partidos como por los medios de comunicación. Lo que importa ahora es resaltar las dificultades que tiene el Congreso para cumplir las funciones de control del Gobierno y de caja de resonancia de las preocupaciones ciudadanas.

Según el barómetro del CIS de noviembre de 2010, a la pregunta de si cree que en Congreso de los Diputados se discuten los problemas fundamentales del país o se presta demasiada atención a problemas de poca importancia, solo el 25,6% creía que se discuten problemas importantes, mientras que el 61% opinaba que la Cámara baja se distrae con temas banales (Tabla 1).

Cuando se pregunta en qué medida pueden algunas instituciones contro-

lar un posible abuso de poder del Gobierno, la mayoría de los ciudadanos confía más en los medios de comunicación (46%) que en la oposición (27,9%). Aunque la pregunta no incluye claramente al Congreso como institución capaz de controlar al Gobierno, puede suponer que se incluye dentro de la forma "oposición".

Un sondeo posterior, realizado en febrero de 2013 por Metroscopia, indica que tres de cada cuatro ciudadanos considera que el Congreso no representa a la mayoría de los españoles, y un porcentaje incluso superior (80%) no se siente personalmente representado por él (Tabla 2). "La desafección política de la ciudadanía", explica el responsable de dicho sondeo, José Pablo Ferrándiz, "es cada vez mayor según avanza la crisis económica. Pero hay que añadir, además, el efecto de los casos de corrupción política que aparecen en los medios de comunicación, y que lleva al 85% de los encuestados a pensar que el Congreso no hace su trabajo con honestidad" (Tabla 3).

El Congreso ha realizado en el pasado algunos intentos de afrontar las dificultades para cumplir las funciones que le atribuyen los ciudadanos. Se creó, por ejemplo, un nuevo sistema de preguntas y respuestas, que debería dar origen a un mejor ejercicio del control del Gobierno, pero cuyo resultado no ha sido satisfactorio, al percibirse como un mero intercambio genérico de reproches, sin voluntad de satisfacer la demanda de información. Sigue sin solucionarse el problema de unas comisiones de investigación que realicen un trabajo eficaz y finalicen en un informe solvente sobre el asunto investigado. Las distintas propuestas, en el sentido de que dos grupos parlamentarios o un 10% de diputados fueran suficientes para crear una comisión de este tipo, han fracasado siempre, por el bloqueo, en unas ocasiones del PSOE y, en otras, del PP.

Menos aún han prosperado las propuestas para que el Parlamento pueda crear comisiones de investigación integradas no por parlamentarios, sino por

Tabla 1

En conjunto, ¿aprueba o desaprueba la forma en que el Congreso de los Diputados está llevando a cabo su trabajo?

(En porcentajes)

	TOTAL ENTREVISTADOS	VOTANTES DE PP	VOTANTES DE PSOE
Aprueba	13	22	9
Desaprueba	83	75	90
Saldo aprueba-desaprueba	-70	-53	-81

La diferencia hasta 100 en la suma vertical de porcentajes corresponde a No sabe/nocontesta.
Fuente: Metroscopia. Fecha de realización del trabajo de campo: 13 y 14 de febrero de 2013

Tabla 2

¿Siente que el Congreso de los Diputados representa...?

(En porcentajes)

	TOTAL ENTREVISTADOS	VOTANTES DE PP	VOTANTES DE PSOE
a la mayoría de los españoles			
Sí	24	34	22
No	74	65	76
a usted personalmente			
Sí	18	31	17
No	80	66	82

La diferencia hasta 100 en la suma vertical de porcentajes corresponde a No sabe/nocontesta.
Fuente: Metroscopia. Fecha de realización del trabajo de campo: 13 y 14 de febrero de 2013

Tabla 3

¿Diría que, en general, los siguientes profesionales desempeñan su trabajo con honestidad?

(En porcentajes)

	TOTAL ENTREVISTADOS	VOTANTES DE PP	VOTANTES DE PSOE
Enfermeros			
Sí	94	92	95
No	4	5	3
Médicos			
Sí 9	1 8	9	93
No	6	8	5
Profesores de la educación pública			
Sí	88	80	91
No	8	15	5
Policías			
Sí	80	82	86
No	17	15	11
Abogados			
Sí	51	47	55
No	37	43	32
Periodistas			
Sí	53	45	65
No	40	50	30
Banqueros			
Sí	12	12	15
No	84	82	84
Diputados del Congreso			
Sí	11	12	11
No	85	83	85

La diferencia hasta 100 en la suma vertical de porcentajes corresponde a No sabe/no contesta.

Ficha técnica (Tablas 1 a 3): sondeo efectuado mediante entrevistas telefónicas a una muestra nacional de personas mayores de 18 años. Se han completado 600 entrevistas, estratificadas por la intersección hábitat/comunidad autónoma y distribuidas de manera proporcional al total de la región, con cuotas de sexo y edad aplicadas a la unidad última (persona entrevistada). Partiendo de los criterios del muestreo aleatorio simple, para un nivel de confianza del 95,5% (que es el habitualmente adoptado) y en la hipótesis más desfavorable de máxima indeterminación (p = q = 50), el margen de error de los datos referidos al total de la muestra es de +/- 4,1 puntos.

Fuente: Metroscopia. Fecha de realización del trabajo de campo: 13 y 14 de febrero de 2013

personalidades de reconocida competencia y honorabilidad a las que se encarga la elaboración de informes que se someten después a la comisión correspondiente del Congreso para su estudio y, en su caso, propuestas de modificaciones legislativas, como sucede en otros países de nuestro entorno. La crisis bancaria, que ha supuesto un formidable deterioro de la imagen de las entidades financieras y que ha obligado a desembolsar enormes cantidades de dinero público, no ha sido objeto de ninguna investigación parlamentaria seria, y las subcomisiones de Reestructuración Bancaria y Saneamiento Financiero y de Transparencia de Productos Financieros e Hipotecarios, ambas dependientes de la Comisión de Economía y Competitividad, y constituidas en mayo de 2012, no han dado origen a ningún documento analítico que haya podido ser discutido públicamente.

Tampoco ha sido posible solucionar el problema que plantea el uso continuado de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos del Estado, un instrumento legislativo que permite recoger materias que quedan excluidas de las leyes anuales de presupuestos según la doctrina constitucional, pero que se tramitan, sin embargo, de manera paralela. La extensión desmesurada de este uso ha sido denunciada por los pequeños grupos parlamentarios, porque indirectamente restringe la calidad y vitalidad del debate político en el Congreso.

Los intentos de revitalizar y de dar sentido a la actividad del Senado han sido numerosísimos sobre el papel... y nulos en la práctica. Existe una infinidad de estudios académicos y de trabajos internos de los partidos sobre la mejor manera de acentuar el carácter del Senado como cámara de representación territorial, pero poco o nada se ha avanzado en ese camino

6. Los partidos políticos

La opinión sobre los partidos políticos ha sido contradictoria en los últimos años. En 2010, todavía un 78,8% de los ciudadanos compartía la opinión de que los partidos son necesarios para la democracia (frente a un 92% en un sondeo de 1980), pero ya un 55,1% creía que los "partidos solo sirven para dividir a la gente" (CIS 2352).

El profesor José María Maravall (*Las promesas políticas*, Galaxia Gutenberg, 2013) escribe que no es concebible la democracia representativa sin los partidos políticos, pero resalta los cambios experimentados por la opinión pública española a ese respecto en ese período. "Es posible que ello refleje el cierre organizativo que los partidos políticos practicaron en esos años, sus prácticas burocráticas y clientelistas, sus listas electorales cerradas, bloqueadas y elaboradas lejos de los votantes, sus políticas internas opacas y aparentemente guiadas por intereses de poder, la sustitución de ideas por palabras en sus discursos".

Para Maravall, es posible que la evaluación crítica de los partidos sea una respuesta a políticas económicas y demandas sociales insatisfechas, pero también a que existió una relación entre esas políticas y la organización de los partidos. "Estos dieron la espalda a la sociedad, su militancia decreció considerablemente desde el inicio de la democracia, sus formas de organización en agrupaciones territoriales resultaron muy poco atractivas para fomentar la afiliación, convirtiéndose en piezas utilizadas en las luchas internas por el poder".

Un trabajo de los sociólogos Joan Font, Clemente Navarro y Magdalena Wojciesszak (CIS Madrid 2012) planteó si, pese a ese aparente rechazo de los políticos y de los partidos, pese a esa demanda de mayor participación ciudadana exhibida en movimientos como el 15-M o los llamados "indignados", quizás fuera posible que, en el fondo, la mayoría prefiriera los llamados "procesos políticos sigilosos", como los descritos en el polémico libro *Stealth Democracy*, de Hibbing y Theiss-Morse.

"¿Tiene preferencias la ciudadanía sobre cómo quiere que sean los procesos políticos o le importan únicamente los resultados de los mismos?", se preguntan. "La preferencia mayoritaria, al menos en el caso norteamericano, es por una democracia sigilosa, es decir, por delegar las decisiones a los políticos, sin que sea necesaria la implicación de la ciudadanía", explican. Aunque las conclusiones del trabajo no son muy determinantes, sus autores estiman que la ciudadanía española "muestra una preferencia (moderada) por que se incorporen más mecanismos participativos con intervención ciudadana en los procesos políticos de toma de decisiones. Tanto las posturas en la escala de procesos políticos como las respuestas a todas las preguntas restantes muestran una sociedad española con defensores y detractores de la participación, a menudo algunos más de los primeros que de los segundos, pero con buena parte de la ciudadanía situada en posturas intermedias. Posturas intermedias que, en todo caso, representan una preferencia hacia procesos políticos más participativos que los actualmente existentes y de los que la ciu-

dadanía percibe que ninguno de los tres grandes partidos (PP, PSOE e Izquierda Unida) defiende".

En el caso español, la justificación a la sobreprotección que se concedió a los partidos como actores políticos casi exclusivos y a la estabilidad del funcionamiento institucional quedó debilitada al desaparecer el peligro autoritario.

Como señala Enrique Guerrero (*Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno: 1993-1996*, Tecnos, 2000) poco a poco "se empezó a reconocer la disfuncionalidad de algunos elementos del sistema y a aceptar la conveniencia de introducir adaptaciones en su estructura o en su dinámica". Así pues, algunos círculos políticos y académicos empezaron a revisar "la fisiología del entramado institucional".

Visto lo sucedido desde entonces, puede decirse que los resultados reales fueron muy escasos. Sin embargo, hay que resaltar que la existencia del peligro de desafección política de los ciudadanos españoles se viene reconociendo desde principios de 1990. El programa electoral del PP de 1989, por ejemplo, proponía (Guerrero) introducir listas abiertas en los partidos, reformar los reglamentos del Congreso y del Senado, "lo que incluiría la disminución de los requisitos para crear comisiones de investigación". El PSOE hablaba también por esas fechas de la necesidad de un nuevo "impulso democrático" y la revitalización de las instituciones. Ya entonces, por ejemplo, todos los grupos parlamentarios eran partidarios de reformar la Ley del Tribunal de Cuentas "para dotarle de mayor capacidad fiscalizadora y sancionadora" y de dar más facilidades a las minorías para que ejercieran mejor su labor de control. A mediados de los noventa, el PSOE proponía modificar el régimen electoral "para mejorar los mecanismos de representación política". Izquierda Unida proponía, entre otras reformas para asegurar la independencia de la justicia, la elección parlamentaria del fiscal general del Estado y las comparecencias previas de todos los candidatos al Consejo General del Poder Judicial.

"En el debate sobre el Estado de la nación de 1994, marcado por la necesidad del Gobierno en minoría de Felipe González de obtener legitimación en el ámbito parlamentario, se aprobaron un total de 107 resoluciones procedentes de distintos grupos. Una de cada cuatro se relacionaba con el fortalecimiento de la vida parlamentaria, el incremento de las facultades de investigación y control del Congreso, la fijación de un sistema más riguroso de incompatibilidades de altos cargos y la rendición de cuentas de los partidos políticos", escribe Guerrero.

La desafección ciudadana por la política, patente en los sondeos de los últimos años, ha llevado a un debate cada vez más intenso sobre la democracia interna en el funcionamiento de los partidos, como vía para mejorar su credibilidad y combatir esa progresiva desconfianza en la política. Un funcionamiento más democrático de los partidos (obligatoriedad de celebrar primarias, reforma electoral que desbloquee las listas de candidatos, obligación de celebrar debates televisivos, etc.) ayudaría, seguramente, a ampliar el espacio de debate político y, en ese senti-

do, podría convertirse en un elemento importante para permitir una discusión seria sobre el respeto a la independencia de las instituciones del Estado.

Por el momento, sin embargo, no existen indicios de que la preocupación por garantizar esa independencia sea una de las prioridades de los dos principales partidos de poder. Sus programas electorales aluden, con frecuencia, a nuevos impulsos democráticos, pero nunca a la excesiva politización de todas las facetas de la vida pública o, mejor dicho, a la excesiva influencia de las burocracias partidistas, tanto en la marcha cotidiana de las instituciones como en la de las Administraciones públicas en su conjunto. En términos generales, los partidos muestran todo tipo de cautelas referidas al funcionamiento institucional, de manera que sigue existiendo un "notable conservadurismo en decisiones sobre reglas de competición política (...) y una voluntad de sobreprotección de los actores políticos tradicionales" (Guerrero). La tensión entre política y administración, que muchos analistas consideran básica en los estados democráticos, parece haberse decantado a favor de la política y, muy especialmente, del gobierno de turno.

7. La monarquía

La institución monárquica, que es una de las pocas, por no decir la única, que se ha mantenido hasta ahora fuera de la competición política y fuera del control partidista, se ve sometida también a un proceso de deterioro, a un nuevo escrutinio público y a nuevas demandas de transparencia y control, debido, sobre todo, a la trascendencia alcanzada por el llamado caso Urdangarin, que afecta a un yerno del rey acusado de participar en una red de corrupción.

Aunque no existe por parte del CIS un estudio posterior al de octubre de 2011 (que reflejaba por primera vez una valoración negativa de la monarquía, de 4,8 sobre 10), otros sondeos de empresas de demoscopia reflejan ese desgaste. Según el análisis de José Juan Toharia, el "saldo favorable" de la monarquía frente a otras formas de jefatura del Estado, que quedó reducido a la mitad entre 2007 y 2010 (de un 47% pasó a un 22%), "se estabilizó a finales de 2012 en un 16%". Según ese mismo estudio, la figura del rey Juan Carlos no sufre un deterioro tan pronunciado, sino que su saldo favorable-desfavorable sigue estando por encima del Gobierno, del Parlamento y de los partidos políticos.

Habrá que esperar a un nuevo sondeo del CIS para poder valorar con más exactitud el grado de apoyo a la monarquía y la popularidad del rey y del príncipe Felipe, pero no parece probable que el daño provocado por el caso Urdangarin haya disminuido desde 2011 o pueda aliviarse en un futuro cercano, ya que los datos que se han venido conociendo en estos meses son cada vez más escandalosos y no se puede descartar una condena. A las andanzas financieras del yerno del rey se sumaron las críticas que provocó el viaje del rey a Botsuana, el tratamiento que reciben en algunos medios de comunicación sus amistades femeninas y sus repetidas complicaciones de salud.

Una eventual condena de Iñaki Urdangarin plantearía el problema secundario de la posición de la infanta Cristina y su posible alejamiento de la línea sucesoria, y alentaría el debate, ya abierto, sobre la abdicación del rey Juan Carlos en su hijo.

Al margen de las cuestiones relacionadas con el prestigio del rey y del príncipe de Asturias, queda pendiente otro tema sustancial: la transparencia a la que debe someterse el funcionamiento de la Casa Real y su financiación. El borrador de ley presentado por el Gobierno de Rajoy excluye a la Casa Real de los mecanismos de control exigidos a otras instituciones del Estado, sin que exista justificación para ello.

El coste del mantenimiento de la Jefatura del Estado, es decir, de la monarquía española, es bastante opaco, porque no se financia exclusivamente con la partida "Casa Real de Su Majestad el Rey" que figura en los Presupuestos Generales, como habitualmente se cree, sino también con otras cantidades distribuidas en otros capítulos presupuestarios. El hecho de que esos capítulos no estén suficientemente desglosados hace muy complicada la auténtica contabilidad de la Casa Real. La sección 1 de los Presupuestos fija anualmente la cantidad global destinada, según la Constitución, "al sostenimiento de su Familia y Casa", una cantidad que el rey "distribuye libremente", pero en la práctica, a esas cantidades habría que sumar otras que figuran en la sección del Ministerio de Administraciones Públicas bajo el epígrafe "Apoyo a la gestión administrativa de la Jefatura del Estado", y que se destinan al pago de los salarios de buena parte de los empleados de la Casa Real, que no se sufragan con la primera cantidad. Tampoco se financia con la partida de la Casa Real el mantenimiento ni el servicio del palacio de La Zarzuela y su predio; ni de la casa en la que habita el príncipe de Asturias; ni el palacio de la Almudaina, con sus jardines, en Palma de Mallorca, en el que la familia real suele pasar su veraneo. Todos esos edificios, como el Palacio Real, El Escorial, La Granja, el palacio del Pardo o el de Riofrío son propiedad de Patrimonio Nacional, que tiene su propio presupuesto para hacer frente a esos gastos. Patrimonio no desglosa su presupuesto según cada palacio, así que no es posible calcular el coste del mantenimiento de los que usan en la actualidad el rey y su familia.

Lo mismo sucede con los vehículos de que dispone la familia real. Es el Parque Móvil del Estado el que se hace cargo del mantenimiento de los distintos automóviles que utiliza el rey, pero no ofrece ningún desglose de sus gastos, por lo que no es posible calcular qué parte de su presupuesto está destinada a la Casa Real. Tanto el rey como la reina, los príncipes de Asturias y las infantas disponen de coches de propiedad particular, pero, en ese caso, pagan de su bolsillo los gastos de seguro y mantenimiento.

Por último, a la hora de calcular los costes de la Jefatura del Estado, habría que tener en cuenta que la partida "Casa Real" no incluye los gastos derivados de los viajes de Estado que realiza el rey o su familia, y que corren por cuenta del Ministerio de Asuntos Exteriores.

8. Los medios de comunicación

Dentro de las instituciones necesarias para el desarrollo de una democracia moderna figura la existencia de medios de comunicación libres e independientes, capaces de ayudar a formar una opinión publica informada que comprenda el alcance de las decisiones que se adoptan en su nombre. La premisa fundamental para una sociedad sana desde el punto de vista de los medios de comunicación es el pluralismo, una condición que se cumple en España, aunque puede correr riesgos si la crisis económica acaba por provocar, por una parte, el cierre de un buen número de empresas periodísticas y, por otro, una mayor concentración en la propiedad de los medios que sobrevivan. El alto endeudamiento de algunos de los grupos de comunicación más importantes del país podría provocar una excesiva dependencia de entidades financieras, de manera que se termine produciendo esa concentración excesiva y una preocupante falta de pluralidad. El empobrecimiento está llevando ya a un importante deterioro de la calidad, especialmente en los caros medios audiovisuales, que introducen cada vez mas en sus parrillas de programación espacios en los que se mezcla información y espectáculo, muy baratos y eficaces desde el punto de vista de mantenimiento de las audiencias en épocas de crisis, pero de poca calidad, muy alejados del debate democrático y mas propicios a la bronca y el insulto.

Pese al indudable deterioro en la calidad que ha experimentado, en términos generales, el panorama de los medios de comunicación españoles, afectado muy duramente por reducciones de plantilla, cierres de corresponsalías en el extranjero y recorte en todo tipo de recursos disponibles, la confianza de los ciudadanos en ellos parece haber mejorado algo en el último año, según datos del barómetro que lleva a cabo la consultora de comunicación Edelman, una entidad especializada privada. Según esa escala, las organizaciones no gubernamentales (ONG) siguen encabezando el *ranking* de confianza, pero los medios de comunicación se sitúan inmediatamente detrás (han pasado del 46% al 50%), por encima de las empresas, los sindicatos y el Gobierno. Estudios anteriores del CIS (2657, octubre de 2006) sitúan también a los medios de comunicación, con un 4,84% de nivel de confianza, por detrás de las ONG (5,9%), pero por delante de las organizaciones empresariales (4,3%), los sindicatos (4,2%), la Iglesia católica (3,8%) y los partidos políticos (3,4%) (Tabla 4). La recuperación señalada por la consultora Edelman puede deberse a que algunos medios de comunicación han dedicado una renovada atención a investigar y divulgar los casos de corrupción política, pero no deberían ocultar el hecho de que los españoles creen que los propios medios de comunicación son corruptos. Transparencia Internacional, por ejemplo, colocaba a los medios en 3,4 puntos en un índice en el que 5 es la mayor corrupción. Claro que partidos políticos y empresas siguen figurando por delante con 3,9 y 3,7, respectivamente.

La percepción de corrupción en el caso de los medios no se debe tanto, según el presidente de Transparencia Internacional

Tabla 4

¿A continuación voy a leerle los nombres de una serie de grupos e instituciones. ¿En qué medida confía Ud. en cada uno de ellos, en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa "ninguna confianza" y el 10, "total confianza"?

	Ninguna confianza				Total confianza			
	(0-1)	(2-3)	(4-6)	(7-8)	(9-10)	NS	NC	(n)
Los medios de comunicación	9,9	12,3	52,9	18,1	3,2	2,9	0,7	(2.481)
Los partidos políticos	23,4	22,0	43,2	6,0	0,8	3,6	1,0	(2.481)
Las ONG	5,1	6,2	40,0	29,4	8,5	10,0	0,8	(2.481)
Las organizaciones empresariales	11,7	13,3	48,0	9,6	1,2	15,1	1,0	(2.481)
Los sindicatos	15,2	15,1	43,5	12,4	2,0	10,9	0,9	(2.481)
La Iglesia católica	28,7	13,1 3	3,7 1	2,3	6,4	4,2	1,7	(2.481)

	Media	Desviación típica	(n)
Los medios de comunicación	4,84	2,29	(2.391)
Los partidos políticos	3,41	2,32	(2.366)
Las ONG	5,90	2,29	(2.215)
Las organizaciones empresariales	4,31	2,22	(2.081)
Los sindicatos	4,22	2,44	(2.188)
La Iglesia católica	3,84	3,03	(2.336)

Fuente: Estudio CIS 2657, octubre de 2006

en España, Jesús Lizcano, a la creencia de que reciban sobornos o realicen actividades ilícitas, como a la opacidad que advierten en sus relaciones con los políticos y los poderes económicos. La politización excesiva y la excesiva parcialidad de los medios de comunicación suelen ser la principal crítica de los ciudadanos.

Como las demás instituciones españolas, los medios de comunicación padecen una notable falta de transparencia, tanto en su propiedad como en los eventuales conflictos de intereses a los que hacen frente por la diversidad de los grupos empresariales que representan. No existe ninguna institución que garantice una autorregulación de acuerdo con unas normas aceptadas voluntariamente de ética profesional ni un órgano al que se sometan de modo también voluntario para dirimir las quejas por malas prácticas profesionales.

Las quejas por la excesiva parcialidad de los medios de comunicación de propiedad privada se vuelven aún mayores cuando se trata de medios de propiedad estatal, a los que una sociedad democráticamente sana atribuye la obligación de neutralidad, altos estándares profesionales y transparencia. Ninguna de estas características ha brillado en la gestión del medio público español por excelencia, RTVE, cuyos programas informativos han estado tradicionalmente sometidos a la influencia del poder político de turno.

En el último período del Gobierno de Rodríguez Zapatero, RTVE experimentó, sin embargo, una transformación muy notable, gracias a un nuevo Estatuto apro-

bado en 2006 que hacía depender el nombramiento del presidente de RTVE de un consenso parlamentario entre los dos grandes partidos. La fórmula insistía en la patrimonialización de la institución por parte de los grandes partidos, pero logró en este caso un resultado brillante, al profesionalizar la gestión y, en consecuencia, garantizar una independencia mayor de los servicios informativos.

La experiencia duró poco, porque, cuatro meses después de tomar posesión, el Gobierno del PP aprobó un decreto-ley por el que el Gobierno podía nombrar al presidente de RTVE sin negociación alguna. La reacción del PSOE, muy discutida, fue dejar vacantes las tres sillas que le correspondían en el consejo de administración de RTVE mientras el Tribunal Constitucional no dictamine sobre la legalidad del mencionado decreto-ley.

Conclusiones

1 Salvo en el caso de la monarquía, el deterioro de las instituciones está ligado a la convicción cada vez más extendida de que dependen de la burocracia de los partidos políticos y a que, excepción del momento crucial de las elecciones, no existe otra oportunidad de reclamarles responsabilidad. Como explica Maravall, el voto en una democracia, e incluso la incertidumbre de los resultados, no basta. El flujo de información (el pluralismo en los medios) y la fragmentación del poder son elementos indispensables, como lo es la posibilidad de atribuir responsabilidades por los cambios en el "bienestar-malestar" (Maravall, pág. 157).

2 Los sondeos indican que el desprestigio de las instituciones que deberían garantizar esos aspectos básicos del funcionamiento democrático (el TC, los órganos de la justicia, la existencia de medios públicos de información independientes, partidos políticos de funcionamiento democrático y unas instituciones europeas que no se perciban como órganos de decisión que no se someten a rendición de cuentas) ha sido esencial en la desafección política.

3 El principal problema no es tanto la participación de los partidos políticos en la designación de los responsables de esas instituciones, sino la opacidad con la que se realiza ese proceso. Sería fundamental que existiera una exigencia mucho mayor a la hora de motivar esas decisiones. La fórmula de los *hearing*, o audiencias previas, en el Congreso y Senado, copiados del parlamentarismo norteamericano, no ha ayudado a solucionar el problema, porque se han convertido en una lamentable farsa. En lugar de aprovechar esas audiencias para conocer el pensamiento, independencia y cualificación de los candidatos a los altos cargos institucionales, los responsables de los grupos parlamentarios (que aceptan sin discusión los nombres acordados por las burocracias partidistas) las transformaron en vergonzosas sesiones de autoelogio y felicitación mutua. La audiencia se transfigura así en un trámite ridículo, en el que se puede escuchar continuamente loas del tipo "es usted la esperanza de la regeneración del Consejo", "ha sido un acierto proponerle", "no cometeré la osadía de pedirle una aclaración", "sería incoherente por mi parte hacerle preguntas al candidato"... (diálogos reales recogidos por el magistrado Íñiguez Hernández).

4 También es imprescindible que, en el caso del CGPJ, esa exigencia se aplique a la hora de explicar los méritos y requisitos para ascensos y nombramientos de los propios jueces, algo que, en la actualidad, se realiza igualmente sin transparencia. "Poner la justicia bajo un foco de luz" es una necesidad especialmente urgente, dado que son los tribunales los que deberán decidir sobre todos esos casos de corrupción.

Evitar que un nuevo CGPJ, elegido en mayor proporción por las asociaciones de jueces, sea dominado abrumadoramente por alguna de ellas, sin lograr una imprescindible y eficaz pluralidad, es una urgencia democrática, igual que conseguir que el nuevo modelo dé más poderes al Ministerio. En los borradores anunciados hasta ahora no se proponen avances en la transparencia de los nombramientos ni se obliga a al Consejo a motivar públicamente las decisiones.

5 En relación con el TC, habría que evitar su uso como tercera cámara y tratar de que recupere el prestigio perdido, pero nada de eso será posible mientras las burocracias de los partidos no den muestras de mayor respeto por el alto tribunal, tal y como exigió Emilia Casas en su despedida como presidenta de la institución.

Las causas de esa pérdida de prestigio son muy variadas, según las opiniones recogidas en el trabajo dirigido por la UNED y titulado Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional, 2010. Algunos de los juristas interrogados en esa encuesta, como Juan Alfonso Santamaría Mayor, aluden a "la disminución del nivel y prestigio profesional de algunos de los magistrados elegidos. Tras las primeras renovaciones, el nivel de exigencia impuesto por los partidos a sus candidatos bajó de modo sensible, nombrándose a algunas personas que, aparte de su no cuestionada valía, resultaban desconocidas fuera de muy pequeños círculos profesionales. Siempre ha habido y hay juristas de primera línea en el Tribunal, por fortuna, pero acompañados de otros de mucho menor porte; todos ellos, los primeros y los segundos, han realizado una labor importante y de calidad en el Tribunal, y su competencia técnica no se discute. Pero la creciente aparición de magistrados poco menos que inéditos ha difundido la impresión de que cualquier jurista mediano podía acceder al cargo si disponía de los apoyos políticos necesarios".

6 Ningún análisis sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas españolas puede dejar de lado que cada vez hay un mayor número importante de decisiones políticas que emanan de autoridades transnacionales a las que no es posible exigir rendición de cuentas y cuyo grado de representatividad se pone también claramente en duda. Empujados en muchas ocasiones por los propios gobiernos o grupos políticos, los ciudadanos perciben que la capacidad legislativa del parlamento nacional y su misma capacidad de control de la actividad gubernamental han quedado rebasadas y en parte inutilizadas por la aprobación en órganos europeos transnacionales de decisiones de gran calado político o económico sobre las que no es posible ejercer un seguimiento ni ejercer control *a posteriori* en los parlamentos nacionales.

La desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones europeas no es, seguramente, nueva. Lo nuevo es que los ciudadanos antes atribuían a la Unión Europea la capacidad de tomar decisiones sobre cuestiones fundamentalmente comerciales que no afectaban tanto a su vida cotidiana, mientras que ahora creen que esos organismos europeos han pasado a tomar decisiones directas sobre cuestiones de índole claramente política o económica (como son las pensiones, la sanidad o las condiciones laborales).

7 Un asunto importante es saber hasta qué punto los ciudadanos españoles valoran el papel que puede desempeñar el propio Gobierno en el Consejo Europeo. Algunos estudios realizados al respecto indican que una buena parte de los ciudadanos españoles (pero también de otros países europeos) no confía en el funcionamiento democrático de las instituciones europeas a las que ha transferido parte de su soberanía en temas esenciales y que no cree que su propio Gobierno tenga la influencia deseable. El último informe *Financial Times-Harris Poll* indica que el 79% de los españoles cree que la influencia de España en la Unión Europea es muy débil, mientras que solo un 14% cree que es razonable. Al mismo tiempo, ha crecido notablemente el número de españoles que cree que la influencia del Gobierno alemán es excesiva (el 67% en 2011, el 83% en 2012).

8

Cataluña se siente desencajada

1. Introducción

¿Qué pasa en Cataluña? ¿Han optado los catalanes, de repente, por independizarse de España? ¿Se ha radicalizado y ampliado el nacionalismo catalán? La fragilidad de la victoria de Convergencia i Unió (CiU) en las últimas elecciones ¿acabará suponiendo la congelación de su plan de autodeterminación? ¿Dónde radican las causas de las convulsiones experimentadas en los últimos meses en Cataluña? ¿Hasta dónde afectarán a su encaje en el conjunto de España? ¿Cuáles son las posibles salidas a la compleja situación actual?

El "proceso de transición nacional" que desencadenó el Gobierno de la Generalitat presidido por Artur Mas desde otoño de 2012, con ser bastante súbito, no deja de ofrecer un sinfín de matices e incertidumbres, poco aptos para ser dilucidados mediante análisis sesgados, precipitados, parciales o pasionales.

Las elecciones autonómicas celebradas el 25 de noviembre de 2012, que convocaron una participación histórica, exhibieron, en relación con las de dos años antes, una floración de distintas actitudes en el enfoque de la cuestión territorial. A saber, un retroceso del soberanismo, un grave revés del nacionalismo convencional, un notorio aumento del independentismo y la aparición de una amplia mayoría a favor de celebrar un referéndum sobre la relación futura de Cataluña y España, cuatro fenómenos muy distintos y a la vez compatibles entre sí (Tabla 1).

Tabla 1

Cataluña. Elecciones autonómicas

Partido	2010		2012	
CiU	1.202	38,43%	1.112	30,7%
PSC	575	18,30%	523	14,4%
ERC	219	7,00%	496	13,7%
PP	387	12,30%	471	13,0%
ICV	230	7,30%	358	9,9%
Ciutadans	106	3,39%	274	7,6%
SI/CUP (*)	102	3,29%	126	3,5%

(En Miles)

(* se contabiliza el partido que obtuvo escaños, SI en 2010, CUP en 2012)

Tabla 2

Descenso del soberanismo

Partido	2010	2012
CiU	38,43%	30,7%
ERC	7,00%	13,7%
SI/CUP 3	3,29%	3,5%
Total	**48,72%**	**47,9%**

(Según resultados electorales del 25-N de 2012)

2. Lo que piensan los catalanes

2.1. Descenso del soberanismo

Se registró un retroceso del soberanismo, englobando bajo este concepto tanto el independentismo puro –que subió– como el declinante nacionalismo convencional, que se perfilaba como un independentismo de menor graduación: eventual, matizado o condicional. Es decir, el representado tanto por las opciones de Esquerra Republicana (ERC) y Candidatura d'Unitat Popular (CUP), explícitamente a favor de la secesión, como por la de Convergència i Unió (CiU), que evitó la expresión "independencia" y utilizó la más polisémica "Estado propio", y en la que conviven los convergentes, cada vez más orientados hacia aquella, y los de Unió, de impronta programática confederal[1].

Pues bien, estas formaciones obtuvieron en 2012 un 47,9% del voto popular (Tabla 2), cuando en 2010 habían logrado el 48,7% (entonces la CUP no alcanzó escaños, pero sí el grupo Solidaritat per la Independència (SI), de similar tamaño electoral). Es decir, en dos años, perdieron algo más de un punto. Ese retroceso, aunque suave, resulta más significativo por cuanto se produjo en el marco de un aumento de la participación de nueve puntos (desde el 60% en 2010 al 69,6% en 2012), de forma que el soberanismo no solo no recogió ningún beneficio neto de la mayor participación,

1 Contabilizamos solo las formaciones que obtuvieron representación en el Parlament y no las aspiraciones de los soberanistas, que los hay, que son votantes de las formaciones de izquierda Partit dels Socialistes (PSC) e Iniciativa per Catalunya Verds (ICV), de imposible cómputo.

sino que aun registró pérdidas netas, un revés por completo adjudicable a CiU, frente al ascenso de ERC.

Formulado el fenómeno de otra manera, con una participación superior en casi diez puntos, las fuerzas soberanistas perdieron un punto, y ello en un clima de notoria polarización; de alta temperatura nacionalista tras la gigantesca manifestación de la Diada del 11 de septiembre; y de activa militancia de la televisión pública autonómica, TV-3. Si se toman no solo las formaciones que accedieron al Parlamento, sino todas las de orientación nacionalista, totalizaron el 49,1% de los votos, un resultado peor que en 1984, 1988, 1992, 1995 y 2010. Puede entonces contemplarse como verosímil la hipótesis de que una mayor participación genera un desgaste relativo del soberanismo o del llamado frente nacionalista, lo que entraña algún interés prospectivo para futuras convocatorias, electorales o, en su caso, referendarias.

Para procurar que la imagen coincida con la realidad, conviene, además, descontar la prima de notoriedad mediática que suele adquirir cualquier formación instalada en el Gobierno o en una alianza parlamentaria/gubernamental por el mero hecho de su acceso al poder.

2.2. Aumento del independentismo

Si el conjunto del soberanismo descendía, ocurría lo contrario con el independentismo "puro", Esquerra más SI/CUP. Si en 2010 alcanzaron el 10,29% del voto popular, en 2012 casi lo duplicaron: el 17,2% (Tabla 3). Se asentaba así un desplazamiento hacia los vectores más radicales del nacionalismo.

Tabla 3
Aumento del independentismo "puro"

Partido	2010	2012
ERC	7,00%	13,7%
SI/CUP	3,29%	3,5%
Total	**10,29%**	**17,2%**

(Según resultados electorales del 25-N de 2012)

Esa pujanza se dio la mano con la correlativa constatación del rotundo fracaso propio en su apuesta estratégica soberanista por parte de CiU, que perdió ocho puntos porcentuales de voto, y redujo sus 62 escaños a 50. La catástrofe política para el partido nacionalista convencional se podía medir, sobre todo, en el aumento de su distancia al umbral de la mayoría absoluta parlamentaria (68 escaños): si en la anterior legislatura le separaban de ella solo seis escaños, ahora aumentaban a 18. Todo ello tras haber lanzado una convocatoria electoral bajo el designio expreso de conseguir una mayoría "excepcional" que le permitiera operar sin ataduras a otros partidos. Resultó exactamente lo contrario, pues su descenso imposibilitaba la gobernación en minoría si no alcanzaba un pacto sostenible de legislatura. Fue esta extrema dependencia lo que explicaría el papel dominante del histórico partido republicano en la alianza parlamentaria del frente nacionalista.

El tercer gran fenómeno que afloró en las elecciones del 25-J fue la abrumadora mayoría de electores partidarios de celebrar una consulta/referéndum sobre la independencia, también formulada bajo la expresión "derecho a decidir". Una desbordante mayoría de ciudadanos votó

Tabla 4

Partidarios de celebrar un referéndum

Partido	% de escaños	
CIU	30,7%	50
PSC	14,4%	20
ERC	13,7%	21
ICV	9,9%	13
CUP	3,5%	3
Total	**72,2%**	**107**

(Según resultados electorales del 25-N de 2012. 107 escaños suponen el 79% de los 135 de los que se compone el hemiciclo)

a partidos que llevaban la propuesta de convocar un referéndum sobre el futuro político global de Cataluña y su relación con el conjunto de España en sus programas: los soberanistas y las formaciones de izquierda PSC e ICV, es decir, los cuatro partidos oficialmente catalanistas y la novedosa CUP. El conjunto de todas esas opciones absorbió el 72,2% de los votos (Tabla 4), equivalente al 74,1% pronosticado en octubre por el barómetro del organismo oficial Centre d'Estudis d'Opinió (CEO).

Este bloque, que totalizaría 107 diputados, es decir, el 79,2% de los 135 escaños, es el único que superaría un umbral muy característico y emblemático: el de los dos tercios de la Cámara necesarios para aprobar una reforma del Estatuto, según requiere su artículo 222. Pero se trata de un bloque muy poco homogéneo, pues incluye tanto a quienes propugnan la convocatoria de un referéndum "sí o sí", amparándose en la legalidad vigente o bien en un sucedáneo de ella (ERC y Convergència), como a los que lo condicionan al respeto escrupuloso del actual ordenamiento (PSC y Unió).

El frente nacionalista gubernamental (CiU más ERC), con sus 71 escaños, representa el 52,5% de la Cámara; si se le añaden los tres diputados de la CUP, alcanzaría el 54,8%; y junto con, muy eventualmente, los 13 de Iniciativa, supondrían un 64,4% del total, próximo, pero inferior, al 66,66% (dos tercios) exigible para la reforma estatutaria. Ese techo máximo del 64,4% quedaría muy por debajo del 89% de los miembros del Parlament que dieron su "sí" al Estatut de 2006.

2.3. Encuestas: primogenitura secesionista

Hasta aquí la realidad política, plural y poliédrica que afloró la ciudadanía en las urnas, la realidad tangible. Ahora bien, existe otra realidad socialmente quizá tan relevante como esa: la de las encuestas.

La primera señal de alarma (para unos) o de entusiasmo (para otros) surgió en junio de 2012, cuando el CEO reveló un sondeo en el que por primera vez –desde que un año antes inició la serie con una pregunta sobre un referéndum– los partidarios de la independencia superaban el 50% de los encuestados: el 51% votaría sí en un referéndum sobre ella, un ascenso de seis puntos en solo cuatro meses. El no y la abstención compartirían el mismo porcentaje, el 21,1%. Otros sondeos darían cuenta, posteriormente, de resultados parecidos.

El impacto mediático de ese dato aireaba la imagen de una ruptura, de una preferencia generalizada por la independencia. Y venía a oscurecer otros datos igualmente significativos. Al ser interrogados sobre qué modelo futuro preferían,

Tabla 5

Sentimientos de pertenencia nacional

Como se siente	%
Solo catalán	21,1
Más catalán que español	28,2
NS/NC	2,5
Tan español como catalán	42,4
Más español que catalán	2,4
Solo español	**3,4**

(Centre d'Estudis d'Opinió, Generalitat de Catalunya, febrero de 2012) / (*El País*, 25 de mayo de 2012)

los catalanes optaban, entre tres alternativas, por vez primera preferentemente por un Estado propio (34%) frente a los partidarios del federalismo (28,7%) y de la autonomía (25,4%). Pero, claro está, sumadas estas dos últimas opciones, una mayoría del 54,1% prefería seguir formando parte de España, a través de distintas intensidades de autogobierno. Este matiz clave, que se repetiría en posteriores sondeos, fue convenientemente relegado a un segundo plano en la propaganda oficialista.

Existe una relación, pero no una correlación exacta, entre esas posiciones políticas y el sentimiento identitario, de pertenencia, lo que permite lecturas diferenciadas y aun contrapuestas sobre los pesos específicos de la españolidad y de la catalanidad (Tabla 5). El segmento mayoritario (42,4%; CEO, febrero de 2012) de la población se manifestaba tan español como catalán; sumado al que se identificaba como más catalán que español (28,2%), alcanzaría el 70,6%: esa sería la corriente mayoritaria de ciudadanos, la de quienes ostentaban identidades compartidas o superpuestas.

Una encuesta que preguntó sobre cómo debería ser el encaje de Cataluña y España resultaba todavía más significativa sobre el peso del secesionismo auscultado en frío y con varias opciones en lugar de confrontado a una respuesta binaria frente a un referéndum: el 52,5% consideró que "bastaría con reformar la Constitución para incluir las demandas catalanas"; el 17,1%, que "bastaría con interpretar de forma diferente la Constitución"; y el 29,5%, que "la única salida es la independencia".

2.4. El concierto fiscal y Europa

De modo que el complejo panorama anterior no está consolidado. Ni puede estarlo, porque el escenario concreto de un referéndum es tan hipotético como inciertas sus características y su momento político; y porque, al constituir buena parte del independentismo una tendencia de carácter reactivo a lo que se consideran agravios o agresiones externos, resulta muy elástica a las variaciones experimentadas en ellos. Por ello la densidad demoscópica del secesionismo desciende sustancialmente en función de tres variables: según aumenta el debate (al menos, es lo que ha sucedido hasta ahora); si existe una expectativa de mejora sustancial de la financiación económica; y en cuanto amenace con poner en peligro la identidad europea de Cataluña. Así, la disposición a un voto favorable a la independencia bajó siete puntos en tan solo el mes y medio previo a la campaña electoral, temporada en que el debate político aumentó de intensidad (Tabla 6).

Tabla 6

Pacto fiscal frente a independencia

SI CATALUÑA OBTUVIERA UN CONCIERTO SIMILAR AL VASCO, VOTARÍAN SI A LA INDEPENDENCIA

FECHA	SONDEO INDEPENDENCIA	
30 de septiembre	54,83%	47,68%
14 de octubre	54,29%	45,68%
28 de octubre	52,82%	42,88%
11 de noviembre	47,93%	40,93%
18 de noviembre	47,49%	42,16%

(Fuente: Feedback para *La Vanguardia*)

Otro elemento clave para decantar la decisión es la cuestión europea. A la pregunta de "si la independencia supusiera que Cataluña quedara fuera de la Unión Europea (UE), ¿qué es más probable que acabara votando en el caso de que se hiciera un referéndum?", un 37% seguiría abonando la separación, mientras que un 50% aplaudiría que continuase "formando parte de España".

3. Las causas de la desafección

3.1. La sentencia del Tribunal Constitucional

Existe hoy casi unanimidad en que la sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional (TC), marcó un hito histórico y el inicio de una dinámica de desafección catalana que se traduciría en ese aumento continuado de los sentimientos y posiciones independentistas, y también de la radicalización del nacionalismo hasta ese momento políticamente autonomista.

La decisión del TC abrió paso a una intensa movilización de protesta en la calle, con una muy nutrida manifestación encabezada por el president José Montilla el 10 de julio, en defensa del Estatut y contra la sentencia, bajo el lema "Som una nació, nosaltres decidim"; a una efervescencia de la izquierda nacionalista y asamblearia, a través de la proliferación de los "a modo de referendos" municipales iniciados en Arenys de Munt en septiembre de 2009; y a una insuficiente respuesta política por parte del Gobierno de la Generalitat (y del Gobierno central). Su presidente trató de reconvertir lo que se recibía y palpaba como gigantesco revés judicial-político. Lo fuese o no en un sentido jurídico, poco importaba desde la perspectiva política, para la que la percepción social resulta trascendental. La percepción fue, en efecto, predominantemente muy negativa. Así, los esfuerzos de Montilla por pautar una estrategia de poner en valor lo que el TC dejaba a salvo y rescatar el resto a través de pactos con el Gobierno central y el uso masivo de la delegación de competencias estatales a las autonomías prevista en el artículo 150 de la Constitución, no lograron taponar las vías de agua.

Coadyuvó a esa impotencia el escaso tiempo del que disponía en los meses finales de la legislatura; las tendencias centrífugas en el seno del propio Gobierno tripartito; y la simultánea etapa final de un Gobierno Zapatero zarandeado por la crisis económica y más interesado en resaltar aquellos elementos en que la decisión del TC suponía un varapalo a los argumentos del recurso del PP. Todo ello pespunteó, en un clima de creciente tensión, la coyuntura que llevaría a la grave derrota socialista en las elecciones au-

tonómicas del 28 de noviembre de 2010. Y, más significativo aún, a la extrema dificultad para recuperar el arraigo social de las apelaciones estatutarias y federales, que habían sido abocadas al desprestigio que suele estigmatizar a todo proyecto derrotado. Se produjo así, con fluidez, el retorno al poder de los nacionalistas de CiU, de tradición moderada, pero ya con un programa más radical, inspirado en un todavía inconcreto "soberanismo" que reivindicaba en primer término un "pacto fiscal", en la línea del concierto vasco.

3.2. La digestión de la sentencia

Un nutrido grupo de expertos catalanes de distintas tendencias elaboró un pormenorizado balance, matizado, pero para nada exento de duras críticas. Concluyó que "al anular pocos preceptos, la sentencia no ha tenido ni se espera que tenga efectos muy notorios a corto plazo". Pero sí previó un aumento de la conflictividad, porque muchos preceptos "mantienen la vigencia", pero, al ser desprovistos de "sentido y fuerza normativa, contrastarán con las iniciativas y la legislación estatal"; porque "la ambigüedad de los pronunciamientos" sobre la lengua (bilingüismo en la Administración, castellano como lengua vehicular en la enseñanza, disponibilidad lingüística en establecimientos privados) "conduce nuevamente –ya ha conducido– a la conflictividad política, social y jurisdiccional"; y porque "refuerza el papel del Ejecutivo" central en la evolución del sistema. "Detiene", al cabo, "la evolución y la adaptación del sistema constitucional, cerrando el paso a las soluciones de carácter federal"[2].

En el ámbito político, inicialmente, algunos, sobre todo desde las filas socialistas, trataron de positivar el resultado. Así, el entonces ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, uno de los más activos negociadores del pacto estatutario desde el Gobierno y el PSOE, afirmaba a final de junio: "Con el tiempo veremos que es un buen Estatuto que ha dado autogobierno a Cataluña, el que los catalanes querían, y un marco, que es el de la Constitución, que garantiza que los españoles seguimos viviendo juntos y armónicamente". Con más reposo, esta familia política introdujo matices a su reacción inicial. Aunque "en los fundamentos" de la sentencia se usan "expresiones ofensivas", el "fallo preserva la inmensa mayoría de los preceptos estatutarios y rechaza casi todas las objeciones del recurso del PP", concluían el expresidente Felipe González y la ministra de Defensa Carme Chacón.

Y argumentaban que era así, no solo "por la extensión del texto afectado –un solo artículo e incisos de párrafos de 13 artículos sobre 238–, sino también porque la práctica totalidad sigue en vigor, y podrá ser desarrollado con la misma normalidad jurídica y política con la que se ha hecho en los cuatro años transcurridos": una potencialidad que quedó en eso. Gon-

2 Especial sentencia 31/2010 del TC sobre el EAC de 2006, pp. 500 y 501, monográfico coordinado por Mercè Barceló, Xavier Bernadí y Joan Vintró, *Revista catalana de Dret Públic*, Escola d'Administració de Catalunya, 2010.

zález y Chacón consideraban que la decisión "consagra y constitucionaliza el mayor nivel de autogobierno alcanzado; reconoce derechos propios a los ciudadanos de Cataluña y todas las competencias que el Parlament había propuesto. Reconoce los derechos históricos, el estatuto lingüístico, la bilateralidad en las relaciones con el Gobierno central y convalida el sistema de financiación y la organización territorial propia de Cataluña". Ese balance se resumía en que "un 5% de problemas ensombrecen el 95% de avances y soluciones"[3].

Mucho menos complacido se mostró el presidente de la Generalitat y primer secretario del PSC, José Montilla, quien el propio 28 de junio mostró su "indignación" porque la sentencia hubiera recortado un texto votado por la ciudadanía (aunque destacó que buena parte de él había quedado incólume), propuso una movilización conjunta de las fuerzas proestatutarias y dio por quebrada la operación al quedar afectadas partes sustanciales de él, por lo que llamó a "rehacer el pacto estatutario y reforzar el pacto constitucional" para conseguir "aplicar el Estatuto en su plenitud", a través de atajos como leyes orgánicas y delegaciones de competencias del Gobierno central.

Al cabo, la sentencia y todo el clima que la envolvió acabaron teniendo un efecto devastador sobre la validez de la vía de la profundización federal.

Las gentes de CiU apreciaron pocos claroscuros. Se trataba de "una sentencia demoledora", argumentaba su patriarca, Jordi Pujol. Demoledora, "como mínimo en tres puntos fundamentales: el de las competencias, que quedan más limitadas y condicionadas que en el Estatuto de 1979 (...); en la financiación, que a fin de cuentas no mejora, o mejora escasamente, y con una letra pequeña muy negativa, y que además el Gobierno central incumple sin contemplaciones siempre que le conviene; y en las cuestiones identitarias, en varios aspectos, pero el más grave de todos es que abre la puerta a un ataque sistemático contra algunas conquistas muy importantes que habíamos ido logrando en el tema lingüístico"[4].

En igual sintonía de onda se expresaba quien sería la nueva incorporación de campanillas al equipo gubernamental de Mas, el exconsejero socialista de Cultura con Maragall, Ferran Mascarell, quien acuñaría el concepto de "Estado propio", tan útil a la política convergente por su carácter polisémico: "La sentencia ha destruido las reglas de juego de 1978 y también muchas esperanzas (...) ha fulminado el viejo debate entre independentismo, federalismo y soberanismo, ha señalado que en España no cabe más que una nación, y que, además, no hay federalistas. Tras la sentencia, Cataluña sabe que es una nación, pero también ha percibido que no puede contar con el Estado actual. La España que dibuja la sentencia no deja más margen que reclamar la independencia, pero la Cataluña que queremos tampoco debe re-

3 Apuntes sobre Cataluña y España, *El País*, 26 de julio de 2010.

4 Jordi Pujol, El caminante frente al desfiladero, Destino, Barcelona, 2012, p. 287.

nunciar a su afán permanente de federalización (...) La respuesta de los catalanes debe ser esta: la exigencia de un Estado que responda con eficiencia a sus intereses y necesidades (...) Los catalanes querremos para siempre un Estado eficiente y propio. Si es exclusivo o compartido dependerá del hecho de que en el futuro sea posible un pacto entre iguales", escribía ya el 10 de julio de 2010[5].

4. Las causas políticas de la radicalización

4.1. Las operaciones de recentralización del PP

A esa causa de desafección pronto se añadiría la tesonera práctica recentralizadora del Gobierno del PP desde sus primeros días de retorno al Gobierno en el ocaso del año 2011. Apenas estrenado en la función, el ministro de Economía, Luis de Guindos, exhibiría el tono del tratamiento cooperativo que el Ejecutivo se aprestaba a otorgar a las comunidades autónomas: "Las dificultades de liquidez son, en realidad, una oportunidad para imponer duras medidas y condiciones para controlar los déficits de las autonomías"[6].

Las más elaboradas bases teóricas del centralismo conservador se encontraban en el informe de la FAES Por un Estado autonómico racional y viable[7]. El texto auspiciaba la recentralización, en consonancia con su diagnóstico de que el núcleo de los problemas del Estado radicaba en la "pérdida de poder del Gobierno central" en lo financiero, y la "falta de capacidad para imponer (¡!) una coordinación en la implementación" de ciertas políticas de gasto, criticadas por un igual, ya se tratase de la creación de observatorios de dudosa utilidad o de universidades.

Esta visión recelosa del despliegue autonómico traía cuenta histórica de la oposición del precedente del PP, Alianza Popular, al Título VIII de la Constitución. El partido conservador ha mantenido una distancia muy considerable con la autonomía catalana, la política catalana, los catalanismos y el nacionalismo catalán, una distancia que muchos califican de hostil. Ya en la transición, AP se negó a apoyar el Estatuto de 1979 en el Congreso, dando libertad de voto a sus diputados. Aquella discordancia se trocó en agresividad cuando, el 30 de septiembre de 2005, el pleno del Parlament aprobó la propuesta del nuevo Estatuto: el PP se entregó a un frenesí de movilizaciones, mediante mociones en distintas instituciones, recogidas de firmas en un pseudoreferéndum con sus correspondientes urnas, cuñas radiofónicas, actos multitudinarios y una concentración en la Puerta del Sol. El tono de las manifestaciones de los dirigentes contra el Estatut no dejaba lugar a dudas: "es una reforma encubierta de la Constitución"; "las Cortes pierden la soberanía nacional, las regiones más pobres van a salir trituradas"; "Es-

5 Ferran Mascarell, Catalanisme deucentista, La Magrana, Barcelona, 2011, pp. 210 a 215.

6 *Financial Times*, 5 de enero de 2012.

7 www.fundacionfaes.org, 2010.

paña está al borde del abismo"; "todo es lo mismo, el Estatuto y la negociación con ETA"; "a ETA le interesa mucho que el Estatuto catalán atribuya algún tipo de carácter de nación"; "no formamos una nación de naciones, no hay más que una nación, la española"[8]...

Teniendo en cuenta ese telón de fondo, quizá se enmarque mejor el conjunto de decisiones adoptadas en relación con Cataluña durante el primer año del Gobierno Rajoy, que ayudaron a alimentar el desencuentro entre la ciudadanía catalana y España.

4.1.1. Inversiones inferiores a las pactadas. Los primeros presupuestos del Gobierno del PP, presentados el 3 de abril de 2012 y para el ya iniciado ejercicio de 2012, fueron polémicos, pese a la continua e intensa colaboración PP-CiU en el Congreso y en el Parlament. Consignaron unas inversiones territorializables en infraestructuras para Cataluña de 1.403 millones, que suponían una caída del 44,9% respecto a 2011 y representaban el 11,1% del conjunto. Ese 11,1% contrastaba abruptamente con el 18,7% (peso relativo del PIB catalán en el conjunto español) estipulado en la disposición adicional tercera del Estatuto de 2006 para el siguiente septenio. Y auguraba una cuantía aún inferior, pues en 2011 se ejecutó en Cataluña solo el 65% de lo presupuestado por el Ministerio de Fomento, contra el 90% global. En el presupuesto para 2013, se mantenía la tónica, con una inversión en Cataluña que suponía esta vez el 11,9% de la total, y un 10% inferior a la presupuestada el año anterior.

En realidad, toda la inversión pública, la global y la regionalizable, se contraía. Pero el sentimiento de agravio procedía de la gran distancia respecto del umbral estatutario, y del hecho de que la acumulación plurianual de asimetrías arrojaba un descenso de inversión del 10% adicional al de la media autonómica desde 2009, según calculó la Cámara de Barcelona. La cuestión viene de lejos: "Cataluña arrastra, desde hace más de una década, un importante déficit inversor que se traduce en el hecho de que sea una de las comunidades autónomas con uno de los niveles más bajos de dotación de infraestructuras en relación con su PIB"[9].

4.1.2. El corredor mediterráneo. El Gobierno del PP votó el 22 de marzo de 2012 en el Consejo de Ministros de Transportes de la UE en contra del acuerdo político que debatieron los 27 sobre los proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte que recibirán fondos comunitarios. Fue el único de los 27. El Consejo respaldó la propuesta de la Comisión, que establece un mapa con las conexiones de transportes consideradas más relevantes que deben ser ejecutadas para 2030 y serán cofinanciadas con dinero comunitario. La propuesta incluía los trazados de los ejes mediterráneo y atlántico, así como parte del central (Algeciras-Madrid-Zaragoza, desde donde se

8 Joan B. Culla, La dreta española a Catalunya, 1975-2008, La Campana, Barcelona, 2009, pp. 551 y 581

9 Economia catalana, reptes de futur, BBVA, Barcelona, 2007.

conectaría con Francia a través de País Vasco y Cataluña), pero excluía la costosísima conexión con Francia a través de los Pirineos (la travesía central pirenaica).

El eje ferroviario Estocolmo-Algeciras alcanza los 3.500 kilómetros, conecta 245 millones de ciudadanos (el 54% de habitantes de la UE) y el 66% del PIB europeo. Su dimensión mediterránea atañe a la mitad de la población de España, la mitad del valor añadido agrario, el 55% de la producción industrial de bienes de consumo e intermedios, casi el 60% de las exportaciones a la UE, y entre el 60% y el 65% del tráfico portuario, exceptuando el canario. Su cualidad estratégica internacional, más aún que doméstica, estriba en su carácter de plataforma para las importaciones y exportaciones asiáticas y sudamericanas, desde y hacia Europa, en competencia con Amberes, Rotterdam y Hamburgo a través de los puertos de Valencia, Tarragona o Barcelona. La conexión de los dos modos más baratos, marítimo y ferroviario, y la mayor cercanía a Asia, son sus bazas decisivas.

Pero el Partido Popular se mostró siempre receloso ante esta infraestructura. Ya en 2003, el Gobierno de Aznar apostó, en los preparativos del nuevo mapa europeo, a la radialidad centralista, incurriendo en "importantes insuficiencias en el criterio de selección", al orillar "los datos reales de transporte", como denunció posteriormente el Tribunal de Cuentas de la UE. Y así ha seguido.

4.1.3. Recentralización de competencias: el aeropuerto. Otra medida polémica fue la inmediata paralización de la privatización del aeropuerto barcelonés de El Prat, que había iniciado el Gobierno socialista, bajo la idea de la ministra Ana Pastor de que "no es bueno que Barajas y El Prat estén en competencia", justo el régimen en que funcionan la abrumadora mayoría de aeropuertos europeos. Y el contrario del sistema de centralización estatal adoptado en la posguerra mundial por los países del telón de acero, del que queda Rumania como único heredero. El mismo que se mantiene en España, a través de AENA.

Para calibrar la importancia política de esta cuestión, conviene recordar que precisamente la cuestión del aeropuerto barcelonés fue una de las más polémicas en el Estatut (los aeródromos menores fueron cedidos a la Administración autonómica), hasta el punto de que su no cesión a la Generalitat constituyó el motivo alegado por uno de los tres miembros del tripartito de izquierdas, ERC, para llamar a votar contra la ratificación popular del propio Estatut. Y es que la sociedad civil –sobre todo, económica– venía presionando desde hacía años en favor de un aeropuerto y de una gestión aeroportuaria competitiva y de ambición internacional, movimiento que se plasmó en marzo de 2007 en un acto multitudinario en el IESE al que acudieron delegaciones de 134 entidades.

Pues bien, al inicio de 2012, El Prat tenía vuelos a 16 de las 30 ciudades más importantes del mundo, pero solo ocho respondían a destinos intercontinentales. Cuarta ciudad europea en volumen de visitantes –de ocio y de negocio–, Barcelona solo ocupa el duodécimo puesto en

conexiones internacionales, según el European Cities Monitor.

4.1.4. Recentralización: la CMT. El Gobierno socialista encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero y la Generalitat liderada por Pasqual Maragall iniciaron en 2005, siendo ministro de Industria José Montilla, una operación de desconcentración de organismos estatales, bajo el auspicio de modelos federales como el alemán, que reparten territorialmente las sedes y centros decisorios del Estado. La primera operación fue el traslado de un organismo regulador bastante joven, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT), a Barcelona. Fue no solo la primera, sino finalmente también la única operación de este género, en buena parte debido a los recelos desatados: la CMT "se marcha del territorio nacional", llegó a comentar una alta dirigente del partido.

Uno de los primeros proyectos del Gobierno de Mariano Rajoy fue el de unificar siete organismos reguladores en una nueva Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, con lo que la CMT desaparecería como ente con personalidad jurídica propia. La idea, que incluía una menor autonomía de los reguladores respecto del Ejecutivo, encontró serias resistencias en Bruselas, y el Gobierno se vio obligado a replantear buena parte del proyecto. En todo caso, la previsión de la vicepresidenta Sáenz de Santamaría consistía en que la sede barcelonesa de la CMT "puede ser aprovechada como subsede".

4.1.5. Obstáculos a impuestos y tasas. El Gobierno del PP también fue muy activo vigilando a las autonomías que creasen impuestos, recargos o tasas. Jurídicamente, amparándose siempre en su estricta concepción sobre las competencias propias de la Administración Central del Estado. Políticamente, se movía en una cierta contradicción, pues simultáneamente las impulsaba y conminaba a sanear sus finanzas.

Desde que la Generalitat impuso el 23 de junio el recargo de un euro por cada receta farmacéutica, el Gobierno se opuso, aunque optó por la negociación durante meses, en coherencia con el mantenimiento de la alianza entre PP y CiU sobre la política de austeridad. Obtuvo el respaldo del Consejo de Estado, que dictaminó contra la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran incidir directa o indirectamente en la fijación de precios de los productos sanitarios, apelando al reparto competencial del artículo 149 de la Constitución.

Y anunció el 14 de diciembre, ya iniciada la fragua del pacto de legislatura CiU-ERC que se firmaría el 19 de diciembre, un recurso contra la medida ante el TC, solicitando, además, su suspensión inmediata. Argumentó que vulneraba "la normativa estatal prevista para garantizar la coordinación general de la sanidad" y que perjudicaba la igualdad de los españoles, porque "grava dos veces" la adquisición de medicamentos, según la vicepresidenta Sáenz de Santamaría. Otro tanto haría con la misma medida adoptada por la Comunidad de Madrid, ya entrado 2013.

Poco antes de que los dos partidos nacionalistas catalanes anunciasen su intención de instrumentar un impuesto so-

bre los depósitos bancarios, siguiendo la senda de las comunidades de Extremadura, Andalucía y Canarias, el Ejecutivo anunció su propósito de crear uno a nivel estatal, pero a tipo cero, con el objetivo exclusivo de paralizar la creación de esa misma figura en otras comunidades.

El Gobierno Rajoy tuvo un desempeño meramente colateral en la configuración del nuevo mapa financiero catalán, para casi nada deudora, en este caso, de la filosofía neocentralista del Ejecutivo. Pero el resultado de concentración y centrifugación de sedes financieras coincidió en el tiempo, y probablemente en algunos sectores sociales se amalgamó y confundió este fenómeno con los anteriormente señalados.

4.1.6. "Españolizar" a los niños catalanes. El episodio más sonoro de la tensión Cataluña-Gobierno corrió a cargo del ministro de Educación, José Ignacio Wert, cuando, explicando la filosofía de su reforma educativa, aseguró que el objetivo gubernamental para la escuela era "españolizar a los alumnos catalanes", en el sentido de que "se sientan tan orgullosos de ser españoles como catalanes". La explicación de esta tarea formadora del espíritu nacional que se pretendía atribuir al sistema educativo radicaba en la suposición de que las transferencias educativas habían provocado el auge del independentismo catalán. El pronunciamiento, en plena precampaña electoral autonómica, se convirtió en un acontecimiento político-mediático de primer orden.

Pero más lo fue el conocimiento del contenido concreto del borrador del proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa, que se envió a las comunidades autónomas el 3 de diciembre, apenas transcurrida una semana tras el recuento electoral. El texto desató las iras de la comunidad educativa y de la oposición, al considerar ambas que contrariaba presupuestos clásicos de la escuela pública. Y, desde el punto de vista catalán, reverdeció el consenso de los partidos estatutarios (CiU, PSC, ERC e ICV) por el tratamiento de la lengua en el sistema educativo: su crítica estribó en que dinamitaba el mecanismo de inmersión lingüística en idioma catalán, pero no solo en ello.

Los principales elementos de conflicto eran cuatro: primero, el principio del fin de la inmersión, al postular la fijación de una "proporción razonable" o de "proporciones equilibradas" entre catalán y castellano como lenguas vehiculares; segundo, la luz verde a una segunda red escolar separada, generadora de segregación social entre los alumnos, mediante el otorgamiento de un derecho a los padres de elegir lengua de escolarización, que, en caso de no poder asumirlo los centros públicos, se haría efectivo en los privados, corriendo su coste a cargo de los presupuestos de la Generalitat; tercero, el otorgamiento del carácter de "troncal" al castellano y a la primera lengua extranjera, pero solo "de especialidad" a la catalana, sin reconocerle carácter de evaluable (aspecto este último que enseguida fue corregido); y cuarto, el acaparamiento por el Gobierno del 100% de la competencia para fijar los conte-

nidos y el horario mínimo de las materias troncales, a diferencia de la situación actual, en que dispone del 55% de esa capacidad en las autonomías con lengua propia y del 65% en el resto.

Aunque el Ministerio se amparaba en algunas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya inspiradas por la del TC sobre el Estatuto y emitidas en los dos últimos años y medio, en la línea de garantizar "también" la cualidad del castellano como lengua vehicular, estas no eran unánimes. Alguno de los fallos (TSJC de 8 de marzo de 2012) interpretaba la resolución del TC en el sentido de respaldar el mecanismo compensatorio de la "atención individualizada" a los escolares con insuficiente comprensión del catalán, puesto en marcha años antes por la Generalitat.

Debate jurídico aparte[10], la reacción política a la publicación del borrador de la Ley Wert fue rotunda. El PSOE advirtió de que encarnaba "un atentado contra la convivencia en general y contra la convivencia en Cataluña". Los cinco partidos catalanistas se concitaron el 12 de diciembre para presentar enmiendas que frenasen la ley y, en su caso, para una suerte de rebeldía: "Nos hemos emplazado a actuar a través de la ley catalana y a hacerlo de manera unilateral, atendiendo al marco competencial del Parlament de Catalunya" como alternativo al de las Cortes, aseguró Francesc Homs.

5. Las causas económicas

5.1. La crisis y la petición de rescate

Más allá de la pervivencia de un nacionalismo y de un independentismo políticos de raíces histórico-culturales, acrecentados por las pulsiones neocentralistas, la revigorización del discurso nacionalista español y la práctica recentralizadora del primer año del Gobierno Rajoy, el aumento del sentimiento –y del voto– independentista deriva de una matriz novedosa, de carácter económico.

En plena campaña electoral se formuló en una encuesta la siguiente pregunta: "¿Por qué ahora se habla más de independencia y se cuestiona la relación entre Cataluña y el resto de España?" El 70,5% de los encuestados contestó que porque "la crisis económica lo cuestiona todo", respuesta que duplicaba o triplicaba las demás explicaciones (oportunismo nacionalista, cambio de la sociedad, revés constitucional, agotamiento de la Constitución...), lo que guarda una evidente correspondencia con la hipotética obtención de un mejor pacto fiscal que el actual (todas las reformas del sistema de financiación autonómica han derivado de un pacto) que desincentivaría a muchos eventuales votantes de la independencia.

Tras un año y medio de su acceso al poder, el Ejecutivo de Artur Mas tuvo que solicitar el 24 de julio de 2012 el rescate financiero al Gobierno en forma de acceso al Fondo de Liquidez Autonómico[11] esta-

10 Resulta de especial interés la posición equilibrada del profesor Albert Branchadell en ¿Quién teme al trilingüismo? y La aventura de la inmersión, *El Periódico*, 13 de marzo y 5 de diciembre de 2012.

11 Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, BOE de 14 de julio.

blecido para sortear la exclusión de los mercados financieros internacionales a las autonomías. El formidable impacto psicológico de esta demostración de debilidad no debe minimizarse: "la humillación de implorar un rescate y la intervención *de facto* de la Generalitat son un oxímoron: Cataluña aparece empobrecida y sin recursos, a pesar de su potencial económico e indudable solidaridad con el resto", de manera que "la crisis ha actuado como catalizador de un vigoroso e insólito sentimiento soberanista", escribiría el exportavoz de ERC en el Congreso, perteneciente a su ala moderada, Joan Ridao[12]. Formulado desde el envés, la crisis económica "exacerba los nacionalismos, populismos y el sálvese quien pueda"[13].

¿Qué había ocurrido para llegar a tal adversidad económica? El Gobierno Mas había tenido que lidiar hasta ese momento con una grave crisis financiera de la Generalitat. El endeudamiento a final de 2010, cuando entró en funciones, se situaba en 34.697 millones de euros[14], un 17,8% de su PIB, el segundo mayor de las comunidades autónomas, solo por detrás de la Comunidad Valenciana (19,3%). Como es costumbre, el nuevo Gobierno acusó de la mala situación al despilfarro propio de la herencia recibida.

En realidad, la deuda y el creciente déficit llegaban, más que por un gasto creciente –que también lo hubo, sobre todo sanitario y educativo, por efecto de la explosión demográfica y por voluntad del Gobierno tripartito de compensar la atonía inversora del período encabezado por Jordi Pujol–, por el desplome de los ingresos. Y este se debía a la profunda recesión iniciada después de la crisis de Lehman Brothers en septiembre de 2008.

Esta recesión, brutal sobre todo en 2009 y 2010, no dejaría naturalmente incólume al presupuesto público. De forma que la caída de la recaudación prevista para 2010, último año de José Montilla como presidente, fue más acusada que el paralelo aumento del déficit. Este aumentó en 2.900 millones, según las cifras provisionales de la Intervención General, mientras que los ingresos no finalistas cayeron en la misma cuantía. "Es decir, todo el mayor déficit es explicable por esta sola razón: por la caída de los ingresos", especialmente el proveniente del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, que se redujo desde los 4.000 millones a unos 1.400 entre 2009 y 2010; como el ITP representaba el 20% de los ingresos, su caída, del 65%, suponía por sí sola una reducción de los recursos totales de la Generalitat del 13%[15]. El peso de la recaudación proveniente de la burbuja inmobiliaria en la financiación pública provocó en buena parte, al cabo, su desplome.

Contra esa explicación, los nacionalistas, e incluso sus economistas más destacados, durante una temporada apoyados por el discurso del PP local, han opuesto la

12 El porqué de Cataluña, *El País*, 12 de octubre de 2012.

13 Nicolás Sartorius, Cataluña: se debe reconducir la situación, *El País*, 10 de octubre de 2012.

14 Banco de España, Boletín estadístico.

15 Antoni Castells, El desafío de la política, RBA, Barcelona, 2012, pp. 287 y ss.

tesis de "la herencia": "el primer gran responsable de la deuda de la Generalitat es la propia Generalitat y su dispendio descontrolado durante los años de la burbuja", naturalmente bajo los mandatos de izquierdas. Porque el tripartito habría "dilapidado" sin cuento, llevando a cabo un "vergonzoso despilfarro". Es la tesis del reputado neoliberal Xavier Sala i Martín[16], amparada en que entre 2003 y 2008 la deuda pública catalana aumentó en un 50%, de 10.918 millones a 15.776. Datos ciertos y útiles para la tertulia política, pero que obvian lo principal, a saber, que el punto de partida era muy modesto si se aplica el criterio europeo de deuda en relación con el PIB: a final de 2003 era del 7,4% y había aumentado a solo el 8% en 2008, las fechas que Sala utiliza como referencia de la presunta mala gestión. Es decir, el aumento promedio de la deuda fue de un ridículo 0,15% anual.

Por el contrario, un indicador de que el problema fundamental de las finanzas públicas catalanas derivaba fundamentalmente de la doble recesión más que de la calidad de la política económica aplicada por uno u otro Gobierno radica en la evolución de la deuda pública en un plazo más largo, que abarca ejecutivos de distinto signo: es decir, hasta la actualidad. El tripartito de Pasqual Maragall heredó un endeudamiento de 10.918 millones (final de 2003) y el de José Montilla lo dejó siete años después en 34.697 millones (Tabla 7). Los ejecutivos de izquierdas generaron, pues, deuda nueva por 23.779 millones: a razón de 3.397 millones/año.

Para que la comparación sea consistente con el ciclo, tomemos solo sus tres últimos ejercicios de crisis (2008, 2009 y 2010): 13.872 millones de deuda nueva generada en ese trienio, a razón de 4.624 millones anuales. Mientras que los dos ejercicios de Artur Mas (ambos bajo recesión) supusieron un aumento de 16.251 millones (de los 34.697 millones heredados a 50.948 millones): un ritmo anual de 8.125 millones. Esto es, casi el doble que su predecesor, o 3.501 millones anuales más. Ahora bien, para evitar la banalidad hay que recordar que todo aumento de la deuda, sin modificaciones en otras variables (tipos de interés), supone en principio una mayor carga de intereses a pagar. La diferencia entre el coste corriente nominal anualizado de la deuda entre los tres últimos ejercicios de Montilla (868 millones) y los dos de Mas (1.735) fue de 867 millones anuales. Quiere esto decir que la mayor generación de deuda anual neta –sin contar intereses– fue de 2.184 millones.

Eso no significa que la gestión financiera del consejero Andreu Mas-Colell en su primer bienio haya sido deficiente, porque la mayor deuda anual tiene explicaciones lógicas. En buena parte se origina por la sucesiva acumulación de déficits anuales, y en otra por el apretado calendario de vencimiento, en torno a cinco anualidades, de la deuda antigua. Significa solamente que la propaganda de las derechas desplegada contra la presunta deficiente gestión de las izquierdas era exactamente eso, propaganda.

16 Catalunya es inviable, *La Vanguardia*, 2 de septiembre de 2012.

6. Laboratorio de austeridad

6.1. Recortes presupuestarios y conflictos sociales

Cataluña fue en 2011 y 2012 el laboratorio español de la política de austeridad: de lucha contra la deuda y el déficit públicos. El Gobierno nacionalista moderado-conservador lanzó en ese período hasta cuatro paquetes de reducción del gasto y aumento de los ingresos, lo que ilustra tanto la dureza de la crisis como las dificultades para coordinar medidas con los gobiernos centrales, o una cierta duda o improvisación en su diseño. En realidad, esos paquetes vinieron precedidos por dos planes a cargo de su antecesor, el Gobierno tripartito de izquierdas. El primero, en fecha tan temprana como junio de 2009, cuando el consejero Antoni Castells practicó el primer recorte de gastos, por 900 millones, sobre todo en obras públicas, después de que el déficit de 2008 hubiera subido al 2,38% del PIB catalán. El segundo, en 2010, coincidió con el del Gobierno Zapatero, le añadió un alza de impuestos, de cuatro puntos, en el tramo autonómico del tipo marginal del IRPF, hasta el 25,5%. Pese a ello, el déficit ascendió en 2010 al 4,2% del PIB, casi el doble de lo comprometido.

El primer gran recorte del gasto social ya corrió a cargo del Gobierno de CiU, que nada más entrar en funciones a final de 2010 practicó el 11 de enero siguiente un tijeretazo del 10% a todo el presupuesto prorrogado: un 10% en bienestar, un 7,4% en educación y un 6,5% en salud.

Desde entonces, las medidas fueron continuas. A mitad de 2011 se aprobó el primer presupuesto de Mas y un plan de privatizaciones de empresas públicas diseñado para recaudar 1.850 millones adicionales, que cubrió una ínfima parte de lo previsto. Desde el verano se incrementó la política presupuestaria restrictiva, que siguió en el presupuesto de 2012: se endureció el acceso a la renta social mínima, se abrió paso al copago farmacéutico, a la rebaja de sueldos de los funcionarios, al cierre de quirófanos por las tardes, al de ambulatorios en zonas rurales... tras haber suprimido totalmente el impuesto de sucesiones, ya disminuido por el anterior Ejecutivo, lo que ocasionó un permanente escándalo parlamentario.

Los abundantes recortes de gastos fueron aplicados en un entorno de falta de consenso político y de conflictos sociales. Pero sus resultados fueron menos visibles. Si en 2011 se rebajó el gasto en un 6,9%, el déficit se quedó en el 3,99% del PIB, apenas tres décimas menos que en el año anterior. La inesperada recaída en la recesión (guerra de Libia y alza del petróleo, crisis nuclear de Fukushima, inestabilidad de la zona euro con el rescate de Portugal en mayo) había contribuido a complicar las cosas, reduciendo los ingresos.

Pero, pese al sacrificio social y al esfuerzo político, los recortes y alzas selectivas de impuestos no bastaron en 2011. El aumento de la carga de la deuda, la rebaja de calificaciones por las agencias y la vorágine a la que estaba sometida la marca España y su prima de riesgo impidieron el acceso de la Generalitat a los mercados financieros o la reiteración de algunas emisiones de bonos al sector

minorista. De modo que el Gobierno catalán tuvo que acudir ya el 24 de julio al rescate. Al que, por cierto, igual que acababa de hacer el Gobierno con su petición a la UE de rescate del sistema financiero español, no calificó de tal, sino que alegó que se trataba meramente de acogerse a una línea de crédito, eso sí, por más de 5.000 millones de euros, para hacer frente a los vencimientos de los meses inmediatos, "dada la imposibilidad de endeudarse en el mercado", dijo Mas al Parlament. Y enfatizó que la operación no implicaba rescate, ni someterse a ningún requisito, ni mucho menos intervención alguna. La explicación era idílica y conducía a la confusión, pues el Fondo de Liquidez Autonómica imponía una docena larga de condiciones a las autonomías que se acogiesen a él.

6.2. Del rescate al pacto fiscal

No completamente por azar, la petición del rescate coincidió temporalmente con la solemne reivindicación parlamentaria del "pacto fiscal", una suerte de concierto vasco, con la recaudación autónoma de todos los impuestos, aunque corregido con ciertos umbrales de transferencias solidarias, que se realizó el día siguiente, el 25 de julio, en un pleno parlamentario convocado con anterioridad en el que no hubo unanimidad de los partidos catalanistas, pues el PSC se abstuvo).

Hacía tan solo algo más de un año y medio que el Gobierno de Artur Mas estaba en plaza y lanzaba ya el reto del concierto, cuando su propósito explícito había consistido en que este asunto ocupase los dos últimos años de su mandato. Con el rescate se presentaba la ocasión. Mas justificó al Parlament la urgencia del concierto con una detallada batería de argumentos de desigual exactitud: "Cataluña genera suficientes recursos por sí misma para vivir mejor de lo que vive; el déficit fiscal [con el conjunto de España] es insostenible, y aún más con las actuales dificultades; Cataluña pierde puestos de forma sistemática en la lista de territorios por renta disponible; Cataluña depende en buena parte del Estado para atender sus pagos, no somos dueños de nuestra tesorería y eso nos causa perjuicios graves; no tiene ningún sentido que se haya dado una gran autonomía en el gasto y no en los ingresos; no podemos confiar en otra modificación del sistema, no resuelve los problemas; los receptores de la solidaridad han llegado a tener mejores servicios que los catalanes; el País Vasco tiene un 56% de recursos más que Cataluña; no tiene sentido penalizar a un territorio con capacidad productiva"[17]. El presidente aseguró que ese pacto suministraría "la solución a casi todas nuestras necesidades". "Es un engaño a los ciudadanos", replicaría al día siguiente el ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, "una ventana para escapar que no lleva a ningún lado", porque supone propugnar una salida de la recesión "desde su propia soledad y aislamiento".

La dramática evolución de las finanzas públicas de la Generalitat había aconsejado acelerar la reivindicación formal

17 *El Mundo*, 26 de julio de 2012.

del "pacto fiscal en la línea del concierto vasco", ciertamente. Pero el proyecto se venía madurando desde bastante tiempo atrás. La primera piedra fue el intento de desacreditar la supuesta inconstitucionalidad de la extensión del sistema de concierto a comunidades, como Cataluña, del territorio LOFCA, esto es, sujetas al régimen común de financiación autonómica. El texto de cabecera, de combate político más que académico, se publicó ya en octubre de 2010 por el más destacado de los jóvenes leones de Artur Mas, Francesc Homs[18], y su importancia no deriva tanto de su empaque cuanto de su éxito como manual de acción para CiU.

Su tesis estribaba en que el concierto vasco no tiene amparo explícito en la Constitución, sino solo genérico, mediante su alusión al reconocimiento de los derechos históricos forales incorporada a la disposición adicional primera, y que su blindaje está en que la propia LOFCA establece que ella misma no es aplicable al País Vasco y a Navarra (pp. 21 y ss.). Y que la sentencia del TC ha situado a la LOFCA jerárquicamente por encima de los Estatutos, contra su propia sentencia 192/2000, que estipulaba: "La LOFCA podrá ser considerada conforme a la Constitución siempre que no vulnere los principios de autonomía política y financiera de las comunidades autónomas, ni tampoco las competencias que el propio estatuto de autonomía prevea sobre los tributos cedidos". Y que para hacer viable un concierto catalán no se requiere la reforma de la Constitución, sino que bastaría con reformar la LOFCA, incluyendo en ella una "cláusula de excepción", y con aprobar una ley ordinaria estableciendo sus características (pp. 107 y ss.).

¿Era la aceleración del pacto fiscal una manera de oscurecer el reconocimiento de la situación de suspensión de pagos que suponía la petición de rescate? ¿Era una huida hacia adelante? Era algo más que todo ello, un auténtico driblaje a la encerrona de la realidad. En Cataluña hay una conciencia muy extendida de que la financiación es injusta con sus ciudadanos, "de modo que el anuncio del rescate viene a reforzar ante la opinión pública catalana la idea de que el pacto fiscal es absolutamente imprescindible (...) aunque un rescate siempre tiene algo de fracaso, es perfectamente posible que CiU lo capitalice por la vía de la adhesión mayoritaria al pacto fiscal"[19]. Dicho de otra manera, con esta nueva apuesta estratégica, el malestar social por la política de austeridad se orientaba hacia otros protagonistas.

6.3. La balanza fiscal y el "expolio"

La reforma de la financiación en un sentido federalizante; la adopción del modelo vasconavarro de concierto económico; o la independencia política y económica mediante la secesión constituyen tres fórmulas muy diferentes entre sí. En realidad, cada una de ellas incompatible con las otras, pues se excluyen mutuamente. Pero

18 Francesc Homs, Dret a decidir, estació concert, Editorial Base, Barcelona, octubre de 2010.

19 Josep Ramoneda, La vida es así, *El País*, 25 de julio de 2012.

las tres gozan de predicamento social en Cataluña. Parten todas ellas de una común constatación: la financiación autonómica de Cataluña es insuficiente, y un elemento que contribuye a ella es el excesivo déficit fiscal que mantiene, como alguna otra comunidad, con el resto de España. O sea, el carácter negativo de la balanza fiscal, esto es, el excesivo saldo negativo entre su aportación a la Hacienda común y el retorno que recibe de ella.

El cálculo oficial de esa balanza fiscal, que las fuerzas catalanas venían reclamando desde tiempo inmemorial, se realizó primero a impulsos del Gobierno tripartito para los datos de Cataluña. Fue en paralelo al realizado bajo el Gobierno socialista, siendo vicepresidente económico Pedro Solbes, en 2008, con datos sobre todas las comunidades para el ejercicio de 2005. Este trabajo concitó un amplísimo consenso académico, compensatorio de la polémica inicial que rodeó su encargo[20]. De alguna forma ese trabajo acompañó la reforma del sistema de financiación autonómica emprendida en paralelo al lanzamiento de la nueva generación de Estatutos.

Tiempo después, y ante la nula expectativa de que el Gobierno del PP repitiese el patrocinio de ese ejercicio de transparencia, la Generalitat de Artur Mas tomó el relevo. Pero, por desgracia, lo hizo presentando sus resultados con sesgo, parcialmente, lo que le restó unanimidad académica. Concentró su atención en las balanzas catalanas: en realidad, en su explicación pública, en una sola, frente a los seis métodos de cálculo del ejercicio anterior[21]. Curiosamente, se trataba del método (del saldo fiscal según flujo monetario neutralizado por ingreso) que arrojaba el resultado más perjudicial para Cataluña, un déficit de 16.409 millones para el ejercicio de 2009, el 8,4% de su PIB.

La presentación de este nuevo trabajo, el 11 de mayo, levantó la bandera de la indignación. Dio alas a la idea exaltada de que Cataluña estaba siendo sometida a un "expolio" y a su versión más ofensiva, sintetizada en el lema "España nos roba", en seguida adoptada por sectores del radicalismo independentista y sus medios. En realidad, el estudio catalizó un estado de ánimo precedido, y continuado, por una efervescente proliferación de libros partidarios de la secesión, en buena parte trenzados por razonamientos de tipo económico[22].

20 Instituto de Estudios Fiscales, Las balanzas fiscales de las Comunidades autónomas españolas con las Administraciones públicas centrales, 2005, 15 de julio de 2008.

21 Departamento de Economía de la Generalitat de Catalunya, Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009, monografía número 14, marzo de 2012.

22 Jacint Ros Hombravella, Més val sols... la viabilitat de la independència de Catalunya, La Magrana, Barcelona, 2009; Alfons Durán-Pich, Catalunya, a la independència per la butxaca, Angle Editorial, Barcelona, 2012; Modest Guinjoan/Xavier Cuadras, Sense Espanya, balanç econòmic de la independència, Pòrtic, Barcelona, 2011; o el de Joan Ridao, Podem ser independents?, RBA, Barcelona, 2012, cuya mayor parte dedicada a los aspectos jurídicos exhibe calidad académica, mientras que en el capítulo económico, páginas 230 y ss., reproduce esquematizadamente los argumentos propagandísticos de otros textos.

Al cabo, los nuevos independentistas, de motivación sobre todo económica, encontrarían un altavoz en el veterano portavoz del catalanismo español, el Jordi Pujol en proceso de conversión a la independencia, que rápidamente haría suya la expresión "expolio": "En ninguna parte de la Constitución ni de la LOFCA hay nada que justifique que desde hace muchos años Cataluña tenga que pagar por concepto de solidaridad alrededor del 9% de su PIB y, a menudo, incluso más. A la larga, eso se convierte en un expolio que perjudica a Cataluña y a su gente gravemente". Y, como colofón, "con las condiciones que España nos impone, Cataluña no es viable (...) por lo tanto, entre la residualización y la independencia, deberíamos optar por la independencia, conscientes de que lograrla es muy, muy difícil"[23].

Pero la argumentación a favor de la independencia se confundía, superponía y solapaba con la partidaria del concierto. En realidad, la idea de que en ausencia de déficit fiscal, y contando con un sistema de concierto a la vasca, Cataluña habría sorteado automáticamente la crisis resulta harto discutible. Es cierto que podría mejorar muy sustancialmente su financiación, hasta restar unos 11.000 millones de los 16.4098 del ejemplo de 2009, como coinciden incluso los expertos que sostienen posiciones más rotundas, tanto de orientación secesionista como centralista[24].

Pero no hay que olvidar que, primero, esos conceptos atañen solo a la parte pública de la economía. Segundo, que el ejemplo del País Vasco, que ciertamente capeó mejor el temporal, fue solo en parte producto de su mejor balanza fiscal, y muy tributario de la ausencia de efectos dramáticos en la evolución del sector inmobiliario sobre su sistema financiero, así como de la relativa contención del gasto asociada a su estabilidad demográfica. Y, tercero, que una balanza fiscal positiva no garantiza por sí sola la inmunidad al ciclo: Grecia, Portugal e Irlanda han tenido durante lustros un enorme superávit presupuestario respecto de la UE, en su calidad de receptores netos del mismo, entre el 1% y el 4% de su PIB, y, sin embargo, fueron presas de la recesión y de la crisis de la deuda soberana. Entre 2000 y 2006, Portugal recibió una media equivalente al 1,6% de su PIB, y Grecia, del 1,2%; entre 2007 y 2013, Hungría y Bulgaria recibieron transferencias de cohesión por valor muy cercano al 2% de su PIB[25].

¿Qué ocurre si en vez de focalizar la atención en una sola de las fórmulas de cálculo de la balanza fiscal contemplamos las demás? Que el pretendido "expolio" se diluye parcialmente y tiende a convertirse en un *simple* –aunque gravoso– exceso, en un déficit excesivo. Así, por ejemplo, si se utiliza para 2009 el otro método que incluye corrección (vía gasto), el déficit no habría sido de 16.409 millones, sino de

23 Jordi Pujol, *op. cit.*, pp. 288, 328 y 329

24 Elisenda Paluzie, El concert econòmic: necessitat i viabilitat, *Idees*, número 34, enero-abril 2012; y Ángel de la Fuente, Sobre el Pacto fiscal y el sistema de concierto, CSIC, mayo de 2012.

25 Invirtiendo en el futuro de Europa, quinto informe sobre la cohesión, Comisión Europea, 2010.

12.261 millones, el 6,2% del PIB catalán, y no el 8,4%[26]. ¿Es o no excesivo ese 6,2%? Conviene acudir a la experiencia federal comparada. La región más rica de Australia, la occidental, tiene un déficit del 3,93%; la de Bélgica, Flandes, del 4,4%; la de Canadá, Alberta, del 3,23%[27]. Esos déficits se sitúan, pues, en torno al 4%, dos puntos menos que en la segunda cifra ofrecida para Cataluña, y no a cuatro puntos (el doble) de la primera.

Esta comparación internacional coincide aproximadamente con la prospección interna más interesante –por su carácter federal y porque combina un déficit exigible a las regiones prósperas, aunque compatible con no dañar su dinamismo económico–, que debe establecerse según el principio de que cada comunidad aporte según sus posibilidades (riqueza, PIB) y reciba según sus necesidades (población, con alguna corrección, si conviene). Aplicando los distintos baremos a un período más amplio que un solo ejercicio (por ejemplo, al quinquenio 2005/2009), el resultado para Cataluña oscilaría entre un déficit del 2,9% y otro del 4,2%[28]. De modo que hay margen, al menos técnico, para amplias correcciones del sistema financiero autonómico, según la secuencia iniciada desde la transición, si conviene reforzando su orientación al sostenimiento del dinamismo económico, sin necesidad perentoria de destruirlo.

6.4. La factura del déficit

Una doble polémica muy vinculada a lo anterior que se activó en 2012 y se intensificó en el primer trimestre de 2013 fue la manera de afrontar el colapso financiero de las comunidades autónomas dada su incapacidad de acudir a los mercados, y el reparto de los esfuerzos en pro de la reducción del déficit público entre los distintos niveles de gobernanza.

En cuanto a la primera, el Gobierno del PP puso en marcha dos instrumentos de gran utilidad, el plan para hacer frente a las facturas y pagos atrasados de las autonomías y el fondo de liquidez autonómica. Ambos, junto con determinados ahorros territoriales de gasto desigualmente orientados (hubo un exceso de recorte de la inversión en relación a la del gasto corriente), contribuirían a una notable reducción de los déficits autonómicos. Ambos eran consecuentes con el principio de responsabilidad internacional del Gobierno, quien, en última instancia, es el que responde jurídicamente ante la UE de los desbalances, tanto propios como de otras administraciones. En todo caso, se trata de la estrategia de apoyo, la "zanahoria".

En cuanto al reparto de los esfuerzos para el saneamiento de las finanzas públicas, era de una asimetría exagerada, pues la mayor parte de la carga recaía sobre las autonomías, una estrategia de

26 Maite Vilalta, comparecencia ante el Parlament, 2 de mayo de 2012, y Balanzas fiscales: metodología, resultados y elementos para un debate, Institut de Dret públic, 19 de diciembre de 2012.

27 Gerad Montasell y Esther Sánchez, Comparació internacional de les balances fiscals de les regions amb el sector públic central: una anàlisi de l'efecte redistributiu, *Papers de treball*, Generalitat, número 1/2012

28 Maite Vilalta, estudio citado.

tipo centralista, el "palo", que se manifestó ese año en dos ocasiones, en marzo (fijación del techo de déficit para 2012) y en julio (para 2013).

La asimetría era, en efecto, exagerada en relación con el gasto público, se tome el criterio que se tome. El gasto autonómico supone el 36,2% del total; la Seguridad Social, el 29%; el Gobierno central, el 22%; y los municipios, el 12,8%, según datos de 2008[29]. Así, las autonomías supondrían el 36,2% del gasto, y el Gobierno, el resto, por ser su responsable directo o casi directo: una relación de 1/3 a 2/3. Pues bien, ese criterio no fue respetado a la hora de repartir la carga. Para el ejercicio de 2012, el Gobierno impuso en marzo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera un techo del 1,5% de déficit sobre el PIB, mientras que se reservó para sí el 4% (y un 0,3% para los municipios), casi tres veces más, lo que contrasta ampliamente con el criterio de 2/3-1/3. Para mayor discriminación, esta vez por la vía del ingreso, el Gobierno guardó para sí todo el aumento de la recaudación proveniente del incremento decidido sobre dos grandes impuestos, el IVA y el IRPF, habitualmente sujetos a un reparto entre administraciones.

En 2012, la restricción presupuestaria en Cataluña –aplicada en un entorno de falta de consenso y de conflictos sociales– resultaría más efectiva que en el ejercicio anterior. Si en 2011 la reducción del déficit catalán fue de tan solo tres décimas, en 2012 se redujo en dos puntos, desde el 4,02% del 2011, y quedó en el 1,96% del PIB, lo que suponía una reducción superior a la mitad, un ímprobo esfuerzo común al conjunto de las comunidades autónomas. Claro que por cuatro décimas desbordaba el objetivo impuesto por el ministro de Hacienda –del 1,5%–, con la particularidad de que el Gobierno central también sobrepasó su propio tope del 4,5% en seis décimas, pese a la ventaja recaudatoria.

Para el ejercicio 2013, las decisiones fueron inicialmente aún más severas en sentido contrario al interés de las comunidades autónomas. Se les impuso en julio un tope de déficit del 0,7%, lo que implicaba reducirlo a menos de la mitad, en un contexto de declive de la recaudación de sus impuestos propios y de inelasticidad de los gastos sociales. Mientras, la Administración central se reservaba un margen de déficit del 3,8%, más de cinco veces superior al autonómico. En el caso de Cataluña, el nuevo capítulo de ajuste para 2013 se presentaba durísimo: 4.000 millones de recortes, el equivalente al realizado en los dos ejercicios anteriores, para cumplir con el techo dictado del 0,7% del PIB regional. Con razón, la Generalitat y otros Gobiernos autonómicos reclamaban un reajuste, utilizando el criterio 1/3-2/3: un techo en el entorno del 1,5% para las autonomías y del 3% para el Gobierno[30]. Más aún cuando, a finales de diciembre de 2012, la Comisión Europea se comprometía, todavía de manera informal, a relajar el

29 Fundación Democracia y Gobierno Local.

30 Andreu Mas-Colell, Nuestro precipicio fiscal, *La Vanguardia*, 6 de enero de 2013.

calendario de la reducción del déficit para evitar la agravación de la recesión en España, mientras poco después el Parlamento Europeo abonaba un mejor reparto de la factura del déficit entre centro y periferia. El desequilibrio resultaba tan notorio que se hacía evidente la necesidad de un pacto en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

De modo que resulta poco dudoso que la financiación pública de Cataluña sea manifiestamente mejorable, y que los ritmos y la intensidad de la política de austeridad son insuficientemente flexibles para todas las comunidades autónomas, lo que agrava el problema anterior. Ahora bien, resulta muy poco evidente que ello haya provocado la asfixia económica de la comunidad y que haya revertido en un fiasco del crecimiento económico, del proceso de convergencia real con territorios similares, y del bienestar de sus ciudadanos.

En efecto, si comparamos "los cuatro motores de Europa", las regiones de Baden-Württemberg, Lombardía, Rhône-Alpes y Cataluña, es esta última "la región que ha registrado un mejor comportamiento de las cuatro en la última década". En efecto, el PIB per cápita de Cataluña avanzó desde el 113,3% de la media europea en 2002 al 120% de 2009. Mientras, en el mismo período, Rhône-Alpes sufrió un retroceso del 114% al 108%; Lombardía, del 141% al 133,4%; y Baden-Württemberg se mantuvo en torno al 125%, solo ya cinco puntos por encima de Cataluña[31]. Habrá que tomar con cautela esta comparación, puesto que su período concluye en el año 2009, justo al inicio de la Gran Recesión, que probablemente fue más intensa en Cataluña que en el resto, por lo que es verosímil que en los años siguientes sus resultados empeoren relativamente. Pero, en todo caso, 2009 es también la fecha (y sin período plurianual) consagrada como paradigmática por quienes califican de "expolio" el excesivo déficit fiscal catalán.

7. Hacia las elecciones anticipadas

7.1. La Diada y el ultimátum

Ahora bien, hay que distinguir la asfixia financiera estructural (o su ausencia) de las dificultades coyunturales de tesorería (o su ausencia), por extremas que estas sean. Antes se ha subrayado que el rescate había trastocado el calendario de CiU, precipitando el adelantamiento de la campaña en pro del concierto. De manera similar, puede concluirse que el imprevisto éxito de la multitudinaria manifestación de la Diada del 11 de septiembre volvería a provocar una modificación de sus planes, llevando al primer plano el "derecho a decidir" y relegando a asunto casi residual el llamado pacto fiscal. Una vorágine en la que cada objetivo va siendo consumido en menor espacio de tiempo y va siendo reemplazado por otro más radical.

La manifestación debía, en principio, apoyar la reivindicación de ese pacto, en el enfoque oficial de CiU. Pero su preparación solo fue supervisada por el sector

31 Andreu Missé, El despegue de Cataluña en la UE, *mimeo*.

más soberanista del partido. Su organización corrió a cargo de dos organizaciones de la llamada sociedad civil, la eternamente subvencionada Òmnium Cultural, y la nueva Assemblea Nacional de Catalunya, origen y consecuencia, al mismo tiempo, del movimiento que en 2010 organizó los referendos informales en pro de la independencia, apoyadas en un insólito sostén de la televisión pública autonómica, que se convirtió en auténtica convocante del evento.

Al cortejo asistieron unas 600.000 personas, un millón y medio según los organizadores, la mayor concentración de la historia catalana. Como en todas las celebraciones de la Diada, los motivos y lemas con que acudieron los distintos grupos fueron distintos, pero el encabezamiento, el tono dominante y la capitalización pública fue de clara orientación independentista: la manifestación fue encabezada con el lema "Catalunya, nou Estat d'Europa".

Artur Mas leyó mal el mensaje de los manifestantes, creyendo que su orientación independentista era unánime, monolítica, lo que le inclinó a pasar a la siguiente fase, la del "derecho a decidir", tan pronto como pudiera disponer de una explicación plausible al nuevo salto táctico. El error de cálculo solo se vería tras las elecciones del 25-N, pues "no todos los que apoyaban el pacto fiscal estaban de acuerdo en recorrer el camino hacia la independencia", porque un desafío tan fuerte "estimuló a muchos abstencionistas a votar en contra", y porque muchos de los partidarios de la independencia "pasaron a confiar más en ERC que en CiU"[32].

La explicación o coartada para dar el salto del "pacto fiscal" al "derecho a decidir" llegaría muy pronto, con la entrevista prevista entre el presidente de la Generalitat, Artur Mas, y el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy. Mas la balizó con dos mensajes previos. Primero, si fracasaba el pacto con Rajoy, se abriría inmediatamente la fase del referéndum; segundo, si triunfaba, eso no significaría archivar la independencia. El primero lo emitió la misma jornada de la Diada: "Si no llegamos a un acuerdo económico [en torno al pacto fiscal], el camino de Cataluña hacia la libertad *[sic]* está abierto". El segundo, tres días después: a la pregunta de si en caso de lograr el pacto fiscal, se olvidaría de la independencia, respondió: "No se puede mezclar una cosa con otra. Con el pacto fiscal yo no podría olvidarme de la independencia. A nadie se le puede pedir que en nombre de todo un pueblo aborte las ilusiones de este pueblo por mucho tiempo".

7.2. Fracaso del encuentro Mas-Rajoy

El escaso grado de entusiasmo pactista y el tono de ultimátum que ambos mensajes implicaban estaban de entrada correspondidos por el otro interlocutor, Mariano Rajoy, cuyo Gobierno había puesto pies en pared del pacto fiscal; cuyo partido había recurrido al TC incluso un programa más modesto que ese, el del Estatut; y cuya militancia anticatalanista solo había modulado su acento desde su ac-

32 Francesc de Carreras, El error del 12 de septiembre, *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 2012.

ceso al Gobierno. Estimulado, además, por una reivindicación presentada no como antídoto, sino como antesala de la independencia, y presionado por los sectores mediáticos más ultras, ni siquiera se molestaría en contraproponer al concierto un compromiso de elaboración de un estudio, un *libro blanco* o una *hoja de ruta* para buscar cauces de entendimiento o de compromiso. La reunión duró dos horas y constituyó un estrepitoso fracaso.

Rajoy se definió en contra del concierto/pacto fiscal "por no ser compatible con la Constitución española", aunque se mostró dispuesto a mejorar el sistema de financiación autonómica, según el comunicado oficial que emitió La Moncloa. Mas declaró que "el Gobierno no tiene margen para conceder el pacto fiscal a Cataluña; constatando que esto no ha ido bien, sería un error insistir". Ambos obtuvieron lo que pretendían: uno, el argumento para el salto táctico; el otro, la coartada para la inmovilidad. Rajoy detalló mejor un mes después el carácter de ultimátum que dio su interlocutor a la petición que traía bajo el brazo: Mas "me dijo que tenía que aceptar un concierto económico para Cataluña; yo le dije: hay que hablar. Y él me dijo no, acepta eso y, si no, traerá consecuencias (...) también le dije a Mas: no le puedes decir lo tomas o lo dejas al presidente del Gobierno, y si no, atente a las consecuencias".

Quizá lo más inquietante en la posición de Rajoy no fuese la negativa en sí misma, sino el argumento en que la basaba. "Convertir el juicio de constitucionalidad en el único argumento para rechazar una propuesta de un Parlamento autonómico y hacerlo, además, sin ninguna fundamentación equivale a dar a la Constitución un papel político tan desmesurado que la convierte en un arma política, alterando así de raíz la naturaleza y la función que son propias de las constituciones". Negar de entrada y sin matices la posibilidad de una propuesta así "equivale a dar al texto constitucional un alcance tan restrictivo que excluye prácticamente todas las alternativas políticas no coincidentes con la de quien hace este juicio". Interpretada así, la Constitución "se ha convertido en un instrumento para hace frente" a los "anhelos" de "la mayoría de los catalanes"[33].

Al día siguiente, la Cámara catalana, haciéndose eco de la dinámica emprendida por el jefe del Ejecutivo, emitió una solemne resolución en la que se felicitaba por el "enorme éxito" de la manifestación de la Diada; proclamaba que "los intentos de encaje de Cataluña en el Estado español y sus reiteradas respuestas son hoy una vía sin recorrido" y que, por tanto, "Cataluña debe iniciar una nueva etapa basada en el derecho a decidir". Insólitamente en la historia parlamentaria, los cesantes ponían deberes a sus futuros sucesores y marcaban la ruta de los siguientes poderes legislativo y ejecutivo autonómicos, por la vía de instar al "Gobierno a realizar una consulta prioritariamente dentro de la próxima legislatura"[34]. La solemnidad del tex-

33 Carles Viver i Pi-Sunyer, exvicepresidente del Tribunal Constitucional, Juicio sumarísimo de inconstitucionalidad, en *La vanguardia*, 23 de septiembre de 2012.

34 www.parlament.cat.

to no fue acompañada, sin embargo, de un apoyo desbordante, pues el PSC se abstuvo y votaron en contra el PP y Ciutadans.

7.3. La campaña y la autodeterminación

Así las cosas, resultaba obvio que el grueso del debate en los dos meses siguientes, durante la precampaña y la campaña electoral, iba a discurrir sobre el derecho a la autodeterminación y sobre la independencia, dificultándose los intentos de algunos partidos de izquierda de introducir cuñas sobre la gestión de la economía y los efectos de la política de austeridad: se había adelantado la convocatoria electoral nada menos que dos años precisamente para, en la intención explícita del convocante, obtener una "mayoría excepcional" que le permitiese convocar un referéndum sobre la independencia. ¿Qué postulaban los partidos sobre la cuestión nodular planteada?[35]

El programa electoral de CiU propugnaba el ejercicio del "derecho a decidir" mediante una consulta en el plazo de la siguiente legislatura, partiendo del argumento de que: a) el Estado de las autonomías "ha fracasado" en encauzar la cuestión catalana, sobre todo desde que la sentencia del TC "obvió la voluntad mayoritaria del pueblo catalán de mayor autogobierno expresada en referéndum", lo que constituyó "un punto de no retorno"; y b) "el pacto fiscal en la línea del concierto económico" recibió "un no rotundo", tanto a "la propuesta en sí" como "a negociar". Utilizando ese derecho, CiU postulaba una "transición nacional" que pusiera en pie "instrumentos de Estado", ateniéndose a "la legalidad que tenga lugar": "para que Cataluña pueda tener un Estado propio en el marco de Europa", precisamente el lema de la manifestación de la Diada, porque "una nación sin Estado también es incompleta"[36].

La propuesta constituía un salto adelante respecto al programa de 2010, en el que también se había defendido el "derecho a decidir sin más límite que el que marque en cada momento el pueblo de Cataluña", pero entonces no se le ponía plazo; en que en vez de una extraña apelación a "la legalidad que tenga lugar", se proponía "aprovechar todas las herramientas jurídicas que tengamos al alcance"; y en lugar de un "Estado propio" se postulaba "un modelo de financiación propio, como el concierto", el "cumplimiento estricto de las inversiones" estatales en Cataluña según la disposición adicional tercera del Estatuto, "desplegar el Estatuto de manera ambiciosa" y aplicar el principio de la "administración única"[37]. Hay que subrayar que en los dos años de Gobierno nacionalista ese despliegue estatutario brilló por su ausencia, pues, como con razón adujeron sus críticos, la Comisión Bilateral Estado-Generalitat no se reunió más que una vez, el Ejecutivo catalán no aprobó ni una sola ley de despliegue del Estatut (por nueve el Go-

35 Textos completos de los programas en www.rtve.es y en www.stayinbcn.com.

36 Programa electoral de 2012, pp. 11 a 16.

37 Programa electoral 2010, pp. 81 a 83.

bierno anterior) y no se desarrolló ninguna de las recomendaciones formuladas por un grupo de expertos convocados en julio de 2010 por el anterior presidente a fin de minimizar los efectos restrictivos de la sentencia del TC.

Pese a la radical vuelta de tuerca que suponía en la cuestión nacional, ni en el programa electoral de CiU, ni en ninguna de las manifestaciones de su presidente, Artur Mas, figuraron en ningún momento las expresiones "Independencia" o "Estado independiente", siempre reemplazadas por sucedáneos o equivalentes como "Estado propio", "Nuevo Estado europeo" o "estructuras de Estado". Esta ambigüedad léxica obedecía a varias razones: a que el "Estado propio", en la mencionada formulación de Mascarell, puede ser, ya separado, ya el producto de una profunda reforma del Estado español, lo que puede abarcar tanto a votantes más radicales como más tibios; o a que la segunda familia de la federación de CiU, Unió, el histórico partido democristiano, nunca ha propugnado la independencia, sino el confederalismo. "No me imagino una España sin Cataluña; es malo para España que no tenga a Cataluña, y es malo para Cataluña que no tenga a España", certificaba su líder, Josep Antoni Duran Lleida.

Y también a la voluntad de dejar un espacio de retirada, un resquicio abierto a un pacto muy favorable, *in extremis*, que hiciera innecesaria la secesión. Por eso, probablemente haya que interpretar la declaración programática a través del filtro accidentalista del líder, interrogado por las razones de que no use la palabra "independencia": "La palabra independencia no me da sarpullido. Yo hablo normalmente de Estado propio. La palabra independencia, que es la que está en la boca de la gente, es un concepto que en este siglo se vive cada vez menos. Los países son cada vez menos independientes y más interdependientes. El hecho de tener un Estado propio, sí".

Por el contrario, el programa de ERC establecía claramente, con carácter de urgencia y de entrada[38], su principal propósito: "Nos pondremos inmediatamente a trabajar para que en la próxima legislatura se celebre un referéndum para que Cataluña se convierta, lo más pronto posible, en un nuevo Estado independiente de Europa". La segunda gran diferencia con CiU es que ERC ofrecía un calendario de la "agenda nacional" muy pautado, en distintas fases, con las diferentes tareas a culminar en cada una de ellas, así como la creación de comisiones, la publicación de libros blancos, la convocatoria de una misión internacional de observadores y una relación estrecha con la UE y con las Naciones Unidas. La tercera estribaba en que, mientras que CiU proponía profundizar en las clásicas "relaciones exteriores" de Cataluña, en la tradicional estrategia pujolista propia del más activo regionalismo europeo, ERC esbozaba con detalle una política exterior y de defensa propia de una república independiente, nunca incorporada a "ninguna

38 Programa electoral 2012, p. 6, la primera útil tras el índice.

estructura militar supranacional" y con un enfoque heredero del antiguo movimiento de países no alineados en la época de la guerra fría[39]. La CUP, de formato cercano a los antisistema pacíficos, propugnaba la "ruptura con los Estados ocupantes" de los países catalanes, mediante una autodeterminación para crear la "república catalana" de todos ellos.

A diferencia del frente nacionalista, el PSC recuperó su tradición federalista y la concretó en "la necesidad de impulsar la reforma de la Constitución", de manera que se garantizase a Cataluña un "trato fiscal justo" y el reconocimiento de su identidad nacional "en el marco" de España y la UE, caracterizado por un esquema de "soberanías compartidas". Los socialistas defendían que "cualquier propuesta de cambio sustancial de las relaciones entre Cataluña y España" debía someterse a la aprobación de los ciudadanos catalanes mediante un referéndum "acordado en el marco de la legalidad"[40]. Desde ICV se impulsaba una especie de síntesis: "un Estado propio en el seno de un Estado federal plurinacional", al que se llegaría también mediante la reforma constitucional. Ahora bien, "en caso de negativa" del Gobierno central a negociar sobre ella, "las instituciones catalanas aplicarían "el ejercicio del derecho a decidir", mediante la "convocatoria de una consulta" realizada mediante "pacto" con el Gobierno o, en su defecto, a través de una ley autonómica[41]. Lo más novedoso de ICV es que, en contraste con su tradición –en 2010 había defendido estrictamente el "pacto federal"–, se autodeclaraba como "punto de encuentro de federalistas e independentistas" y que, en el máximo relativismo, aseguraba no cerrar "la puerta" ni "a la vía federal o confederal" ni a "plantear la soberanía plena".

En la otra vertiente, el PP dedicaba al asunto apenas un párrafo: "Es un grave error querer romper con el resto de España" y "no queremos que nos hagan escoger entre ser catalanes o ser españoles". Y Ciutadans, partiendo de que "la integridad de un Estado afecta a todos sus ciudadanos y no solo a aquellos que quieren separarse", "se opone a cualquier tipo de referéndum" sobre la independencia que no sea legal y de acuerdo con los procedimientos prescritos por la Constitución.

8. Los debates más candentes

8.1. Economía, Europa, referéndum, empresarios

La mayor parte de los debates de la precampaña y campaña electorales se centró, pues, en las ventajas e inconvenientes de la independencia, más que en la estrategia económica a desarrollar frente a la crisis, la política de austeridad y los recortes sociales. Incluso el debate económico se centró en la hipótesis de una Cataluña independiente.

39 Pp. 7 a 10 y 168 a 182.

40 Programa electoral, p. 11.

41 Programa, pp. 130 a 132, y 221 y ss.

8.1.1. Esplendor o ruina de Cataluña. CiU y ERC hicieron hincapié en la viabilidad económica de Cataluña como ente separable. Enfatizaron que una Cataluña independiente sería uno de los Estados más prósperos de Europa, mientras que España quedaría capitidisminuida. El escenario extraordinariamente positivo que dibujaron los políticos y los publicistas nacionalistas en este aspecto se basó fundamentalmente en la "recuperación" de los presuntos 16.409 millones de euros del déficit fiscal, que ya no deberían abonarse, sin mayor detalle.

Y, sin embargo, con ese planteamiento obviaron –o minimizaron– que el déficit fiscal del territorio más próspero es siempre, en todo Estado compuesto u organización similar, la contraparte del superávit comercial que ostenta frente a los territorios menos desarrollados, precisamente por ocupar su mercado. En 1980 Cataluña exportaba al mercado español el 80% de sus ventas exteriores, por solo un 20% al extranjero. En 2011, aquellas pasaron al 47%; estas, al 53%. Pero mientras el saldo con España fue positivo en 22.685 millones, el saldo Cataluña-extranjero fue deficitario en 15.325 millones. Las separaciones, incluso amistosas, suelen empeorar los flujos comerciales. Las exportaciones checas a Eslovaquia bajaron del 22% al 9% entre 1993, el año de la separación, y 2011; las eslovacas a la República Checa, del 42% al 15% en igual período[42].

Desde el secesionismo se argumentó en el estricto plano del cálculo de los efectos de un posible boicot español a los productos catalanes. La conclusión fue minimizarlo: en caso de que alcanzase el 10% de los productos catalanes, supondría una merma del 2,9% en el PIB de Cataluña; y si cancelase el 40% de las ventas, llegaría al 6,4%, y al 6,2% del empleo[43]. Y también se subrayó la viabilidad de la independencia, apoyándola en la mayor prosperidad relativa de los países pequeños dentro de la UE: aunque sean más vulnerables a las oscilaciones del ciclo, son más abiertos, invierten más y gozan de unas finanzas públicas más saneadas[44].

Desde fuera, las impresiones no parecían tan halagüeñas. Más bien eran catastrofistas. El banco suizo UBS envió a sus clientes un informe en el que estimaba que una separación tendría "graves consecuencias para la economía"; aún peor, "efectos fúnebres y desastrosos" en la deuda, la estabilidad, el acceso a los mercados financieros, las retiradas de depósitos bancarios, etc. El economista Mikel Buesa, autor de un estudio sobre las consecuencias de una independencia de Euskadi, calculaba que el PIB catalán podría caer un 23,4%, y la prosperidad individual, al nivel de Ceuta o de Chipre[45]. El Ministerio de Exte-

42 XVF, La fábrica de España, *El País*, 21 de noviembre de 2012.

43 Modest Guinjoan, Xavier Cuadras, *op. cit.*, pp. 138 y ss.

44 Elisenda Paluzie, Dimensió des Estats i comportament econòmic a la Unió Europea", Fundació Josep Irla, mayo de 2012.

45 La independencia de Cataluña, http://mikelbuesa.wordpress.com, 16 de diciembre de 2009.

riores estimaba en un informe que la caída del PIB sería del 19%.

Una aproximación más fría y prudente dibujaba varios escenarios: el de una secesión pactada implicaría una cierta compensación entre el ahorro fiscal y los costes del *efecto frontera*, como los aumentos de aranceles, si bien del primero debería descontarse el coste de los servicios que el Estado presta en Cataluña, de la diplomacia y los servicios consulares a la Defensa, cuantificables en más de 5.000 millones anuales; mientras que una separación tensionada conduciría a una "crisis extraordinaria"[46]. También dramáticos se pintan los efectos de la independencia en el documento del *think tank* de la patronal CEOE, aunque variaba su intensidad entre sus siete autores[47].

En una situación intermedia se colocaban los partidarios de la profundización autonómica, un grupo nutrido, pero menos ruidoso en Cataluña, así como quienes desde el mundo empresarial habían confiado en unos efectos benéficos del "pacto fiscal" iniciado y rápidamente abandonado por el presidente Mas.

8.1.2. Permanencia o salida de la UE. La fórmula que el 12 de octubre de 2012 propuso Artur Mas como pregunta para el referéndum de independencia fue: "¿Desea usted que Cataluña sea un nuevo Estado de la UE?" El carácter engañoso de esa pregunta fue pronto puesto de relieve, porque no es la ciudadanía quien puede pedir el ingreso en la UE, es cada Estado firmante de los Tratados el titular de la condición de miembro (art. 4.2 del Tratado de la Unión), y cualquier comunidad que se desgajara de un Estado miembro se convertiría en un Estado tercero[48].

En realidad, el líder de CiU fue modificando continuamente su mensaje sobre la cuestión europea. "Este proyecto nos deja donde estamos, estamos en la UE y estamos en el euro, y de aquí no nos movemos, ni de la UE ni del euro", dijo el 6 de octubre. "Pueden dificultar el proceso que iniciamos, pero no puede ser que una vieja nación de Europa quede fuera de su espacio natural", matizó ya el 20 de octubre. "El sentido común dice que si tú ya estás en la UE, cumples todas las normativas y te quieres quedar, independientemente de tu situación política te tendrías que poder quedar", rebajó el 31 de octubre. "Puedo reconocer la constatación estrictamente legal" de que una Cataluña independiente no estaría en la UE, cedió el 5 de noviembre. "Si llegamos a la conclusión de que es absolutamente imposible permanecer en la UE [tras la secesión], entonces repensaríamos nuestra estrategia", reconsideraba el 7 de noviembre.

¿Por qué se produjo esta rebaja continua respecto de la pretensión inicial? Porque su socio, Unió, que como partido democristiano conoce los entresijos de la Unión, recordó que la pretensión de que-

46 Efectos económicos de una secesión en Cataluña, Llorente&Cuenca, con Solchaga&Recio y Asociados, noviembre de 2012.

47 VV AA, La cuestión catalana hoy, Instituto de Estudios Económicos, noviembre de 2012.

48 Araceli Mangas, Construir la casa catalana por el tejado, *El Mundo*, 15 de octubre de 2012.

darse debía ser encajada por cada uno de los 27 Estados miembros de la Unión. Porque la Comisión Europea, pese a ciertas discordancias de primer momento, recordó que su antecesora, la Comisión Prodi, contestó así, en 2004, a una pregunta parlamentaria sobre la permanencia o exclusión de un territorio secesionista: "Una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertiría en un tercer Estado en relación con la Unión y desde el día de su independencia los Tratados ya no serán de aplicación en su territorio". El presidente Durão Barroso manifestó el 17 de noviembre que "la situación jurídica no ha cambiado desde 2004, ya que el Tratado de Lisboa no ha introducido ningún cambio a este respecto. Puedo confirmar que la posición sigue siendo la misma".

8.1.3. ¿Un referéndum legal? También la cuestión de la legalidad del pretendido referéndum dio mucho que hablar, y experimentó, asimismo, distintos vaivenes en la posición de Artur Mas. "Lo normal sería primero intentarlo de acuerdo con las leyes y, si no puede ser, hacerlo igualmente", dijo el 26 de septiembre. "En cuatro años habrá sí o sí una consulta al pueblo catalán" dentro de un marco legal, "pero no un marco legal inamovible", afirmaba el 12 de octubre. "La consulta se hará sí o sí, pero eso no quiere decir que se haga fuera de la ley" (...) "si no hay posibilidad de acuerdo para hacer un referendo, tendremos que buscar otros marcos legales más allá de los españoles", retornaba el 7 de noviembre, como si la legalidad se estableciese a la carta, no fuese única en virtud del principio de jerarquía normativa. La fuerza de la democracia y el civismo del pueblo catalán "no la podrá frenar nadie, ni los tribunales ni las constituciones ni todo lo que ponen delante", se exaltaba el 2 de diciembre).

La vía legal para un referéndum del género en España es angosta. Los referendos se convocan aplicando el artículo 92 de la Constitución y en función del reparto de competencias del 149: por iniciativa del Gobierno central. La vía constitucional consistiría, pues, en que la Generalitat convenciese al Gobierno de la conveniencia de la convocatoria. Opción difícil vistos los antecedentes (recurso del PP contra el Estatut; pseudoconsulta popular en contra), seguramente más complicada que la, también ardua, opción autonómica/federal. Pero, aun así, los especialistas ponen en duda que se pueda "contemplar siquiera el proceso de ruptura de la unidad del Estado", dado que la fuente de la soberanía radica en el pueblo español, de modo que "la independencia de una nacionalidad o región no tiene respuesta jurídica en España, ni sustantiva ni procesal, que no sea el cambio de Constitución"[49]. Otros subrayan que, si bien no puede convocarse para que los catalanes decidan sobre la secesión, sí para que expresen "si quieren que se inicie el proceso de reforma constitucional"[50].

Pero, ¿y mientras tanto, ya que se trata de un procedimiento muy largo? Pues

49 Javier Pérez Royo, Momento constituyente originario, *El País*, 15 de septiembre de 2012.

50 José M. Ruiz Soroa, *El País*, 22 de septiembre.

habría, a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo del Canadá de 20 de agosto de 1998, que antepuso los principios subyacentes a la Constitución (sobre todo el "principio democrático") a su literalidad, una vía: la petición de convocatoria al Gobierno central, a través de una "proposición de ley orgánica de autorización de este referéndum". Todo ese proceso implicaría una negociación y un pacto sobre la pregunta, la fecha, la necesidad y fijación de una concreta mayoría muy cualificada[51].

Esta tesis, que revolucionó intelectual y políticamente la campaña por su gran altura jurídica y por la personalidad de quien la formuló, el expresidente del Consejo de Estado, no fue, sin embargo, compartida por el sector más estudioso del independentismo, que consideró como inviable cualquier exploración jurídica del ordenamiento español y apostó a "la doctrina internacional", especialmente la derivada del mencionado dictamen sobre Quebec del Supremo canadiense[52], y no la del principio de la autodeterminación, solo aplicable en casos de explotación colonial[53]. Pero, claro, esa doctrina exige igualmente, para plasmarse, un pacto, y al cabo retrotrae a la fórmula de Rubio Llorente. Pues el Supremo de Canadá reconoció que la Constitución no autorizaba la "secesión unilateral" de un Estado federado (Quebec). Pero asentó que merced al "principio democrático" subyacente, "el orden constitucional canadiense existente no podría quedarse indiferente ante la expresión clara, por parte de una mayoría clara de quebequeses, de no seguir formando parte de Canadá", y estipuló que en ese caso lo procedente sería abrir "negociaciones", difíciles, "entre dos mayorías legítimas".

De mucho menor empaque resultó ser la apelación a una legislación catalana, que permite a la Generalitat convocar, en determinadas supuestos y condiciones, una consulta popular "por vía de referéndum" acorde con su nivel competencial, según la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, suspendida por el TC. Pero, para cumplir la legalidad catalana, se debe honrar la española, pues aquella remite a esta. El artículo 13 de la Ley 4/2010 estipula que "una vez" que el Parlamento catalán "ha aprobado la propuesta de consulta popular", se envía "la solicitud de autorización al Gobierno del Estado". Una actualización de dicha Ley catalana debería respetar ese mismo marco.

Poco a poco se fue abriendo paso en el debate público la idea de que una decisión unilateral resultaría inadecuada y el planteamiento de un referéndum ilegal, problemático, entre otras razones porque algunas fuerzas apostaron a la realización de un referéndum con plena legalidad.

8.1.4. ¿Arrastrar o seducir a los empresarios? El papel y la opinión de los empresarios se vieron lógicamente catapultados a objeto de atención pública preferente, no en vano las empresas

51 Francisco Rubio Llorente, Un referéndum para Cataluña, *El País*, 8 de octubre de 2012.

52 Joan Ridao, Podem ser independents? RBA, Barcelona, 2012.

53 Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970.

constituyen las primeras afectadas por una eventual fractura del mercado interior. Partidarios de cualquier mejora de la Hacienda catalana y más bien favorables al pacto fiscal, especialmente porque disolvería el horizonte de la secesión, trataban de evitar el conflicto, a través de una equidistancia o un entendimiento entre los Gobiernos autonómico y central, que se vio roto con la entrevista Rajoy-Mas. Desde ese momento fueron diana de las presiones de ambos, en muchas ocasiones desarrolladas de forma privada y discreta.

El presidente de la Generalitat optó por intentar arrastrarlos, o neutralizarlos, más que por seducirlos, un enfoque distinto al que tanto él como Jordi Pujol habían priorizado habitualmente, y que le había llevado a definir a su primer Gobierno como un equipo de personas *business friendly*. "Los empresarios tienen que pensar en un pueblo que se está movilizando", abrió fuego inmediatamente después de la manifestación de la Diada. Poco después, aprovechando la publicación de los datos de exportación, celebraba que "por primera vez en muchos años las ventas de la industria catalana en el exterior fueron superiores a las ventas catalanas a España", añadiendo en tono suavemente conminatorio que "para los tiempos que vienen, es importante que continúe de esta manera". El mundo económico deberá "adaptarse al cambio de mentalidad del país", porque "cuando en un país hay un movimiento social muy potente, el mundo económico también ha de ver cómo se adapta al cambio", apretaba poco después.

La mayoría decidió responder privadamente. Hubo pocas excepciones. La principal fue la protagonizada por el líder de los editores, José Manuel Lara: "Si Cataluña fuera independiente, el Grupo Planeta se tendría que ir", manifestó en una entrevista radiofónica, y trasladarse a "Zaragoza, Madrid o Cuenca". Pocos más se definieron públicamente. Lo hicieron Leopoldo Rodés, Carlos Güell de Sentmenat y Víctor Grífols.

8.1.5. El espejo escocés. La precampaña catalana coincidió con el debate entre Londres y Edimburgo sobre la celebración de un referéndum de independencia de Escocia respecto del Reino Unido. El debate desembocó en un acuerdo, firmado el 15 de octubre por el primer ministro británico, David Cameron, y el primer ministro de Escocia, Alex Salmond. El primero delegó el poder de convocatoria de la consulta en el segundo; el escocés vino a reconocer que la competencia original era del primero. Mediante el pacto, además de ver reconocido su poder originario, Londres renunció a que la edad mínima del voto fuese 18 años, quedó en 16. A cambio, logró que la pregunta fuese estrictamente sobre la independencia, sin contemplar otras opciones; y que se celebrase en 2014, en vez de precipitarse a 2013. Las concesiones de Salmond quedaron compensadas por el hecho de que el pacto venía a cauterizar la posibilidad de que el referéndum fuese impugnado ante los tribunales.

El debate y el pacto tuvieron obvia repercusión en la escena catalana. Los na-

cionalistas (y no solo ellos) lo pusieron como ejemplo; destacaron que el Gobierno del Reino Unido carecía de mandato constitucional para el referéndum, al que solo accedió por aplicación del "principio democrático"; lo pusieron como ejemplo del democratismo británico frente al autoritarismo español y empezaron a especular con la posibilidad de hacer coincidir ambas consultas, como manera de blindar la propia y de "internacionalizar" el "conflicto".

Los centralistas se empeñaron en subrayar que ambas situaciones son diferentes. Históricamente, "Cataluña nunca fue independiente, siempre formó parte de España y no se puede comparar con Escocia, que durante muchos años fue un reino"[54]. "No tienen nada en común"[55], porque allá "en algún momento hubo dos naciones, dos banderas y dos reyes", y aquí "nosotros siempre hemos compuesto una sola patria", una "realidad que siempre ha sido única". Como si antes de 1492 no hubiera habido dos coronas; como si entre 1640 y 1652 Cataluña no hubiera estado adscrita a la soberanía francesa; como si hasta 1714 no hubiesen existido dos edificios jurídico-administrativos distintos, con sus distintas bases constitucionales –y la pervivencia de un parlamento catalán–, solo unidos en la persona del rey (reyes). Y es que, según cierta óptica, Artur Mas se empecinó en "cuestionar una legalidad constitucional fruto de 500 años de historia", ni uno más ni uno menos[56].

Lo peor de la campaña fueron sus déficits de calidad. Por un lado, un cierto exceso y abuso desde el punto de vista del imperio de la ley y de los usos democráticos establecidos, que coloreó el estilo presidencial de tonos caudillistas de baja intensidad: resulta chocante que un parlamento cesante marque la hoja de ruta a su sucesor; que un gobierno se deje dictar su mandato por una asamblea informal o una manifestación por multitudinaria que sea, o unas entidades de la pretendida sociedad civil previamente subvencionadas; y que un presidente reclame una mayoría "excepcional" en tono profético[57]. Por otro lado, saltaron a la luz diversas acusaciones de corrupción contra las familias de Artur Mas y de Jordi Pujol fundamentadas no en textos de la fiscalía o de la judicatura, sino en "borradores" de una unidad policial especializada, basados parcialmente en algunos procesos reales (como el caso Palau de la Música), cuya responsabilidad no quedaba acreditada y, sin embargo, merecieron el respaldo directo e indirecto de miembros del Gobierno. Hubo que esperar cuatro meses, al 12 de marzo de 2013, para que el ministro del Interior, Jorge Fernández, concluyese que dicho texto "no se corresponde con ningún documento oficial", y asegurase en sede parlamentaria que ni siquiera podía probar si existía.

54 Esperanza Aguirre, Efe, 17 de octubre de 2012.

55 Esteban González Pons, Ni España es Grecia, ni Cataluña Escocia, *ABC*, 9 de noviembre de 2012.

56 Pedro J. Ramírez, *Non iam imperator El Mundo*, 2 de diciembre de 2012.

57 Ojo al caudillismo, *El País*, editorial, 8 de noviembre de 2012.

9. Reacciones españolas

9.1. El síndrome centralista

Las reacciones contrarias al movimiento suscitado en Cataluña cubrieron distintos ámbitos. El propio rey publicó una semana después de la Diada en su estrenada web una carta en la que alertaba contra quienes en España alientan "disensiones", persiguen "quimeras" y ahondan en "heridas", porque en un momento de difícil coyuntura económica solo se superarán las dificultades "actuando unidos" y "remando a la vez". Y la Conferencia Episcopal emitió una declaración –no unánime– titulada Ante la crisis, solidaridad: "Ninguno de los pueblos o de las regiones que forman parte del Estado español podría entenderse, tal como es hoy, si no hubiera formado parte de la larga historia de la unidad cultural y política de esa antigua nación que es España. Propuestas políticas encaminadas a la desintegración unilateral de esta entidad nos causan una gran inquietud". Declaración a la que el episcopado catalán reaccionaría afirmando que, en caso de independencia obtenida con medios pacíficos y democráticos, la Iglesia "estaría al lado del pueblo catalán"[58].

También el ámbito económico fue terreno abonado para cierto catastrofismo y numerosas acusaciones. Así, la separación "pondría en peligro" los ingresos destinados a las pensiones, ya que los gastos fueron superiores a los ingresos en 2011, afirmaba la dirigente catalana del PP, Alicia Sánchez Camacho. El presidente riojano, Pedro Sanz, extremaba la finura analítica sobre la petición catalana de rescate, afirmando que "hay que tener mucho morro para pedir, y luego tengo lo que me da la gana, como televisión autonómica o embajadas"[59]. Y su colega extremeño, José Antonio Monago, llamaba a la "resistencia contra esta iniciativa insolidaria llamada pacto fiscal, muy fácil de resumir hoy: Cataluña pide y Extremadura paga".

En lo político, destacó la posición del antiguo aliado de Jordi Pujol, José María Aznar. Su fundación FAES descalificó al presidente Mas por "inmadurez moral" y un "comportamiento pueril sublimado en el impostado hecho nacional". Y el propio Aznar se volcó. Acusó de "deslealtad" e "irresponsabilidad" a su antigua socia, CiU, desde México, tras la entrevista Mas-Rajoy. Y describió al Estado español actual como "inviable", "caótico", "en el que cada uno hace lo que le da la gana", un Estado "amenazado por la provocación" y por "la secesión"[60].

Desde el principio de la tensión menudearon las llamadas a tomar medidas contra el Gobierno catalán, mediante la aplicación taxativa de la Constitución. Así, hubo apelaciones directas al artículo 155.1 de la Constitución, por el que el Gobierno puede obligar a una comunidad a cumplir sus obligaciones o a cesar a quien realice actuaciones que atenten gravemente contra el interés general de España. "La si-

58 Declaraciones a Catalunya Ràdio del obispo auxiliar de Barcelona, Sebastià Taltavull, el 14 de octubre de 2012.

59 *e-notícies*, 30 de agosto.

60 Entrevista a *El Mundo*, 2 de diciembre de 2012.

tuación empieza a exigir que el Gobierno se plantee en serio la aplicación del artículo 155.1", insiste el catedrático de Constitucional de la UNED Pedro Tenorio[61]. "Ni es admisible un plebiscito por la independencia, debería haberse prohibido cautelarmente ya (...), ¡con decretos y leyes!, por ejemplo, con el artículo 155 de la Constitución", reclamaba el académico de la lengua Rodríguez Adrados[62], como si fuera posible prohibir una convocatoria reclamada, pero inexistente.

O las invitaciones o sugerencias, por la vía de circunloquio –mediante informaciones según las que el Gobierno estaría estudiándolas–, de aplicar medidas como las del mismo 155.1: "el Gobierno baraja destituir a Mas y suspender la autonomía de Cataluña"[63]. O las de utilizar el artículo 161.2, que autoriza al Gobierno a impugnar ante el TC las disposiciones de las autonomías que puedan contravenirla, produciendo el efecto de suspenderlas durante cinco meses, plazo después del que debe el tribunal levantar o ratificar la suspensión[64]. Algunas, proyectadas en hipótesis a futuro: "Rajoy estaría, pues, doblemente legitimado, para recurrir ante el Constitucional una hipotética ley catalana de consultas que usurpara prerrogativas del Estado, para destituir al Gobierno de la Generalitat que desobedeciera una sentencia que la derogara –artículo 155 de la Constitución– y para enviar a la Guardia Civil a retirar las urnas..."[65] Otras, mediante encuestas propias: "Rotundas mayorías reclaman que el Estado actúe con firmeza en Cataluña"[66].

En el repertorio de mecanismos disponibles para utilizar en su caso contra las autoridades catalanas, también apareció el Código Penal. En su artículo 410 tipifica el delito de desobediencia, que pena hasta con inhabilitación de dos años a la autoridad que se negase a cumplimentar resoluciones judiciales o de la autoridad superior[67].

Proliferaron, asimismo, las apelaciones, directas e indirectas, al Ejército, a la Guardia Civil, a una intervención armada. Las más tempraneras corrieron a cargo de militares retirados. Entre los civiles, el pionero fue un director de periódico: "Si existiera la más remota posibilidad de que Cataluña pudiera independizarse de España, cualquier gobierno consciente de sus obligaciones, incluido este, habría tomado ya medidas tendentes a la aplicación del artículo 8 de la Constitución, incrementando los presupuestos de De-

61 Lo que no es constitucional es fuerza pura, *La Razón*, 25 de diciembre de 2012.

62 Desastre en Cataluña, *La Razón*, 22 de diciembre de 2012.

63 Titular de portada de *El Mundo*, 20 de diciembre de 2012; el mismo diario publicó antes un editorial en el mismo sentido, Mas empuja a Rajoy a recurrir al artículo 155, el 13 de octubre de 2012.

64 *La Razón*, 20 de diciembre de 2012.

65 Pedro J. Ramírez, *Non iam imperator*, *El Mundo*, 2 de diciembre de 2012, que recoge las tesis de Elisa de la Nuez, El Estado de papel, *El Mundo*, 10 de octubre de 2012.

66 *El Mundo*, 2 de enero de 2013.

67 Casimiro García Abadillo, Hoja de ruta contra el independentismo, *El Mundo*, 29 de octubre de 2012.

fensa y modificando los derechos civiles no en Kosovo o en Afganistán, sino un poco más cerca"[68]. Con mayor repercusión, el europarlamentario popular Alejo-Aleix Vidal-Quadras pidió a la vicepresidenta Sáenz de Santamaría en un programa televisivo sobre la situación catalana: "Vaya preparando a un general de brigada de la Guardia Civil, porque si no..." Remataría la faena el periodista Luis María Anson: "El derecho a decidir del que hablan Oriol Junqueras y su marioneta Arturo Mas es una invitación al golpe de Estado".

9.2. Federalistas españoles

En realidad, todas estas reacciones retroalimentaban las quejas y expresiones victimistas del soberanismo, de modo que los dos nacionalismos –español y catalán– casi en su forma más pura se estimulaban mutuamente y ocupaban el espacio mediático, por cuanto sostenían las posiciones más extremas. Una indicación de este fenómeno fue la intervención del presidente de la Generalitat ante la Cámara de Comercio barcelonesa en la que opinó que lo lógico hubiera sido recibir "un montón de ofertas" atractivas desde el resto de España tras haber formulado su propósito de conseguir un Estado propio "y lo único que vemos son palos, patadas y golpes" –se supone que estos últimos de carácter simbólico–, con el objeto de crear miedo entre los catalanes.

Artur Mas lanzó esa queja de incomprensión exactamente cinco días después de que varios centenares de intelectuales de toda España publicasen un manifiesto con un expreso reconocimiento a Cataluña, a favor del federalismo, crítico con el separatismo, crítico con la caracterización del déficit fiscal catalán como "expolio", y, sin embargo, proclive a buscar "una solución apropiada y respetuosa" si hubiese una clara mayoría catalana en pro de la independencia. "Cataluña suscita afecto, admiración y reconocimiento, entre otras razones porque, sin ella, sin su lengua, sin su cultura y sin su aportación solidaria, no puede entenderse la España democrática", manifestaban. "En Cataluña existe un profundo sentimiento nacional, del que el resto de los españoles es plenamente consciente; de ahí que sostengan con firmeza que haya de ser reconocido e integrado de nuevo en el seno de instituciones compartidas", proclamaban. La potencia de este mensaje, que venía a contrarrestar malentendidos y algunas de las afirmaciones radicales más apresuradas de los dos extremos del arco ideológico-político, apenas tuvo eco, sin embargo, en el aparato oficial de medios, públicos y privados, hegemonizado por el Gobierno de turno de la Generalitat.

Quien de alguna manera pugnaba por llevar esos sentimientos y deseos a la arena de la política de partidos, si bien en una secuencia de vaivenes, fue la familia socialista. Fue el nuevo primer secretario del PSC, Pere Navarro, el que planteó abiertamente el horizonte federal: "O España reconoce sin ambages la diversidad de pueblos que la integran, o las tensiones identitarias se harán inso-

68 Pedro J. Ramírez, Los dos finales del chiste, *El Mundo*, 16 de septiembre de 2012.

portables", señaló al Comité Federal del PSOE dos días antes de la Diada, "o nuestras instituciones comunes se impregnan de espíritu federal, o la deslealtad mutua entre el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de España se hará insostenible (...) España será federal o corre el riesgo de disgregarse, será federal o no será". Poco después, el secretario general del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba, se descolgó en defensa de "un modelo que avance sobre el Estado autonómico en dirección federal". Pese a posteriores matices, la fórmula se imponía como la única capaz, seguramente, de abrirse camino entre la aventura de las secesiones y el inmovilismo o la involución centralista, a través de una reforma constitucional. El socialismo andaluz se movilizó. El presidente de la Junta, José Antonio Griñán, convocó a un grupo de 18 especialistas para redactar un documento sobre los contenidos de una reforma constitucional en sentido federal. El texto, Por una reforma federal del Estado autonómico, vería la luz a principios de enero de 2013. Propugnaba un papel federal para el Senado, la desconcentración territorial de órganos federales, una mayor descentralización de la Justicia, y una mención y trato competencial específico para las nacionalidades históricas, específicamente en cuestión de lengua, cultura y enseñanza[69].

¿Y el Partido Popular? El PP campaba más bien en su lectura restrictiva de la Constitución sobre el desarrollo autonómico y en su reorganización según las propuestas de la FAES. Ahora bien, se expresaba, en general, a iniciativa de los medios de comunicación, y miembros del Gobierno advertían de los límites que los independentistas no debían alcanzar y de las medidas a las que se enfrentaban en caso de hacerlo. Sobre todo, Alberto Ruiz Gallardón, en su calidad de ministro de Justicia, ora recordaba el artículo 155, que "no contempla tanto la suspensión de la autonomía como la suspensión de aquellos responsables políticos que actúen en contra de la Constitución", ora evocaba el delito de desobediencia de los artículos 410 y 411 del Código Penal.

Entre el fragor de algunos medios, el presidente del Gobierno mostraba su permisividad cuando no aliento a las descripciones legales y las advertencias de algunos ministros sectoriales, a los polémicos proyectos de otros ministros como el de Educación, a las admoniciones de su antiguo mentor el presidente de la FAES y a los recursos de su Ejecutivo contra disposiciones puntuales de la Generalitat, ante el Tribunal Constitucional. Pero, al mismo tiempo, Mariano Rajoy braceaba por ofrecer de sí mismo una imagen, si no moderada, al menos cautelosa y prudente en su tono. Así, en su alocución-balance del primer año en el poder, su pieza más elaborada al respecto en la temporada, resaltó que "toda nuestra energía" debía centrarse en "aquello que nos une", en vez de alimentar cualquier "tensión centrífuga". "Siempre he manifestado una voluntad de integrar, de dialogar todo lo dialogable", subrayaba, a la vez que se declaraba conocedor de sus responsabi-

69 www.fundacionalfonsoperales.com.

lidades y del "papel que me incumbe en la defensa de nuestra Constitución y no me desviaré"; en resumen: "mano tendida al consenso y a las reformas acordadas, pero siempre en el marco que delimita la Constitución"[70]. El Plan Rajoy, que parecía más elaborado a medida que se instalaba el Gobierno autonómico catalán de frente nacionalista, consistía en recurrir al TC contra disposiciones de carácter ejecutivo o normativo de la Generalitat, pero nunca antes de tiempo; presionar ante su asfixia financiera y sin dar margen en los presupuestos y sin relajar los topes al déficit autonómico, al menos como posición inicial; denostar la secesión en el ámbito internacional; y ofrecer diálogo, pero dentro de un concepto restrictivo de la Constitución.

10. Las tensiones de 2013

10.1. La declaración de soberanía

Pese a esas cautelas formales, todo indicaba que existía una alta probabilidad de un "choque de trenes". Por la parte catalana, nunca se subrayará bastante la paradoja de que una victoria electoral como lo fue la del nacionalismo de CiU el 25 de noviembre, en términos de porcentaje de votos y escaños, entrañase un tan profundo revés estratégico, una tan elocuente derrota política. Ganando, Artur Mas se derrotó a sí mismo. El certificado de esa derrota fue el pacto de legislatura firmado el 19 de diciembre por él mismo y el líder de ERC, Oriol Junqueras, pues respondía casi exclusivamente a los postulados programáticos de este último[71].

Económicamente, se programaron nueve impuestos nuevos o alzas impositivas, seis de los cuales figuraban en el programa de ERC y ninguno en el de CiU, que había postulado, por el contrario, la "reducción" selectiva de la presión fiscal individual. Políticamente, el pacto fijaba para el año 2014 la celebración del referéndum sobre la independencia, contra el criterio de CiU, que prefería dejar indeterminado el calendario, de manera que su preparación se concentraría en el 2013, es decir, inmediatamente. Además, las pautas de los organismos intervinientes, calendarios de medidas a tomar y demás detalles estaban directamente recogidos del programa republicano. Todo el planteamiento de ir creando simultáneamente "estructuras de Estado" dotaba al referéndum de una condición lejana a la neutralidad de una consulta objetiva que hiciera emerger tanto a la ciudadanía partidaria de la independencia como a la contraria, en igualdad de condiciones. La consulta se configuraba así no como una opción *entre* la secesión y la no secesión, sino como un referéndum *para* la independencia, en favor de ella.

Este asunto es clave en un caso como el de Escocia. El Gobierno británico, que pactó el proceso y la orientación del propio referéndum de independencia, dejó

70 *La Vanguardia*, 29 de diciembre de 2012.

71 Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya, www.esquerra.cat/pacte/pace.pdf; y XVF, Mas, entre Saturno y Robespierre, *El País*, 21 de diciembre de 2012.

también claramente establecido que quedaba completamente excluida cualquier tentativa del Gobierno escocés de actuar bajo la presunción de un adelanto de los resultados de la consulta; que se descartaba cualquier negociación o prenegociación previa a su celebración; y que la autonomía de que goza el Ejecutivo de Edimburgo no podía emplearse en preparar el acceso o la transición a la independencia[72]. El Gobierno escocés asumió, de hecho, este marco de actuación, reservando a un futuro parlamento independentista las tareas de la transición a la independencia y limitando hasta entonces la acción proindependencia al ámbito del estudio, la discusión y la propaganda[73].

En línea contraria, en Cataluña, el primer paso parlamentario en la dirección de emprender desde el inicio "la transición nacional" –aunque a un destino que no se solía concretar o adjetivar por parte de CiU– fue una propuesta de resolución aprobando la Declaración de Soberanía en la que se anunciaba un proceso para el "ejercicio del derecho a decidir". Políticamente, esta declaración del 23 de enero no fue muy exitosa, al no obtener más apoyo que el de ICV. Cinco diputados socialistas se ausentaron. Mediáticamente fue otra cosa, generándose un gran flujo informativo. Así las cosas, el Gobierno central consultó al Consejo de Estado sobre la oportunidad de recurrir la declaración ante el Constitucional, como le reclamaban los sectores más radicales del conservadurismo. El organismo consideró que era impugnable, porque el Parlamento autonómico atribuía una soberanía al pueblo catalán que la Constitución confiere al pueblo español y que la proclamaba "como una realidad actual y efectiva". Pero dos de sus más prestigiosos miembros, Fernando Ledesma y Miguel Herrero, contradijeron a la mayoría en sendos votos particulares, porque la declaración "no supone el ejercicio de una pretendida soberanía, ni constituye una declaración efectiva, actual e incondicional del pretendido derecho a decidir": "tiene como finalidad su propio pronunciamiento", sin más efectos, al menos de momento. Es decir, en la misma línea que la mayoría de la doctrina, solo atribuían efectos políticos, pero no jurídicos, a tal texto. El Gobierno recurrió.

Las tensiones políticas derivadas de tal declaración acabaron concentrándose significativamente en una de las fuerzas que trataba de huir de los extremos de la política, la familia socialista. Primero, por su división interna en Cataluña, entre los cinco parlamentarios que se ausentaron (fueron multados) y la mayoría que votó contra la resolución soberanista. En seguida, porque los diputados del PSC en el Congreso votaron en bloque –salvo la exministra Carme Chacón, que no votó–, el 26 de febrero, a favor de una moción de CiU en la que se reclamaba dialogar: "El

72 Scotland analysis: devolution and the implications of Scottish independence, febrero de 2013.

73 Scotland's future: from the Referendum to Independence and a Written Constitution; y también el informe económico del grupo de sabios encabezado por Crawford Beveridge, Fiscal Comission Working Group, First Report, febrero de 2013.

Congreso insta al Gobierno a iniciar un diálogo con el Govern de la Generalitat, en aras a posibilitar la celebración de una consulta a los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña para decidir su futuro".

La propuesta se asentaba en un designio de legalidad, por cuanto la negociación es indispensable si se pretende celebrar cualquier referéndum: es el presidente del Gobierno quien lo debe, en todo caso, proponer (art. 92 de la Constitución). Pero los diputados del PSOE votaron contra, y los diputados del PSC resultaron multados por quiebra de la disciplina de voto. La misma moción fue llevada por este partido al Parlamento catalán, donde el 13 de marzo obtuvo el apoyo de 104 de los 135 diputados, un 77% del total. La ruptura de la tradición de votar –los diputados socialistas catalanes y del resto de España– siempre de común acuerdo, que dio lugar a un replanteamiento de los protocolos entre ambos partidos, se explicaba para unos por una presunta deriva nacionalista (catalana) del PSC, y, según otros, por el retorno del PSOE a la versión más rancia del nacionalismo (español). Era más sencillo: cada uno venía a responder a estados de opinión sobre la convocatoria de un referéndum –expresión seguramente más precisa que la genérica del "derecho a decidir"– del todo divergentes.

10.2. Nuevas leyes centralistas

Mientras todo eso sucedía en Barcelona, en Madrid el Gobierno seguía su propio guion. Entre otras cosas, alumbraba aceleradamente reformas legislativas que, de manera similar a la educativa, incorporaban diseños recentralizadores, como la ley de acción exterior, la de unidad de mercado o la reforma de la administración local. Un hilo común aparentemente benéfico recorría los tres proyectos: la pretensión de aumentar la funcionalidad de las políticas e instituciones, suprimiendo duplicidades, simplificando y ahorrando. Otro hilo común, menos visible, pero más potente, los trenzaba: el designio de transferir competencias, capacidad decisoria y control a la Administración Central del Estado. En lugar de solventar los posibles intereses encontrados entre los distintos niveles atribuyendo el arbitraje a un ámbito federal copartícipado por todas las administraciones involucradas, el Gobierno se autocolocaba en esa posición, asumiendo, de tal modo, una parte la función de juez.

Más allá de las siempre densas cuestiones legislativas, algunas polémicas sonoras pespuntearon el nivel de la tensión existente. Otro general (en la reserva, pero no retirado), Juan Antonio Chicharro, manifestó el 6 de enero en un discurso que "la patria es anterior y más importante que la democracia", e insinuó la conveniencia de una intervención militar contra la "ofensiva separatista-secesionista" catalana, "si los mecanismos de defensa del orden constitucional no funcionan". El Ministerio abrió un expediente informativo el día 28, cuando se publicó la noticia. El fiscal jefe de Cataluña, el conservador Martín Rodríguez Sol, declaró que convenía reflexionar sobre "si hay una realidad distinta, plural, que aconsejaría" la "modificación" de la Constitución y que el marco legal vigente sobre

la relación Cataluña-España "hay que intentar conectarlo con una realidad social, la de una parte importante de la población de Cataluña que cree que es mejor otro modelo", para lo que sería legítimo realizar una consulta legal. El fiscal general, Eduardo Torres-Dulce, anunció el 4 de marzo la apertura de un expediente para destituirle, lo que fue aplaudido por el ministro de Justicia. Rodríguez Sol presentó inmediatamente su dimisión, el día 5. Los militares tienen restringida su libertad de expresión política. El Estatuto del Ministerio Fiscal de 2007 no la prohíbe a los fiscales, aunque sí la afiliación a un partido político. Semanas después de abierto el expediente al general Chicharro, nada se sabía de su conclusión.

10.3. ¿Hacia un choque de trenes?

Y, a partir de ahora, ¿qué? De las vías posibles para el futuro de Cataluña parecía afianzarse, así, la peor. Los tres escenarios dibujados por el profesor de Gobernanza Francisco Longo[74] eran:

a) El Gobierno catalán persistiría en la consulta y el Gobierno Rajoy en negarla, se elaboraría una ley autonómica de consultas que sería recurrida ante el TC, que acabaría declarándola inconstitucional, pero que antes quedaría automáticamente suspendida por el solo hecho de que el Gobierno presentase recurso; la Generalitat intentaría forzar la celebración del referéndum, confiando, en su caso, en internacionalizar el conflicto, y el Gobierno central se vería ante la tesitura de ignorar su resultado o impedir su convocatoria, suspendiendo incluso en sus funciones al Gobierno catalán: aunque también cabría una nueva convocatoria anticipada de elecciones, con base explícitamente plebiscitaria. Es el escenario que parece abrirse paso.

b) La segunda opción consistiría en que ambas partes se pusieran de acuerdo para celebrar un referéndum sobre la creación de un Estado propio en Cataluña, según lo estipulado en el artículo 92 de la Constitución, que atribuye a las Cortes/Gobierno central la competencia para la convocatoria de referendos; el referéndum catalán, de carácter consultivo, abriría paso a una modificación constitucional, que debería ser en todo caso sometida al conjunto de la ciudadanía española.

c) La tercera sería renegociar el pacto constitucional de 1978 para revisar el modelo territorial: mientras unos piden la recentralización, otros se orientan hacia la centrifugación, tendencias contrapuestas que quizá podrían compatibilizarse mediante un planteamiento federalista asimétrico.

Cualquiera de las vías segunda y tercera, con sus posibles variantes, se presentaba como menos traumática que la primera. Pero, pese a algunos signos de deshielo, con la reapertura del diálogo sobre la financiación autonómica y el déficit, y con el limado de algunos de elementos más angulosos de los nuevos proyectos de ley, la verosimilitud del escenario del choque de trenes iba aparentemente tomando la delantera.

74 España y Cataluña, tres caminos posibles tras las elecciones, *Expansión*, 27 de noviembre de 2012.

Conclusiones

1 Radicalización ciudadana y aumento del independentismo. Las últimas elecciones autonómicas en Cataluña, celebradas el 25 de noviembre de 2012, registraron un fortísimo aumento del voto independentista, al mismo tiempo que un descenso del nacionalismo convencional, en esta ocasión abiertamente partidario del "soberanismo". En realidad, el conjunto de ambas tendencias disminuyó, en relación con todas las elecciones anteriores. Pero la mayor contundencia del lenguaje y propuestas de la formación ganadora –la Convergència i Unió de Artur Mas–, en la línea de crear un "Estado propio", agudizaba la percepción de que el conjunto de los catalanes participaba de la pulsión independentista. El clima político catalán, el debate de ideas, las polémicas mediáticas, las discusiones profesionales y empresariales, toda la vida pública quedó prendida de la dialéctica entre dos polos, el independentismo y el unionismo más cercano a posiciones centralizadoras, en detrimento de las, menos ruidosas, propuestas intermedias de corte autonomista, federalista o confederal. Y, en abierto contraste, frecuentemente inverso, con la dinámica de la discusión pública y de la opinión en el resto de España.

2 El "pacto fiscal" y la Unión Europea rebajan la opción secesionista. Ahora bien, la creciente corriente de simpatía por la opción de la secesión, que en los sondeos ganaba terreno, quedaba matizada si esa opción se trufaba con otras opciones variadas, y el conjunto de los sentimientos regionalistas, autonomistas y federales superaba a los inclinados hacia la independencia. Ese fenómeno entroncaba con la persistente realidad sociológica según la cual una inmensa mayoría de los ciudadanos de Cataluña mantiene identidades nacionales superpuestas, sentimientos de pertenencia plurales, exhibiendo sin conflicto, pero en distintos grados, la doble adscripción catalana y española. Al mismo tiempo, la querencia por un Estado separado disminuía si se confrontaba con la posibilidad de conseguir un "pacto fiscal" (una suerte de concierto a la vasca, pero con elementos de solidaridad interterritorial) y muy especialmente con el coste de quedar dicho Estado catalán automáticamente desgajado de la UE.

3 Abrumadora mayoría a favor de un referéndum. Las tendencias apuntadas cohabitaban con la existencia de una abrumadora mayoría transversal partidaria de la celebración de un referéndum sobre el futuro encaje político de Cataluña con España, que, sobre todo, las corrientes soberanistas subsumen bajo el lema del "derecho a decidir". Unos porque se trata de un paso democráticamente inexcusable para su objetivo de independencia; otros por el deseo de zanjar el debate con una victoria incontestable de la opción de mantener estrechos vínculos con el conjunto de España; y otros por estricto respeto al "principio democrático". Las izquierdas y los democristianos exigen que se celebre den-

tro de la estricta legalidad, aspecto que apenas preocupa a los independentistas de Esquerra y que resulta más volátil para los pospujolistas. En todo caso, experiencias de consultas como las de Quebec, en Canadá, y la preparación de la de Escocia en el Reino Unido alimentan esta tendencia y nutren de argumentos distintas alternativas. Este asunto de la celebración de un referéndum es el que más concentra la división de opiniones entre el espacio liberal-progresista catalán y su homólogo español, incluida, aunque no con carácter exclusivo, la familia socialista. Y, por el momento, con escasas posibilidades de superar el carácter binario de la línea divisoria.

4 La sentencia del Tribunal Constitucional. La principal causa del aumento del desencanto, de la desafección hacia España como proyecto político y, en suma, de la corriente independentista, radica en la sentencia del TC, que en junio de 2010 impuso modificaciones relevantes al nuevo Estatuto de autonomía catalán. La resolución fue recibida como un recorte competencial, una dilución del alcance de las pretensiones nacionales y una reinterpretación bajista sobre las posibilidades de acción autónoma de Cataluña. Pero tan o más importante que esas contrariedades jurídicas fue el estrago en la percepción política del asunto, pues el tribunal modificó un texto que había sido pactado con las Cortes y votado en referéndum por los ciudadanos de Cataluña, lo que muchos digirieron como una victoria de la legitimidad institucional sobre la legitimidad democrática, *de facto* contrapuestas en este caso. Además, la tardanza en resolver y los huecos producidos por muertes y recusaciones en la composición del TC, irresueltos por la parálisis parlamentaria, contribuyeron a su desprestigio. Asimismo, bastantes artículos retocados por el TC siguieron vigentes para otras comunidades autónomas (Andalucía, Comunidad Valenciana...), que se habían inspirado en el texto catalán y los habían incorporado a sus nuevos Estatutos. Pero como el TC solo podía entender del Estatuto impugnado, y el PP solo había impugnado el Estatuto catalán, resultó la paradoja –y el agravio comparativo– de que lo autorizado a algunos quedaba prohibido para otros.

5 Las operaciones recentralizadoras del nuevo Gobierno. Sobre este delicado escenario, el nuevo Gobierno del Partido Popular –partido que durante 2011 prestó ayuda al primer Ejecutivo de CiU tras el tripartito de izquierdas– irrumpió con distintas iniciativas recentralizadoras y un discurso de fuerte reticencia hacia la evolución del Estado de las autonomías. El incumplimiento de los pactos estatutarios sobre el nivel de las inversiones públicas centrales, el filibusterismo administrativo sobre el desarrollo del corredor mediterráneo ferroviario, la marcha atrás en la privatización del aeropuerto de El Prat y en la cesión de hospitales a la Generalitat, la obstrucción a los impuestos y tasas establecidos por esta y reformas legales como la

educativa, realizada bajo el designio de "españolizar a los niños catalanes", pespuntearon esa estrategia.

6 El agravamiento de la crisis económica y su manejo en favor de la independencia. La persistencia y agravamiento de la crisis económica española implicó una continua caída de los ingresos fiscales, lo que colocó a bastantes comunidades autónomas en situación de asfixia financiera, que les dificultó primero, e imposibilitó después, apelar a los mercados para financiarse. La Generalitat fue una de las primeras. Y también madrugó a la hora de pedir el rescate financiero, a final de julio de 2012, al fondo de liquidez creado por el Gobierno. El mazazo psicológico que suponía esa adversidad trató de ser compensado con el adelantamiento de la campaña en favor de un "pacto fiscal" similar al concierto vasco, propuesta que figuraba en el programa electoral de CiU. De repente, todo se aceleró. Se endosó la responsabilidad de la política de austeridad centrada en recortes sociales mantenida durante el primer año y medio del Gobierno de Artur Mas, primero a la herencia recibida. Y en seguida a la mala financiación de Cataluña, al déficit fiscal permanente o a la balanza fiscal negativa con el resto de España. Para ello, desde las instancias oficiales se seleccionaron cuidadosamente algunos criterios técnicos de los cálculos, excluyendo otros, de forma que ese déficit no se presentaba como lo que es, excesivo (en comparación con el que mantienen generalmente los territorios prósperos de los países federales con los menos desarrollados), y, por tanto, necesitado de una corrección, sino como un auténtico "expolio". Nacionalistas provenientes de la tradición moderada e independentistas de viejo y nuevo cuño –algunos de los cuales patrocinaron el dislocado lema "España nos roba"– convergieron en esta teoría del expolio, que exhibía la funcionalidad propia de las mercancías multiuso: servía tanto para centrifugar a otros la responsabilidad de los recortes, cuanto para apalancar la necesidad del "pacto fiscal" o como argumento en favor de la inmediata independencia. Además, se negligió que el paradigma de cohesión propio de las organizaciones compuestas –tanto los Estados federales como agrupaciones regionales como la UE– supone tanto un déficit fiscal de los territorios más prósperos, que realizan importantes transferencias financieras al conjunto y, sobre todo, a los menos desarrollados, como el inverso superávit comercial, por el cual aquellos ocupan mayor cuota de los mercados: uno es contraparte del otro.

7 La aceleración política y el rápido consumo de los objetivos. La secuencia de acontecimientos abierta por la petición de rescate financiero, que conduciría a la convocatoria adelantada de elecciones para el 25 de noviembre de 2012, justo a mitad de la legislatura, se hizo vertiginosa. Fue impulsada por hechos patrocinados oficialmente por el partido gobernante, pero confiados a terceros, como la apabullante manifestación de la Diada del 11 de septiembre, bajo el lema, "Catalunya, nou Estat d'Europa". Cada objetivo se quemaba a gran velocidad y se transmutaba en el siguiente: de la negociación presupuestaria al pacto fiscal, de

este al Estado propio de perfiles indefinidos, y de estos al mensaje independentista. Un pacto parlamentario en Cataluña de casi dos años, el pacto de las derechas, de CiU con el PP, retroalimentado por la complicidad nacionalista catalana con el PP en el Congreso, abría paso al acercamiento opuesto: el del nacionalismo con el independentismo, que fraguaría al final en una alianza soberanista formal, con programa de legislatura incluido, entre CiU y ERC, bajo la clave de bóveda de la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Cataluña a celebrar en 2014.

8 **El debate, alejado de la crisis y el desempleo.** Las fuerzas soberanistas lograron, antes, durante y después de la campaña electoral marcar la agenda política. La prioridad de la lucha contra la crisis económica y el desempleo, y las opciones de políticas económicas orientadas a tal fin quedaron arrinconadas a ámbitos de debate subordinados. Casi toda la escena fue ocupada por la dialéctica –más bien simplificada y agitatoria– sobre temas como el de los agravios de la balanza fiscal negativa, la continuidad en la UE en el caso de separación de España, la convocatoria legal o ilegal del referéndum, las presiones a los empresarios para que pusieran sordina a sus posiciones y el referente del proceso de negociación abierto entre los Ejecutivos de Escocia y del Reino Unido.

9 **Reacciones españolas plurales y un tenso 2013.** Al mismo tiempo afloraron fenómenos nuevos, como algunos manifiestos federalistas de intelectuales españoles que pretendían reemprender el diálogo con los catalanes, o el acelerado viraje del socialismo al federalismo. Ambos plasmaban la realidad plural de la política española, a veces demasiado poco explícita. Y desmentían por sí solos la pretendida unanimidad "de España" frente a la cuestión catalana. Pero el Gobierno español continuaba sin formular una contrapropuesta global y detallada a las pretensiones soberanistas, limitándose a desarrollar un uso tacticista y restrictivo de la Constitución como presunto parapeto frente a pretensiones consideradas imposibles, y no como el lógico canal para encauzarlas. Y, simultáneamente, se acrecentaban las reacciones intolerantes o inflexibles desde el mundo mediático, la Corona, la Iglesia católica y núcleos militares más bien de segundo nivel. El tenso clima político apenas varió en el primer trimestre de 2013, con el Gobierno de la Generalitat y el Ejecutivo central siguiendo sus respectivos guiones (declaración de soberanía frente a recentralizadoras) sin apenas variaciones, aunque algunas coincidencias en asuntos como el enfoque del déficit presupuestario para 2013 y el reparto de los esfuerzos entre las distintas Administraciones ocasionaron un limitado retorno al diálogo y propiciaron algún alivio poco antes de Pascua. Sin embargo, de los tres escenarios posibles, la celebración de un referéndum tras mediar un acuerdo, sobre la pauta británica; la renegociación del pacto constitucional en una orientación federal; y el choque de trenes entre dos nacionalismos inversos, no se había descartado la mayor probabilidad de este último, el peor de todos ellos.

9

Sexta medición de la democracia en España: al límite del suspenso

1. Introducción

Los devastadores efectos políticos, económicos y sociales de la Gran Recesión tienen un reflejo muy sobresaliente en la encuesta de expertos que anualmente publica el Informe sobre la Democracia en España (IDE). La valoración de la democracia en 2013 es de 5,2 puntos en una escala que oscila entre el 0 y el 10. Según los expertos consultados, la democracia en España se acerca a valores próximos al descrédito, a pesar de superar aún el valor simbólico del aprobado. Las razones para este pesimismo tienen que ver con la acusada erosión institucional, política y social que se viene observando desde 2008, año en el que se inició la serie de encuestas a expertos que periódicamente ha publicado el IDE. La caída en la valoración de la democracia que se produce en 2013 es de 0,6 puntos con respecto a 2012 y de 1 punto con respecto a 2008. O, dicho con otras palabras, solamente en este último año la erosión de nuestro sistema político representa el 60% de la desvalorización de la democracia que se viene observando desde el comienzo de la crisis económica.

Este pronunciado deterioro se refleja claramente en la mayoría de los indicadores que aparecen en la encuesta. Sin embargo, las oscilaciones que se observan en algunos datos son más preocupantes que otros por afectar tanto a parte del funcionamiento básico de la democracia como a resultados sociales que han explicado, hasta el día de hoy, los niveles de bienestar y convergencia social. Para los expertos, los mecanismos de rendición de cuentas por parte del Gobierno, el papel de la oposición o las injerencias internacionales en el proceso de toma de decisión política se han deteriorado de forma muy dramática. Esta misma percepción se aprecia con respecto a políticas sociales como la protección a la salud o la garantía de la educación, pilares fundamentales del Estado de bienestar.

Comprender el contexto en el que ocurre esta erosión institucional y social es el eje que articula este capítulo. En la primera parte se describen los resultados más llamativos de la encuesta, comparándolos con 2009, el año que marca el inicio del ciclo político en el cual se desarrolla la crisis económica. La segunda parte del capítulo es más narrativa y usa indicadores concretos de la encuesta para entender de forma más detallada las tres cuestiones que mejor resumen la evolución de la democracia en España durante 2012: la erosión de las políticas sociales; el deterioro de las instituciones políticas; y, finalmente, la creciente influencia de instituciones supranacionales en los procesos de toma de decisión política que ocurren a nivel nacional. En su conjunto, este capítulo complementa con sus datos empíricos el análisis de los capítulos de este IDE[1].

2. La democracia en 2013

Desde 2008, el IDE publica una encuesta a expertos con un amplio cuestionario[2] con el fin de tomar el pulso al funcionamiento del sistema político. Las encuestas de expertos tienen la ventaja de facilitar una información precisa y detallada sobre cuestiones muy puntuales relativas al funcionamiento de instituciones o políticas públicas que ayudan a comprender el funcionamiento de la democracia. El conocimiento especializado de los expertos consultados arroja una información, *a priori*, más precisa que las tendencias que se aprecian en estudios de opinión que usan muestras de ciudadanos a los que no se les presupone un conocimien-

1 Es necesario realizar dos puntualizaciones que ayuden al lector a contextualizar los datos que aquí describiremos. La primera es que los valores de 2013 recogen la percepción de los expertos durante 2012. La segunda que, precisamente porque esa encuesta se realizó entre noviembre y diciembre de 2012, existe elementos en la narración que son posteriores a esta encuesta, pero que, dada su relevancia, ayudan a comprender incluso mejor los datos descritos.

2 El cuestionario, así como la metodología de la encuesta, se pueden consultar en los Apéndices II y III que acompañan a este capítulo.

to especializado en el funcionamiento del sistema político[3].

La valoración de la democracia que hacen los expertos consultados se realiza analizando cinco dimensiones temáticas, o esferas, que, a su vez, engloban aspectos más concretos de cada uno de esos temas. Estas esferas ofrecen una visión maximalista de la democracia. Esto significa que, además de analizar los procedimientos que articulan la competición electoral o el funcionamiento de los principales actores políticos, también se valora el efecto de algunos resultados generados por el propio sistema político, como, por ejemplo, la percepción del grado de corrupción o la pluralidad informativa. La Tabla 1 ofrece una descripción detallada de las cinco esferas en las que se estructura la encuesta, además de las distintas áreas tratadas en cada una de ellas.

Las valoraciones de los expertos sirven no solo para ver la evolución de las distintas esferas, sino también para generar un índice agregado que resume el funcionamiento de la democracia en España. El Gráfico 1 muestra la evolución de estos indicadores desde 2008 e incluye, además, la puntuación de la democracia para el mismo período. Más allá de ver las variaciones temporales, el Gráfico permite analizar tres cuestiones: las fortalezas y debilidades del sistema político español, el efecto de la crisis económica en estos indicadores, y la evolución de la valoración global de la democracia.

Las esferas que obtienen una puntuación más alta son las que engloban cuestiones relativas a la ciudadanía y representación. Por el contrario, las dimensiones que, sistemáticamente, reciben menos valoración por parte de los expertos se refieren al papel de la sociedad

Tabla 1

Esferas y áreas de la evaluación democrática

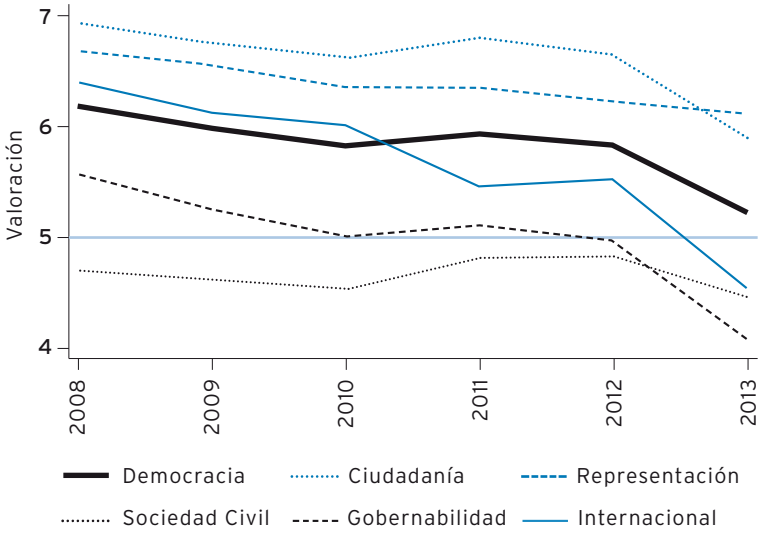
Esferas	Áreas
A. Ciudadanía, leyes y derecho	A.1. Ciudadanía A.2. Estado de derecho A.3. Derechos civiles y políticos A.4. Derechos económicos y sociales
B. Representación política	B.1. Elecciones libres y limpias B.2. Papel democrático de los partidos
C. Gobernabilidad y rendición de cuentas	C.1. Control del gobierno C.2. Acción del gobierno C.3. Ausencia de corrupción
D. Sociedad civil y participación	D.1. Medios de comunicación D.2. Participación política
E. Internacional	E.1. Relaciones internacionales

Fuente: Elaboración propia

3 La precisión y riqueza en el detalle de la información recogida en esta muestra de expertos conviene, sin embargo, matizarse. Como la muestra de expertos no es representativa de la población en general, y puesto que algunas preguntas tienen una interpretación más abierta que otras, la ideología de los encuestados puede generar cierto sesgo en las respuestas obtenidas. De hecho, si la media ideológica de los españoles es 4,35 según las estimaciones del CIS3, la media ideológica de los expertos encuestados para el IDE 2013 es 3,46. Un lector exigente podría pensar que esta diferencia en la escala ideológica explicaría importantes variaciones en algunos parámetros como consecuencia, por ejemplo, del cambio de gobierno producido tras las elecciones de 2011. Con el fin de minimizar este riesgo, trataremos de contrastar, cuando sea posible, las valoraciones de los expertos con los datos que ha publicado el CIS a lo largo de 2012.

Gráfico 1

Esferas y valoración de la democracia



Fuente: Elaboración propia

civil –medios de comunicación– y la gobernabilidad –control al Gobierno–. Sin embargo, de todas las esferas, la que acusa un mayor desgaste desde 2008 es la dimensión relacionada con las relaciones internacionales. Si, en ese año, los expertos puntuaban esa dimensión con un 6,4, en 2013 el valor que le otorgan los encuestados es 4,5. La erosión acumulada desde 2008 es, por tanto, del 30%.

El Gráfico muestra de forma nítida, además, cómo todas las esferas tienen en común una acusada erosión que se acentúa a partir de 2011, momento en el cual la crisis económica golpea con mucha fuerza. Como ya se analizó en años anteriores, la crisis económica pasa factura al funcionamiento de instituciones relevantes para la democracia[4], pero, sobre todo, a los niveles de pobreza e igualdad de los ciudadanos[5].

Todas estas percepciones se acentúan aún más en 2013 y tienen una traducción directa en la valoración global de la democracia. Tal y como se ve en el Gráfico 1, la valoración de la democracia tiene variaciones ligeras entre 2008 y 2012, que, sin embargo, se agudizan en 2013. Si entre 2008 y 2012 la valoración de la democracia osciló entre 6,2 y 5,8, respectivamente, esa distancia aumentó hasta 5,2 en 2013. La interpretación de estas oscilaciones es relevante. Si en los cinco años comprendidos entre 2008 y 2012 la valoración total de la democracia disminuyó en 0,4 puntos, la erosión del sistema político en 2013 fue de 0,6. O, dicho de manera más contundente, el 60% del deterioro del sistema político ocurrido desde 2008 se produce exclusivamente en 2013.

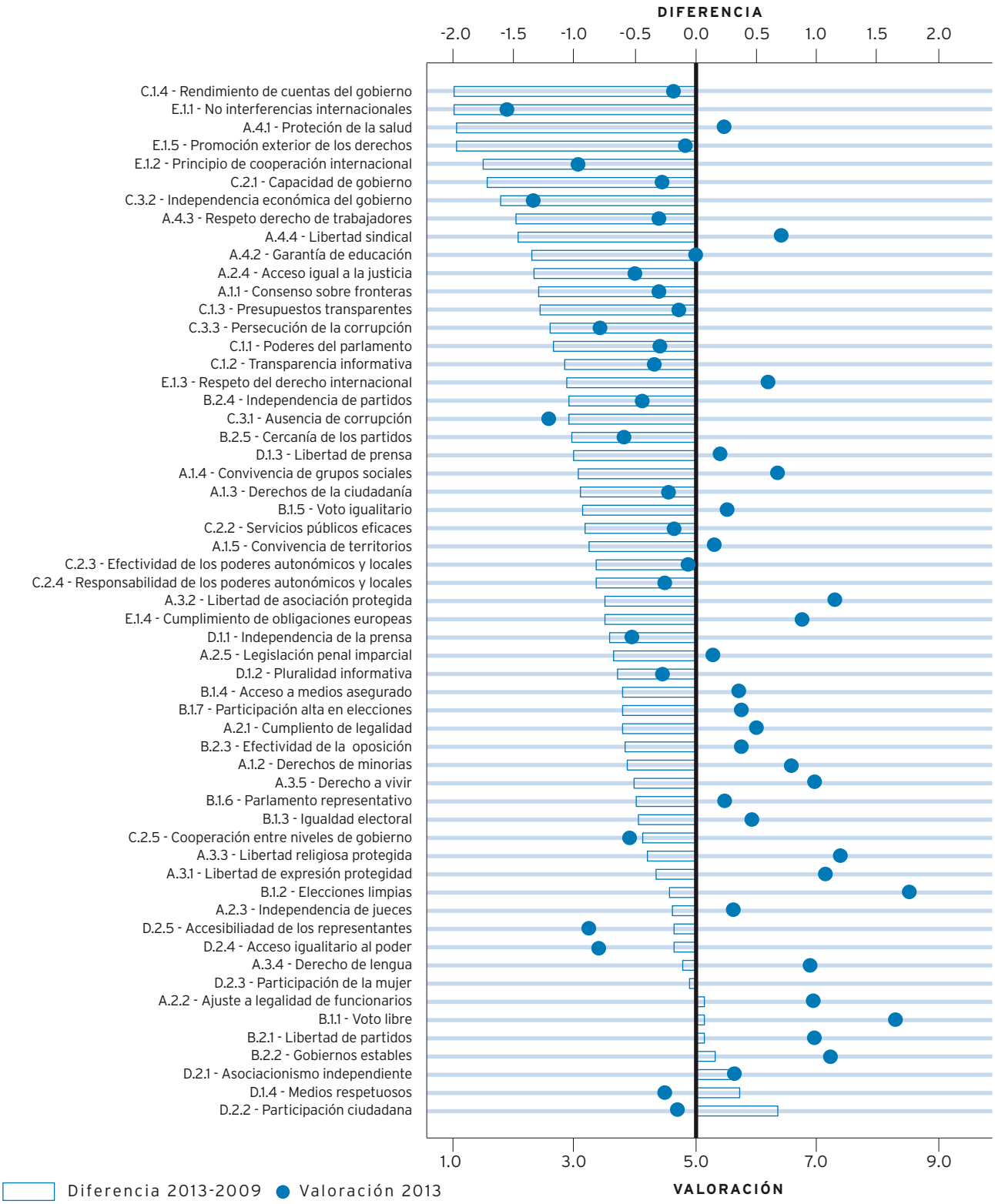
A pesar de los efectos devastadores de la crisis económica, la valoración global de la democracia no desciende de 5. El sistema político español tiene fortalezas importantes que explican que, aun en condiciones muy adversas, la democracia no suspenda. Sin embargo, es importante, una vez más, fijarse en los detalles. El Gráfico 2 muestra la valoración y variación de todos los indicadores empleados para calcular la puntuación de la democracia. Para calcular las oscilaciones de los indicadores hemos usado como año base 2009. Hemos elegido este año porque los valores de 2009 reflejan

4 Véase cap. 5, IDE 2012.

5 Véase cap. 4, IDE 2011.

Gráfico 2

Valoración de los componentes de la democracia en España



Fuente: Elaboración propia

las tendencias del nuevo ciclo electoral que se produce tras la segunda victoria de Rodríguez Zapatero. Además, es en este momento cuando la crisis irrumpe en el panorama político español, por lo que tiene sentido usar este año como año de referencia.

El eje horizontal inferior del Gráfico 2 muestra la puntuación media de los expertos para cada uno de los indicadores que aparecen en el eje vertical. Esta valoración oscila de 0 a 10. El eje horizontal superior muestra la variación entre la puntuación de un indicador en 2013 con respecto a 2009, el año base. Las variaciones son negativas cuando la valoración en 2013 fue menor que en 2009, y son positivas en caso contrario. Finalmente, la línea vertical que divide el Gráfico en dos mitades facilita su comprensión. Los puntos o barras ubicados en la parte izquierda indican puntuaciones inferiores a 5 y variaciones negativas. Los puntos o barras en la parte derecha indican puntuaciones superiores a 5 y variaciones positivas.

Tal y como muestra el Gráfico 2, solo 7 de los 57 indicadores usados en la encuesta tienen variaciones positivas desde 2009. Si nos fijamos en las puntuaciones, 28 indicadores tienen valoraciones por encima del 5 y 29 bajan de esta nota. Precisamente porque casi la mitad de los indicadores reciben una puntuación superior al 5, la valoración total de la democracia en 2013 supera el aprobado. Este hecho no oculta, sin embargo, una evidencia tan contundente como que el 88% de los indicadores tiene en 2013 valoraciones inferiores a las que tenían en 2009. O, con otras palabras, si bien la mitad de los indicadores obtienen una valoración por encima del 5 en 2013, lo cierto es que, comparado con 2009, casi 9 de cada 10 indicadores han sufrido una erosión considerable.

Este descenso en las valoraciones que muestran los expertos afecta no solo al funcionamiento del proceso de toma de decisión política, sino también a políticas y derechos sociales muy concretos. El Gráfico 2 muestra, de forma clara, la erosión de indicadores como la ausencia de interferencias internacionales, el rendimiento de cuentas del Gobierno, la independencia económica del poder político o el respeto al derecho de los trabajadores, que, además, obtienen puntuaciones inferiores a 5. La importancia de políticas públicas dedicadas a la protección de la salud o a la garantía de la educación se aprecia también en el Gráfico; ambos indicadores obtienen puntuaciones superiores a 5 en 2013, aunque sufren un significativo retroceso comparado con 2009. Lo mismo ocurre con los derechos sociales relativos a la libertad sindical.

Frente a este panorama generalizado de erosión institucional y social, tan solo dos indicadores de siete obtienen diferencias positivas y significativas con respecto a 2009: la estabilidad de los gobiernos y la participación ciudadana. En el primer caso, estabilidad de los gobiernos, la valoración en 2013 es muy superior al 5 y, en el caso de la participación ciudadana, su valoración es 4,7.

La democracia en España en 2013 se ve, por tanto, gravemente deteriorada. En la siguiente sección analizamos en mayor detalle los elementos que más han pesa-

do en dicha erosión. Este análisis es triple. En primer lugar, nos centramos en las consecuencias sociales. En segundo lugar, contextualizamos y señalamos los elementos que explican el debilitamiento de las instituciones y los procedimientos políticos. Finalmente, nos detenemos en la importancia de las injerencias internacionales en el funcionamiento de nuestro sistema político.

3. Diseccionando la democracia

Los datos de la sección anterior ofrecen una foto de clara erosión tanto institucional como social a lo largo de 2012. Desde un punto de vista social, los datos de la encuesta revelan de forma contundente un aumento significativo de los niveles de desigualdad y pobreza. La crisis económica ayuda a comprender estas percepciones. Del catálogo de medidas que los distintos gobiernos podían adoptar, han sido aquellas centradas en la austeridad y contención del gasto público las que han prevalecido.

No está claro, sin embargo, que la crisis económica sea la principal explicación para comprender el declive institucional, si bien es cierto que la situación económica ha acentuado esta erosión. Tres ejemplos sirven para ilustrar esta idea. El primero es la corrupción. Al finalizar 2012, la corrupción preocupaba al 17,2% de los españoles según la serie del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la más alta desde 1996. El segundo ejemplo tiene que ver con la distancia entre los ciudadanos y los políticos, que, según el CIS, continúa siendo el tercer problema para los españoles desde 2008. El último es la aguda percepción que aparece entre los expertos cuando señalan, de forma notable, la creciente injerencia internacional en el proceso de toma de decisión política o, dicho de otra forma: pérdida de soberanía.

En las siguientes secciones diseccionamos con más detalle estas cuestiones con el fin de ofrecer con nitidez los detalles más significativos de la evolución de la democracia en España durante 2012.

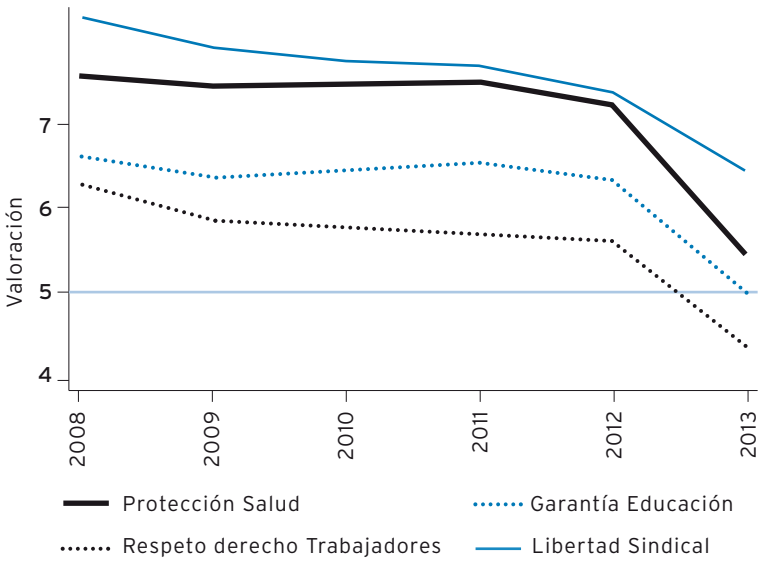
3.1. Las consecuencias sociales de la crisis

¿Cómo ha evolucionado la percepción de los expertos con respecto a las políticas sociales? El Gráfico 3 muestra el desgaste de los derechos en educación, sanidad, mercado laboral y libertad sindical. Desde 2008 se observa una reducción paulatina en la valoración de estos derechos, si bien es ahora cuando los cambios son significativos. Desde el 2008, en promedio, la valoración de estos cuatro ítems estaba entre el bien (6) y el notable alto (más del 8), especialmente las cuestiones relacionadas con la libertad sindical. Sin embargo, hoy no se llega al 7 en ninguna área. La caída es muy marcada en las cuatro áreas, pero especialmente en salud, educación y derechos laborales. ¿Qué ha pasado?

3.1.1. La erosión de las políticas sociales/los derechos sociales. La sanidad y la educación han estado muy presentes en el debate político en el último año. No ha sido para bien. Tomando como refe-

Gráfico 3

Evolución de los indicadores sociales



Fuente: Elaboración propia

rencia el año base, 2009, la valoración de la protección de la salud se ha reducido en 2 puntos, obteniendo una valoración de 5,5 en 2013. La percepción de la educación también es negativa. En 2009, los expertos valoraban que la educación estaba garantizada con un 6,4; en 2013, se pasa a 5. Es cierto que todavía no se ha bajado de la barrera psicológica del aprobado, pero el desgaste es más que evidente. Además, no solo los expertos observan este deterioro. Los recortes en las partidas destinadas a la educación y sanidad han generado un fuerte rechazo social que se ha transformado en movimientos de protesta organizados. ¿Qué ha sucedido en este tiempo para que se observe una caída tan importante?

Este relato es importante empezarlo recordando que, desde 2002, tanto la educación como la sanidad son competencias exclusivas de las comunidades autónomas y que representan, aproximadamente, dos tercios del gasto presupuestario. Cada región, sujeta a la Ley General de Sanidad de 1986 y la Ley de Cohesión y Calidad de 2003, es la responsable de planificar y organizar su propio sistema sanitario. Todo esto es relevante porque las decisiones concretas que se toman en Cataluña no tienen que ser necesariamente las mismas que las de Cantabria. Luego volveremos a las diferencias autonómicas.

La labor del Ministerio de Sanidad es limitada, pero importante. Por ejemplo, el Ministerio tiene autoridad sobre la legislación de fármacos, que, por volumen, conforma la segunda parte del gasto. Esta competencia ha sido utilizada por el Gobierno en su plan de reducción del déficit, al excluir de la financiación pública un catálogo de 426 medicamentos. Las estimaciones del Gobierno suponían un ahorro de 440 millones de euros y, al presentar esta medida, la ministra del ramo, Ana Mato, afirmó que esto eran medicamentos "de escaso valor terapéutico", que incluso podían ser sustituidos por "alguna cosa natural"[6]. Las consecuencias de esta decisión, sin embargo, no son tan banales, al menos por tres razones. En primer lugar, el criterio utilizado para descatalogar estos productos no fue el resultado de una consulta a los médicos o agentes sanitarios, sino el resultado de una demanda por parte de al menos tres gobiernos autonómicos. En segundo lugar, no está clara la efectividad de esta

6 http://www.cadenaser.com/sociedad/articulo/ana-mato-herbolario/csrcsrpor/20120625csrcsrsoc_12/Tes.

política. En países como Francia y Turquía se aplicaron medidas similares con resultados desiguales. Pero la consecuencia más importante ha sido el incremento del precio de medicinas de uso cotidiano para muchos ciudadanos: dependiendo de su renta, los ciudadanos han pasado a pagar entre un 40% y un 60% más con respecto al precio anterior. Este incremento también ha afectado a los pensionistas, que han visto su factura aumentada un 10%, aproximadamente.

La gestión sanitaria a nivel autonómico es también importante para comprender la erosión en la calidad de la sanidad. Así, la Generalitat catalana o el Gobierno de la Comunidad de Madrid trataron de implantar el llamado copago sanitario junto con la mencionada subida de precios establecida por el Ministerio de Sanidad. El intento de estos gobiernos de hacer que los pacientes pagaran un euro por receta fue recurrido por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, quien dio la razón al Ejecutivo central y la paralizó en los primeros meses de 2013. Otras medidas basadas en la contención del déficit y que tuvieron consecuencias para los usuarios de la sanidad consistieron en el retraso del pago a farmacias o el cierre de centros de salud con servicios de urgencias en zonas periféricas (Castilla-La Mancha), luego superado este último, al menos en parte.

El último motivo que ayuda a explicar la erosión de la valoración del sistema de salud lo tomamos de la Comunidad de Madrid y lo protagoniza el consejero de Salud de Esperanza Aguirre primero y de Ignacio González después, Javier Fernández-Lasquetty. El consejero ha tomado una serie de medidas que han inundado las calles madrileñas de enfermeros, facultativos, pacientes y ciudadanos. En concreto, el Gobierno madrileño pretendía la privatización de la gestión de seis hospitales –inaugurados con Esperanza Aguirre– y 21 centros de salud. El motivo argumentado por el consejero es el económico, pero, cuando se le preguntó por la cantidad concreta, la respuesta fue: "No le puedo decir" y "Dependerá de cuándo se produzca la externalización, de la cápita, del número de profesionales que quieran continuar en los hospitales..."[7].

Además de la sanidad, los expertos han reducido la valoración de la educación en 2013. Si, en 2009, su valoración era un 6,4, en 2013 cae hasta el 5. Como con la sanidad, la gestión de la educación corresponde los gobiernos autonómicos, si bien el Ministerio de Educación desempeña un papel fundamental. El desgaste de 1,4 puntos puede deberse a dos explicaciones complementarias. En primer lugar, como en sanidad, se utilizan las partidas en educación para contener el déficit público. En segundo lugar, se produce una nueva reforma educativa que tiene repercusiones en las dotaciones humanas y económicas a los centros educativos.

Durante el curso 2010-2011 se han perdido 6.300 millones en inversión en educación, y entre 2010 y 2015 el Gobierno es-

7 http://www.cadenaser.com/espana/articulo/lasquetty-admite-sabe-ahorraran-privatizacion/csrcsrpor/20121219csrcsrnac_20/Tes.

tima que la inversión pública destinada a políticas educativas pase del 4,9% al 3,9% del PIB[8]. Ante este escenario de restricción presupuestaria, los distintos gobiernos autonómicos han tomado diversas medidas que van más allá de la bajada salarial a maestros y profesores. Una de ellas ha sido la reducción de personal docente, teniendo como consecuencia que nueve autonomías atiendan a 80.000 alumnos más, pero con 4.500 docentes menos[9]. Además de la reducción en el número de profesores y las bajadas de salarios, otra medida que ha generado rechazo ha sido la posibilidad de que los profesores de un área como educación física puedan impartir biología. Un último ejemplo se observa en el aumento de la jornada laboral a los docentes, a la par que se ha reducido el número de profesores interinos (contratados) sin plaza. Desde la perspectiva del alumno, estas medidas han generado externalidades negativas: la *ratio* profesor alumno ha aumentado, los comedores escolares han dejado de funcionar como lo hacían habitualmente y se ha producido una reducción significativa de las clases extraescolares. Al igual que con las políticas sanitarias, estas medidas, que afectan a la calidad de la educación, han sido fuertemente contestadas por los ciudadanos.

Además de la gestión de las políticas educativas a nivel autonómico, la actuación del departamento no ha estado exenta de polémica tanto por las declaraciones del ministro José Ignacio Wert como por sus propuestas. Como ejemplo, sirva la propuesta para aprobar la séptima ley general de educación de la democracia, la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), también conocida como "Ley Wert". Si bien uno de los objetivos de la Ley consiste en reducir la tasa de abandono escolar, que está en el 26,5%, el debate se centró en el papel de las lenguas cooficiales en los centros educativos de regiones donde existen dichas lenguas. En su planteamiento inicial, la intención de la Ley fue transformar el aprendizaje de las lenguas cooficiales como asignaturas de especialidad. Esto generó un conflicto con la Generalitat de Cataluña por lo que se consideraba una "invasión de competencias"[10], en palabras de la consejera de Educación catalana, Irene Rigau. Pero las quejas no solo se realizaron desde las autonomías. Por ejemplo, la reforma impide que las comunidades autónomas no puedan retirar los conciertos a los centros que segregan por sexos, contraviniendo el actual criterio del Tribunal Supremo.

Por último, cabe resaltar la concordancia de las bajadas de las valoraciones de los expertos con el aumento de la percepción de estas dos materias (especialmente la sanidad) como un problema por parte de los ciudadanos, como demuestran los últimos sondeos del CIS. En definitiva, a un menor acceso a los servicios médicos y menor inversión en educación pública, se produce un aumento de

8 http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/05/19/actualidad/1337450845_829383.html.

9 http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/08/02/actualidad/1343898210_290085.html.

10 http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/13/actualidad/1355437356_884255.html.

la desigualdad, en la que salen perjudicados los sectores más desfavorecidos.

3.1.2. Derechos económicos. Además de los derechos sociales, los derechos económicos han sufrido un importante descenso en la valoración de los expertos –de hecho, la correlación entre estas dos áreas está por encima del 0,61, que es alta–. En este apartado nos centramos en dos indicadores concretos: el respeto al derecho de los trabajadores y la libertad sindical. El primero en 2013 se puntuaba con un 4,4, mientras que en 2009 recibía casi un 6. La libertad sindical está mejor en 2013, 6,4, aunque peor de como lo estaba en 2009, 7,9. Existen dos razones que pueden ayudar a comprender estas variaciones. Por un lado, la precarización de los derechos de los trabajadores y, por otro, la ofensiva contra los sindicatos realizadas desde diversas instancias.

Una de las primeras medidas para acabar con el creciente desempleo que puso en marcha el Gobierno de Mariano Rajoy fue una reforma laboral "extremadamente agresiva"[11] en palabras del ministro de Economía, Luis de Guindos. En esencia, esta reforma supuso, fundamentalmente, una mayor flexibilidad en las condiciones del despido. La reforma laboral fue duramente contestada por los sindicatos, que, a lo largo de 2012, convocaron, con éxito relativo, dos huelgas generales.

Si bien la nueva regulación del mercado laboral ayuda a comprender por qué el respeto a los trabajadores desciende, es, precisamente, el papel de los sindicatos el que ayuda a explicar el deterioro de la dimensión relativa a la libertad sindical. Una consecuencia de la mencionada reforma laboral fue el debilitamiento de la capacidad negociadora de los sindicatos. Este hecho fue explícitamente reconocido por el Gobierno, cuando la vicepresidenta, Soraya Sainz de Santamaría, afirmó: "Entiendo que los sindicatos protesten por una menor presencia o poder en el marco de las relaciones laborales"[12]. Además de esta pérdida de peso en la negociación colectiva, los sindicatos fueron objeto de críticas y reproches por parte de líderes políticos y empresariales. Así, por ejemplo, la líder popular Esperanza Aguirre afirmaba en una entrevista que "Los sindicatos caerán como el Muro de Berlín"[13]; o el líder de la patronal, Juan Rosell, ante los acontecimientos de la segunda huelga general, afirmaba que "los 'mal llamados' piquetes informativos empiezan a sobrar cuando se tiene acceso a la información con un simple clic[14]".

3.2. El deterioro de las instituciones: corrupción y rendición de cuentas

Además del deterioro social, durante 2012 se ha producido un fuerte desgaste ins-

11 http://economia.elpais.com/economia/2012/02/09/actualidad/1328813960_314077.html.

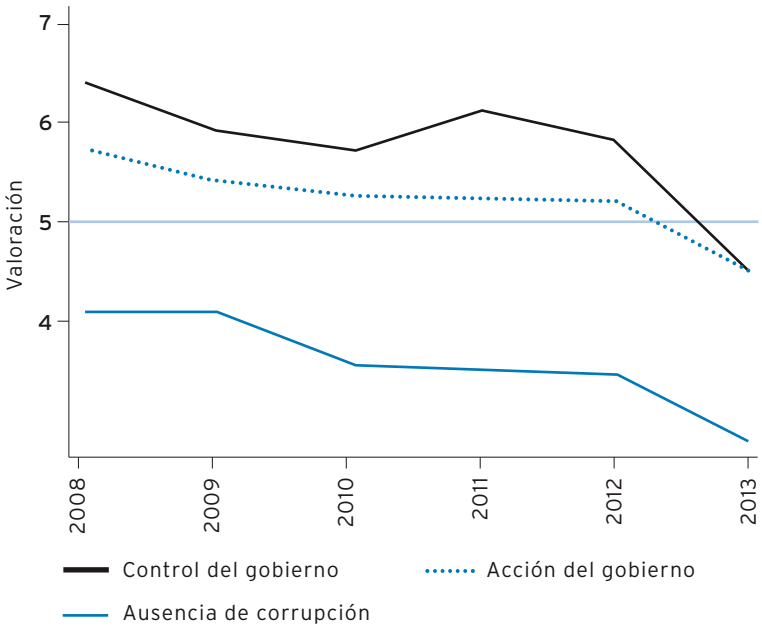
12 http://politica.elpais.com/politica/2012/02/17/actualidad/1329509248_443456.html.

13 http://www.cadenaser.com/espana/audios/sindicatos-caeran-muro-berlin-entrevista-esperanza-aguirre-hoy-hoy-2012/csrcsrpor/20120502csrcsrnac_3/Aes/.

14 http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/14/economia/1352880998.html.

Gráfico 4

Gobernabilidad, rendición de cuentas y corrupción



Fuente: Elaboración propia

titucional, que está relacionado con el desapego de los ciudadanos con las instituciones y con la acción del Gobierno y la oposición. Comprender el desapego de los ciudadanos es una cuestión que va más allá del objetivo de este capítulo; sin embargo, es fácil suponer que los graves casos de corrupción, así como la incapacidad de los partidos políticos para recoger las demandas de los ciudadanos, ayudan a comprender este fenómeno. En las siguientes páginas analizaremos la evolución de tres dimensiones que explican la gobernabilidad y la rendición de cuentas: el control y la acción del Gobierno y la ausencia de corrupción.

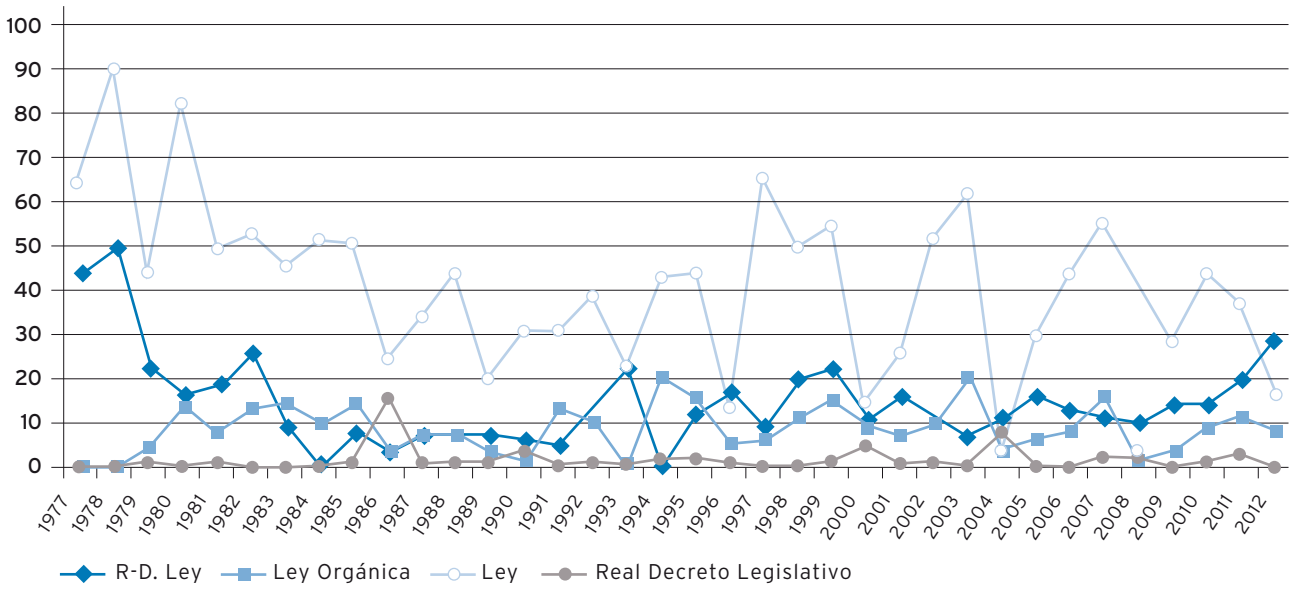
El Gráfico 4 muestra la evolución de estas dimensiones. Aquí también, el deterioro en 2013 es pronunciado, sobre todo en las cuestiones relativas a la corrupción. Llama, así mismo, la atención que asuntos como la acción y, sobre todo, el control del Gobierno, que superaban el aprobado en 2013, suspenden de forma notoria. Precisamente porque la evolución de la acción y control del gobierno es parecida, en las siguientes páginas se tratarán de forma conjunta. La corrupción, por su parte, merece un tratamiento diferenciado.

En lo que respecta a la crisis institucional, la crisis económica no resulta tan fundamental como lo es en el análisis de las dimensiones sociales o económicas. Esto no quiere decir que la crisis sea irrelevante. El momento económico actual no es determinante en su capacidad explicativa, pero es importante, porque magnifica las fallas institucionales. O, dicho de otro modo, el papel que desempeña el Parlamento o el que se produzcan casos de corrupción poco tienen que ver con la crisis económica.

3.2.1. El control y la acción del Gobierno. El control del Ejecutivo por el Parlamento se ha visto muy desgastado en este año. Esto lo afirman los expertos con dos valoraciones. En primer lugar, en lo que se refiere al rendimiento de cuentas del Gobierno. Si la valoración de esta dimensión en 2009 era 6,7, en 2013 la puntuación es 4,6. En segundo lugar, los expertos también consideran que los poderes del Parlamento se han reducido: si se valoraba esta dimensión con 5,6 en 2009, ahora con 4,4. En principio, se podría alegar que estos suspensos se explican por el hecho de que el partido en el Gobierno tiene una amplia mayoría absoluta en el Congreso. En un escenario como este, es evi-

Gráfico 5

Evolución de la actividad gubernamental



Fuente: Elaboración propia

dente que el Ejecutivo puede actuar sin apenas cortapisas, ya que el Congreso se convierte en una correa de transmisión de las órdenes del Gobierno, además de una cámara imposible de ser bloqueada.

Ahora bien, siendo esto cierto, la explicación no es completa. En España se han vivido varias mayorías absolutas de distintos signos y los datos muestran diferencias sustantivas entre esas mayorías y la actual. Una forma de apreciar estas diferencias consiste en comparar el tipo de leyes que han aprobado el Ejecutivo y el Parlamento en los distintos momentos de la democracia española. El Gráfico 5 muestra el número de leyes –ordinarias y orgánicas–, reales decretos-legislativos y reales decretos-leyes aprobados desde 1977 hasta 2012.

Si algo llama la atención de este gráfico es el pronunciado repunte del real decreto-ley. Recuérdese que esta forma de legislar está contemplada en la Constitución para casos de "extraordinaria y urgente necesidad", y que, además, "deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados..." (art. 85). Como se observa en el Gráfico, los 29 reales decretos-leyes que lleva este Gobierno en un año solo se superan en 1977 y 1978, en plena transición democrática. Si descontamos estos dos, los momentos en los que se usó de forma llamativa la figura del real decreto-ley fueron el año 1982 (26), cuando se pusieron en marcha importantes reformas, y 1993 (22).

¿Qué se ha legislado mediante decretos-leyes en este año? Algunos de los ejemplos más destacables son el saneamiento financiero, la ya citada reforma laboral o los ajustes en materia sa-

Tabla 2

Valoraciones de la acción y control del gobierno

Dimensiones	2009	2013	Diferencia
C.1.1. Poderes del Parlamento	5,6	4,4	-1,2
C.1.4. Rendimiento de cuentas del Gobierno	6,7	4,6	-2,1
C.1.2. Transparencia informativa	5,4	4,3	-1,1
C.1.3. Presupuestos transparentes	6,0	4,7	-1,3

Fuente: Elaboración propia

nitaria. Pero cabe preguntarse sobre la necesidad del Gobierno de la utilización de esta técnica cuando se goza de una amplia mayoría absoluta. Sin duda, 2012 ha sido un año convulso y algunos decretos-leyes estaban más que justificados debido a situaciones de "extraordinaria y urgente necesidad", como la excesiva prima de riesgo durante los meses estivales. Sin embargo, no parece que se haya sido muy escrupuloso con el criterio establecido en la Constitución, puesto que, mediante esta medida, el 20 de abril se modifica el régimen de administración de la corporación de Radiotelevisión Española, o el de 20 de julio se legisla en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

Las cifras indican que los decretos-leyes se han utilizado por encima de lo habitual. Esto no deja de sorprender en un Gobierno recién creado, con toda una legislatura por delante y una mayoría absoluta indiscutible. Esta reducción del papel del Parlamento explicaría tanto la caída en la valoración de sus poderes como la del rendimiento de cuentas del Gobierno ante él. Por tanto, los datos muestran que las acciones del Gobierno han debilitado la democracia española.

Es posible que una consecuencia de esto sea también el desgaste que se ha producido en lo que a transparencia informativa y presupuestos se refiere. Mientras que en las anteriores ocasiones la media de ambas variables se situaba en el 5,4 y el 6, respectivamente, en el último año, lo referente a la información se queda en el 4,3, mientras que lo relacionado con los presupuestos obtiene un 4,7. Estas pérdidas, además de ser significativas, son preocupantes, porque añaden oscuridad en una situación como la actual, en la que, precisamente, para justificar ciertas decisiones duras y polémicas, lo más necesario es lo contrario (Tabla 2).

Frente a la forma de hacer del Gobierno, el papel la oposición, como se muestra en más detalle en este informe, ha sido difuso. En toda democracia parlamentaria, la oposición tiene la función de controlar la acción del Ejecutivo. Según los expertos, este control por parte de la oposición ha sido débil. En primer lugar, el PSOE, el principal partido de la oposición, sale de las elecciones de 2011 con su peor resultado de la democracia. En segundo lugar, Alfredo Pérez Rubalcaba tiene una valoración casi tan baja como la del presidente de Gobierno, tal y como indican las encuestas del CIS y de *El País*. En tercer lugar, el PP ha utilizado constantemente el argumento de la "herencia recibida" –por el que algunas de sus medidas son obligadas por la labor del anterior Gobierno del PSOE– y puede haber calado. En último lugar, el resto de los partidos importantes en la oposición, IU o UPyD, aunque están más fuertes que en la legislatura pasada, todavía no se per-

ciben como alternativa creíble, lo que puede minimizar el impacto de la labor de la oposición.

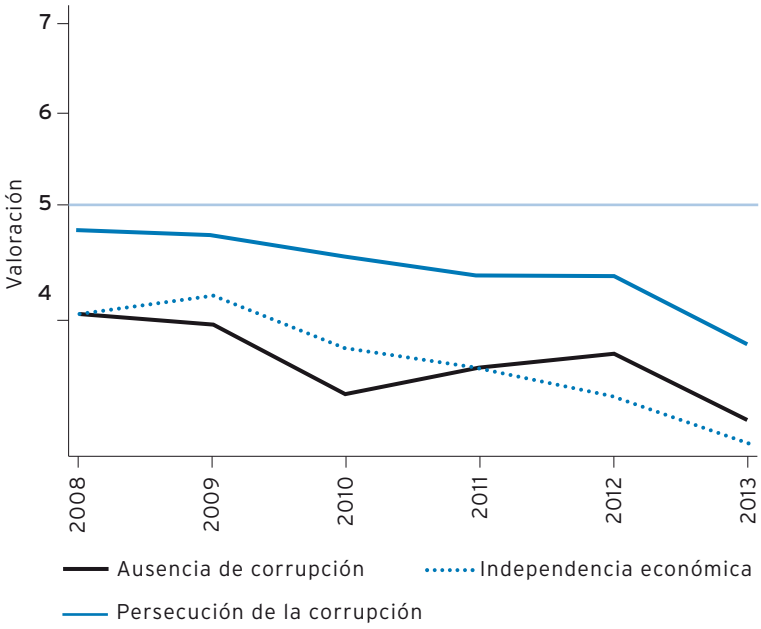
3.2.2. Corrupción. La corrupción está muy presente en la política española. En todos estos años, la valoración ha sido muy negativa: los expertos de la encuesta concedían en promedio un pobre 3,6 cuando, en una escala del 1 al 10 (siendo 1 mucha corrupción y 10 ausencia de esta), se preguntaba sobre si en España había corrupción. En el último año, se ha empeorado hasta el 2,6, siendo este el momento más bajo desde el inicio de la serie, además de una reducción muy significativa.

La encuesta también pregunta sobre la independencia económica del poder político y sobre la persecución de la corrupción. Y, en la misma línea que la variable anterior, empeoran. La independencia económica del poder político está en el mínimo de toda la serie, con un 2,3, y la persecución de la corrupción está por debajo del 3,5, tal y como se ve en el Gráfico 6. Las valoraciones de los expertos están en consonancia con las valoraciones de los ciudadanos, según las respectivas encuestas del CIS y varios organismos internacionales, como Transparencia Internacional.

La corrupción política se puede dar en múltiples facetas: financiación ilegal de partidos, tráfico de influencias, sobornos, fraudes, prevaricación o nepotismo, entre otras prácticas. El abanico es amplio y rara vez un caso toma una sola forma, sino que se dan distintas combinaciones a la vez. Durante estos años, partidos, políticos, jueces, banqueros, constructores y empresarios se han visto implicados en tramas corruptas. El número de escándalos ha llegado a su punto más álgido con la implicación en algunos de los episodios más sonados de importantes miembros de la Casa Real.

Gráfico 6

Evolución de la corrupción



Fuente: Elaboración propia

Entre las fuerzas políticas, tanto los dos grandes partidos –bien el PP con el caso *Gürtel* y el caso *Bárcenas*, bien el PSOE con el episodio de los ERE de Andalucía– como los nacionalistas de CiU –casos Pallerols, ITV y Palau– se han visto implicados en distintas tramas: unas ligadas a la financiación y otras en las que distintos cargos han aprovechado su posición de poder.

En España hay más de 300 políticos imputados por corrupción[15], si bien estas

15 http://politica.elpais.com/politica/2013/01/01/actualidad/1357057502_853016.html.

Tabla 3

Valoraciones sobre la corrupción

Dimensiones	2009	2013	Diferencia
C.3.1. Ausencia de corrupción	3,6	2,6	-1,0
C.3.3. Persecución de la corrupción	4,6	3,4	-1,2
B.2.5. Cercanía de los partidos	4,8	3,8	-1,0

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.

Posibles consecuencias de la corrupción en la salud democrática

Dimensiones	2009	2013	Diferencia
A.2.5. Legislación penal imparcial	6,0	5,3	-0,7
B.2.4. Independencia de partidos	5,2	4,1	-1,1
D.2.5. Accesibilidad de los representantes	3,4	3,3	-0,1

Fuente: Elaboración propia

prácticas trascienden el ámbito estrictamente político. Durante 2012, la sociedad española también ha visto cómo la corrupción se extendía a otros ámbitos, como el judicial e, incluso, la monarquía. Tanto el llamado caso Dívar[16] como el caso Noos[17] han tenido una fuerte presencia en la opinión pública y han contribuido a aumentar los niveles de desafección política.

La lectura positiva de estos casos es que han salido a la luz y la justicia está siguiendo su curso. En este sentido, la valoración de la independencia de los jueces por parte de los expertos apenas ha variado con respecto a otras encuestas (de 5,8 a 5,6). Sin embargo, vemos que, para los expertos, lo concerniente a la persecución de la corrupción está por debajo del 3,5. Probablemente esto se deba a muchos factores que entran en juego, pero podemos apuntar algunos que influyen. En primer lugar, la incapacidad de las instituciones para encontrar o acordar mecanismos en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, muy relacionada con la anterior, está la incapacidad de los partidos para ponerse de acuerdo sobre asuntos muy básicos. En tercer y último lugar, la lentitud de la justicia y la sensación de que su administración no es igual para todo el mundo[18].

En definitiva, la corrupción muestra diferentes formas, ha afectado a todas las instancias del Estado y podría tener consecuencias en varios niveles observables gracias a otros indicadores de la encuesta. Primero, una de las consecuencias más evidentes es el aumento de la distancia entre partidos políticos y ciudadanos. Los expertos del IDE, al igual que en las encuestas del CIS, consideran que los partidos están lejos de los ciudadanos; la diferencia ha aumentando en más de un punto y está en el 3,8 (Tabla 3). Esto, evidentemente, tiene implicaciones negativas para nuestra

16 http://politica.elpais.com/politica/2012/06/21/actualidad/1340270371_628420.html.

17 http://elpais.com/elpais/2012/11/21/opinion/1353528787_773460.html.

18 Aquí es relevante señalar dos casos que ilustran bien esto. El llamado caso Pallerols, por el que se demostró la financiación ilegal de Unió Democrática –socio de CiU–, tardó 20 años en resolverse. El segundo tiene que ver con los vaivenes judiciales del llamado caso Bárcenas, donde el principal imputado utiliza todo tipo de argucias legales para intentar evitar su procesamiento.

democracia. En segundo lugar, debido a su sistema de financiación, se percibe a los partidos menos independientes: la valoración se ha reducido en más de un punto y mientras antes estaba en el 5,2, hoy está en el 4,1. De la misma forma, los expertos perciben que los representantes políticos hoy son menos accesibles a los ciudadanos, 3,3, si bien las diferencias no son significativas (Tabla 4).

3.3. La pérdida de soberanía

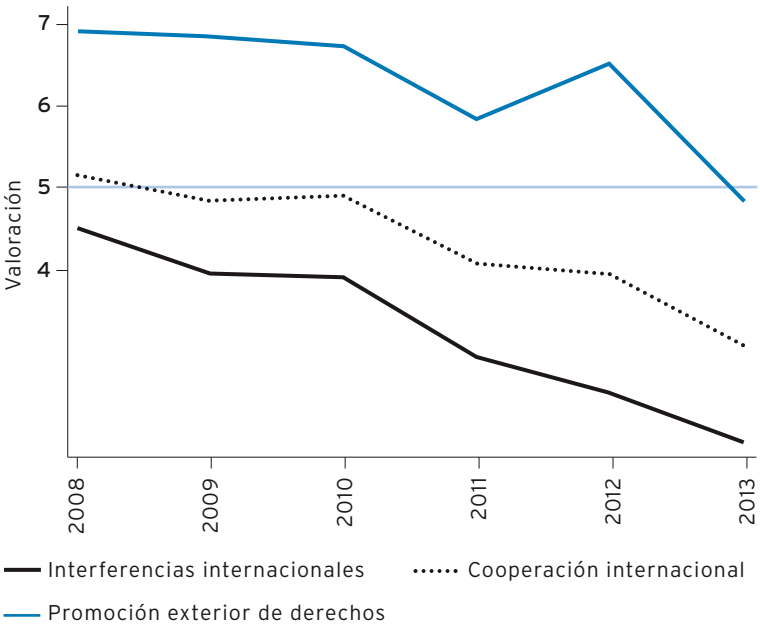
El tercer grupo de argumentos que se desprenden de la encuesta a los expertos que explican la erosión de la democracia en España es la pérdida de soberanía nacional. En tres de las cinco variables de la esfera que mide las relaciones con el exterior, el desgaste ha sido superior a 1,7. Por ejemplo, en lo que respecta a las interferencias internacionales, los expertos han pasado de valorarlo con un 4 (2009) a un 1,9 (2013). Esta valoración es incluso peor que la que mide la ausencia de la corrupción, como ya se ha visto. Otros indicadores de esta esfera también se han deteriorado sensiblemente. El principio de cooperación era valorado con 4,8 en 2009, mientras que su puntuación en 2013 es de 3,1. El Gráfico 7 muestra la evolución de los indicadores incluidos en la esfera internacional.

Según los expertos, la valoración del principio de cooperación exterior ha bajado en 1,7 puntos y la promoción de los derechos en 1,9. Respecto a lo primero, es evidente el recorte que se ha aplicado al presupuesto de 2012 en cooperación: se pasa de 1.978,34 millones a 683, una reducción del 65,4%[19]. Respecto a lo segundo, si la ayuda internacional se entiende –además de por intereses morales, estratégicos, económicos, de seguridad– como un medio para promover el propio país, entonces queda claro que la influencia de España y el compromiso que tenía se han visto desdibujados. Obviamente esto influye tanto en la presencia de España en el ámbito internacional como en la imagen exterior que se transmite (la denominada "marca España").

Ahora bien, el concepto de soberanía es más amplio y nuestra encuesta nos permite incluir algunas variables de otras esferas, como la gobernabilidad. Así, la capacidad del Gobierno se ha des-

Gráfico 7

Evolución de injerencias internacionales

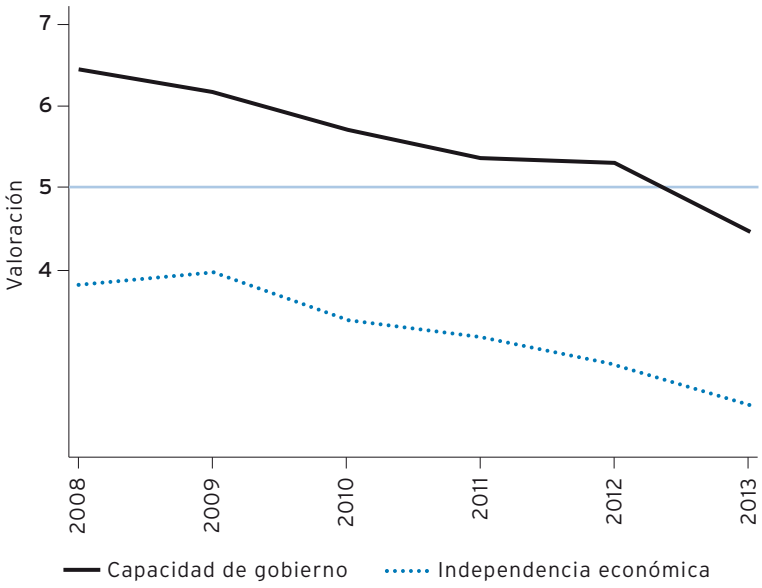


Fuente: Elaboración propia

19 http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/03/solidaridad/1333448832.html.

Gráfico 8

Capacidad gobierno e independencia económica



Fuente: Elaboración propia

gastado significativamente, al pasar del 6,2 al 4,5; de la misma forma, la percepción de la independencia económica del poder político ha empeorado y pasa del 3,9 al 2,3. El Gráfico 8 muestra, de forma notoria, esta relación.

Seguramente, un componente que explica la erosión en la capacidad del Gobierno en el proceso de toma de decisión política tiene que ver con la creciente influencia de los organismos internacionales en dichos procesos. Como se indicaba anteriormente y se observa en el Gráfico 7, los expertos valoran la ausencia de interferencias internacionales con un 1,9, el valor más bajo de toda la encuesta. Una lectura de este dato es que, según los expertos, la soberanía española está limitada. Existen acontecimientos que explican esta percepción. Quizás el más llamativo sea la carta que el entonces máximo responsable del Banco Central Europeo, Jean Claude Trichet, envió a los Gobiernos español e italiano exigiendo importantes reformas estructurales en el sistema de pensiones y mercado laboral como condición para recibir apoyo del Banco Central Europeo en un momento en el que los mercados financieros acosaban las economías de estos dos países.

Pero la erosión de este indicador también se explica por otros eventos ocurridos en el último año. El más llamativo es la gestión del rescate europeo para sanear las entidades bancarias. Durante todo el proceso de gestación de dicho rescate, distintos actores relevantes buscaron influir en decisiones políticas que afectaban a territorios que escapaban al control de los votantes[20]. Los intentos de actores internacionales en influir en la gestión económica del país no solo se limitaron, sin embargo, a la Unión Europea. La OCDE o el Fondo Monetario Internacional también buscaron influir en el proceso de toma de decisión política. Así, por ejemplo, en diciembre de 2012, la OCDE propuso a España "subir más el IVA, abaratar más el despido, volver a reformar las pensiones para bajar las prestaciones, suprimir la jubilación parcial, acabar con

20 Sirva como ejemplo las declaraciones de Jens Weidmann, quien afirmó que "los mercados de deuda "valorarían positivamente que las condiciones del programa de ayuda" a los bancos españoles "vayan más allá del sector bancario". http://economia.elpais.com/economia/2012/07/14/actualidad/1342258390_625058.html.

las deducciones en el IRPF por las aportaciones a planes de pensiones, suprimir con carácter retroactivo algunas deducciones por vivienda y endurecer las condiciones para cobrar el desempleo"[21].

En estas circunstancias no es difícil entender las razones por las que los encuestados perciben esta pérdida de soberanía, lo que tiene implicaciones lógicas para nuestra democracia. Si la capacidad del Gobierno está muy limitada, si la independencia del poder político respecto del económico está en cuestión o si organismos internacionales u otros países interfieren en cuestiones domésticas, cabe cuestionarse tanto sobre los límites como sobre el poder del Estado.

Conclusiones

1 En 2013, la valoración de la democracia según los expertos consultados por el IDE es de 5,2.

2 Esta valoración ha de ser, sin embargo, matizada, ya que, a pesar de superar el umbral del aprobado, la erosión institucional, social y económica del país ha sido palpable.

3 Entre 2008 y 2013, la valoración de la democracia ha descendido en 1 punto. Sin embargo, esa erosión ha sido de 0,6 entre 2012 y 2013. O, dicho con otras palabras, para los expertos se ha producido un fuerte desgaste de nuestro sistema político en este año.

4 Este desgaste se ha mostrado con especial intensidad en áreas tan relevantes como el control al Gobierno, la corrupción, la erosión de importantes derechos sociales y económicos, y las fuertes injerencias internacionales en el proceso de toma de decisión política.

5 A pesar de todo esto, la democracia en España se muestra, de momento, fuerte, gracias al funcionamiento de las instituciones electorales. La transparencia de las elecciones y la libertad para ejercer el voto con libertad actúan como contrapesos importantes ante un gran deterioro institucional.

21 http://economia.elpais.com/economia/2012/11/29/actualidad/1354179695_300685.html.

Apéndice I. Diferencias en ítems

Ítems con diferencias significativas

	2009	2013	Diferencia
C.1.4. Rendimiento de cuentas del Gobierno	6,7	4,6	-2,1
E.1.1. No interferencias internacionales	4,0	1,9	-2,1
A.4.1. Protección de la salud	7,5	5,5	-2,0
E.1.5. Promoción exterior de los derechos	6,8	4,9	-1,9
C.2.1. Capacidad del Gobierno	6,2	4,5	-1,7
E.1.2. Principio de cooperación internacional	4,8	3,1	-1,7
C.3.2. Independencia económica del poder político	3,9	2,3	-1,6
A.4.3. Respeto de los derechos de los trabajadores	5,9	4,4	-1,5
A.4.4. Libertad sindical	7,9	6,4	-1,5
A.2.4. Acceso igual a la justicia	5,4	4,0	-1,4
A.4.2. Garantía de la educación	6,4	5,0	-1,4
A.1.1. Consenso sobre las fronteras	5,7	4,4	-1,3
C.1.3. Presupuestos transparentes	6,0	4,7	-1,3
C.3.3. Persecución de la corrupción	4,6	3,4	-1,2
C.1.1. Poderes del Parlamento	5,6	4,4	-1,2
B.2.4. Independencia de los partidos	5,2	4,1	-1,1
B.2.5. Cercanía de los partidos	4,9	3,8	-1,1
C.1.2. Transparencia informativa	5,4	4,3	-1,1
E.1.3. Respeto del Derecho internacional	7,3	6,2	-1,1
B.1.5. Voto igualitario	6,5	5,5	-1,0
C.3.1. Ausencia de corrupción	3,6	2,6	-1,0
D.1.3. Libertad de prensa	6,4	5,4	-1,0
A.1.3. Derechos de la ciudadanía	5,5	4,6	-0,9
A.1.5. Convivencia de los territorios	6,2	5,3	-0,9
A.1.4. Convivencia de los grupos sociales	7,3	6,4	-0,9
C.2.2. Servicios públicos eficaces	5,6	4,7	-0,9
C.2.3. Efectividad de los poderes autonómicos y locales	5,7	4,9	-0,8
C.2.4. Responsabilidad de los poderes autonómicos y locales	5,3	4,5	-0,8
A.2.5. Legislación penal imparcial	6,0	5,3	-0,7
A.3.2. Libertad de asociación protegida	8,0	7,3	-0,7
D.1.1. Independencia de la prensa	4,7	4,0	-0,7
E.1.4. Cumplimiento de las obligaciones europeas	7,5	6,8	-0,7
A.1.2. Derechos de las minorías	7,2	6,6	-0,6
B.1.7. Participación alta en las elecciones	6,4	5,8	-0,6
A.2.1. Cumplimiento de la legalidad	6,6	6,0	-0,6
B.1.4. Acceso a los medios asegurado	6,3	5,7	-0,6
D.1.2. Pluralidad informativa	5,1	4,5	-0,6
A.3.5. Derecho a vivir	7,5	7,0	-0,5
B.2.3. Efectividad de la oposición	6,3	5,8	-0,5
D.2.2. Participación ciudadana	4,0	4,7	0,7

Ítems sin diferencias significativas

	2009	2013	Diferencia
C.2.5. Cooperación entre niveles de gobierno	4,4	3,9	-0,5
B.1.6. Parlamento representativo	6,0	5,5	-0,5
B.1.3. Igualdad electoral	6,4	6,0	-0,4
A.3.3. Libertad religiosa protegida	7,8	7,4	-0,4
A.3.1. Libertad de expresión protegida	7,5	7,2	-0,3
B.1.2. Elecciones limpias	8,8	8,6	-0,2
A.2.3. Independencia de los jueces	5,8	5,6	-0,2
D.2.4. Acceso igualitario al poder	3,6	3,4	-0,2
D.2.5. Accesibilidad de los representantes	3,4	3,3	-0,1
A.3.4. Derecho de lengua	7,0	6,9	-0,1
A.2.2. Ajuste a la legalidad de los funcionarios	6,9	6,9	0,0
D.2.3. Participación de la mujer	4,8	4,8	0,0
B.2.1. Libertad de partidos	6,9	7,0	0,1
B.1.1. Voto libre	8,2	8,3	0,1
B.2.2. Gobiernos estables	7,1	7,3	0,2
D.2.1. Asociacionismo independiente	5,3	5,7	0,4
D.1.4. Medios respetuosos	4,1	4,5	0,4

Apéndice II. Nota metodológica

Una descripción detallada de este 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, enviado y cumplimentado por Internet, es idéntico a los que se aplicaron en los cinco últimos años: IDE-2009 (pág. 312), IDE-2010 (pág. 263), IDE-2011 (pág. 318) e IDE-2012 (pág. 172), que eliminaban las escalas en las que se pedía al entrevistado que diera una valoración global de las cinco esferas y se planteaban cinco nuevas preguntas extraídas del Estudio 2701 del CIS sobre calidad de la democracia, para poder efectuar una comparación entre la opinión de los expertos y la de los ciudadanos. En el Apéndice III se reproduce el cuestionario completo.

Para seleccionar la muestra, se ha contado con un listado compuesto por 475 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 este conjunto, han contestado el cuestionario 136 personas, lo que implica una tasa de respuesta del 29%, cinco puntos más baja que la del año anterior. Los expertos que han participado en alguno de los seis años han sido 273, y los que han contestado en las seis ocasiones, 26; lo que supone, en consecuencia, un 26,4% del total de respuestas registradas para el informe de 2013. La muestra, como la población que se pretende reflejar, presenta cierto sesgo de género: en 2008, el 35% de las personas que contestaron fueron mujeres; en la actual ola, el porcentaje descendió al 32%. En cuanto a la distribución de edad, sucede algo parecido con las edades mayores. La proporción de los nacidos antes de 1960 bajó del 64% en 2008 al 40% en esta aplicación, si bien esta transformación se produjo principalmente en 2009, fecha en la que se amplió la muestra invitando a participar en este estudio en los boletines de la Federación Española de Sociología (FES) y de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA), aunque también en la última ampliación de la base muestral (la del 2012) bajó en 10 puntos el porcentaje de los evaluadores mayores de 50 años.

Del mismo modo, se advierte cierta descompensación territorial e ideológica con respecto a lo que sería el conjunto de ciudadanos. La mayoría de los entrevistados nacieron en Madrid (23%) o Cataluña (22%). Los andaluces representan el 15% y los vascos o navarros el 11%. Los porcentajes no son muy diferentes si se toma la comunidad de residencia en lugar de la de nacimiento. Madrid presenta una proporción algo mayor (30%), seguida por Cataluña (20%), Andalucía (16%) y País Vasco y Navarra (9%). Por otro lado, solo un 18% de los que respondieron se ubicaron por encima del 4 en la escala ideológica del 1 al 10 (en la que el 1 significa izquierda y el 10 derecha), es decir, se posicionaron en el centro o en la derecha, mientras que un 34% de los participantes en esta auditoría declararon haber votado al PSOE en las elecciones del 2011 y un 15% lo hicieron por IU.

Al igual que en años anteriores, el proceso de recogida de información lo realizó el Laboratorio de Encuestas de la Universidad de Salamanca (LETTI, http://letti.usal.es) entre el 12 de noviembre y el 18 de diciembre de 2012.

Apéndice III. El cuestionario

Presentación

En el marco del Informe sobre la Democracia en España 2013 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. Ud. 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 responsabilidad 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 cero indicaría que nuestro país está muy lejos de cumplir con la condición en cuestión, y un diez, por el contrario, reflejaría que el cumplimiento es óptimo.

Ciudadanía, leyes y derecho

Ciudadanía

A.1.1 Hay consenso sobre la configuración de las fronteras del Estado, tal y como son reconocidas por la Constitución.
A.1.2 Los derechos de las minorías étnicas, culturales, religiosas y de orientación sexual están protegidos.
A.1.3 Se reconocen los derechos de ciudadanía a todas las personas que viven en España con independencia de su nacionalidad.
A.1.4 El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos grupos sociales.
A.1.5 El diseño institucional de la democracia española permite la convivencia entre los distintos territorios.

Estado de derecho

A.2.1 El cumplimiento de la legalidad es efectivo en todo el territorio nacional.
A.2.2 Los funcionarios se ajustan a la ley en el ejercicio de sus funciones.
A.2.3 Los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones.
A.2.4 La igualdad en el acceso de los ciudadanos a la justicia está garantizada.
A.2.5 La legislación penal se aplica imparcialmente.

Derechos civiles y políticos

A.3.1 La libertad de expresión está adecuadamente protegida.
A.3.2 La libertad de asociación y reunión está adecuadamente protegida.
A.3.3 La libertad de práctica religiosa está adecuadamente protegida.
A.3.4 Se protege el derecho de las personas a hablar su propia lengua.
A.3.5 Se respeta el derecho a que la gente viva como quiera.

Derechos económicos y sociales

A.4.1 La salud de los ciudadanos se encuentra protegida por los poderes públicos.
A.4.2 El derecho a una buena educación está garantizado por los poderes públicos.
A.4.3 Los derechos de los trabajadores se respetan en las empresas.
A.4.4 Sindicatos, patronales y asociaciones profesionales tienen libertad para organizar y representar los intereses de sus miembros.

Representación política

Elecciones libres y limpias

B.1.1 Los ciudadanos ejercen el derecho al voto con libertad sin coacciones o intimidaciones.
B.1.2 El proceso electoral es limpio.
B.1.3 Los partidos políticos pueden concurrir a las elecciones en igualdad de condiciones.
B.1.4 Está asegurado el acceso de los candidatos y partidos políticos a los medios de comunicación.
B.1.5 El voto de cada ciudadano cuenta por igual.

B.1.6 El Parlamento refleja la diversidad del electorado.
B.1.7 Existe un alto nivel de participación en las elecciones.

Papel democrático de los partidos políticos
B.2.1 Los ciudadanos pueden crear, organizar y mantener partidos políticos sin impedimentos legales o institucionales.
B.2.2 El sistema de partidos facilita la formación de Gobiernos estables.
B.2.3 Los partidos de la oposición contribuyen a la rendición de cuentas por parte del Gobierno.
B.2.4 El sistema de financiación de los partidos asegura su independencia frente a intereses particulares.
B.2.5 Los partidos políticos se hacen eco de los problemas e intereses de la gente.

Gobernabilidad y rendición de cuentas

Control del Gobierno
C.1.1 Los poderes del Parlamento son amplios y efectivos para investigar las actuaciones del Gobierno y hacerle rendir cuentas.
C.1.2 La transparencia informativa está garantizada por medio de datos y estadísticas fiables de acceso público.
C.1.3 Los procedimientos de aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado son transparentes y democráticos.
C.1.4 El Gobierno está obligado a dar explicaciones sobre la gestión que lleva a cabo.

Acción del Gobierno
C.2.1 El Gobierno tiene capacidad para resolver los problemas fundamentales de la sociedad.
C.2.2 Los servicios públicos se ajustan a las necesidades de los usuarios.
C.2.3 Los poderes autonómicos y locales cuentan con las competencias y los medios adecuados para cumplir con sus responsabilidades.
C.2.4 Autonomías y ayuntamientos están sujetos a criterios democráticos de transparencia y responsabilidad.
C.2.5 Existe cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Corrupción
C.3.1 Los cargos públicos son desempeñados con objetividad, sin sometimiento al dictado de los partidos.
C.3.2 El poder político se encuentra protegido de las presiones del poder económico.
C.3.3 El sistema institucional español descubre y castiga los casos de corrupción política.

Sociedad civil y participación

Los medios de comunicación
D.1.1 La independencia de los medios de comunicación con respecto al poder político está garantizada.
D.1.2 Los medios de comunicación reflejan la pluralidad de opiniones que hay en la sociedad.
D.1.3 Los medios de comunicación tienen libertad y capacidad para

denunciar los excesos del poder político o económico.
D.1.4 Los ciudadanos se encuentran a salvo del acoso de los medios de comunicación.

Participación política
D.2.1 Las asociaciones voluntarias, las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales son independientes del poder político.
D.2.2 Los ciudadanos participan activamente en asociaciones voluntarias y movimientos sociales.
D.2.3 La participación de las mujeres en la vida política está extendida en todos los niveles.
D.2.4 El acceso de los distintos grupos sociales al poder político es igualitario.
D.2.5 Los representantes políticos son accesibles a los ciudadanos.

Dimensión internacional de la democracia

E.1.1 El poder político está libre de interferencias internacionales, ya sean económicas o políticas.
E.1.2 Las relaciones del poder político con las organizaciones internacionales se basan en principios de cooperación y transparencia.
E.1.3 El Gobierno respeta el derecho internacional.
E.1.4 El Gobierno cumple con sus obligaciones en el seno de la Unión Europea.
E.1.5 El Gobierno promueve los derechos humanos y la democracia más allá de sus fronteras.

Preguntas generales (Estudio CIS 2701)

G.1 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

G.2 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

G.3 ¿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

G.4 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

G.5 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.

F.1 ¿Es Ud.
Hombre
Mujer

F.2 ¿Cuál es la década de su año de nacimiento?
1920
1930
1940
1950
1960
1970
1980

F.3 ¿En qué comunidad autónoma nació?

F.4 ¿Y en qué provincia reside actualmente?

F.5 Como Ud. muy bien sabe, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha, ¿en qué casilla de las mostradas más abajo se colocaría Ud.?
Izquierda 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 Derecha
No desea contestar

F.6 ¿Me podría decir si en las elecciones generales del 9 de marzo de 2008...?
Votó
No votó
No recuerda
No desea contestar

F.7 ¿Y podría indicar a qué partido o coalición votó?

Finalizado el cuestionario, vamos a plantearle tres cuestiones adicionales.

En primer lugar, ¿añadiría Ud. algún criterio, a su juicio, importante en la evaluación del funcionamiento de un país democrático?

En segundo lugar, ¿me podría indicar personas de reconocido prestigio cuya opinión debería ser tenida en cuenta en un estudio de esta naturaleza?

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 letti@usal.es. Le recordamos que, sea cual sea sus dos últimas contestaciones, su opinión individual será anónima y publicada solo en términos estadísticos colectivos.

Apéndice IV.
Listado de participantes que aceptan que su nombre sea publicado

Participante	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lola Abelló Planas		•	•	•	•	
Ramón Adell Argiles	•	•	•	•	•	•
Fernando Aguiar	•	•	•	•	•	
Miguel Ángel Aguilar		•	•	•		
Paloma Aguilar Fernández	•	•	•			
Susana Aguilar Fernández		•		•	•	
Inés Alberdi Alonso	•					
Manuel Alcántara Sáez			•		•	•
Francisco Aldecoa Luzárraga				•		
Francisco Alvira Martín			•	•	•	•
Eva Anduiza Perea		•	•	•	•	•
Xosé Carlos Arias Moreira	•	•	•	•	•	•
Javier Astudillo Ruiz					•	•
Gonzalo Banjul	•		•	•		
Roberto Barbeito		•	•	•	•	
Lluis Bassets	•					
Mª Teresa Bazo	•					
Germá Bel i Queralt	•	•	•	•	•	
Jorge Benedicto		•				
Juana Bengoa Beriain	•	•	•	•	•	•
Justo Beramendi González	•	•			•	•
Eduardo Bericat Alastuey	•	•				
Cristina Blanco Fdez. de Vald.	•					•
Roberto Blanco Valdés	•	•				
Anselm Bodoque Arribas		•	•	•	•	•
Carles Boix	•		•			
Joan Botella Corral	•		•	•	•	•
Fermín Bouza Álvarez	•		•	•	•	
Quim Brugué Torruella					•	•
Cristina Brullet Tenas		•		•	•	
Ignasi Brunet Icart	•	•	•		•	
María Bustelo Ruesta	•	•	•	•		
Antonio Bustos Gisbert	•	•				
Rafael Bustos Gisbert			•	•	•	•
Miguel Caínzos López	•			•	•	•
Luis A. Camarero Rioja				•	•	•
Miquel Caminal Bada					•	
Victoria Camps Cervera	•	•		•		•
Rafael Caparrós Valderrama		•	•	•	•	•
Alexandre Casademunt Monf.					•	•
José Luis Cascajo Castro			•			

Participante	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antonio J. Castillo			•	•		
Rafael Chaves		•	•	•		
Elisa Chuliá Rodrigo	•	•	•	•		•
César Colino Cámara		•	•	•	•	•
Xavier Coller Porta	•	•				
Gabriel Colomé i Garca	•	•			•	
Rafael Conde Melguizo			•	•	•	•
Pilar Contreras		•		•		
Ana Corral Juan			•	•	•	•
Antón Costas		•	•			
Henar Criado Olmos	•	•	•			
Camilo Cristancho					•	
Andrés de Blas Guerrero	•	•			•	•
Isabel de la Torre Prados	•	•				•
Margarita de Luxán García	•	•	•			•
Eloísa del Pino Matute					•	
Santiago Delgado Fernández					•	•
Irene Delgado Sotillos		•	•	•	•	•
Mar Díaz Varela		•	•			
Federico Durán López	•	•	•	•	•	•
Rafael Durán Muñoz		•	•	•	•	•
Javier Elzo Imaz					•	•
Marcos Engelken Jorge					•	•
Sebastián Escámez Navas				•	•	•
José Fernández Albertos						•
Mariano Fernández Enguita			•	•	•	•
Carlos Fernández Rodríguez					•	•
Pablo Fernández Vázquez		•	•	•		
Mariona Ferrer Fons					•	•
Jaime Ferrí Durá					•	•
Mónica Ferrín Pereira				•	•	•
Robert Fishman	•					
Nuria Font Borrs						•
Joan Font Fabregas		•	•	•	•	•
Flavia Freidenberg	•	•	•			
Carolina Galais					•	
Carmen Gallástegui		•	•			
Aina Gallego Dobón					•	•
Celima Gallego	•					
Gema García Albacete		•	•	•		
Fernando García Benavides	•					

Participante	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fátima García Díez					•	•
Elena García Guitián					•	
Óscar García Luengo						•
Jonatan García Rabadán					•	•
José Adrián García Rojas					•	•
Ester García Sánchez		•	•	•	•	•
Antonio Garrigues Walker	•	•	•	•		
Mónica Gelambi Torrell		•	•	•		•
Javier Gil Pérez		•				•
Enrique Gil Calvo	•					
Juan Gimeno Ullastres	•		•	•	•	•
Carlos Gómez Bahillo	•	•	•	•	•	•
Cristóbal Gómez Benito	•	•	•	•	•	•
Marga Gómez-Reino		•				
José Vicente Gómez Rivas	•		•	•		
María Teresa Glez. de la Fe	•	•		•	•	•
Mauro Guillén	•					
Ander Gurrutxaga Bad			•	•	•	•
Rodolfo Gutiérrez Palacios	•	•	•		•	•
Juan Miguel Hernández León				•		
Diego Hidalgo	•					
Angel Iglesias Alonso		•				
Mª Carmen Innerarity Grau						•
Antonio M. Jaime Castillo						•
Alberto Jiménez		•	•			
José Francisco Jiménez Díaz					•	•
Manuel Jiménez de Parga	•					
Fernando Jiménez Sánchez	•	•	•	•	•	•
Manuel Jiménez Sánchez						•
Jacint Jordana Casajuana					•	
Santos Juliá Díaz	•	•	•	•	•	•
Ignacio Lago Peñas	•	•	•	•	•	•
Consuelo Laiz Castro					•	•
Emilio Lamo de Espinosa	•	•	•	•		
Sebastián Lavezzolo Pérez			•	•	•	•
Sandra León Alfonso	•					
Rafael Leonisio Calvo					•	•
Arturo Leyte Coello				•	•	
Antonia Linde Garca					•	
Jesús Lizcano Álvarez	•	•	•	•		•
Iván Llamazares			•			
Francisco J. Llera		•				

Participante	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eduardo López Aranguren		•	•	•	•	
Mario López Guerrero		•				
Jaume López Hernández					•	•
Abel Losada	•					
Jorge Lozano Miralles		•	•	•	•	•
Joan Marcet Morera	•	•	•	•	•	•
Salvador Martí Puig		•		•	•	
Joaquín Martín Cubas					•	•
Ignacio Martín Granados		•				
Magdalena M. Martín					•	
Guadalupe Martínez Fuentes					•	•
Ángel Martínez Glez. Tablas	•					•
Ferrán Martínez i Coma					•	•
Enric Martínez-Herrera		•				
Rafael Martínez Martínez						•
Álvaro Martínez Pérez					•	•
Óscar Martínez Tapia		•	•	•	•	
Araceli Mateos Díez				•		
Luca Medina Lindo					•	•
Josu Mezo Aranzibia		•	•	•	•	
Santiago Míguez González					•	
Joaquín Mª Molins López-Rodó						•
Beatriz Moncó	•	•				
Juan Carlos Monedero					•	
Juan Montabes Pereira	•		•			
José Ramón Montero Gibert				•		
Ricardo Montoro Romero					•	
Laura Morales D. de Ulzurrun	•	•	•	•	•	•
Javier Morales Hernández		•	•	•	•	
M. Luz Morán Calvo Sotelo		•	•		•	
Luis Moreno Fernández	•	•	•	•		
Eduardo Moyano Estrada	•	•	•			•
Alonso Muñoz Pérez		•	•	•	•	
Soledad Murillo de la Vega		•	•	•	•	
Andrea Noferini					•	•
Ainhoa Novo Arbona						•
Blanca Olías de Lima Gete	•	•	•			
Pablo Olmos		•			•	
Pablo Oñate Rubalcaba	•	•	•	•	•	•
Lluis Orriols i Galve					•	•
Félix Ortega Gutiérrez		•	•	•	•	•
Jesús Mª Oses Gorraiz					•	

Participante	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Irene Palacios Brihuega				•	•	•
Ludolfo Paramio Rodrigo				•		
Jaime Pastor Verdú	•	•	•	•	•	•
Alfonso Pérez Agote	•	•	•	•	•	•
Manuel Pérez Yruela	•	•			•	•
Mª del Mar Prieto Martínez		•	•	•	•	•
José Luis Prieto Serrano						•
Luis Ramiro Fernández						•
Ramón Ramos			•			
Irene Ramos Vielba					•	
José Real Dato					•	•
Eduardo Rego Rodríguez					•	•
Josep María Reniu Vilamala					•	•
Ferrán Requejo Coll				•		
Félix Requena Santos	•					
Javier Rey del Castillo	•					
Clara Riba i Romeva					•	
Guillem Rico Camps					•	
Adela Ros	•					
M. Antonia Ruiz Jiménez			•	•		•
Rubén Ruiz-Rufino		•	•	•	•	•
Carmen Sáez Lara	•	•	•	•		
Vicente Salas	•					
Leire Salazar			•			
Octavio Salazar Benítez					•	
Olga Salido Cortés	•					
Eduardo San Martín	•	•				
M. Jesús Sansegundo	•					
Miguel Satrústegui	•	•				
Julio Segura Sánchez	•	•	•		•	•
Felipe Serrano Pérez		•	•	•		
Carlota Solé Puig	•					
Joan Subirats i Humet		•				
Constanza Tobío Soler						•
José Juan Toharia Cortés	•		•	•		
Mariano Torcal Loriente	•	•		•	•	
Teresa Torns Martín	•	•	•	•		
René Torres-Ruiz		•	•			
Javier Torres Vela					•	•
Ignacio Urquizu Sancho					•	•
Víctor Urrutia Abaigar		•			•	•
Elisa Usategui Basozabal				•		•
Ángel Valencia Saiz		•	•	•	•	•
Francisco J. Vanaclocha			•			
R. Vargas-Machuca Ortega	•	•	•		•	

Participante	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rafael Vázquez García					•	•
Tania Verge Mestre	•	•	•	•	•	•
Jorge Verstrynge Rojas	•		•			
Manuel Villoria Mendieta		•	•	•	•	•

IMPRESO
EN PAPEL
RECICLADO